



**Études économiques
de l'OCDE**

CHINE



Études économiques de l'OCDE : Chine 2010



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2010-fr

ISBN 978-92-64-07669-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-07670-9 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Chine
ISSN 2072-5051 (imprimé)
ISSN 2072-5043 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	10
Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1. Réalisations, perspectives et enjeux	23
Préserver une croissance vigoureuse	25
Résister à la crise mondiale	36
Les enjeux de la politique sociale	46
Notes	51
Bibliographie	52
Chapitre 2. Poursuivre la réforme de la politique monétaire	55
La politique monétaire a beaucoup progressé	56
Les modalités d'action de la banque centrale	57
L'influence de la banque centrale sur le marché interbancaire	58
Comment le crédit bancaire réagit-il aux conditions du marché monétaire?	61
La suite de la réforme des taux d'intérêt	62
Quel est le degré de sensibilité de l'économie réelle aux variations des taux d'intérêt?	65
Les changements de la demande globale influent-ils sur l'inflation en Chine?	68
Le régime de change de la Chine	69
Les avantages de l'adoption d'un objectif d'inflation souple	75
Notes	76
Bibliographie	78
Chapitre 3. Le point sur les progrès des réformes financières	79
Les réformes financières s'accélèrent et s'élargissent depuis 2005	80
Les réformes bancaires portent leurs fruits	80
Le développement des marchés de capitaux s'accélère sur une base plus solide	90
L'amélioration de l'accès au crédit des secteurs mal desservis devient prioritaire	99
Le système financier s'ouvre graduellement à l'international	103
Conclusions et recommandations	107
Notes	108
Bibliographie	109
Chapitre 4. Réglementation des marchés de produits et concurrence	113
La réglementation des marchés de produits a été renouvelée, mais elle pourrait encore être améliorée	114
Les indicateurs RMP de l'OCDE	115
La réglementation des marchés de produits en Chine est toujours restrictive	116

Mais la concurrence est de plus en plus solidement implantée dans la plupart des marchés	117
La gouvernance des entreprises publiques a été entièrement réformée.	122
La performance des entreprises publiques s'est améliorée, mais accuse toujours du retard sur le secteur privé.	124
Résultats détaillés des indicateurs RMP et recommandations	127
Notes	143
Bibliographie.	144
Chapitre 5. Une pause dans le creusement des inégalités?	147
Politiques de développement régional	149
Politiques en faveur des zones rurales	152
Mesures prises par le gouvernement pour réduire les inégalités de revenu des ménages	153
Mesure des inégalités entre ménages.	156
Mesure des inégalités spatiales	160
Conclusions.	167
Notes	168
Bibliographie.	169
Chapitre 6. Le marché du travail traverse une période de transition	171
Évolution du marché du travail : création d'emplois, migrations et persistance de la segmentation	173
Nouvelle législation du travail	189
Conclusions et recommandations.	197
Bibliographie.	199
Chapitre 7. Offrir davantage de sécurité aux personnes âgées	203
Contexte démographique et social	204
Le système de soutien économique aux personnes âgées en milieu rural	211
Le système de soutien économique aux personnes âgées en milieu urbain	218
Conclusion générale : orientation des réformes à venir	229
Notes	229
Bibliographie.	230
Chapitre 8. Améliorer le système de santé	233
Résultats sur le plan de la santé	234
Le système de santé.	239
Le financement des soins de santé	245
Les initiatives gouvernementales	248
Évaluation et conclusions.	254
Notes	257
Bibliographie.	257
Encadrés	
1.1. Deuxième Recensement Économique : la taille de l'économie chinoise a augmenté.	24
1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et lutter contre la pollution	27
1.3. Renforcer la capacité d'innovation.	30

1.4. Quelle est le degré de dépendance de la Chine vis-à-vis des exportations? ...	38
3.1. Les règles chinoises de calcul de l'adéquation des fonds propres et de classification des prêts	81
3.2. Conception de mécanismes efficaces d'assurance des dépôts	87
3.3. La réforme des actions non négociables	91
3.4. Les moyens de financement non officiels en Chine	100
3.5. L'expérience internationale en matière de garanties de crédit aux PME	101
3.6. Résumé du régime de contrôle des mouvements de capitaux en Chine	104
5.1. Estimation de la distribution continue des revenus en Chine	156
5.2. Indices d'inégalité	159
5.3. Les inégalités dans la province du Guangdong	162
6.1. Mesurer le taux de chômage en Chine	173
6.2. Mesurer l'emploi	174
6.3. Le système d'enregistrement <i>hukou</i>	183
6.4. Impôt sur le revenu et cotisations au régime d'assurance sociale	196
7.1. Les droits de propriété dans les zones rurales	213
8.1. L'épidémie de tabagisme	237

Tableaux

1.1. Le niveau de vie et son amélioration	25
1.2. Facteurs contribuant à la croissance de la production : 1988-2008	30
1.3. Intensité de la R-D des entreprises chinoises par niveau de technologie	31
1.4. Évolutions et perspectives macroéconomiques	36
1.5. Épargne, investissement et balance des opérations courantes	37
1.6. Soldes d'épargne sectoriels en Chine et dans la zone OCDE	37
1.7. Plans de dépenses et réductions fiscales annoncés entre octobre 2008 et avril 2009	39
1.8. Compte d'affectation des administrations publiques	41
1.9. Compte d'affectation des ménages	44
2.1. Objectifs de la PBoC et résultats	57
3.1. Prêts improductifs (PI) des banques commerciales	81
3.2. Progrès dans le respect du ratio minimum de fonds propres	82
3.3. Bénéfices avant impôts des banques commerciales	83
3.4. L'assurance des dépôts dans plusieurs pays : principales caractéristiques. ...	90
3.5. Profil du marché boursier	93
3.6. Composition catégorielle des obligations	94
4.1. Concentration du marché dans le secteur industriel	118
4.2. Concentration de l'industrie et participation de l'État dans le secteur industriel	121
4.3. Différentes estimations de la croissance de la PTF pendant la période de réforme	121
4.4. Comparaison des entreprises publiques et privées dans l'industrie.	123
4.5. Contrôle étatique en Chine, comparaison internationale.	127
4.6. Objectifs d'action concernant la participation de l'État selon les secteurs ...	128
4.7. Secteurs dans lesquels le niveau des participations de l'État est le plus élevé ..	129
4.8. Obstacles à l'entrepreneuriat en Chine, comparaison internationale	134
4.9. Obstacles aux échanges internationaux et à l'investissement, comparaison internationale	139
4.10. Taux des droits de douane et leur dispersion en Chine et dans certains pays ..	142

5.1. Caractéristiques du système de garantie de minimum vital	154
5.2. Recul de la pauvreté lié au programme de garantie de minimum vital	155
5.3. Rémunérations moyennes dans les préfectures du Guangdong	163
5.4. Ratio de revenu urbain/rural par source de revenu	166
6.1. Emploi et chômage	173
6.2. Estimations relatives à l'emploi urbain, par secteur	175
6.3. Emploi dans les zones rurales	176
6.4. Origine et destination des migrants non officiels : population et emploi	185
6.5. Statut des travailleurs urbains : secteur et type d'emploi	186
6.6. Conditions d'emploi et rémunération des travailleurs urbains	186
6.7. Employés sans contrat par type d'entreprise	190
6.8. Application du salaire minimum dans cinq grandes villes	195
7.1. Projections de la population âgée et des taux de dépendance économique	206
7.2. Taux d'activité en fonction de l'âge	208
7.3. Rapports de cotes des personnes s'estimant riches ou pauvres en 2005	211
7.4. Comparaison entre les retraites de la sécurité sociale en milieu rural pour différents pays émergents	216
7.5. Structures économiques en place lors de l'introduction de l'assurance sociale en milieu rural	217
7.6. Bénéfice et actifs du Fonds national de sécurité sociale	222
7.7. Couverture sociale des migrants	223
7.8. Taux de remplacement selon différentes hypothèses	225
8.1. Effectif et niveau de formation du personnel des centres de santé et des postes sanitaires de proximité	241
8.2. Nombre de médecins par niveau de formation	243
8.3. Formation requise pour devenir médecin	243
8.4. Règles de prise en charge des soins dans différents systèmes ruraux d'assurance-maladie	250
8.5. Le nouveau régime d'assurance-maladie des résidents urbains : couverture par ville	253

Graphiques

1.1. Émissions de CO ₂ et intensité énergétique	27
1.2. Parts dans la production manufacturière mondiale	29
1.3. Actifs physiques et emploi dans l'industrie selon le régime de propriété des entreprises	32
1.4. Impact des variations de l'emploi sectoriel sur la croissance de la productivité	34
1.5. Niveau d'instruction par année d'entrée dans l'enseignement primaire	35
1.6. Évolution des exportations et des importations lors du ralentissement de l'activité	37
1.7. Dépenses publiques et déficit budgétaire	42
1.8. Évolution trimestrielle prévue des dépenses d'infrastructure	43
1.9. Actifs et engagements financiers des administrations publiques	43
1.10. Taux de motorisation des ménages urbains par décile de revenu	45
2.1. Émission d'obligations sur le marché	59
2.2. Taux d'intérêt à court terme du marché monétaire	60
2.3. Réserves obligatoires et réserves excédentaires	61
2.4. Taux débiteurs des banques commerciales et taux des prises en pension	62

2.5. Ratios de fonds propres et d'endettement par rapport au passif total des sociétés chinoises cotées	66
2.6. Effet sur l'investissement d'une hausse d'un point du taux officiel réel	67
2.7. Évolution de l'inflation et de l'écart entre production et potentiel	69
2.8. Taux de change bilatéraux et effectifs	70
2.9. Balance des paiements et réserves officielles de change	70
2.10. Stérilisation par la PBoC et base monétaire	71
2.11. Volatilité de l'inflation et du cycle conjoncturel dans différents pays	73
3.1. Provisions pour pertes sur prêts des principales banques commerciales	83
3.2. Encours des prêts à la consommation	85
3.3. Parts de marché des banques	86
4.1. Structure du système d'indicateurs RMP	115
4.2. Indicateur global de la réglementation des marchés de produits (2008)	116
4.3. Réglementation des marchés de produits en Chine, comparaison internationale (2008)	117
4.4. Importance relative du secteur public	119
4.5. Écarts de productivité totale des facteurs en fonction du régime de propriété ..	125
4.6. Distribution des taux de rendement des actifs physiques	126
4.7. Intensité capitalistique et actionnariat de l'État	129
4.8. Pénétration des entreprises publiques et concentration du marché, 1998-2007 ..	136
4.9. Entrées d'IDE en Chine par secteur	140
5.1. Comparaison internationale des inégalités	148
5.2. Part des investissements dans l'Ouest	149
5.3. PIB par habitant dans les grandes régions de Chine	151
5.4. Taux d'achèvement du premier cycle de l'enseignement secondaire, pour différents découpages territoriaux	152
5.5. Distribution des revenus des ménages à l'échelle nationale	157
5.6. Indices de Gini national, rural et urbain	158
5.7. Indices des inégalités d'Atkinson national, rural et urbain	159
5.8. Indices de Gini pour différentes mesures des inégalités interprovinciales ...	160
5.9. Ampleur des mouvements migratoires entre provinces	161
5.10. Sources de l'écart de revenu rural-urbain	165
5.11. Inégalité des performances sanitaires	167
6.1. Répartition de la population : travail, études, chômage	177
6.2. Emploi en zone urbaine	178
6.3. Composition des emplois non agricoles	179
6.4. Croissance absolue de l'emploi par région	180
6.5. Évolution des rémunérations moyennes par région	181
6.6. Sources d'augmentation de la population urbaine	188
6.7. Rigueur des lois relatives à la protection de l'emploi	191
6.8. Niveau du salaire minimum dans les villes par rapport à la moyenne locale ...	194
6.9. Estimation du coin fiscal en 2007	197
7.1. Sources de revenu des personnes âgées en fonction de l'âge	208
7.2. La pauvreté relative des personnes âgées	210
7.3. Couverture du système de retraite en milieu urbain	223
7.4. Simulation du déficit des dispositifs de retraite selon différentes hypothèses ..	226
7.5. Taux de remplacement pour les salariés de l'État et des entreprises	227

8.1. Cas de maladies infectieuses.	235
8.2. Années de vie perdues à cause de maladies non transmissibles	235
8.3. Espérance de vie en bonne santé à la naissance	237
8.4. Consommation de cigarettes par habitant et accessibilité économique aux cigarettes.	238
8.5. L'offre de soins par catégorie d'établissements	240
8.6. Dépenses de santé des usagers rapportées aux dépenses de santé totales et aux dépenses de consommation totales.	246
8.7. Couverture de l'assurance-maladie	249

La présente Étude a été établie au Département des Affaires économiques par Richard Herd, auteur principal, sous la direction de Vincent Koen. Les autres contributeurs étaient Paul Conway, Sam Hill, Yu-Wei Hu, Charles Pigott et Anders Reutersward. Yufei Pu y a participé en tant que consultant. Ping He et Jianxun Yu, du Bureau national des statistiques de la Chine, ont procédé à l'analyse des données macroéconomiques chinoises. Thomas Chalaux a fourni une assistance technique et le travail de secrétariat a été assuré par Nadine Dufour et Lillie Kee.

L'Étude a été examinée le 16 novembre 2009, lors d'un séminaire spécial du Comité d'examen des politiques économiques et des problèmes de développement, avec la participation de représentants du gouvernement chinois.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce livre contient des...



En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE LA CHINE

PAYS

Superficie (milliers de km ²)	9 598
Superficie agricole, 2005 (milliers de km ²)	1 433
Forêts, 2005 (milliers de km ²)	1 973

POPULATION

Population, 2008 (millions)	1 328	Population active civile, 2008 (millions)	792
Taux annuel de variation de la population, 2008	0.51	Emploi total civil, 2008 (millions)	775
Densité au km ² , 2008	138	Répartition par secteur, 2008 (%) :	
Villes principales, 2007		Agriculture, sylviculture, pêche	39.6
(millions, population non agricole totale) :		Indust. manufact, mines, serv. publ. et construction	27.2
Shanghai	12.0	Services	33.2
Pékin	9.3		
Chongqing	8.8		
Guangzhou	6.9		
Chengdu	6.0		
Tianjin	5.8		

PRODUCTION

PIB (2008, milliards de CNY)	30 067	Origine du PIB, 2008 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (2008, USD)	3 260	Agriculture, sylviculture, pêche	11.3
PIB par habitant (2008, USD PPA)	5 962	Indust. manufact, mines, serv. publ. et construction	48.6
		Services	40.1
		Formation brute de capital fixe (2008, milliards de CNY)	12 621
		En pourcentage du PIB	42
		Par habitant (USD)	1 368

GOUVERNEMENT

Consommation finale des administrations publiques, (2008, en pourcentage du PIB)	13.5
Dépenses des administrations publiques – centrale, locales et sécurité sociale (2008, en pourcentage du PIB)	26.1
Recettes des administrations publiques – centrale, locales et sécurité sociale (2008, en pourcentage du PIB)	27.2

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, (2008, en pourcentage du PIB)	32.9	Importations de biens et services, (2008, en pourcentage du PIB)	26.1
Principales exportations (en pourcentage des exportations totales de marchandises) :		Principales importations (en pourcentage des importations totales de marchandises) :	
Équipements de télécommunications	12.5	Machines électriques et semi-conducteurs	19.1
Ordinateurs	11.2	Pétrole et produits pétroliers	14.3
Machines électriques et semi-conducteurs	10.7	Fer et acier	8.8
Habillage	8.4	Instruments spécialisés	5.8

MONNAIE

Unité monétaire : CNY		
	Unité monétaire par USD, moyenne journalière :	
	2007	7.6
	2008	6.9
	Octobre 09	6.8

Résumé

Depuis la première Étude économique de la Chine publiée par l'OCDE en 2005, ce pays a continué de connaître une expansion rapide. L'activité résiste aussi remarquablement bien à la crise mondiale, grâce notamment à une action macroéconomique prompte et vigoureuse. Il est prévu que l'expansion économique se poursuive à moyen terme et que la Chine voie sa part dans l'économie mondiale augmenter encore. Malgré le recul récent de l'excédent de la balance des opérations courantes, certains déséquilibres demeurent, notamment un taux national d'épargne trop élevé, mais les réformes en cours devraient les atténuer au fil du temps. Les réformes structurelles se sont poursuivies sur un large front ces dernières années, l'accent étant de plus en plus mis sur la nécessité d'assurer la cohésion sociale. Malgré tout, des efforts sont en cours ou devront encore être consentis dans plusieurs domaines pour préserver l'amélioration du niveau de vie à plus long terme.

Renforcer le cadre de la politique monétaire. Le cadre de la politique monétaire de la Chine a peu à peu été davantage fondé sur les mécanismes du marché, la croissance monétaire étant le principal objectif intermédiaire. À terme, ce cadre devra accorder une moindre place aux contrôles quantitatifs de la liquidité et une plus grande aux variations des taux d'intérêt. Autoriser une plus grande flexibilité du taux de change et accorder un poids plus grand à un objectif d'inflation permettrait de moduler plus facilement la politique monétaire en fonction des conditions macroéconomiques intérieures.

Poursuivre l'ouverture des marchés de capitaux. Les institutions financières chinoises sont aujourd'hui généralement plus fortes et mieux réglementées qu'il y a quelques années et le secteur financier s'ouvre petit à petit. Cependant, d'autres réformes sont nécessaires, y compris la hausse des plafonds en matière d'investissement étranger dans ce secteur, l'expansion du marché des obligations de sociétés, la création d'un système formel d'assurance des dépôts pour les banques commerciales et le renforcement de la capacité de surveillance. De plus, une vigilance continue s'impose pour éviter une accumulation de prêts susceptibles d'être peu productifs.

Réduire les obstacles sur les marchés de produits. La concurrence est aujourd'hui robuste dans nombre de secteurs, mais les obstacles sur les marchés de produits restent globalement élevés, ce qui risque de freiner la croissance à plus long terme. La concurrence et les gains de productivité peuvent être favorisés par un assouplissement des liens traditionnels entre les entreprises d'État et les autorités centrales, la réduction des charges administratives, la possibilité d'une plus grande implication du secteur privé dans les secteurs de réseau et la diminution des obstacles à l'investissement direct de l'étranger dans les services.

Unifier les filets de sécurité sociale. Des réformes ambitieuses ont été lancées dans la sphère sociale ces dernières années et des progrès tangibles ont déjà été réalisés, notamment en ce qui concerne l'éducation et la couverture du filet de sécurité sociale, à l'exception cependant des migrants non déclarés. Pour progresser davantage, il faudra remédier à la fragmentation persistante de l'aide sociale et des systèmes de retraite et de santé et favoriser dans le même temps une plus grande solidarité budgétaire dans l'ensemble du pays.

Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. *Le marché du travail est résistant mais segmenté. Le système d'enregistrement et les restrictions qu'il implique pour l'accès des migrants aux services sociaux font obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et devraient être peu à peu assouplis.*

Consolider les régimes de retraite. *Pour assurer des taux de remplacement suffisants aux retraités, il faudra qu'une plus grande partie du coût des retraites, notamment dans les zones rurales, soit supportée par l'administration centrale et que l'âge de départ à la retraite soit relevé.*

Progresser encore dans la réforme des soins de santé. *Progresser vers des soins de santé universels, sûrs, abordables et efficaces exige qu'un plus grand rôle soit accordé aux soins primaires, que les hôpitaux soient gérés de façon plus efficace, que certains prix relatifs soient modifiés, que le personnel soit mieux formé et, en fin de compte, que les différents systèmes d'assurance soient fusionnés.*

Évaluation et recommandations

La Chine résiste remarquablement bien à la crise mondiale et sa place dans l'économie mondiale devrait encore grandir

Depuis la première *Étude économique de la Chine*, établie par l'OCDE en 2005, l'économie chinoise a continué de connaître une expansion rapide, en grande partie sous l'effet du développement du secteur privé. Les exportations ont été durement touchées par la crise mondiale et l'activité s'est fortement ralentie en 2008. Cependant, des actions promptes et vigoureuses, ainsi qu'un ajustement rapide du marché du travail, ont contribué à un redressement de la croissance au deuxième trimestre 2009, plaçant la Chine en tête de la reprise mondiale. À terme, l'importance de la Chine dans l'économie mondiale va encore s'accroître, tout comme le niveau de vie dans le pays. En fait, la Chine se place déjà au deuxième rang mondial pour la taille de l'économie à parité de pouvoir d'achat, et elle devrait bientôt atteindre le même rang aux taux de change du marché. Son secteur manufacturier est déjà le deuxième au monde et elle est aussi le principal exportateur mondial de marchandises. La croissance se poursuivra vraisemblablement, principalement grâce à l'investissement et à une réduction tendancielle des activités agricoles à faible productivité, le taux d'urbanisation, proche de 50 %, continuant sa progression. La population active ne devrait pas augmenter beaucoup, mais les niveaux de formation ont grimpé depuis le début des années 80, ce qui soutiendra la croissance de la productivité à l'avenir.

La politique macroéconomique a contribué à limiter l'ampleur du ralentissement

Face à la chute spectaculaire des exportations à la fin de 2008, des leviers monétaires et budgétaires ont été utilisés en Chine, de façon encore plus énergique que dans nombre de pays de l'OCDE. Du côté monétaire, les taux d'intérêt directs ont été réduits en différentes étapes, tout comme les ratios de réserve requis. Dans le même temps, l'appréciation progressive du renminbi par rapport au dollar, qui s'était amorcée au milieu de 2005, a été stoppée, ce qui a entraîné une dépréciation importante du taux de change effectif. Par ailleurs, plusieurs restrictions applicables en matière de crédit, mises en place lorsque l'économie était en surchauffe, ont été assouplies. Du côté budgétaire, la faiblesse de la dette publique et un important excédent budgétaire ont facilité l'introduction d'un programme de relance massif. Il est difficile de quantifier précisément l'impulsion budgétaire additionnelle totale, car certaines dépenses et réductions d'impôts étaient déjà programmées, mais elle surpasse largement les réponses budgétaires de nombre de pays de l'OCDE, en valeurs absolue et relative. Une grande partie de l'action de stimulation revêt

la forme de dépenses supplémentaires au titre du transport, de l'énergie et d'autres infrastructures de réseau, où les besoins restent indéniables. Certaines nouvelles dépenses sont aussi consacrées aux programmes sociaux, notamment dans le secteur de la santé, et dans une certaine mesure, dans celui de la protection de l'environnement, où une action est indispensable pour assurer une croissance durable. L'administration centrale ne devrait financer qu'une partie des mesures de relance, les administrations locales, les banques et les entreprises d'État finançant le reste. Dans ce contexte, le crédit s'est envolé au premier semestre 2009. Il est jugé important que les ressources ainsi investies génèrent une rentabilité suffisante à terme.

Des déséquilibres demeurent mais des mesures sont prises pour les résorber

L'épargne et l'investissement sont depuis longtemps très élevés en Chine. Ces dernières années, l'épargne nette des ménages comme de l'État s'est encore accrue, ce qui a conduit à un gonflement de l'excédent de la balance des opérations courantes, qui a atteint plus de 10 % en pourcentage du PIB en 2007. Les importations ayant mieux résisté que les exportations durant le ralentissement mondial, notamment grâce à l'action de stimulation macroéconomique, cet excédent devrait se contracter pour tomber aux alentours de 5½ pour cent du PIB d'ici à 2010 et la croissance économique devrait se redresser pour dépasser 10 %. Dans le même temps, l'épargne publique devrait diminuer, ce qui est une évolution bienvenue. En fait, ces dernières années, la plupart des observateurs n'ont pas bien apprécié l'importance des excédents budgétaires des administrations publiques, notamment parce que le système de sécurité sociale n'est pas intégré dans le budget national. Plus généralement, la qualité et la pertinence des données sur les finances publiques seraient améliorées par la publication de données financières agrégées pour toutes les sociétés d'infrastructure d'aménagement urbain ainsi que par une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds provenant de la vente des droits d'usage de la terre (qui ont représenté plus de 5 % du PIB en 2007). L'épargne des ménages pourrait aussi se tasser progressivement à mesure que la couverture et les taux de remplacement du filet de sécurité sociale définis au sens large augmentent, rendant moins nécessaire l'épargne de précaution. L'approfondissement des marchés du crédit aux ménages et le vieillissement de la population pourraient aussi aller dans la même direction. D'autres déséquilibres et tensions demeurent, comme la persistance d'une capacité inefficace dans certains secteurs de l'industrie lourde et de graves atteintes à l'environnement. Sur ces deux fronts, les pouvoirs publics ont récemment fait des annonces, concernant en particulier leur intention d'encourager une plus grande efficacité dans l'utilisation de l'énergie. Se rapprocher davantage d'une tarification du marché pourrait contribuer à créer les bonnes incitations dans ce domaine.

Le niveau élevé des dépenses sociales doit être préservé

À terme, lorsque les programmes de relance budgétaire en cours seront démantelés, il importera d'éviter que ne se reconstituent des excédents budgétaires. La solidité de la position budgétaire de la Chine faisait des envieux à la veille de la crise économique mondiale et cela continuera d'être le cas d'ici à 2010-11, même avec un niveau plus élevé de dépenses publiques. Pour soutenir les réformes sociales qui ont été lancées ou qui sont

nécessaires dans des domaines comme l'éducation, l'aide sociale, les retraites et la santé, il faudra continuer de privilégier dans la composition des dépenses publiques une augmentation des investissements au titre du capital humain et des transferts sociaux, avec une meilleure redistribution au niveau national. Un accroissement des dépenses publiques pour l'éducation en particulier peut contribuer à la fois à stimuler la productivité et à réduire l'inégalité.

Il convient de moderniser encore le cadre de la politique monétaire

Le cadre de la politique monétaire chinoise est peu à peu passé d'un système administratif planifié à un régime davantage fondé sur le marché, la croissance monétaire étant le principal objectif intermédiaire. Au cours de cette transition, certains taux d'intérêt ont été libéralisés, devenant ainsi plus réactifs aux signaux du marché, et les instruments de la politique monétaire ont été modernisés. La banque centrale exerce aujourd'hui un contrôle considérable sur les taux d'intérêt à court terme sur le marché interbancaire et une plus grande influence sur les taux à long terme par le biais de la structure des échéances. À terme, le cadre opérationnel de la banque centrale doit accorder moins d'importance aux contrôles quantitatifs de la liquidité et davantage aux variations des taux d'intérêt. Les taux de référence pour les dépôts et les prêts aux banques commerciales perdent de l'intérêt dans la conduite de la politique monétaire et devraient progressivement être retirés. Le secteur bancaire s'est déjà considérablement réformé et l'économie est beaucoup plus réactive aux mesures fondées sur le marché : l'investissement au niveau des entreprises est plus sensible aux variations des taux d'intérêt et les modifications des pressions de la demande globale exercent une plus forte influence sur l'inflation. Dans ces conditions, le mécanisme de transmission est devenu plus efficace en Chine et la politique monétaire peut jouer un plus grand rôle pour encourager la stabilité. Cependant, le régime de change actuel limite l'efficacité de ce mécanisme en empêchant la valeur de la monnaie de s'ajuster pour compenser les chocs macroéconomiques. Laisser une plus grande souplesse en matière de change et accorder davantage de poids à l'objectif d'inflation – tout en veillant au prix des actifs – donneraient à la banque centrale une plus grande marge de manœuvre pour adapter la politique monétaire aux conditions macroéconomiques intérieures et réduire les coûts et les risques de la stérilisation des entrées de devises. Par ailleurs, il faut s'attendre en tout état de cause à une appréciation du taux de change réel à moyen terme dans une économie où le processus de rattrapage est rapide.

Les réformes du secteur bancaires et des marchés de capitaux doivent être poursuivies

Beaucoup d'avancées ont été faites dans la mise en œuvre des principales réformes financières, y compris celles examinées dans l'Étude précédente. Ce progrès a été facilité par l'expansion économique vigoureuse et, associé à une exposition limitée aux actifs étrangers toxiques, a permis aux banques chinoises de bien résister jusqu'ici au ralentissement mondial de l'activité. La récente envolée du crédit, toutefois, fait craindre des emprunts imprudents par les sociétés d'infrastructure des collectivités locales ainsi qu'une résurgence des prêts improductifs. Les institutions financières ont élargi la portée de leurs activités, le crédit aux ménages et à la consommation s'est accru rapidement et de

nouveaux instruments et facilités financiers ont été mis en place. Les structures de gouvernance des entreprises et les systèmes de gestion des risques des banques commerciales ont été améliorés. Les restrictions applicables à la négociation en Bourse des actions détenues par l'État et les personnes morales ont été assouplies et les institutions du marché des titres ont été modernisées. Conjointement avec la nouvelle possibilité donnée aux banques de prêter pour des fusions et acquisitions, ces évolutions pourraient créer un marché du contrôle des entreprises. Cependant, il n'y a eu jusqu'ici que peu d'exemples de négociation effective des nouvelles actions échangeables. Des efforts sont aussi faits pour améliorer l'accès au crédit de segments encore mal desservis, notamment les petites et moyennes entreprises et les zones rurales. Des mesures ont été prises pour assouplir les contrôles sur les flux internationaux de capitaux et les établissements financiers chinois sont de plus en plus présents dans les pays de l'OCDE et d'autres pays étrangers, bien que la libéralisation ait été lente et que la part des participations étrangères au capital de ces établissements reste très peu importante.

À long terme, le développement du système financier sera vraisemblablement conditionné par les décisions qui seront prises en matière de réformes économiques au sens large, par exemple dans le domaine des retraites. Si, dans l'avenir immédiat, les participations de l'État sont sans doute appelées à prédominer dans le système financier, le rythme auquel cette situation doit évoluer à mesure que le secteur privé se développe est une question d'importance majeure. Le relèvement des plafonds applicables aux investissements étrangers dans les banques et les autres établissements financiers devrait inciter ceux-ci à améliorer leur gouvernance et à renforcer leurs capacités administratives et techniques et faciliterait leur expansion internationale. Cette mesure permettrait aussi de mettre en lumière la nécessité générale, dans le sillage de la crise financière mondiale, de doper le capital bancaire et d'améliorer la gestion des risques. Bien que le marché obligataire se soit développé, l'émission d'obligations de sociétés reste relativement peu importante. L'établissement d'un système formel d'assurance des dépôts contribuerait à égaliser les conditions de concurrence entre les grandes et les petites banques commerciales. Le renforcement de la capacité de la Commission de réglementation bancaire d'effectuer des examens réguliers sur place pour un plus grand nombre de banques commerciales devrait contribuer à accélérer la mise en œuvre des réformes bancaires.

La concurrence sur les marchés de produits s'est intensifiée, mais de nouvelles réformes de la réglementation sont nécessaires

Au cours de trois décennies de libéralisation, marquées notamment par l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, les marchés de produits chinois sont devenus de plus en plus compétitifs et les forces du marché sont généralement aujourd'hui les principaux déterminants de la formation des prix et du comportement économique. Un cadre pour la politique de la concurrence a été établi et la réglementation des entrées et sorties d'entreprises s'est améliorée. Les réformes administratives ont renforcé la capacité de l'administration centrale de superviser une économie de marché et la réglementation est désormais moins tributaire des interventions microéconomiques et davantage axée sur les conditions-cadres, même si la politique industrielle mise en œuvre dans le contexte de la crise économique mondiale s'inscrit dans dix plans sectoriels. En outre, d'après la première cuvée d'indicateurs de l'OCDE sur l'ampleur des interventions publiques sur les

marchés des produits en Chine, il apparaît que ces interventions restent généralisées, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, et se situent à peu près au même niveau qu'en Russie. Cette situation pourrait peser davantage sur la croissance à mesure que l'économie se développe. Le relâchement des liens traditionnels entre les entreprises d'État et le gouvernement est un objectif permanent, qui pourra être réalisé de façon optimale en réduisant encore la taille du secteur public, et en particulier le nombre des petites entreprises de ce secteur. Réduire les goulets d'étranglement administratifs, favoriser davantage l'implication du secteur privé dans les industries de réseau et diminuer les obstacles à l'investissement direct de l'étranger dans les services sont d'autres actions qui stimuleraient à terme la concurrence et la croissance de la productivité.

Des réformes sociales majeures ont été entreprises, mais les filets de sécurité restent trop fragmentés

Assurer un degré suffisant de cohésion sociale et de stabilité dans l'ensemble du pays a été et restera l'une des principales finalités de la politique publique en Chine. Cela améliorera l'efficacité et les perspectives d'une croissance économique robuste et, en tout état de cause, il s'agit du résultat souhaitable d'une expansion économique rapide. De nombreuses réformes ambitieuses ont donc été lancées dans la sphère sociale ces dernières années et des progrès tangibles ont déjà été réalisés. En particulier, la couverture du filet de sécurité sociale s'est élargie, beaucoup moins toutefois pour les migrants non déclarés, qui représentent probablement plus de 40 % de l'emploi total dans les zones urbaines. Cependant, pour que d'autres progrès décisifs majeurs soient possibles, il faudra remédier à la fragmentation persistante du marché du travail et des systèmes d'éducation, de protection sociale, de retraite et de santé, que certaines des réformes récentes ont en fait accentuée. Des améliorations majeures sont aussi nécessaires dans l'administration des prestations, notamment l'indemnité minimale de vie, qui ne permet pas de réduire la pauvreté autant qu'elle le pourrait. La nécessaire unification des dispositifs de protection sociale devrait transférer les responsabilités pour les soins de santé et les retraites des villes aux provinces, puis au niveau national. Un système national devrait se caractériser par une grande solidarité budgétaire entre les régions du pays, mais pas par des droits uniformes, ceux-ci devant dépendre des conditions locales et/ou des antécédents personnels. Cela faciliterait beaucoup la mobilité de la main-d'œuvre, à la fois des zones rurales vers les villes et d'une ville à l'autre. D'importantes nouvelles migrations sont nécessaires pour soutenir la croissance et l'urbanisation.

Tandis que l'inégalité des revenus a peut-être cessé de s'accroître, les disparités régionales demeurent profondes

Grâce en partie aux diverses réformes sociales lancées au cours de la dernière décennie, on observe des signes encourageants d'un essoufflement de l'augmentation tendancielle au niveau national de l'inégalité des revenus observée ces dernières années. Une série de nouveaux indicateurs donnent à penser que cette inégalité pourrait même avoir reculé quelque peu à certains égards. En particulier, les disparités de revenu entre les provinces ont eu tendance à diminuer légèrement ces dernières années, en partie sous l'effet des migrations, qui dopent les revenus dans les zones les plus pauvres, par le biais de l'envoi

de fonds de travailleurs migrants, et tendent à augmenter les salaires des travailleurs restés sur place. Cela étant, l'inégalité géographique demeure très importante par rapport à la norme internationale, malgré le plan de développement visant à encourager le développement de l'ouest du pays, peu peuplé et sous-développé. L'une des raisons du peu de succès remporté à cet égard est que l'essentiel des dépenses au titre de cette politique sont consacrées depuis longtemps à de grands projets à forte intensité capitaliste destinés à acheminer les ressources naturelles vers les zones côtières. Il faut accorder une plus grande priorité à l'éducation, en particulier dans les établissements du deuxième cycle du secondaire, afin de renforcer le capital humain et de réduire à terme les écarts de revenu, ainsi qu'au développement de l'entrepreneuriat privé.

Le marché du travail a bien résisté ces deux dernières années

Le marché du travail s'est révélé remarquablement résistant face au ralentissement de l'activité économique, malgré l'ampleur des licenciements intervenus il y a un an et les craintes correspondantes d'un chômage massif. L'emploi s'est contracté durant quelques mois à la fin de 2008 et au début de 2009, mais depuis il a recommencé de progresser, bien qu'à un rythme moins dynamique. Les migrants ayant perdu leurs emplois en grand nombre fin 2008 avaient presque tous retrouvé de nouveaux emplois en zone urbaine au milieu de 2009, mais pas nécessairement sur le même lieu de travail. Ce revirement, qui est beaucoup plus rapide que dans la plupart des pays de l'OCDE, tient au redressement de l'activité ainsi qu'à la modération des salaires, en particulier à l'acceptation par les migrants de réductions importantes de leurs salaires.

De nouvelles lois sur le travail ont été introduites en 2008

Une série de nouvelles lois sur le travail ont été introduites en 2008, remplaçant la législation de 1995, qui devait être adaptée aux réalités du marché. L'objectif a été de mieux protéger les salariés sur un marché qui est aujourd'hui dominé par des employeurs du secteur privé. Cette protection passe par le recours plus systématique à des contrats de travail afin que tous les employeurs respectent les droits fondamentaux des salariés, notamment le versement de la rémunération en temps voulu. Cependant, les pouvoirs publics ont souligné que la législation n'a pas pour objectif de créer l'emploi à vie. La nouvelle législation pourrait aussi accroître les coûts pour les entreprises dans la mesure où elle conduit à une plus grande conformité avec les règles relatives aux salaires minimums, à la durée du travail et à la législation en matière de sécurité sociale. En principe, les salariés auront individuellement plus de facilité à faire reconnaître leurs droits, même si l'exécution de tout jugement correspondant peut se révéler difficile. Comment dans d'autres domaines, la mise en œuvre effective de la nouvelle législation et des règlements d'application revêt une importance cruciale. À l'heure actuelle, les inspecteurs du travail n'ont guère de moyens de pénaliser les entreprises. Pour l'heure, la protection *de facto* de l'emploi est bien moindre que la protection prévue en droit, avec une prépondérance des contrats à durée déterminée soumis à peu de restrictions. Dans la mise en œuvre des nouvelles lois, il importera d'éviter des contrats trop rigides, qui ne feraient qu'enraciner le dualisme du marché du travail.

La segmentation du marché du travail freine la mobilité de la main-d'œuvre et doit être réduite

Si les restrictions liées au système d'enregistrement de l'état civil (*hukou*) ont été assouplies au fil du temps, notamment dans les régions continentale et occidentale, elles conduisent encore à une segmentation du marché du travail, empêchant la mobilité géographique et divisant les familles. Dans les grandes villes, les migrants peuvent maintenant s'enregistrer comme résidents temporaires mais n'ont pas les mêmes droits que les résidents permanents. Les pouvoirs publics mettent en avant le fait que les enfants des migrants doivent être scolarisés dans les villes, mais, en réalité, une grande partie de ces enfants restent dans le lieu d'origine avec leurs grands-parents et les règlements continuent de stipuler que les examens d'admission à l'université doivent être passés dans la localité du *hukou* de l'étudiant, sur la base du programme de cours local. Il est nécessaire de démanteler progressivement le système d'enregistrement local pour mettre fin non seulement à la distinction entre les populations rurale et urbaine dans une localité, mais aussi aux distinctions entre les localités et les provinces. Davantage de programmes pilotes devraient être lancés dans les grandes villes de l'est pour assouplir les règles d'enregistrement local et faciliter ainsi l'accès aux avantages sociaux, comme l'éducation, les logements locatifs aidés et l'assurance médicale locale, sur la même base que les résidents locaux. Des subventions complémentaires des administrations centrales et provinciales pourraient être nécessaires à cet effet. D'autres modifications parallèles pourraient aussi se révéler indispensables. En particulier, une compensation raisonnable doit être versée aux détenteurs des droits d'usage de la terre, lorsque ces droits sont acquis par l'État.

Les réformes des régimes de retraite n'ont réglé qu'une partie des problèmes auxquels est confrontée une population vieillissante

La population de la Chine vieillit rapidement, en raison de la faiblesse des taux de fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie. Du fait de la poursuite de l'émigration des cohortes jeunes vers les zones urbaines, le taux de dépendance économique des personnes âgées augmentera encore plus dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les régimes de retraite sont très disparates d'une région à l'autre du pays, avec des régimes divers et segmentés dans les zones urbaines, des taux de remplacement faibles et une retraite différée dans les zones rurales et des règles spéciales applicables aux retraites des agents de la fonction publique. Il en résulte des problèmes d'efficacité, car la mobilité de la main-d'œuvre est freinée, et des problèmes d'équité, dans la mesure où l'expérience professionnelle dans un secteur n'est pas prise en compte dans le calcul de la retraite une fois que l'individu part ailleurs. En zone urbaine, les retraites ont fait l'objet d'une réforme paramétrique vers le début du millénaire et de nouveau en 2005. Dans les deux cas, les prestations ont été réduites. En outre, un certain regroupement géographique a aussi été introduit. Néanmoins, les taux de cotisation sont faibles dans les zones qui connaissent un accroissement démographique rapide du fait des migrations et beaucoup plus élevés dans les villes, où la base industrielle est en déclin et où se trouve une proportion importante de personnes âgées. Des mesures ont aussi été prises en 2005 pour étendre la couverture des travailleurs indépendants et des individus exerçant des formes d'emploi flexibles. Un nouveau régime de retraite pour les zones rurales a été annoncé au

milieu de 2009 et des dispositions pour couvrir les migrants ont été proposées. Certaines des réformes récentes ont accru la fragmentation, alors que d'autres, notamment celles prévoyant un plus grand regroupement géographique, n'ont pas été pleinement mises en œuvre. En outre, en vertu des règles actuelles, les taux de remplacement effectif sont très faibles et devraient diminuer encore, tant pour les résidents ruraux que pour les résidents urbains. Cette tendance pourrait être difficile à soutenir, car les personnes âgées ont de moins en moins de chances de vivre avec leurs descendants. Par ailleurs, étant donné que la majeure partie de la population âgée sera vraisemblablement concentrée dans les campagnes, une grande partie de la charge supplémentaire sera supportée par les administrations locales, dont un grand nombre gèrent des zones pauvres aux ressources insuffisantes.

Il faut regrouper progressivement les divers régimes de retraite et relever l'âge moyen de départ à la retraite

Ces problèmes peuvent être réglés en consolidant les divers régimes, en transférant une plus grande partie du coût des pensions rurales à l'administration centrale, en regroupant les cotisations de retraite au niveau national et en relevant l'âge de la retraite. Même si des régimes différents sont appelés à persister pour les diverses catégories de travailleurs (distinction entre salariés et travailleurs indépendants, en particulier), chaque régime devrait être unifié au niveau géographique au fil du temps, premièrement au niveau provincial puis au niveau national. Ce faisant, la distinction entre résidents ruraux et résidents urbains devrait être éliminée, conformément à la suppression recommandée du système d'enregistrement de la population au niveau local. L'âge de la retraite est actuellement très bas, et pour assurer la viabilité à long terme du système de retraite il faudrait en temps utile le relever progressivement, au moins en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE. Pour l'heure, il n'est pas nécessaire de préfinancer les obligations publiques futures au titre des retraites, car l'épargne nationale est déjà très élevée.

Des progrès réels mais incomplets ont été réalisés en matière de soins de santé

À de nombreux égards, les résultats du secteur de la santé se sont considérablement améliorés ces dernières décennies, pour une grande partie grâce à la quasi-éradication de certaines maladies infectieuses traditionnelles. Globalement, ces résultats ne sont pas très différents de ceux observés dans les pays de l'OCDE à faible revenu, comme le Mexique et la Turquie, malgré des revenus plus faibles en Chine. En outre, la situation sanitaire varie beaucoup entre les différentes régions du pays et, en général, les taux de décès dus à des maladies chroniques ont augmenté, notamment en raison des changements des modes de vie, y compris une consommation accrue de tabac. Une amélioration des résultats sanitaires exigera qu'une solution soit trouvée aux nombreux déséquilibres et problèmes d'incitation dont souffre le système de santé, dans un contexte de rapide augmentation de la demande de soins. Les soins de santé sont de plus en plus assurés par des organismes publics et les hôpitaux absorbent une part croissante des financements publics, au détriment des soins primaires. Le nombre de médecins s'est accru rapidement, mais leurs

niveaux de qualification sont souvent modestes et leur répartition géographique ne correspond pas aux besoins locaux. Les budgets des hôpitaux et la rémunération des médecins hospitaliers sont en partie fondés sur les produits pharmaceutiques qu'ils prescrivent et vendent, dont les prix sont réglementés et impliquent des subventions croisées considérables. Dans ce contexte, les dépenses médicales restant à la charge des ménages se sont envolées. Beaucoup de ces problèmes sont reconnus depuis longtemps et, depuis 2003, l'administration a lancé plusieurs réformes pour y remédier, notamment l'introduction de nouveaux systèmes d'assurance-maladie en zones urbaines et rurales. Ainsi, la couverture et l'utilisation des installations médicales se sont considérablement accrues, sauf pour les migrants. Malgré tout, le coût des maladies graves ou chroniques entraîne ceux qui en souffrent dans la pauvreté, notamment dans les régions les plus démunies. Étant donné que le regroupement des risques au niveau national reste limité, il est souvent impossible d'assurer aux patients les taux de remboursement auxquels ils ont légalement le droit.

Une série de réformes ambitieuses des soins de santé sont introduites, mais il faudrait sans doute faire davantage

Une nouvelle série de réformes ont été annoncées en avril 2009, afin d'instaurer d'ici à 2020 des soins de santé universels, sûrs, abordables et efficaces. Ces réformes impliquent des dépenses supplémentaires de 850 milliards de renminbi sur la période 2009-11 (soit l'équivalent de 0.8 % du PIB). Bien que ce chiffre soit important, il ne représente qu'un acompte sur les dépenses supplémentaires qui seront nécessaires dans le secteur de la santé à long terme. Parmi ces réformes figurent des investissements dans l'infrastructure médicale, la généralisation de la couverture d'assurance, une plus grande priorité accordée à la prévention, le recyclage des médecins les moins qualifiés, un nouveau système applicable aux médicaments essentiels et une réorganisation de grande ampleur, y compris des budgets hospitaliers. Il faudra veiller à ce que les soins primaires jouent un plus grand rôle dans les services de santé, afin de réduire le nombre excessivement élevé de patients allant dans les hôpitaux pour des problèmes de santé mineurs. Il importera aussi que les hôpitaux soient gérés de manière plus efficace, avec des structures moins hiérarchiques, et que le lien entre la rémunération et les prescriptions soit abandonné. Les remboursements effectués par le système d'assurance doivent aussi refléter les coûts effectifs. De fait, l'impuissance à résoudre ces problèmes du côté de l'offre risquerait de réduire l'efficacité d'une amélioration de la couverture d'assurance, comme l'ont constaté nombre de pays. Il faudra aussi modifier les prix relatifs, en offrant aux médecins des salaires plus attrayants, en diminuant les distorsions dans le prix des produits pharmaceutiques et en relevant les taxes et les prix pour le tabac. Une fois atteinte une couverture quasi universelle, y compris des migrants sur leur lieu de résidence plutôt que sur leur lieu d'origine, les différents systèmes d'assurance devraient être fusionnés et une plus grande partie de leur financement devrait être assurée par l'administration centrale.

*Des réformes structurelles continues
contribueront à rehausser le niveau de vie
et à atténuer les déséquilibres macroéconomiques*

En résumé, la Chine a lancé de multiples réformes qui commencent à porter leurs fruits, en étayant la demande intérieure face à la récession mondiale, en travaillant à réduire les déséquilibres macroéconomiques internes et externes et en restructurant l'économie nationale. Dans nombre de pays, la mise en route de réformes structurelles implique des arbitrages douloureux entre les coûts à court terme et les gains à long terme, d'autant plus que les finances publiques ne permettent pas d'entreprendre ces réformes sans les compenser par des mesures budgétaires restrictives. Au contraire, la Chine a la chance de disposer de marges de manœuvre pour mener des réformes sociales ambitieuses et continues, dont le financement peut aider à modérer un taux d'épargne nationale excessivement élevé. En accélérant les dépenses sociales au moment même où l'investissement public retrouve des niveaux plus normaux, la Chine profitera d'un niveau de vie plus élevé et d'une cohérence sociale interne plus forte, et contribuera à rendre l'économie mondiale plus harmonieuse.

Chapitre 1

Réalisations, perspectives et enjeux

L'expansion économique spectaculaire de la Chine, qui s'est poursuivie ces dernières années, a entraîné une remarquable amélioration du niveau de vie. Le ralentissement associé à la crise financière et économique mondiale a été contenu par d'importantes mesures de relance budgétaire et monétaire, qui ont eu pour effet de doper la demande intérieure. L'excédent de la balance courante se résorbe certes un peu, mais des déséquilibres macroéconomiques subsistent, en particulier un fort taux d'épargne nationale. L'une des principales mesures d'ajustement à venir consistera à abaisser durablement l'épargne des administrations publiques. Les réformes sociales en cours pourraient bien y concourir, sous réserve qu'elles reçoivent un financement adéquat du gouvernement central. La rapide urbanisation imposera une plus forte mobilité de la main-d'œuvre, laquelle nécessitera le démantèlement progressif du système encore rigide du hukou (permis de résidence) et des inégalités dans les droits à prestations qui l'accompagnent, en ce qui concerne notamment l'éducation, l'aide sociale, les retraites ou les soins de santé. Des services publics plus accessibles et de meilleure qualité concourront également au renforcement de la cohésion sociale. Pour préserver une croissance économique vigoureuse au-delà de la reprise actuelle, il importera de poursuivre la libéralisation des marchés des produits et des capitaux.

Au cours des cinq années qui ont précédé 2008, l'économie chinoise a connu une croissance sans précédent, de l'ordre de 11 % par an en moyenne, avant la révision en hausse du PIB par suite du deuxième recensement économique (encadré 1.1). Si cette expansion s'est tassée durant l'année 2008, la Chine a remarquablement su tempérer la crise économique mondiale et se trouve aujourd'hui aux avant-postes de la reprise. Sur le plan structurel, les mécanismes du marché et le secteur privé continuent leur montée en puissance, comme le laissait prévoir la première *Étude économique de la Chine* réalisée par l'OCDE (OCDE, 2005). La présente *Étude* renseigne sur l'étendue des progrès réalisés ces dernières années, notamment l'impressionnante amélioration du niveau de vie, et met en lumière quelques-uns des enjeux auxquels la Chine se trouve aujourd'hui confrontée.

Le présent chapitre met l'accent sur les déséquilibres macroéconomiques internes et externes, et sur la façon dont les mesures macroéconomiques ont contribué récemment à y porter remède en atténuant l'impact du ralentissement mondial. La question de la gestion macroéconomique est traitée en détail au chapitre 2, qui examine la politique monétaire et les options de réforme. L'*Étude* s'intéresse ensuite aux marchés de capitaux et de produits, en se basant sur l'analyse présentée dans la première *Étude*. La structure et la performance de ces marchés au rôle essentiel ont continué d'évoluer de façon à accompagner le développement de l'économie dans son ensemble, mais de nouvelles réformes s'imposent.

Parallèlement à l'évolution de l'économie vers le marché, il est nécessaire de renforcer les politiques sociales. L'*Étude* se poursuit donc par un examen des inégalités de revenu et s'attache à déterminer en quoi elles sont influencées par la nature des politiques régionales et sociales. C'est ce qui sert de contexte à une analyse de fond des politiques suivies dans trois domaines ayant une incidence directe sur le bien-être : les marchés du travail, la sécurité du revenu des personnes âgées et la santé. Dans chacun de ces domaines, le fossé villes/campagnes, et les moyens d'y remédier, constituent un fil directeur.

Encadré 1.1. **Deuxième Recensement Économique : la taille de l'économie chinoise a augmenté**

La présente *Étude* avait été finalisée lorsqu'ont été publiés les premiers résultats du deuxième recensement économique des industries secondaires et tertiaires en Chine. Par suite de la découverte de nouvelles entreprises et d'une mesure plus précise de la production des entreprises existantes, le niveau du PIB nominal en 2008 a été augmenté de 4.4 %. Le secteur des services a représenté près de 80 % de cette révision en hausse. Alors que le taux de croissance du PIB réel en 2008 a été révisé en hausse à 9.6 % au lieu de 9.0 %, les chiffres du PIB réel et nominal pour la période 2005-2007 n'ont pas été présentés dans les données initiales. C'est pourquoi les statistiques du PIB avant le recensement économique sont utilisées tout au long de la présente *Étude*.

Préserver une croissance vigoureuse

Le niveau de vie s'est rapidement amélioré

L'amélioration du niveau de vie a été étonnamment rapide en Chine. Selon les estimations, la croissance de la consommation réelle des ménages a été parmi les plus rapides du monde, atteignant 9.6 % par an dans les cinq ans qui ont précédé 2008, soit près de deux points de plus qu'au cours de la précédente période quinquennale. Cela étant, la consommation reste faible au regard du niveau qu'elle atteint dans les économies avancées. En 2008, la consommation privée par habitant, mesurée en termes de parité de pouvoir d'achat, s'établissait à seulement un dixième du niveau moyen observé dans la zone OCDE et entre un cinquième et un quart de son niveau dans les pays de l'OCDE à faible revenu comme le Mexique et la Turquie.

L'accroissement des biens de consommation durables détenus par la population atteste de la progression de la consommation privée globale (tableau 1.1). Dans les zones urbaines, les ménages chinois sont désormais bien équipés en appareils électriques. La quasi-totalité des logements urbains sont dotés d'une machine à laver et d'au moins un climatiseur, un téléviseur et un téléphone portable, tandis que les fours à micro-ondes et les ordinateurs sont de plus en plus courants. La taille d'un appartement en zone urbaine a augmenté de près d'un tiers depuis le début des années 2000 pour atteindre 65 mètres carrés pour une famille moyenne de trois personnes. Dans les foyers urbains du décile de revenu supérieur,

Tableau 1.1. **Le niveau de vie et son amélioration**

	Milieu rural	Milieu urbain	Ménages urbains du décile supérieur	Milieu rural	Milieu urbain	Ménages urbains du décile supérieur
	Nombre d'unités pour 100 ménages en 2008			Croissance 2002-08		
Climatiseur	9.8	100.3	197.2	27.5	11.9	7.4
Automobile	n.d.	8.8	33.0	n.d.	46.9	40.9
Appareil photographique	4.4	39.1	82.0	4.8	-2.0	0.4
Téléviseur couleur	99.2	132.9	165.0	8.6	0.8	0.5
Ordinateur	5.4	59.3	101.5	30.2	19.2	11.1
Appareil hi-fi stéréo	n.d.	27.4	47.3	n.d.	1.5	2.0
Four à micro-ondes	n.d.	54.6	83.3	n.d.	9.9	3.5
Téléphone portable	96.1	172.0	210.7	38.4	18.3	8.6
Motocyclette	52.5	21.4	17.1	11.0	-0.6	-10.0
Réfrigérateur	30.2	93.6	104.7	12.6	1.2	0.2
Téléphone	67.0	82.0	94.1	8.6	-2.2	-1.6
Caméscope	n.d.	7.1	21.9	n.d.	24.4	20.8
Lave-linge	49.1	94.7	101.8	7.5	0.8	0.0
Lave-vaisselle	n.d.	n.d.	2.1	n.d.	9.8	6.5
		Niveau		Croissance annuelle réelle, en monnaie locale		
Revenu par ménage (USD, taux de change du marché)	2 750	6 609	18 317	7.1	8.7	10.7
Revenu par ménage (PPA)	5 636	11 013	30 522	n.d.	n.d.	n.d.
Consommation par ménage (USD, taux de change du marché)	2 115	4 709	11 332	7.7	7.0	8.8
Consommation par ménage (PPA)	4 334	7 846	18 882	n.d.	n.d.	n.d.
Taux d'épargne	23.1	28.8	38.1	n.d.	n.d.	n.d.

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

être propriétaire d'une voiture devient la norme. De fait, le niveau de revenu moyen des ménages dans ce groupe (mesuré à parité de pouvoir d'achat) est désormais supérieur à celui de 30 % des ménages américains. Toutefois, ce groupe relativement prospère est encore restreint, puisqu'il ne concerne en tout pas plus de 50 millions de personnes.

Le niveau de vie des ménages ruraux est bien moindre. Leur revenu n'est en effet que de 60 % de celui des ménages urbains, compte tenu des disparités du niveau des prix. De plus, la taille moyenne des ménages est nettement plus grande en milieu rural, d'où un revenu par habitant encore plus bas. Cela étant, les biens de consommation durables de base sont assez répandus, en particulier ceux qui se rattachent à la communication, c'est-à-dire les motocyclettes, les téléphones portables et les postes de télévision. La pauvreté a reculé de près de deux tiers dans les quatre années précédant 2007, ne concernant plus que 4 % de la population lorsqu'elle est mesurée sur la base de la consommation en fonction soit du seuil de faible revenu officiel, soit du seuil de pauvreté défini par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2009). La proportion de la population en situation de pauvreté serait encore plus faible si le critère retenu était celui du revenu, étant donné que même les groupes ruraux les plus démunis épargnent une part considérable de leur revenu. De fait, compte tenu des différences observées dans les mesures de la pauvreté en fonction des critères du revenu ou de la consommation, le nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté monétaire aurait fléchi, pour s'établir à moins de 30 millions d'individus, contre 99 millions en 2001. En outre, il subsiste de nombreuses disparités à l'intérieur du pays entre régions, et entre les zones rurales et urbaines. Le chapitre 5, qui étudie l'évolution des inégalités ces dix dernières années et l'impact de certains des programmes mis en œuvre depuis quelques années par les pouvoirs publics, s'applique à évaluer ces disparités.

La fourniture de biens publics s'est considérablement étendue au cours de la période. La densité d'autoroutes a plus que doublé, l'accès à l'eau courante en zone urbaine est presque universel (en 2000, un tiers des ménages urbains n'y avait toujours pas accès) et près des deux tiers des eaux usées sont désormais traitées avant leur évacuation. L'accès au réseau du gaz s'est notablement accru, de sorte que seulement un huitième de la population urbaine n'a pas accès à cette forme d'énergie. Cette évolution pourrait contribuer à une moindre utilisation du charbon pour le chauffage domestique, source de pollution de l'air et d'émissions de CO₂. En dépit de ces améliorations, et si l'utilisation d'installations de désulfuration dans les centrales au charbon se pratiquait en 2008 dans 66 % des centrales, contre seulement 3 % en 2000, la croissance rapide de l'utilisation du charbon a maintenu à un niveau élevé les émissions de dioxyde de soufre et favorisé l'augmentation régulière des émissions de gaz à effet de serre (encadré 1.2).

L'importance de la Chine dans l'économie mondiale s'est également affirmée

Cette croissance économique rapide et durable s'est traduite par une forte augmentation de la part de la Chine dans la production mondiale. Les différences de niveau des prix entre pays rendent difficiles les comparaisons internationales de la valeur de la production. Ainsi, du fait des révisions apportées en 2007 aux parités de pouvoir d'achat, la part de la Chine dans le PIB mondial en 2005 a été révisée en baisse de 40 %, pour s'établir à 9.7 %, en raison d'une sous-estimation du niveau des prix en Chine – comme le laissait entrevoir la première *Étude* de l'OCDE. Les dernières estimations indiquent toutefois que la part de la Chine dans la production mondiale aurait atteint 11.3 % en 2008. Sur la base des prix et taux de change du marché courants, la part de la

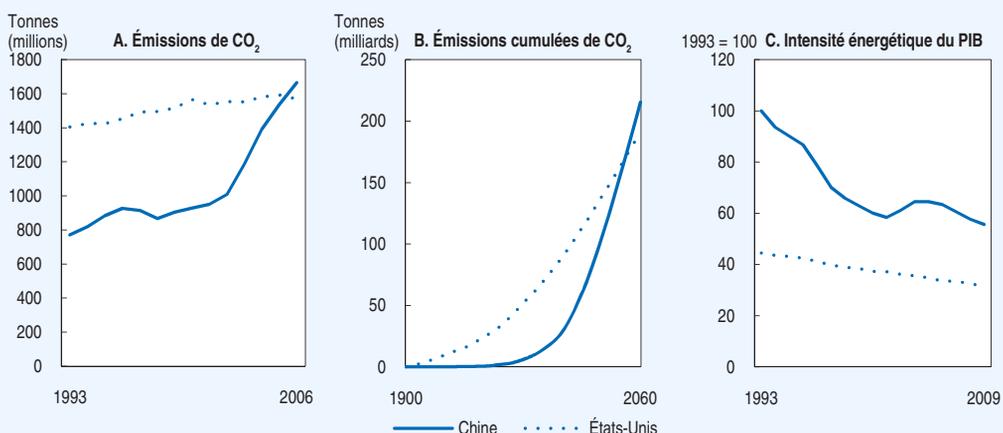
Encadré 1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et lutter contre la pollution

La croissance économique rapide et soutenue, qui a permis de substantiels progrès du niveau de vie de la population, a aussi exercé d'énormes pressions sur l'environnement, du fait surtout de la pollution de l'air et de l'eau (Vennemo *et al.*, 2009). D'après les estimations, la Chine serait devenue le principal émetteur mondial de gaz à effet de serre, même si, en termes de concentrations accumulées, cette première place ne lui reviendra pas avant le milieu du siècle. La quasi-totalité des villes chinoises enregistrent des concentrations élevées de particules dans l'atmosphère, la forme de pollution la plus dangereuse pour la santé humaine. Récemment, les autorités chinoises ont jugé que l'eau de plus de la moitié des rivières et des lacs n'était propre qu'à l'irrigation et à des usages industriels.

Les efforts du gouvernement pour lutter contre la pollution ont principalement porté sur les économies d'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique (Zhou *et al.*, 2009; Wang et Chen, 2010). Après l'envolée de l'intensité énergétique de la production après 2002, le gouvernement s'est fixé pour objectif de l'abaisser de 20 % entre 2005 et 2010 dans le cadre du 11^e Plan. Il a mis en place à cette fin diverses politiques et initiatives intéressant principalement l'industrie, un des principaux responsables de la pollution atmosphérique.

Cette stratégie consiste entre autres à surveiller de plus près la consommation d'énergie dans l'industrie et à faire connaître les produits et techniques permettant de l'économiser. Des objectifs spécifiques ont été fixés pour la fermeture des installations anciennes et les moins performantes dans les industries à forte consommation d'énergie, notamment les aciéries et les centrales électriques, et des financements ont été débloqués pour la rénovation et l'amélioration d'équipements de l'infrastructure industrielle comme les chaudières à charbon. Le nouveau régime de l'impôt sur le bénéfice des sociétés mis en place en 2008 accorde un traitement préférentiel aux investissements dans des mesures d'économie d'énergie et des projets écologiques. De nouvelles normes d'étiquetage et de consommation d'énergie ont été adoptées pour les biens de consommation durables, de même que des normes d'émission plus sévères pour les véhicules (Zhou *et al.*, 2009).

Graphique 1.1. Émissions de CO₂ et intensité énergétique



Note : Les émissions cumulées de dioxyde de carbone entre 1900 et 2060 ont été estimées d'après les données que possède le CDIAC sur les États-Unis et la Chine entre 1900 et 2005 (avant 1900, les émissions sont, par hypothèse, nulles). Les projections au-delà de 2005 sont établies d'après les scénarios de *statu quo* dans les pays de l'OCDE (2009) jusqu'en 2050, après quoi l'on a extrapolé la dernière valeur projetée. L'intensité énergétique est égale à la consommation d'énergie divisée par le PIB réel en dollars constants en PPA.

Source : Base de données du CEIC, NBS, CDIAC, AIE et OCDE.

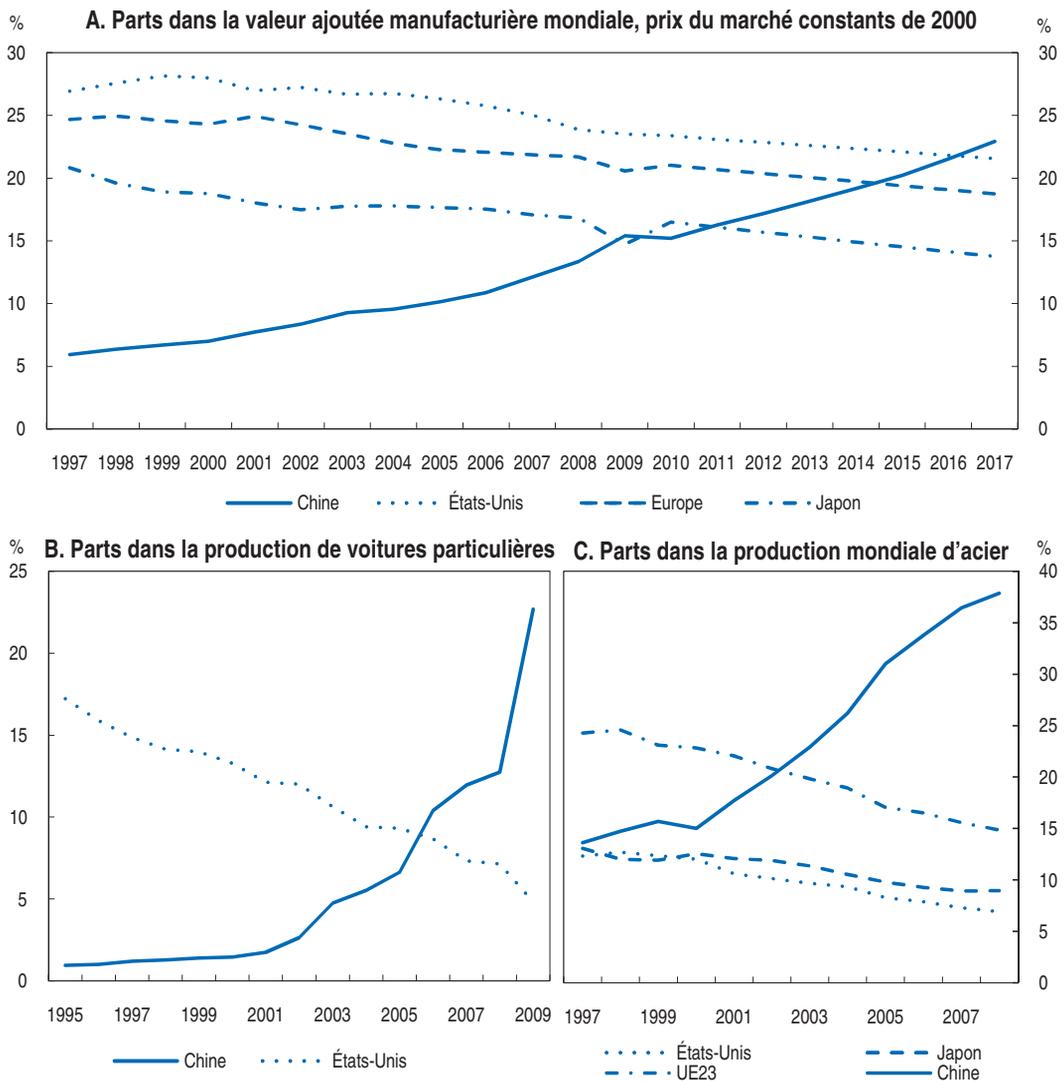
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777143012120>

Encadré 1.2. **Améliorer l'efficacité énergétique et lutter contre la pollution** (suite)

En novembre 2009, le gouvernement a annoncé son intention de réduire les émissions de dioxyde de carbone par unité de PIB à l'horizon 2020 de 40 à 45 % par rapport à 2005. Des efforts majeurs seront déployés pour porter la part de l'énergie renouvelable et du nucléaire dans l'approvisionnement total en énergie de 8 % en 2008 à 20 % en 2020. Étant donné cette montée en puissance des combustibles non fossiles et la réduction de l'intensité des émissions susceptible d'être réalisée entre 2005 et 2010, le gouvernement devrait pouvoir atteindre son objectif de réduction des émissions avec une diminution de l'intensité énergétique de 2 % par an entre 2010 et 2020, soit la moitié du taux attendu entre 2005 et 2010. Les autorités comptent aussi réduire les émissions de carbone et multiplier les puits de carbone en augmentant la superficie des forêts de 40 millions d'hectares en 2020 par rapport à 2005.

Plusieurs réformes permettraient d'abaisser encore l'intensité énergétique et carbonique du pays. Le gouvernement a déjà pris des mesures pour aligner les prix de l'énergie sur les prix internationaux notamment, ceux du charbon et du pétrole. Cependant, les tarifs de l'électricité sont toujours fortement réglementés et restent très inférieurs aux coûts de production, envoyant par conséquent des signaux trompeurs au consommateur. En général, des instruments de marché tels que les taxes sur le carbone ou les systèmes de plafonnement et d'échange pourraient être adoptés. Ces instruments permettent d'atteindre les objectifs visés avec une certaine souplesse, et devraient être beaucoup plus rentables que des obligations contraignantes, sans compter qu'ils constituent des incitations à innover (Herd *et al.*, 2004; Cao *et al.*, 2009). Enfin, abandonner les politiques en faveur des industries manufacturières et de l'investissement dans l'industrie lourde au profit d'activités de services et de modes de consommations moins énergivores apporterait entre autres des avantages environnementaux.

Chine dans le PIB mondial est bien inférieure, équivalant à 7.2 % en 2008. L'écart entre les deux mesures est essentiellement dû à la faiblesse des prix des biens non échangeables en Chine, en particulier des services ou des biens à forte intensité de services. Le secteur manufacturier chinois est très intégré aux marchés mondiaux : entre 30 et 40 % de sa valeur ajoutée est exportée et une bonne partie du reliquat est aisément substituable à des produits étrangers. Dans ce secteur, les prix du marché peuvent donc être utilisés pour les comparaisons internationales (les prix inférieurs des produits chinois sont alors considérés comme la marque d'une qualité inférieure). Selon les estimations, la Chine représenterait environ 15 % de la valeur ajoutée mondiale dans le secteur manufacturier, soit un taux comparable à celui du Japon et de plus de 50 % supérieur à sa part dans le PIB mondial en PPA (graphique 1.2). Compte tenu du rythme d'expansion de son économie, la Chine pourrait bien devancer les États-Unis dans les cinq à sept années à venir et devenir le premier producteur mondial de biens manufacturés. De fait, dans certains secteurs, la Chine occupe déjà la première place. Pour l'acier, elle a supplanté les États-Unis il y a plus d'une décennie et l'Europe il y a sept ans. En ce qui concerne les voitures particulières (à l'exclusion des véhicules utilitaires légers), la Chine a détrôné les États-Unis en 2006 et s'adjudge désormais entre 20 et 25 % de la production mondiale.

Graphique 1.2. **Parts dans la production manufacturière mondiale**

Source : Indicateurs du développement dans le monde; International Organization of Motor Vehicle Manufacturers; World Steel Association; estimations de l'OCDE pour 2009 et ultérieurement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777207888568>

La croissance a été tirée par l'investissement et la réaffectation sectorielle de la main-d'œuvre

L'exceptionnelle trajectoire de croissance de la Chine au cours des cinq années ayant précédé 2008 est d'abord le reflet d'un accroissement rapide et soutenu du stock de capital, dont on estime qu'il a contribué à hauteur d'environ 6 points de pourcentage à la croissance au cours de cette période (tableau 1.2). L'accroissement de la population active est resté modéré, en partie du fait de la politique de l'enfant unique (chapitre 7). Restent plus de 4 points par an qui ne s'expliquent pas par l'accumulation des facteurs. Même si cette part de croissance inexpliquée a varié sensiblement entre différentes périodes de cinq ans, la variation a été due pour l'essentiel aux fluctuations conjoncturelles : une série lissée montre que la part de croissance inexpliquée a été tout à fait stable (chapitre 4). À

l'aune des économies avancées, cela supposerait une très forte amélioration de l'efficience. Dans le cas de la Chine, toutefois, cet état de fait est pour l'essentiel imputable à la réaffectation de la main-d'œuvre agricole vers les services et le secteur manufacturier. Si l'on tient compte de cette réaffectation, l'accroissement de l'efficience (ou productivité multifactorielle, PMF) semble en fait s'être ralenti. Ce phénomène est peut-être partiellement imputable au fléchissement de la productivité dans le secteur étatique. La possibilité pour la PMF d'accélérer la dynamique de croissance dépendra notamment des mesures prises en faveur de l'innovation et de la R-D (encadré 1.3).

Tableau 1.2. **Facteurs contribuant à la croissance de la production : 1988-2008**

	1988-93	1993-98	1998-2003	2003-08	2008	Variation entre 1998-2003 et 2003-08
Points de pourcentage						
Croissance du PIB	9.0	10.2	8.7	10.8	9.0	2.1
Contribution du capital	4.4	5.4	4.7	6.0	6.0	1.3
Contribution du travail	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	-0.1
Facteurs résiduels	3.6	4.0	3.2	4.1	2.6	0.9
<i>dont :</i>						
Variations sectorielles	1.6	1.3	-0.1	2.7	1.5	2.9

Source : Estimations de l'OCDE.

Encadré 1.3. Renforcer la capacité d'innovation

Ces dernières années, la Chine a beaucoup accru les ressources qu'elle consacre à la science et la technologie et se classe désormais dans le peloton de tête pour les dépenses totales de recherche-développement (R-D) et le nombre de chercheurs. Cependant, l'intensité de la R-D en Chine est encore en retard par rapport aux pays de l'OCDE, les dépenses brutes de R-D se situant aux alentours de 1.5 % du PIB en 2007, à comparer à une moyenne de 2.2 % pour la zone OCDE. Mesurée en termes de dépenses par secteur, l'intensité de R-D en Chine est inférieure à ce qu'elle est dans les pays de l'OCDE, en particulier dans les secteurs de haute technologie (tableau 1.3). Le constat vaut pour les secteurs d'exportation de haute technologie, qui ne disposent pas d'une large base de R-D et continuent d'être très dépendants de la technologie de source étrangère associée à l'IDE et aux facteurs de production importés. Pour ce segment, la part de la valeur ajoutée allouée à la R-D ne représentait qu'un dixième de celle des États-Unis en 2005. De fait, l'intensité de R-D des sociétés chinoises de haute technologie est inférieure à celles des entreprises de moyenne technologie des pays de l'OCDE.

Si elle veut soutenir sa croissance sur le long terme, il sera d'autant plus important pour la Chine d'améliorer sa capacité d'innovation et ses performances en la matière que sa productivité se rapproche des niveaux observés dans les pays de la zone OCDE et que sa croissance devient plus dépendante des progrès de la technologie. Outre l'augmentation des ressources allouées à la R-D, l'un des principaux enjeux de la politique d'innovation sera d'améliorer la productivité des secteurs innovants (OCDE, 2008). Si les résultats de la R-D ont progressé, surtout au regard d'indicateurs tels que le nombre de publications scientifiques et de demandes de brevet, la forte croissance de l'effort de R-D ne semble pas en rapport avec une hausse correspondante des résultats qui en sont issus. De plus, la nature de la R-D dans les secteurs de haute technologie en Chine est différente de celle des

Encadré 1.3. Renforcer la capacité d'innovation (suite)

autres pays comparables, et certains indicateurs au moins surévaluent la véritable ampleur de l'innovation. À titre d'illustration, si les dépôts de brevets ont grimpé en flèche ces dernières années en Chine, ils portent plutôt sur des modifications marginales d'une technologie de production que sur des innovations fondamentales (Puga et Treffer, 2010).

Comme l'explique un récent examen de la politique de l'innovation en Chine par l'OCDE (OCDE, 2008), les réformes dans ce domaine devraient viser en priorité à améliorer les conditions-cadres de l'innovation. Cela demanderait de renforcer le système des droits de propriété intellectuelle de façon à offrir davantage d'incitations financières aux innovateurs chinois et à renforcer la confiance des innovateurs étrangers qui investissent ou exportent en Chine. Bien que le système de brevets soit désormais conforme aux normes et conventions internationales, les atteintes aux droits de propriété intellectuelle demeurent un problème. Il convient donc en priorité d'assurer une meilleure application de la législation, aspect qui reste relativement faible. Il faut pouvoir compter sur des institutions modernes, entre autres mécanismes, afin de garantir une allocation efficiente des financements publics et autres ressources, et des efforts s'imposent pour maintenir un socle de capital humain de qualité dans les domaines scientifiques et technologiques. En outre, nombre des vastes réformes décrites en détail dans la présente *Étude* contribueront à consolider les performances en matière d'innovation. Plus particulièrement, la poursuite de la libéralisation du secteur financier (chapitre 3) améliorera l'accès des innovateurs au financement, tandis que les mesures prises pour renforcer la concurrence sur les marchés (chapitre 4) enclencheront une dynamique incitant les entreprises à innover.

Tableau 1.3. **Intensité de la R-D des entreprises chinoises par niveau de technologie**

	OCDE	États-Unis	Japon	Europe	Chine	
	2005				2005	2007
Part de la valeur ajoutée en pourcentage						
Entreprises de haute technologie	30.2	38.3	29.2	24.3	3.9	5.0
Entreprises de moyenne technologie	10.1	10.3	14.6	8.4	2.7	2.7
Entreprises de basse technologie	0.6	0.7	0.6	0.4	0.7	0.8

Source : Base de données STAN sur la R-D de l'OCDE et Base de microdonnées du Bureau national des statistiques.

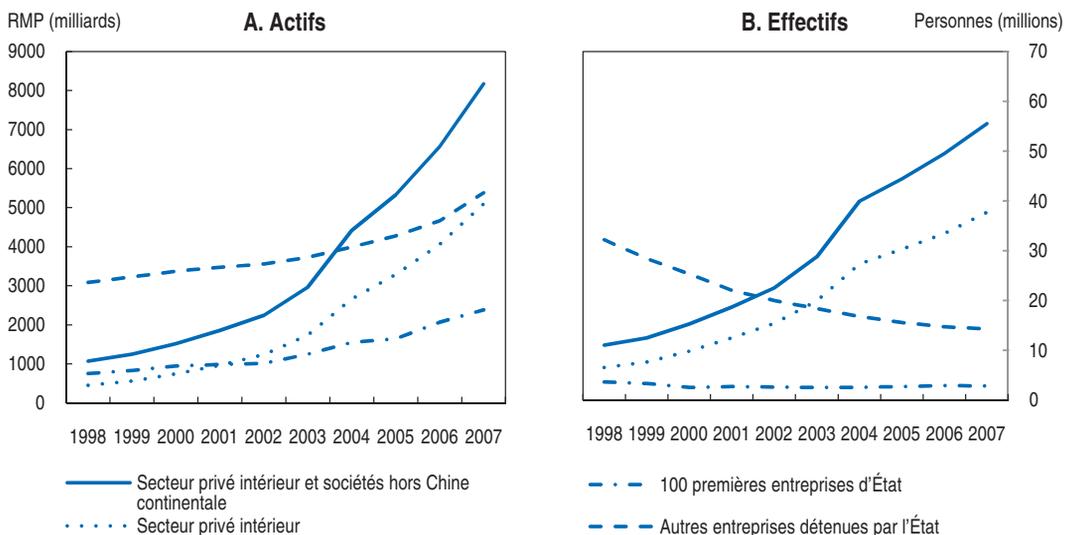
Vers une utilisation plus efficiente du capital physique

La formation brute de capital fixe s'est envolée dans les cinq années qui ont précédé 2008 puisque selon les estimations de l'OCDE l'augmentation cumulée atteindrait près de 90 %, soit une augmentation du stock de capital de presque 12 % par an en moyenne. D'après les estimations, le taux de rentabilité des capitaux engagés dans le segment le plus marchand de l'économie (hors logement et administrations publiques centrales) au cours de cette période aurait été stable, aux alentours de 12 %. Dans le secteur industriel, les taux de rentabilité des actifs physiques – mesurés au coût historique et avant frais financiers, versement des dividendes et impôt sur les sociétés – ont augmenté, à la différence de ce qui s'est produit dans l'ensemble de l'économie. Il convient de signaler en particulier la hausse du taux de rentabilité des entreprises privées à capitaux chinois dans le secteur industriel, qui atteint plus de 20 %.

La rentabilité des entreprises d'État est très variable. Pour les cent plus grandes, les taux de rendement des actifs sont élevés, près de 25 % en moyenne en 2007. De tels rendements s'expliquent par le fait que ces entreprises opèrent pour une majorité d'entre elles dans les filières extractives ou dans des secteurs, tels que la transformation du tabac, fermés aux nouveaux entrants. Compte tenu de l'absence de taxation des ressources ou de redevances qui permettraient à l'État de dégager une rente des ressources naturelles du pays, les entreprises d'État de ces deux étroits segments ont atteint des taux de rendement de 39 % en 2007. Dans d'autres secteurs, en revanche, la rentabilité des entreprises d'État est médiocre. Elles atteignent à peine le seuil de rentabilité dans le secteur du raffinage du pétrole et ne sont que faiblement rentables dans les secteurs de l'électricité et de l'eau du fait de la réglementation des prix. Les mesures de contrôle des prix ont de fait pour effet de fermer ces filières à la concurrence. La troisième catégorie d'entreprises d'État, qui englobait en 2007 quelque 15 000 plus petites entreprises, sont peu rentables par rapport au secteur privé.

Les taux de rendement élevés des entreprises à capitaux privés leur ont permis de connaître une croissance rapide, ce qui a grandement amélioré l'efficacité économique. En 2007, les actifs des entreprises détenues par le secteur privé de Chine continentale avaient presque atteint les taux du secteur public si l'on ne compte pas les cent plus grandes entreprises (graphique 1.3). Si l'on ajoute les actifs des sociétés détenues par des sociétés hors Chine continentale à ceux des entreprises nationales à capitaux privés, le secteur privé détient un portefeuille d'actifs plus vaste que le secteur contrôlé par l'État dans son ensemble, ce qui offre un contraste saisissant par rapport à 2003. Les autorités ont choisi de consolider les entreprises d'État pour en faire des sociétés de classe mondiale. Dans l'industrie, les cent plus grandes entreprises d'État représentent collectivement un peu plus d'un tiers du total des actifs détenus par le secteur étatique. Pourtant en 2007, elles ont généré moins de 5 % du total des exportations, dont 85 % étaient le fait de sociétés sous contrôle étranger et de sociétés nationales à capitaux privés, pourcentage qui est resté stable depuis 2004.

Graphique 1.3. **Actifs physiques et emploi dans l'industrie selon le régime de propriété des entreprises**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777212081307>

L'évolution de l'emploi dans le secteur industriel a été encore plus marquée que l'évolution des actifs. Les cent premières entreprises d'État offrent peu d'emplois en comparaison de leur utilisation des actifs, mais le nombre de travailleurs qu'elles occupent est resté stable. En revanche, l'emploi dans le reste du secteur détenu par l'État a fléchi. L'un des importants facteurs qui permet aux sociétés à capitaux privés d'accroître rapidement l'emploi tient à leur aptitude à financer en interne leur expansion¹.

Depuis 2003, le processus suivi de restructuration des entreprises d'État a rehaussé leur productivité (chapitre 4). Cependant, la distribution de la productivité au niveau des entreprises diffère notablement du schéma observé dans d'autres pays dont le secteur étatique n'est pas aussi important. Ainsi, la queue de la distribution des entreprises à faible productivité multifactorielle (PMF) en Chine est beaucoup plus large qu'aux États-Unis. La dispersion de la PMF semble être liée à la structure du capital, la plus forte participation de l'État étant associée à une plus grande variance (Hsieh et Klenow, 2009). Selon les auteurs, si la dispersion de la productivité avait été plus faible en 2002 aux États-Unis, la PMF dans le secteur manufacturier aurait été supérieure de 30 à 50 %. Comme l'illustre le chapitre 4, une partie de cet écart était résorbé en 2007, la réaffectation des facteurs de production générant des gains de productivité de l'ordre de 1-2 % par an.

La distribution des taux de rentabilité des différents secteurs de l'économie amène à s'interroger sur la concurrence. Dans un marché concurrentiel, les taux de rentabilité devraient être analogues d'un secteur à l'autre. En Chine, les actifs du secteur privé et l'emploi dans le secteur privé ont régulièrement augmenté, mais les taux de rentabilité avant impôts des sociétés à capitaux privés sont plus de quatre fois supérieurs au coût des emprunts bancaires. Il en découle que malgré la performance exceptionnelle du secteur privé, des obstacles se dressent qui l'empêchent d'afficher une croissance encore plus rapide. La persistance de ces taux de rentabilité extraordinaires met également en évidence les inefficiences des marchés des capitaux (chapitre 3).

La réglementation des prix de l'énergie et l'incapacité à faire bénéficier le budget d'une rente tirée des ressources naturelles imposent à la collectivité un coût budgétaire et environnemental. La rentabilité excédentaire du capital dans les industries extractives équivaut à près de 0.6 % du PIB, soit environ les trois quarts du coût du programme de soins de santé annoncé en avril 2009 (chapitre 8). La faible rentabilité dans les secteurs du raffinage du pétrole et de l'électricité équivaut à une subvention au consommateur, intermédiaire et final. D'autres subventions peuvent intervenir dans le secteur de la distribution industrielle. Les écarts entre les prix intérieurs et les prix mondiaux peuvent aussi jouer comme un obstacle à l'entrée dans le secteur de la distribution pétrolière, dans la mesure où les revendeurs indépendants, qui utilisent des produits importés, ont du mal à concurrencer les points de vente détenus par des sociétés d'État verticalement intégrées.

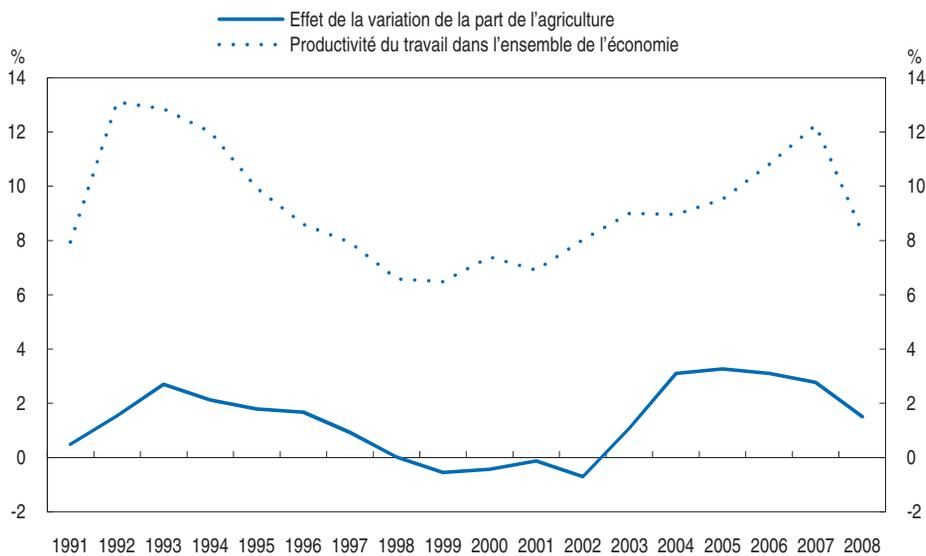
Mobiliser et valoriser le capital humain

Depuis 2003, la réaffectation des ressources aux dépens de l'agriculture a contribué pour beaucoup à alimenter la croissance économique. Au cours de cette période, le nombre absolu de personnes exerçant leur activité principale dans l'agriculture a commencé à reculer, même si en 2008, un peu moins de 40 % de la population active étaient encore employés dans l'agriculture. Au niveau des ménages, les faits montrent que la production marginale d'un travailleur de plus dans l'agriculture est faible. La productivité moyenne du secteur, six fois moindre que celle du reste de l'économie, fait

ressortir le même constat. Du fait de l'ample écart de productivité entre les secteurs, le recul de la part de l'agriculture dans l'emploi a contribué pour beaucoup à la croissance de la productivité globale. Cette contribution peut être calculée en comparant la productivité effective avec la productivité qui aurait été observée si la part de l'agriculture dans l'emploi était restée inchangée (graphique 1.4). L'ampleur de cette contribution a varié au cours de la dernière décennie, et a même été négative lors de la phase initiale de la restructuration des entreprises d'État. Ces cinq dernières années, toutefois, cette contribution a été encore plus forte qu'au cours des premières phases du processus de libéralisation.

Graphique 1.4. Impact des variations de l'emploi sectoriel sur la croissance de la productivité

Pourcentage annuel de variation, à partir des parts dans l'emploi observées en 1990, 2000 et 2005



Source : Estimations de l'OCDE, données tirées de l'Annuaire statistique de la Chine et CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777282828274>

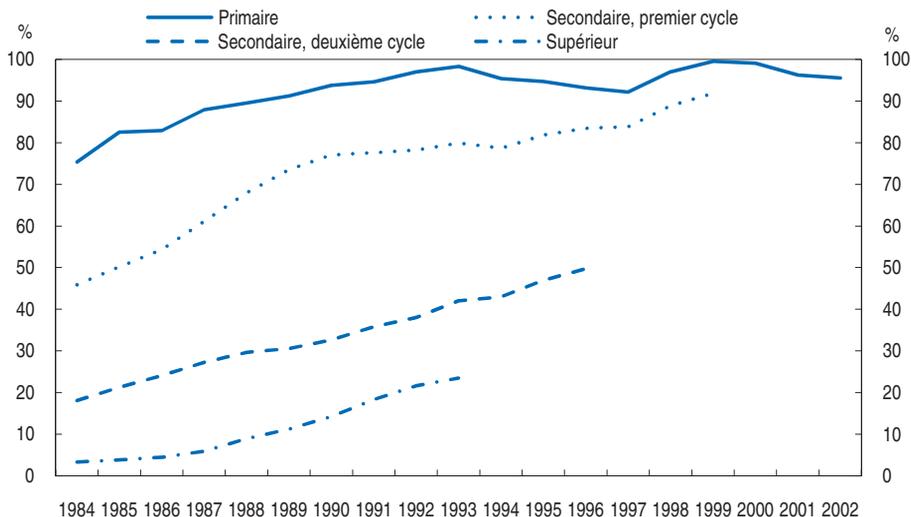
Les mouvements de la main-d'œuvre des zones rurales vers les zones urbaines constituent également un facteur d'amélioration de la productivité. Pourtant, des obstacles majeurs continuent de freiner les migrations internes, à commencer par le système du permis de résidence (*hukou*) : si ce dernier permet une mobilité qualifiée de temporaire, il rattache la plupart des prestations sociales et éducatives à la zone dans laquelle est enregistrée la personne concernée, et non au lieu où elle vit. Les prestations médicales, en particulier, sont liées au lieu d'enregistrement, et les droits à pension sont rarement transférables. En conséquence, les personnes qui se déplacent d'une ville à une autre perdent généralement leurs droits à nombre de prestations. Les migrants des campagnes vers les villes sont encore plus mal lotis, car ils ont rarement un contrat de travail, ne sont pas affiliés à un régime de sécurité sociale et ne sont pas rémunérés au salaire horaire minimum. Enfin, les résidents ruraux ne bénéficient pas des mêmes droits de propriété que les résidents urbains et risquent de perdre leurs droits d'utilisation des terres s'ils se déplacent. La circulation de la population est essentielle à l'urbanisation dans la mesure où

la croissance naturelle des zones urbaines est très limitée du fait de la politique de l'enfant unique. Le chapitre 6 examine dans quelle mesure ces obstacles freinent les migrations et étudie l'incidence future des modifications du droit du travail sur les résidents temporaires et, plus généralement, sur le marché du travail.

Le système éducatif s'est rapidement développé depuis quelques années, ce qui ne manquera pas d'améliorer la productivité à terme. Pression a été faite sur les gouvernements locaux pour qu'ils veillent à ce que tous les enfants achèvent leur scolarité primaire². De plus, des efforts ont été déployés pour qu'à l'âge de 15 ans tous les élèves aient eu neuf années d'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire. Dès 2008, les frais d'inscription correspondant à ce niveau d'études avaient été supprimés dans tout le pays et les manuels étaient distribués gratuitement dans la région de l'Ouest. À cette date, 90 % des enfants qui étaient entrés à l'école primaire en 1999 avaient achevé leurs neuf ans de scolarité (graphique 1.5). Au début des années 2000, les universités ont beaucoup investi, dans l'optique de faire plus que tripler le nombre de nouveaux inscrits dans l'enseignement tertiaire. Même si une bonne part du coût des études universitaires est financée par les droits payés par les étudiants, le nombre de nouveaux inscrits a augmenté de 60 % dans les cinq années ayant précédé 2008. À cette date, plus de 23 % des enfants entrés à l'école en 1983 avaient obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur. Le chapitre 5 laisse à penser que l'une des principales raisons du creusement des inégalités au fur et à mesure de l'évolution du marché du travail vers une logique plus ouverte sur le marché a été la hausse des rendements de l'éducation, qui se sont rapprochés des niveaux observés dans les économies avancées. D'où l'importance d'améliorer l'éducation dans les zones rurales, d'un point de vue aussi bien qualitatif que quantitatif, afin de réduire les écarts de revenu entre les villes et les campagnes.

Graphique 1.5. Niveau d'instruction par année d'entrée dans l'enseignement primaire

Pourcentage d'une classe d'âge ayant achevé avec succès un cycle d'études en 2008



Source : Annuaire statistique de la Chine et China Data Online.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777300537511>

Résister à la crise mondiale

Le début de la crise

La croissance économique au cours des cinq années ayant précédé 2008 n'a pas été uniforme. La très forte expansion de 2006-07 a entraîné une surchauffe, qui s'est accompagnée d'une inflation exacerbée par des perturbations de l'offre de certains produits alimentaires (tableau 1.4). Durant cette période, la structure de la demande a été particulièrement déséquilibrée. La demande mondiale soutenue a concouru à gonfler l'excédent de la balance des opérations courantes. Qui plus est, la part de la production consacrée à l'investissement a fortement augmenté (tableau 1.5). Le surcroît d'investissement a été le fait du seul secteur des entreprises. L'épargne, des ménages comme des administrations publiques, a progressé bien plus vite que l'investissement – peut-être en écho au rapide accroissement des revenus. En conséquence, le gonflement de l'excédent de la balance des opérations courantes a eu pour principal pendant un accroissement de l'épargne des ménages et des administrations publiques. S'agissant du niveau d'épargne, les trois secteurs institutionnels ont des propensions à épargner très supérieures à celles de la zone OCDE. En particulier, entre 1992 et 2002, l'épargne des ménages en Chine a dépassé de 12 points celle de la zone OCDE (tableau 1.6), mais pendant cette période l'excédent de la balance courante n'a atteint en moyenne que 1.4 % du PIB.

Tableau 1.4. **Évolutions et perspectives macroéconomiques**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Croissance du PIB réel	10.0	10.1	10.4	11.6	13.0	9.0	8.3	10.2	9.3
Inflation	1.2	3.9	1.8	1.5	4.8	5.9	-1.1	1.8	2.0
Solde budgétaire (% du PIB)	-1.2	-0.4	-0.2	0.5	2.0	1.1	-1.8	-0.9	-0.3
Solde de la balance des opérations courantes (milliards USD)	46	69	161	253	372	426	321	282	302
Solde de la balance des opérations courantes (% du PIB)	2.8	3.6	7.2	9.5	11.0	9.8	6.4	5.4	5.9

Note : L'inflation est mesurée d'après l'indice des prix à la consommation.

Source : Bureau national des statistiques et prévisions de l'OCDE.

La surchauffe manifeste en 2007 a conduit la Banque populaire de Chine à relever les coefficients de réserves obligatoires et, l'inflation s'accéléralant, les taux d'intérêt. Ces mesures, conjuguées au ralentissement mondial en cours, ont freiné sensiblement l'économie en 2008. Au troisième trimestre 2008, la croissance du PIB réel avait régressé, pour redescendre selon les estimations au taux de 6.4 % (variation trimestrielle annualisée, après correction des variations saisonnières). L'intensification de la crise financière mondiale au cours de ce trimestre s'est assortie d'un effondrement des échanges mondiaux et des exportations chinoises (graphique 1.6). Même si la Chine est moins dépendante des exportations que ne le laisse à penser la part des exportations dans le PIB (encadré 1.4), l'ampleur de la contraction a sérieusement amputé la croissance, surtout si l'on prend en compte les retombées indirectes (Cui et al., 2009). Les importations ont également sensiblement régressé, car une forte proportion d'entre elles sont des consommations intermédiaires dans la fabrication de biens d'exportation.

La réponse à la crise

À partir de la mi-2008, les autorités ont réagi avec promptitude au moment où le ralentissement de l'activité économique mondiale venait se rajouter aux faiblesses induites par les mesures prises au plan national. *Premièrement*, l'appréciation rampante par

Tableau 1.5. **Épargne, investissement et balance des opérations courantes**

	1993-97	1998-2002	2003-07	2002	2007	2008
	Pourcentage du PIB (dépenses)					
Formation brute de capital	36.1	36.0	42.3	37.9	42.2	43.5
Ménages	7.6	7.7	8.4	8.9	7.3	
Entreprises	25.3	25.1	29.1	25.5	30.4	
Institutions financières	0.2	0.2	0.0	0.2	0.0	
Administrations publiques	3.0	3.0	4.8	3.3	4.4	
Épargne intérieure brute	37.0	37.3	46.9	40.3	50.7	50.9
Ménages	19.6	18.6	20.0	17.2	21.7	
Entreprises	13.4	14.7	18.5	16.8	17.3	
Institutions financières	0.7	0.6	1.1	1.2	1.1	
Administrations publiques	3.2	3.3	7.4	5.1	10.6	
Solde épargne-investissement	0.9	1.3	4.6	2.4	8.5	7.4
Ménages	12.0	10.9	11.6	8.3	14.4	
Entreprises	-11.9	-10.4	-10.6	-8.7	-13.1	
Institutions financières	0.5	0.5	1.1	1.1	1.0	
Administrations publiques	0.3	0.3	2.6	1.7	6.2	
Écart entre les mesures du PIB en termes de revenus et en termes de dépenses	1.8	0.8	2.1	0.0	2.2	2.0
Reste du monde	-2.6	-1.9	-6.7	-2.4	-10.8	-9.6

Source : Annuaire statistique de la Chine, CEIC, China Data Online.

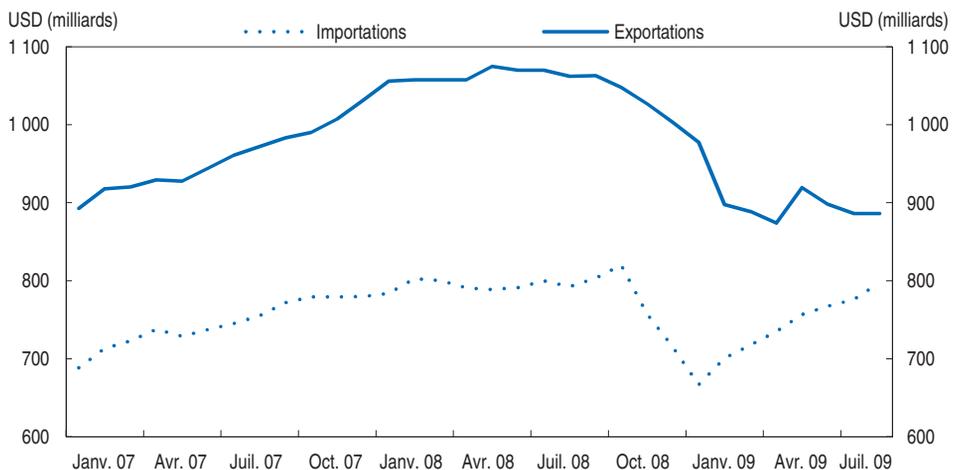
Tableau 1.6. **Soldes d'épargne sectoriels en Chine et dans la zone OCDE**

		Secteur public	Ménages	Entreprises
		% du PIB		
Chine	1992-2002	3.6	18.9	13.6
Chine	2003-07	7.4	20.0	19.6
Pays de l'OCDE (moyenne simple)	2003-08	2.8	6.7	13.7
Chine, variation 2003-07		3.7	3.5	0.1

Source : Bureau national des statistiques, OCDE, United States Bureau of Economic Analysis.

Graphique 1.6. **Évolution des exportations et des importations lors du ralentissement de l'activité**

Moyenne glissante sur trois mois annualisée, en milliards USD, aux prix constants de 2000



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777340266414>

Encadré 1.4. **Quelle est le degré de dépendance de la Chine vis-à-vis des exportations?**

En 2008, les exportations ont représenté un quart de la demande finale en Chine, contre 28 % en Allemagne, 11 % en Inde, et tout juste 8 % aux États-Unis. De ce constat semble découler qu'une forte baisse des exportations porterait un rude coup à la production et à la valeur ajoutée dans le pays. De fait, une analyse classique des entrées-sorties laisserait penser que la valeur ajoutée nationale représente environ 80 % de la valeur des exportations chinoises. Cette analyse aurait pourtant l'inconvénient de ne pas prendre en compte le fait que les exportations produites par les entreprises relevant du régime des zones franches de transformation pour l'exportation sont de nature très différente des autres exportations. Ces entreprises sont en effet autorisées à importer des marchandises en franchise, à condition qu'elles soient réexportées et n'entrent pas dans la zone tarifaire intérieure. La plupart de ces entreprises sont détenues par des capitaux étrangers et leur production brute a un fort contenu en importations*.

D'après une analyse plus approfondie de Koopman *et al.* (2008), qui établissent une matrice des entrées-sorties spécifique pour les sociétés de transformation ou de montage, la valeur ajoutée nationale des produits technologiques est en réalité faible, entre 4 % pour les ordinateurs et matériels connexes et 15 % pour le matériel de télécommunications. Globalement, en 2002, date à laquelle remonte la dernière matrice d'entrées-sorties existante, les exportations provenant des zones franches de transformation avaient un contenu local de tout juste 18 % contre 88 % pour les autres exportations. Étant donné que les sociétés chinoises à capitaux privés sont moins susceptibles de relever du secteur de la transformation, la part totale de la valeur ajoutée de leurs exportations est élevée, se situant à 84 %, contre tout juste 33 % pour les entreprises à capitaux étrangers. Dans l'ensemble, sur la base de cette approche, le contenu local des exportations peut être estimé aux alentours de 50 %.

Étant donné la part relativement faible de valeur ajoutée des exportations, l'économie chinoise est moins dépendante des exportations que les indicateurs de la demande ne le laisseraient supposer. Les exportations de marchandises s'étant chiffrées à l'équivalent de 33 % du PIB en 2008, et la part de la valeur ajoutée locale dans les exportations de biens s'élevant à 49 % d'après les calculs établis par Koopman *et al.*, la part de la valeur ajoutée générée par les exportations dans le PIB se monte probablement aux alentours de 16 %. La dépendance du produit national brut à l'égard des exportations est encore plus faible si l'on considère que les entreprises à capitaux étrangers affichent des bénéfices avant impôts supérieurs à la moitié de la valeur ajoutée.

* À titre d'illustration, Linden *et al.* (2009) montrent qu'un Apple iPod vendu 300 USD aux États-Unis en 2005 entrait dans les données d'exportation avec une valeur d'environ 150 USD, mais que son contenu local n'excédait pas quelques dollars.

rapport au dollar a cessé en juillet 2008. *Deuxièmement*, une série de baisses des taux d'intérêt et du coefficient de réserves obligatoires a permis d'assouplir la politique monétaire, pour faire redescendre à 5,3 % le taux des prêts à un an fixé par la banque centrale (chapitre 2). Enfin, une série non moins importante de mesures budgétaires ont été annoncées (tableau 1.7). La plus remarquable d'entre elles a été un plan d'investissement sur deux ans à hauteur de 4 000 milliards de CNY (plus de 6 ½ pour cent du PIB les deux années), portant notamment sur plusieurs grands projets d'infrastructure³.

Au total, les mesures de relance du gouvernement central ont excédé la part qui lui revenait (1 800 milliards de CNY), étant donné que de multiples autres dispositifs de relance ont été adoptés, allant de subventions à la consommation jusqu'à l'alignement sur

Tableau 1.7. Plans de dépenses et réductions fiscales annoncés entre octobre 2008 et avril 2009

	Dépenses	Part	En pourcentage du PIB
	Milliards de CNY, sur deux ans	%	% du PIB de 2008 par an
Plan d'investissements 2009-10			
Voies ferrées, routes, aéroports et électricité	1 500	37.5	2.5
Logement bon marché	400	10.0	0.7
Infrastructures rurales et développement rural	370	9.3	0.6
Innovation	370	9.3	0.6
Environnement	210	5.3	0.3
Hôpitaux et écoles	150	3.8	0.2
Reconstruction consécutive aux tremblements de terre	1 000	25.0	1.7
1) Total ci-dessus	4 000	100.0	6.7
Financé par :			
Administrations publiques centrales	1 180	29.5	2.0
Administrations locales	600	15.0	1.0
Entreprises publiques	2 220	55.5	3.7
	Par an	%	% du PIB de 2008 par an
Dépenses et modifications de la fiscalité			
Dépenses exceptionnelles, 2009			
Subventions à l'équipement des ménages ruraux	40	4.7	0.13
Programme « l'automobile à la campagne »	5	0.6	0.02
Subventions à l'agriculture	123	14.5	0.41
Subventions à l'achat de machines agricoles	14	1.6	0.05
Bonification d'intérêt pour la modernisation technologique	20	2.4	0.07
Programme de formation professionnelle	42	4.9	0.14
Réduction de 10 % à 5 % de la taxe sur les petites voitures	30	3.5	0.10
2) Total ci-dessus	274	32.2	0.91
Nouveaux programmes de dépenses en cours			
Programmes de sécurité sociale	293	34.5	0.97
Réformes du système de santé (par an sur trois ans)	283	33.3	0.94
3) Total ci-dessus	576	67.8	1.92
Programmes divers et modifications de la fiscalité (coût inconnu, en cours)			
Primes à la casse pour les automobiles			n.d.
Réduction de la TVA sur de nouveaux produits d'exportation			n.d.
Nouvelles hausses des taux de remboursement de la TVA à l'exportation sur 7 270 lignes tarifaires (décembre)			n.d.
Réduction de moitié du taux d'imposition des sociétés sur les projets d'infrastructure pour une période pouvant aller jusqu'à 6 ans			n.d.
Réduction de 5 % à 0 du prélèvement sur les dividendes			n.d.
Réduction de 0.1 % à 0 du droit de timbre sur les contrats de cession d'entreprises			n.d.
Majoration de 15 % du prix minimum des grains			n.d.
Achat de stocks de fèves de soja et de grains			n.d.
Réduction de 3 % à 1 % des droits d'enregistrement			n.d.
Suppression du droit de timbre sur les cessions de logements			n.d.
Suppression de la taxe foncière sur les cessions de logements			n.d.
Exonération de la taxe sur l'activité en cas de cessions secondaires de biens immobiliers après deux ans			n.d.
4) Total des dépenses ci-dessus et modifications de la fiscalité (2 + 3)	850	100.0	2.83
Dépenses au titre du plan d'investissements du gouvernement central (par an)	890	51	3.0
Dépenses courantes et réductions fiscales (lorsque les données sont disponibles)	850	32	2.8
Total des mesures publiques de relance (par an)	1 740	100	5.8
Dépenses des entreprises publiques (par an)	1 110		3.7
Total des dépenses du secteur public (par an, <i>a minima</i>)	2 850		9.5

Source : Sites Internet de l'administration chinoise et agence Reuters.

les normes internationales du régime de TVA sur les produits d'exportation. Certaines de ces mesures concernaient le marché du logement, comme l'assouplissement des règles relatives au financement hypothécaire d'un deuxième logement pour les ménages. En outre, les banques ont été encouragées à fixer le taux d'intérêt sur les emprunts hypothécaires à 70 % du taux des prêts bancaires à un an. En définitive, les mesures budgétaires complémentaires du plan budgétaire initial dépasseront probablement les 850 milliards de CNY (2.8 % du PIB). En 2009, le gouvernement a annoncé que ces mesures seraient reconduites en 2010, à l'exception des réductions d'impôt sur le logement dans la mesure où le marché immobilier était jugé assez dynamique pour ne pas avoir besoin de nouvelles actions de relance.

Parallèlement, la politique monétaire a été encore assouplie. Les quotas de crédit informels imposés aux banques ont été supprimés. La liquidité a été renforcée par des mesures limitant l'ampleur de la stérilisation des entrées de capitaux, de sorte que les taux interbancaires sont tombés en dessous du taux des dépôts réglementés. Il s'en est suivi un gonflement des émissions de billets de trésorerie par des établissements non bancaires à des taux voisins des taux interbancaires, émissions qui ont été souscrites par les banques. Les sociétés non financières déposaient ensuite le produit des souscriptions, en procédant à des arbitrages pour mettre à profit les écarts entre taux du marché et taux réglementés. Avec la normalisation de la croissance du crédit depuis juillet 2009, ces options ont disparu et les prêts à court terme commencent à être convertis en prêts à plus long terme.

Le plus clair de la croissance de 7 000 milliards de CNY du crédit entre novembre 2008 et juin 2009 est allé aux entités détenues par les autorités locales et a été destiné au financement des infrastructures (ces entités sont également connues sous l'appellation de sociétés d'aménagement des infrastructures urbaines – UIDC)⁴. Ces pratiques ont été à l'origine de bon nombre des créances douteuses de la fin des années 90. Il n'existe pas de statistiques nationales sur la taille de ces institutions, mais elles ne paraissent pas bénéficier d'une aussi bonne gestion que leurs homologues dans d'autres pays (Banque mondiale, 2007).

Outre le plan de relance, les autorités ont annoncé une série de mesures visant à renforcer dix secteurs prioritaires : la construction navale, la pétrochimie, l'industrie légère, la fabrication de biens d'équipement, les métaux non ferreux, le textile, l'électronique et les technologies de l'information, l'automobile, la sidérurgie et la logistique. Il s'agissait par exemple de mesures d'aide financière, telles que des abattements sur l'achat de véhicules utilitaires légers à l'intention des agriculteurs ou des réductions de taxes sur l'achat de petites voitures particulières. L'idée principale est de restructurer tout en améliorant l'efficacité (y compris en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie) et en favorisant l'innovation, dans l'optique de stimuler la compétitivité des grandes entreprises d'État existantes. Des efforts sont donc faits pour remédier à la surproduction des industries lourdes, en particulier la sidérurgie, la métallurgie non ferreuse et l'industrie du ciment. Les directives du gouvernement central à cet effet ne sont toutefois pas toujours efficacement relayées et appliquées aux échelons inférieurs. À titre d'exemple, l'investissement global dans l'industrie du ciment a grimpé en flèche au premier semestre 2009 alors même que les capacités étaient déjà largement excédentaires et que les petits producteurs inefficients n'étaient pas contraints à la fermeture.

Impact sur les finances publiques

Au début de la phase de ralentissement, le secteur des administrations publiques se trouvait à la tête d'un excédent budgétaire équivalent à 5 % du PIB en 2007 (tableau 1.8). La principale raison de ce gonflement de l'excédent au cours des cinq années précédentes tenait à la prudence de la politique de dépenses. L'essentiel de la baisse des dépenses publiques est venu d'une modération de la consommation des administrations publiques et d'une contraction des transferts en capital en proportion du PIB. La formation de capital et les transferts sociaux sont restés stables. Il y a donc eu réorientation de la dépense publique vers la sphère sociale, conformément aux recommandations de l'OCDE (OCDE, 2005). L'augmentation de l'excédent des finances publiques était aussi le fruit du dynamisme des recettes fiscales, en particulier des recettes collectées auprès des entreprises et du système bancaire, dans la mesure où l'abaissement des seuils de provisions a permis de débrider les bénéficiaires des banques. Les cotisations de sécurité sociale ont également progressé, du fait de l'extension de la couverture du système.

La cession des droits d'utilisation des terres – source majeure de recettes pour les autorités locales – complique l'analyse des comptes des administrations publiques. Le produit de ces cessions est censé être réparti entre les autorités locales et le gouvernement central,

Tableau 1.8. **Compte d'affectation des administrations publiques**

	1993-97	1998-2002	2003-07	2002	2007	Change 2002-07	2008
Points de pourcentage du PIB (dans l'optique de la dépense)							
Impôts indirects, nets des subventions	14.6	16.5	16.3	17.2	17.3	0.2	
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0.2	0.7	1.1	1.0	1.2	0.2	
Impôts sur les bénéfices des sociétés	1.0	1.3	2.2	1.7	2.7	1.0	
Impôt sur les bénéfices des sociétés financières	0.4	0.1	0.3	0.1	0.6	0.5	
Sécurité sociale	1.5	2.6	3.8	3.4	4.1	0.7	
Amortissement imputé	1.9	1.6	1.8	2.1	1.8	-0.3	
Autres transferts courants	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	
Revenu courant	20.2	22.9	25.5	25.4	27.8	2.3	
Intérêts nets payés	0.6	0.4	0.2	0.3	-0.1	-0.4	
Prestations de sécurité sociale	1.4	2.4	2.9	2.9	3.0	0.1	
Allocations d'aide sociale	0.9	1.1	0.9	1.3	0.9	-0.4	
Consommation	14.0	15.5	14.1	15.9	13.4	-2.5	
Rémunération des salariés	5.9	6.7	6.6	7.3	6.1	-1.2	
Amortissement	1.9	1.6	1.8	2.1	1.8	-0.3	
Achats	6.2	7.2	5.6	6.5	5.5	-1.0	
Dépenses courantes	16.9	19.2	18.2	20.3	17.2	-3.2	
Épargne	3.4	3.7	7.4	5.1	10.6	5.5	
Formation brute de capital fixe	2.6	3.1	4.8	3.3	4.4	1.1	
Transferts en capital	2.6	2.9	1.7	3.0	1.0	-2.1	
Solde hors cessions de terres	-1.8	-2.3	0.9	-1.3	5.2	6.5	
<i>Postes pour mémoire :</i>							
Cession de terres	0.0	0.0	1.5	0.0	3.5	3.5	
Solde des administrations publiques	-1.8	-2.3	2.4	-1.3	8.7	10.0	
Écart statistique	-1.3	-0.9	2.5	0.2	11.2	11.1	
Solde budgétaire calculé à partir des comptes budgétaires							
Administrations publiques	-0.9	-2.1	-1.0	-2.6	0.6	3.2	-0.4
Sécurité sociale	0.2	0.2	0.9	0.5	1.1	0.6	1.3
Comptes extrabudgétaires	0.2	0.3	0.2	0.5	0.3	-0.2	0.3
Total	-0.5	-1.6	0.1	-1.6	2.0	3.6	1.2

Source : *Annuaire statistique de la Chine* et CEIC.

mais il est souvent conservé hors budget. D'après les comptes nationaux, la part des administrations publiques a atteint 3½ pour cent du PIB en 2007, et celle des ménages 1½ pour cent. Même après neutralisation de l'effet de ces ventes, le solde budgétaire obtenu à partir des données mensuelles officielles apparaît inférieur d'environ 3 points de PIB au solde des administrations publiques que présentent les comptes nationaux avec deux ans de décalage.

Entre le troisième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009, les dépenses publiques ont progressé de près de 3.5 % du PIB (graphique 1.7), soit un peu moins que les estimations du coût du plan présenté au tableau 1.6. Depuis le troisième trimestre 2008, toutefois, les recettes fiscales ont commencé à décoller, ce qui a compensé à hauteur des deux tiers environ l'incidence sur le déficit. Qui plus est, comme les finances publiques sont parties d'une situation largement excédentaire à la veille de la crise, le déficit reste minime. Sur les mesures de relance inscrites au budget public, les deux tiers seulement représentent des hausses permanentes des dépenses, destinées à financer notamment les retraites des ruraux, l'amélioration de la couverture maladie et le remboursement de la TVA sur les exportations. Les dépenses publiques devraient donc progressivement fléchir d'environ 4 % du PIB, une fois achevée la mise en œuvre du plan de relance.

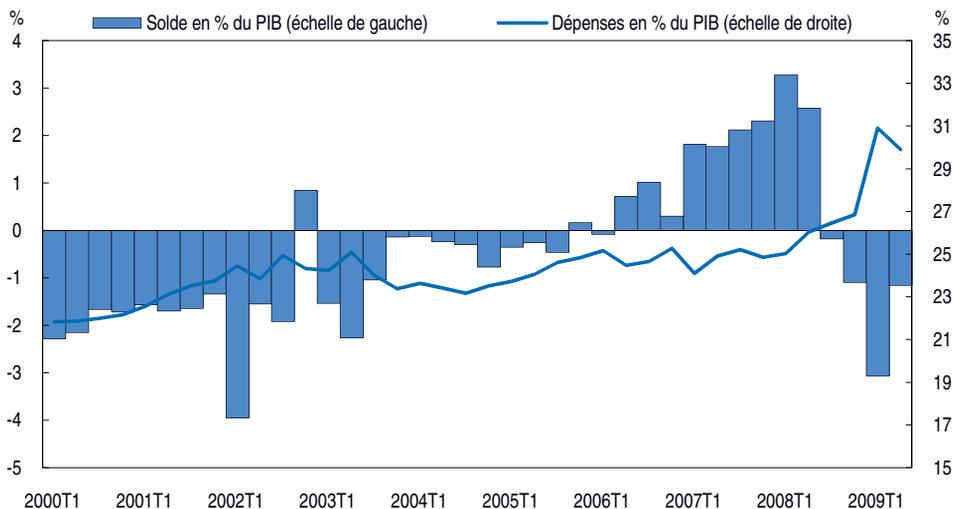
Les dépenses d'infrastructure relevant du plan de relance peuvent largement dépasser l'horizon 2011. Les dépenses prévues dans le cadre de la plupart des 285 projets annoncés depuis décembre 2008, dont le montant total dépasse tout juste les 2 000 milliards de CNY, s'étaleront jusqu'en 2015. Si les décaissements sont également répartis sur toute la durée du cycle de chaque projet, les dépenses connaîtront leur plus haut niveau début 2010 (graphique 1.8), voire plus tard, si les premiers mois des projets sont essentiellement voués aux phases de planification et de préparation.

Rééquilibrage sur le moyen terme

Les perspectives budgétaires

La situation des finances publiques est remarquablement solide en Chine et peut aisément supporter un relèvement permanent des dépenses publiques. Qui plus est, un net tassement des dépenses publiques à l'issue des plans de relance et un retour à une position

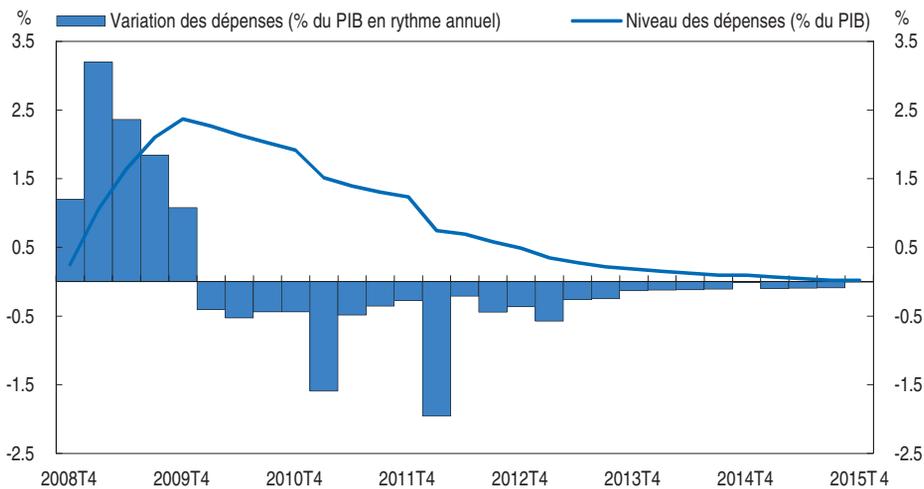
Graphique 1.7. **Dépenses publiques et déficit budgétaire**



Source : Ministère des Finances, ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777355107621>

Graphique 1.8. Évolution trimestrielle prévue des dépenses d'infrastructure



Note : Ce graphique s'appuie sur les données relatives au lancement et à l'achèvement de 285 projets annoncés entre décembre 2008 et octobre 2009. Il part de l'hypothèse selon laquelle les dépenses sont également réparties sur toute la durée du projet. En réalité, les dépenses initiales sont souvent relativement faibles, ce qui laisse à penser que le pic interviendra un peu plus tard que ne l'indique le graphique.

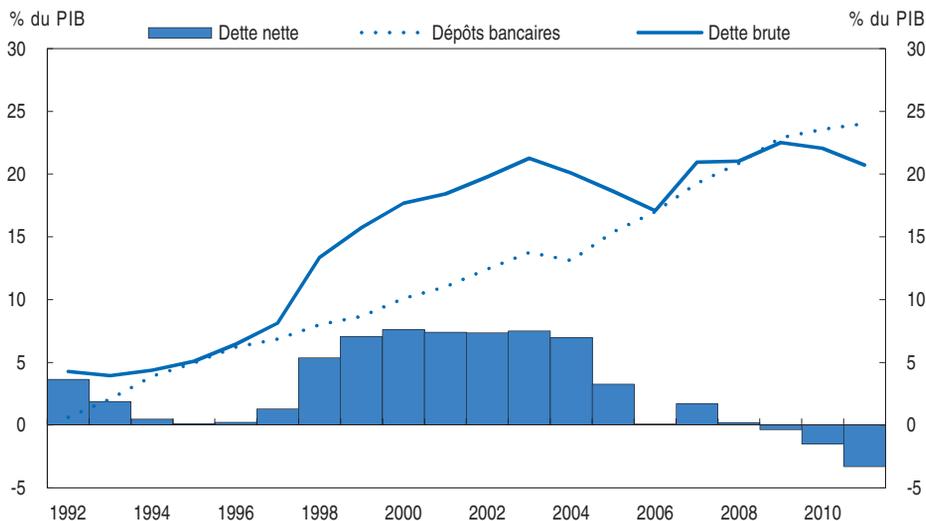
Source : Sun (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777373045588>

budgetaire excédentaire pourraient entraîner un nouvel excédent de la balance courante. Le bilan des administrations publiques ne se dégradera pas sensiblement sous l'effet de la relance budgétaire. En 2008, l'endettement brut des administrations publiques ne se montait qu'à 21 % du PIB (graphique 1.9). Parallèlement, les excédents du Fonds national de sécurité sociale et des multiples fonds de sécurité sociale locaux, détenus pour une bonne part sous forme de dépôts bancaires, sont du même ordre de grandeur. En outre, l'État n'inscrit pas à son budget la valeur des titres (correspondant à 50 % du PIB annuel à la mi-2009) ni des terres urbaines

Graphique 1.9. Actifs et engagements financiers des administrations publiques

Les administrations publiques englobent le système national et les régimes locaux de sécurité sociale



Source : Annuaire statistique de la Chine et prévisions de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777410164532>

qu'il détient. En 2009-10, les déficits imputables au plan de relance accroîtront l'endettement brut d'environ 3 % du PIB. Compte tenu de la vigueur de la croissance économique, toutefois, le ratio d'endettement brut ne variera guère. Une fois prise en compte l'augmentation constante des actifs de la sécurité sociale, l'endettement net des administrations publiques n'excédera pas 3 % du PIB en 2011. Au-delà de cet horizon, et partant du postulat d'une vitesse de croisière de l'économie d'environ 10 % par an sur le moyen terme, les dépenses publiques pourraient être maintenues au niveau actuel, et l'État parvenir à rétablir à terme une position créditrice nette. Il y a une ample marge de manœuvre budgétaire pour continuer d'accroître les dépenses publiques dans la sphère sociale alors même que d'autres catégories de dépenses de relance deviendront progressivement caduques.

Consommation privée

La consommation privée n'a pas contribué de façon déterminante au maintien de la demande intérieure ces cinq dernières années. Dans les dix ans qui ont précédé 2002, la consommation des ménages est restée assez stable aux alentours de 45 % du PIB, le taux d'épargne fluctuant autour de 30 % du revenu disponible (tableau 1.9). Entre 2002 et 2007, toutefois, la part de la consommation des ménages dans le PIB a sensiblement reculé, phénomène partiellement imputable à la contraction de la part de la rémunération des salariés dans le PIB, liée notamment au recul de l'emploi dans l'agriculture, où la part du travail est très élevée, au profit de l'industrie et des services, où elle l'est beaucoup moins. Le gonflement du taux d'épargne des ménages, de près de 10 points de pourcentage du revenu disponible entre 2002 et 2007, a été un autre des facteurs qui ont contribué à la baisse relative de la consommation.

Ce bond du taux d'épargne des ménages ne peut être attribué à l'absence de filet de protection sociale. Les carences des systèmes publics de retraite et de soins de santé dans les zones rurales, à la différence des zones urbaines où a toujours existé une forme de filet de sécurité, est une caractéristique de longue date de l'économie chinoise. Au total, les transferts

Tableau 1.9. **Compte d'affectation des ménages**

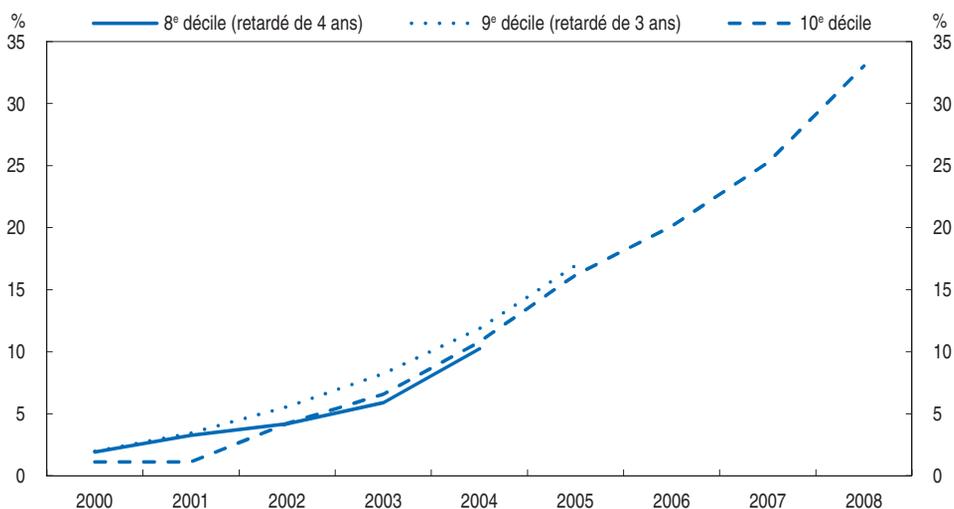
	1993-97	1998-2002	2003-07	2002	2007	Change 2002-07
Pourcentage du PIB (dépenses)						
Rémunération des salariés	50.0	50.8	48.0	50.4	47.6	-2.8
Revenu imputé au titre du logement	6.7	8.0	7.6	6.7	7.2	0.5
Intérêts nets	5.0	3.3	2.1	2.8	2.3	-0.5
Transferts sociaux	4.4	5.1	5.5	5.5	5.7	0.2
Revenu total	66.1	67.1	63.2	65.4	62.7	-2.7
Impôt sur le revenu	0.2	0.7	1.1	1.0	1.2	0.2
Sécurité sociale	1.5	2.6	3.8	3.4	4.1	0.7
Autres transferts	0.8	0.2	0.1	0.2	0.1	-0.1
Revenu disponible des ménages	63.7	63.7	58.2	60.9	57.3	-3.6
Consommation imputée au titre du logement	6.7	8.0	7.6	6.7	7.2	0.5
Autres consommations	38.0	37.3	30.7	37.0	28.4	-8.6
Consommation des ménages	44.6	45.3	38.2	43.7	35.6	-8.1
Épargne	19.0	19.9	19.8	17.2	21.7	4.5
Pourcentage du revenu disponible des ménages						
Taux d'épargne	29.9	30.7	30.4	28.3	37.9	9.7

Source : *Annuaire statistique de la Chine* et CEIC.

publics aux ménages ont atteint en moyenne un peu moins de 4.4 % du revenu disponible des ménages entre 1992 et 2002. Toutefois, au cours des cinq années suivantes, le filet de sécurité s'est quelque peu élargi et les prestations sociales ont affiché une hausse de près de 2.5 points du revenu disponible des ménages, tandis que l'épargne a augmenté. Les ménages urbains ont peut-être essayé de compenser par une épargne accrue les réductions prévisibles des prestations de retraite des régimes publics entrées en vigueur au cours de cette période (chapitre 7) (Feng et al., 2009). Le coût grandissant de l'éducation a pu aussi contribuer à la progression du taux d'épargne (Chamon et Prasad, 2008), puisqu'une proportion croissante des familles envoient leurs enfants dans des établissements d'enseignement supérieur. Une autre explication peut tenir au fait que les ménages des deux déciles supérieurs (qui comptent pour la moitié de l'épargne totale) ont enregistré une exceptionnelle accélération de leur revenu réel par rapport à la période précédente, ce qui laisse augurer un probable tassement du taux d'épargne des ménages dans l'avenir. Tandis que l'augmentation récente du taux d'épargne des ménages ne peut pas être imputée au faible niveau du filet de protection sociale, une analyse transversale de pays en développement donne à penser que le niveau élevé de l'épargne des ménages en Chine avant 2002 est peut-être en rapport avec la faiblesse du système de protection sociale. De fait, selon une étude portant sur 11 pays en développement, un accroissement des transferts publics à raison de 1 point du revenu disponible des ménages abaisserait le taux d'épargne de 0.4 point (Schmidt-Hebbel et al., 1991).

Des données récentes laissent à penser que le phénomène est déjà amorcé. Le taux de croissance réel des ventes de détail a grimpé, passant de 12 % par an en 2006-07 à 16 % à la mi-2009⁵. Les ménages urbains semblent doper leur consommation de biens de consommation durables coûteux. Le revenu relatif du décile supérieur de ménages urbains a beaucoup augmenté au cours des cinq années qui ont précédé 2007 (tableau 1.1), en dépit de la stabilité globale de la distribution du revenu depuis 2005. Ce groupe, qui compte quelque 50 millions d'individus, disposait en 2007 d'un revenu moyen d'environ 30 000 USD en termes de parité de pouvoir d'achat, ce qui suffit à financer l'achat d'un véhicule. En 2008, plus d'un tiers des ménages avaient fait l'acquisition d'une voiture. En outre, la diffusion dans les déciles inférieurs suit un schéma similaire à celui du décile supérieur (graphique 1.10) : le taux de motorisation du 8^e décile en 2008 était analogue à celui du 10^e décile quatre ans auparavant.

Graphique 1.10. **Taux de motorisation des ménages urbains par décile de revenu**



Source : Annuaire statistique de la Chine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777421234106>

Les voitures ne sont pas la seule catégorie de biens de consommation durables dont la demande suit une expansion spectaculaire. Les ménages chinois ont commencé à remplacer leurs vieux postes de télévision couleur par des écrans plats. La demande intérieure de ces produits a sans doute augmenté de plus de 90 % en 2009 selon une étude de marché réalisée par Display Search, le marché chinois représentant 19 % des ventes mondiales. Afin de réduire les frais de transport et d'être mieux placées pour réagir aux variations de la demande des consommateurs, un certain nombre de sociétés coréennes, japonaises et chinoises ont annoncé des investissements pour la construction d'usines (à hauteur de 30 milliards USD au total) afin d'assurer la fabrication des écrans en Chine, et non plus seulement leur montage⁶.

Conséquences pour la politique de taux de change

Début 2010, le taux de croissance annuelle du PIB réel devrait dépasser 10 %, aidé en cela par le redressement de l'activité et des échanges dans le monde. Le rebond récent de la croissance due à la relance budgétaire, toutefois, ne devrait pas se traduire par une surchauffe économique dans un avenir proche car il y a encore une bonne marge de capacités inutilisées. Dans un avenir plus lointain, le maintien d'une forte demande intérieure devra s'accompagner d'un déficit budgétaire durable. Le rééquilibrage exigera de réduire l'étroite dépendance de l'économie vis-à-vis des exportations que l'on observe depuis quelques années. Le processus devra passer par une appréciation du taux de change réel, étape logique pour une économie qui se développe rapidement et où la progression des revenus pousse à la hausse les prix des biens et services non échangeables. Depuis la mi-2008, l'ancrage du yuan sur le dollar – plutôt que sur un panier de monnaies plus stable – a fonctionné dans la direction opposée. Au fil du temps, les autorités auront de plus en plus de mal à éviter que les prix chinois évoluent plus vite que les prix à l'étranger mesurés dans la même monnaie. Les autorités n'auront que le choix de la façon dont s'opérera l'appréciation réelle – une plus forte inflation et un taux de change stable ou bien une inflation plus faible et une appréciation en termes nominaux. Cette dernière option serait en dernier ressort meilleure et pour l'économie chinoise et pour l'économie mondiale.

Les enjeux de la politique sociale

Les autorités souhaitent poursuivre la transformation rapide de la Chine d'une société essentiellement rurale à une société urbanisée. À l'heure actuelle, la moitié de la population vit dans des villes, mais la société reste divisée car les individus dont les parents sont nés à la campagne et ceux dont les parents sont nés en zone urbaine ont des droits très différents. Cette dichotomie a été instaurée à une époque où les autorités pensaient devoir maintenir la population à la campagne pour assurer la production alimentaire mais, depuis lors, le revenu par habitant s'est accru et les pénuries alimentaires ont disparu. En outre, les disparités de droits deviennent plus visibles lorsque les deux groupes coexistent dans les mêmes bourgs ou villes, jusqu'à s'avérer parfois insupportables lorsque ceux qui ont le moins de droits deviennent la population dominante des zones urbaines. En 2005, 39 % de la population urbaine n'étaient pas enregistrés localement en tant que résidents urbains et disposaient de moins de droits sociaux, en particulier en matière de retraite et de soins de santé. Il leur était très difficile de travailler pour l'administration ou des entreprises d'État. Il est indispensable d'évoluer vers l'égalisation des droits afin d'accompagner le flux de migrants vers les zones urbaines et assurer l'harmonie sociale à terme, surtout en milieu urbain. Cette question est au cœur de chacun des quatre chapitres de l'Étude consacrés à la politique sociale.

Surmonter la segmentation du marché du travail

Comme l'atteste le chapitre 6, les relations de travail sont plus axées sur le marché qu'au cours de la décennie passée. L'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, et le déclin du rôle des entreprises d'État et des institutions publiques, aux grilles salariales et aux contrats de travail rigides, ne sont pas étrangers à ce phénomène. La montée en puissance des employeurs du secteur privé a fait naître un nouveau marché du travail où le capital humain est mieux rémunéré. En même temps, les nouveaux employeurs privés ne sont guère habitués à maintenir des relations de travail stables sur le long terme. Dans le passé, ils ont eu tendance à employer la main-d'œuvre à leur gré, sans contrats de travail écrits, à éviter de payer les cotisations de sécurité sociale, voire à ne pas payer leur personnel.

C'est sur cette toile de fond qu'a été promulguée en 2008 une nouvelle législation du travail, dans l'optique de formaliser les relations entre employés et employeurs. Tous les salariés doivent recevoir peu de temps après leur embauche un contrat de travail signé. Sur le papier, cette nouvelle législation est relativement stricte, au regard des normes internationales, notamment pour ce qui concerne la protection des salariés sous contrat à durée indéterminée. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays non membres de l'OCDE analysés dont la législation du travail ne s'applique qu'à une minorité de la population active urbaine, l'emploi informel n'est guère répandu en Chine et la majorité des travailleurs urbains sont employés par des entreprises. La législation de 2008 ne devrait pas compromettre exagérément cette flexibilité. D'une part, les pouvoirs d'exécution laissent à désirer, mais un système où le contrôle est strict sur le papier mais laxiste dans la pratique engendre un climat d'incertitude qui ouvre la porte aux abus. Plus fondamentalement, les contrats à durée déterminée, que les employeurs du secteur privé n'ont aucune obligation de proposer, offrent une moindre protection que les contrats à durée indéterminée. C'est pourquoi la législation aura probablement pour effet d'encourager le recours aux contrats à durée déterminée. Les autorités sont confrontées à plusieurs autres défis, notamment celui de mieux respecter les dates de versement des rémunérations⁷ et de se conformer aux obligations relevant du régime de sécurité sociale. Il s'agira également de mieux intégrer les travailleurs migrants dans la population active. Il est essentiel que les clauses des contrats de courte durée n'aggravent pas la fragmentation du marché du travail.

Le maintien du système du *hukou* a fait naître une multitude de régimes de retraite et d'assurance-maladie dans l'ensemble du pays. Dans les deux cas, les prestations peuvent différer d'une ville à l'autre, de même que les taux des cotisations. Les prestations comme les durées d'affiliation requises pour bénéficier des droits ne sont pas transférables d'une juridiction à l'autre, ce qui freine la mobilité de la population dans la mesure où les droits acquis peuvent être perdus et que les régimes existant dans les villes où s'installent de nouveaux venus peuvent leur être fermés.

Unifier les régimes de retraite

Les autorités ont mis en place de nouveaux dispositifs en vue d'améliorer les prestations de retraite dans les bourgs et dans les campagnes (chapitre 7). Si elles fragmentent encore davantage le système de prestations, ces mesures constituent néanmoins une avancée qui permettra d'étendre la couverture à l'ensemble du pays. Un nouveau régime de retraite, aux droits transférables, a été mis en place à l'intention des migrants et les autorités étudient un système qui rendrait transférables d'une ville ou d'une province à une autre les retraites des travailleurs urbains. Enfin, un nouveau système de retraite pour les travailleurs ruraux est progressivement mis en place. Ces régimes sont toutefois plus ou moins généreux selon le lieu, avec parfois même des disparités entre deux bourgs voisins.

Le caractère plus ou moins généreux des régimes et la non-portabilité des droits nuisent à la mobilité de la main-d'œuvre et sont à l'origine d'amples écarts de salaires, même sur de courtes distances. Comme les prestations de retraite, d'assurance-maladie ou d'aide sociale sont largement financées par les autorités locales, la charge fiscale induite par leur financement n'est pas équitablement répartie dans l'ensemble du pays. Le régime de retraite des travailleurs urbains en donne une illustration particulièrement patente : les zones où la population est jeune et mobile ont de faibles taux de cotisation non seulement sous l'effet de facteurs démographiques, mais aussi parce que les populations locales tirent avantage de la perte des prestations des travailleurs en transit. Pour la même prestation, les taux de cotisation des employeurs au titre des retraites en zone urbaine varient d'une région à l'autre entre 8 et 25 % de la masse salariale.

Si l'objectif poursuivi est l'intégration des régimes de retraite pour les zones urbaines au niveau de la province, la mise en œuvre de la réforme se fait lentement, et même lorsque les mesures concernées sont menées à bonne fin, elles ne se traduisent pas par la solidarité voulue à l'échelon du pays, du fait des disparités démographiques entre les provinces. S'agissant des nouveaux régimes de retraite et de protection sociale dans les zones rurales, la dépendance vis-à-vis du financement local est encore plus problématique. Si les retraites dans les zones rurales sont partiellement financées par le gouvernement central, les pensions, pour une bonne part, et les nouveaux dispositifs d'aide sociale applicables aux zones rurales, dans leur intégralité, demeureront du ressort des autorités locales du district. En conséquence, les prestations sociales destinées aux plus pauvres relèveront de la compétence de gouvernements locaux, qui ont la base d'imposition la plus faible.

L'âge légal de la retraite – 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes – est un autre des problèmes auquel sont confrontés les nouveaux régimes de retraite, qu'ils visent les travailleurs urbains ou ruraux. De plus, les travailleurs manuels sont autorisés à prendre leur retraite cinq ans plus tôt et il semble que soient tolérés des départs encore plus anticipés. Le versement de prestations si tôt dans la vie deviendra rapidement une source de difficultés majeures au fur et à mesure du vieillissement de la population. La rapide urbanisation pourra différer de quelques décennies l'apparition de tensions graves sur les régimes applicables aux travailleurs urbains, mais même avec des taux de remplacement en constante diminution, le moment viendra où le financement sera insuffisant.

L'un des grands volets de la réforme des retraites en Chine porte sur la création de comptes individuels correspondant à un pilier du régime public. Partout dans le monde, les régimes publics de retraite reposent sur une forme de compte individuel, qui généralement dresse un état récapitulatif des gains et définit les paramètres d'indexation permettant de calculer le montant final de la retraite. La principale caractéristique du compte individuel de retraite en Chine est le paramètre utilisé pour l'indexation : dans la plupart des pays, les cotisations antérieures sont indexées sur les gains moyens ou sur les prix à la consommation; en Chine, elles sont indexées sur le taux des dépôts bancaires à un an. Dans les faits, cette formule n'est qu'une méthode pour conserver une trace des gains au fil du temps.

Parfois, l'État a tenté d'effectuer des transferts sur ces comptes de façon à donner aux autorités locales la possibilité d'en déposer le produit auprès des banques ou de souscrire à des emprunts d'État, mais c'est une option qui devrait être évitée. De fait, ces transferts entre échelons administratifs n'ont aucune incidence sur le bilan d'ensemble des administrations publiques. Ils peuvent même conduire le gouvernement central à accroître son épargne pour dissimuler l'affaiblissement de sa propre situation financière, ce qui peut

se solder par un gonflement indésirable de l'épargne nationale. Le même argument peut être opposé au transfert d'une partie de la valeur des entreprises d'État récemment admises à la cote sur le fonds de réserve des retraites. Le bilan de ce dernier augmenterait, mais les actifs de l'organisation qui détenait initialement les parts de l'État (la SASAC) diminueraient d'autant, et le bilan des administrations publiques demeurerait inchangé.

Le caractère très décentralisé du système de retraite présente de multiples inconvénients qu'un système national permettrait de résoudre. Il a été avancé que les disparités de revenus d'une région à une autre sont telles qu'elles rendent un système national inenvisageable. Toutefois, sur le fond, il est relativement simple de concevoir un système grâce auquel la partie de la retraite qui est liée aux gains moyens locaux soit calculée sur la base d'une moyenne pondérée des salaires locaux dans les zones où le candidat à la retraite concerné aura travaillé. Le principal problème tient à la mise en place d'une comptabilité centralisée au niveau national et d'un système de partage des recettes. Les provinces et municipalités qui sont en mesure de ne prélever que de faibles taux de cotisation tout en restant excédentaires ne sont guère enthousiastes à l'idée d'un partage des recettes au plan national. Un premier pas pourrait consister à doter le système de sécurité sociale d'une gestion centralisée de la trésorerie. Il conviendrait en outre de rationaliser les systèmes de gestion de dossiers qui ont proliféré et sont devenus difficiles à relier entre eux.

Éducation et droits fonciers

L'unification du système de prestations de retraite pour les travailleurs des zones rurales et urbaines n'est qu'une première étape dans l'effort déployé pour aplanir les obstacles à la mobilité des migrants. L'éducation est un autre de ces obstacles. Bien que les droits d'inscription aient été supprimés et que la plupart des enfants de migrants en zone urbaine fréquentent désormais l'école jusqu'à l'âge de 15 ans, il leur est demandé d'acquitter des frais plus élevés que les résidents locaux. Après le premier cycle de l'enseignement secondaire, les parents migrants sont confrontés à un choix difficile. Les examens universitaires doivent être passés dans la zone d'enregistrement et non dans la zone de résidence, et les programmes sur lesquels portent les examens d'entrée varient d'une région à l'autre. En conséquence, un grand nombre d'enfants doivent quitter l'endroit où ils vivent pour retourner là où leurs parents sont nés s'ils veulent avoir droit à l'éducation entre 16 et 18 ans. Le logement est un autre obstacle, tout comme l'absence d'assurance-maladie, en particulier pour les enfants. C'est pourquoi une forte proportion d'enfants de travailleurs migrants sont confiés à leurs grands-parents ou à d'autres membres de la famille.

Une réforme du système rural d'utilisation des terres sera également indispensable pour faciliter la mobilité. Le chapitre 7 décrit les principales difficultés auxquelles se heurtent les migrants qui souhaitent conserver leurs droits d'utilisation des terres tout en devenant résidents urbains, et les ruraux dont les terres sont acquises dans le cadre d'une opération de réaménagement foncier. En 1998 ont été mis en place des baux de 30 ans pour les agriculteurs, assortis de l'obligation de ne procéder à aucune réaffectation des terres dans le village pendant toute la durée du bail. La loi sur la gestion des terrains de 2002 et la loi sur la propriété de 2007 ont encore renforcé la sécurité des agriculteurs en faisant du bail un droit de propriété, et non un droit contractuel. Dans la pratique, toutefois, il s'est avéré qu'en 2008, moins de la moitié des agriculteurs étaient en possession d'un contrat délivré par la collectivité villageoise ou d'un certificat d'utilisation des terres délivré par le

gouvernement de la province (Riedinger et Yadav, 2009). Un marché d'échanges de droits d'utilisation des terres est néanmoins en train de naître. Les familles qui tirent une forte proportion de leurs revenus de source non agricole sont plus susceptibles de mettre leurs terres en location alors que celles qui dépendent de l'agriculture chercheront probablement à en louer davantage. La plupart des baux sont valables un an ou couvrent une durée fixée de gré à gré, et moins de 10 % des baux sont de longue durée. La grande majorité des transactions se font entre parents ou habitants d'un même village. La cession des baux est encore interdite et ils ne peuvent faire l'objet d'une hypothèque. Cependant, un marché de la location des droits d'utilisation des terres à des tierces parties, encore modeste, fait son apparition. L'enjeu consistera à tirer parti de cette évolution en alignant la durée des baux sur la durée d'utilisation accordée aux travailleurs ruraux, de sorte qu'elle corresponde à celle qui prévaut dans les zones urbaines (70 ans), d'autoriser la vente pure et simple d'un bail et de permettre au droit d'utilisation de servir de garantie pour une hypothèque. Ces mesures pourraient favoriser un accroissement du patrimoine des ménages agricoles d'au moins 1 200 milliards de CNY (4 % du PIB annuel) et faciliteraient la migration vers les zones urbaines (Zhu et Riedinger, 2009).

Réforme du système de santé

De vastes réformes des soins de santé ont été engagées en 2009 (chapitre 8). Un nouveau système de santé pour les ruraux se met rapidement en place dans tout le pays, mais son financement est insuffisant, la cotisation annuelle à ce système n'étant que de 100 CNY par habitant (chapitre 8). Ce système n'a apparemment pas réduit le coût des maladies catastrophiques et semble même avoir contribué à accroître le coût des consultations de premier recours auprès des médecins dans les villages. La réforme du système de santé en zone urbaine met un terme à l'incapacité des employeurs à fournir une assurance-maladie couvrant les ayant-droits comme les enfants. Toutefois, le nouveau régime complémentaire applicable aux résidents urbains (par opposition aux salariés) ne couvre pas les populations urbaines dépourvues d'un permis de résidence (*hukou*) local de zone urbaine. Ces personnes peuvent souscrire à un régime de couverture maladie volontaire dans leur région d'origine, mais dans la plupart de ces régimes, les soins doivent être prodigués dans la région concernée. L'insuffisance des soins de santé se traduit par un très fort taux de mortalité maternelle parmi les migrants en zone urbaine. L'enjeu est encore une fois financier. L'État doit davantage participer pour garantir que les régimes assurent la totale couverture des frais médicaux catastrophiques et faire bénéficier les migrants du régime applicable aux résidents urbains.

Une assurance-maladie plus complète sans réforme de l'offre pourrait finir par exercer une pression trop forte en termes de coûts. Le système de santé repose exagérément sur les soins prodigués par les hôpitaux, car les patients redoutent que les médecins exerçant hors du système hospitalier soient moins qualifiés. De telles craintes peuvent se justifier car, en dehors des grands hôpitaux, de nombreux médecins ont un bagage qui se limite à trois années d'études de premier cycle, sans spécialisation sanctionnée par un diplôme et sans aucune formation clinique. Les hôpitaux, quoique détenus par l'État, sont gérés comme des unités indépendantes. Même si les chiffres montrent que, à l'instar d'autres entreprises d'État, les hôpitaux se voient imposer des contraintes budgétaires relativement souples, ils sont généralement tenus d'équilibrer leur budget, après versement d'une subvention fixe de l'ordre de 10 % environ des coûts, tout en étant soumis par ailleurs à la réglementation des prix. La réglementation des prix avait

pour finalité première de réduire le coût des soins de santé pour le consommateur, mais cet objectif n'a pas été atteint. Au contraire, les médecins sont encouragés par la direction de l'hôpital à privilégier les traitements dont le prix réglementé est élevé par rapport au coût (souvent par le versement de primes pour chaque prescription à forte marge). En outre, les médecins sont incités à prescrire des médicaments non génériques, plus rémunérateurs pour l'hôpital. Enfin, les laboratoires pharmaceutiques ont accès aux registres de prescription des médecins hospitaliers et les récompensent en fonction de leur activité prescriptrice, d'où une offre excédentaire. Qui plus est, dans les zones rurales, la surprescription est monnaie courante. Dans ces conditions, les caisses d'assurance qui couvrent les frais médicaux devraient être plus activement associées à la supervision de la fourniture des soins et à la détermination de leur prix.

Pour une part, les réformes du système de santé engagées par les autorités en 2009 visent à renforcer les installations de soins primaires. Ce ne sera pas chose facile car cela suppose de généraliser l'enseignement de la médecine de famille, d'améliorer les qualifications des médecins et de réorienter les centres de soins de proximité, qui se veulent souvent des hôpitaux à très petite échelle, vers la fourniture de soins primaires. De fait, il faudrait peut-être même plutôt privilégier les postes sanitaires, beaucoup plus proche du public, et rehausser le statut des médecins qui travaillent dans ce type d'unités en en faisant des intermédiaires acheteurs de soins de santé pour leurs patients.

Nécessité d'une plus grande solidarité budgétaire

Bien des difficultés associées à la mise en place d'un modèle uniforme de fourniture de services sociaux sont d'ordre financier. Les autorités locales ont des ressources limitées (OCDE, 2006). Les subventions des échelons supérieurs de l'administration sont partiellement calculées sur la base de la population urbaine enregistrée, qui ne prend pas en compte les personnes enregistrées ailleurs. Dans ces conditions, un afflux massif de migrants pourrait engendrer de fortes pressions financières. Pourtant, les migrants contribuent à l'activité économique et alimentent ce faisant les caisses des gouvernements locaux. S'ils sont affiliés au régime local de sécurité sociale, eux-mêmes et leurs employeurs augmentent les revenus de ce dernier. Le démantèlement et, à terme, la suppression du système du *hukou*, imposeront une révision des accords de partage des recettes fiscales. Ce sera une mesure également indispensable à la mise en place d'un système national de retraite et d'assurance-maladie.

Notes

1. Le recensement économique de 2004 (le premier organisé après l'ouverture de l'économie en 1992) a conduit à revoir en hausse de 30 % les estimations du nombre de sociétés à capitaux privés et du nombre de salariés qu'elles occupent établies par le Bureau national des statistiques.
2. En Chine, l'école est obligatoire à partir de six ans. À l'heure actuelle, la moitié environ des enfants de trois à cinq ans sont inscrits au jardin d'enfants. Pour l'avenir, c'est un domaine où il sera essentiel de progresser non seulement pour des raisons éducatives, mais également du point de vue de la santé. (Fondation chinoise de la recherche pour le développement, 2010).
3. Le plan prévoyait par exemple la création de 5 500 km de voies ferrées à grande vitesse ainsi qu'un axe ferroviaire destiné à désengorger le transport du charbon. Au total, les autorités ont approuvé la construction de 30 000 km de voies ferrées, à concurrence de 2 milliards de CNY, dont un tiers à dépenser en 2009. La construction de réseaux de métro souterrain sera commencée dans 22 grandes villes. Par ailleurs, des tronçons manquants dans le réseau autoroutier seront achevés, ce qui en étendra la longueur de 5 000 km à 65 000 km.

4. Les UIDC existent à tous les échelons de l'administration et sont particulièrement courantes dans l'est du pays. En règle générale, les UIDC sont censées fonctionner avec un ratio dettes-fonds propres de l'ordre de 2 pour 1. Les autorités locales sont rarement en mesure de financer ces sociétés en puisant dans des excédents budgétaires et recourent plus volontiers à un financement obligataire pour apporter les fonds propres, ou leur transfèrent des droits d'utilisation des terres ou le produit des enchères de droits d'utilisation des terres. À titre d'exemple, une UIDC peut être constituée pour construire une artère périphérique dans une zone métropolitaine. L'autorité locale transférera les droits d'utilisation des terres à l'UIDC non seulement pour la zone où est construite la route, mais aussi pour les 200 mètres de chaque côté de la route. L'UIDC aménagera ces terrains et en assurera la valorisation commerciale, ou vendra les droits d'utilisation des terres en espérant couvrir le coût de la construction de l'artère périphérique sur les bénéfices tirés de l'aménagement foncier. L'UIDC opère sans garantie des autorités locales, mais les banques reçoivent généralement de ces dernières une lettre d'intention.
5. Les ventes au détail ne reflètent pas exactement la consommation des ménages : une forte proportion des ventes des restaurants, par exemple, sont le fait d'entreprises privées ou du secteur public. Ces éléments ne semblent toutefois pas avoir augmenté de façon disproportionnée pendant le récent ralentissement économique.
6. Cependant, ces usines ne sont généralement pas technologiquement avancées, souvent des usines de 6^e génération capables de fabriquer des écrans plus petits comparées aux usines de 10^e génération en construction au Japon. Dans certains cas, elles sont financées par les autorités locales ou provinciales.
7. Ce qui est le cas pour les entreprises du bâtiment à qui il est demandé de souscrire une obligation représentative du salaire lors de la signature de nouveaux contrats.

Bibliographie

- AIE(2009), *Energy Balances of Non-OECD countries, 2009 Edition*, Paris.
- Banque mondiale (2007), *The Urban Development Investment Corporations (UDICs) in Chongqing, China*, Technical Assistance Report.
- Banque mondiale (2009), *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda: An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Washington DC.
- Cao, J., M. Ho, et D. Jorgenson (2009), « The Local and Global Benefits of Green Tax Policies in China », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 3, n° 2.
- China Development Research Foundation (2010), « Tackling Poverty at its Root: Providing Pre-school Education in Poor Rural Areas », *CDRF Working Papers*, à paraître.
- Chamon, M. et E. Prasad (2008), « Why Are Saving Rates of Urban Households in China Rising? », *NBER Working Papers*, n° 14546.
- Cui, L., C. Shu et X. Su (2009), « How Much Do Exports Matter for China's Growth? », Hong Kong Monetary Authority, *China Economic Issues*, n° 1/09.
- Feng J., L. He et H. Sato (2009), « Public Pension and Household Saving: Evidence from China », *BOFIT Discussion Papers*, n° 2/2009.
- Herd, R., B. Cournède et D. Sutherland (2004), *Sustainable Development in OECD Countries: Getting the Policies Right*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Hsieh, C.-T. et P. Klenow (2009), « Misallocation and Manufacturing TFP in China and India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 4.
- Koopman, R., Z. Wang et S.-J. Wei (2008), « How Much of Chinese Exports is Really Made In China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive », *NBER Working Papers*, n° 14109.
- Linden, G., K. Kraemer et J. Dedrick, 2007, « Who Captures Value in a Global Innovation System? The Case of Apple's iPod », *Communications of the ACM*, vol. 52, n° 3.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity*, Paris.
- OCDE (2008), *OECD Reviews of Innovation Policy, China*, Paris.

- OCDE (2009), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, Paris.
- Puga, D. et D. Trefler (2010), « Wake Up and Smell the Ginseng: International Trade and the Rise of Incremental Innovation in Low Wage Countries », *Journal of Development Economics*, vol. 91, n° 1.
- Riedinger, J. et V. Yadav (2009), « The Impact of Legal Changes on Land Market Activity in China », document non publié, http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/Riedinger_Yadav_paperRev.docx.
- Schmidt-Hebbel, K., S.B. Webb et G. Corsetti (1991), « Household saving in developing countries: first cross-country evidence », *Policy Research Working Paper Series*, n° 575.
- Sun, M. (2009), *Asia Weekly Monitor*, Nomura Securities, Hong-Kong, octobre.
- Vennemo, H., K. Aunan, H. Lindhjem et H. Seip (2009), « Environmental Pollution in China: Status and Trends », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 3, n° 2.
- Wang, Q. et Y. Chen (2010), « Energy Saving and Émission Reduction Revolutionizing China's Environmental Protection », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 14, n° 1.
- Zhou, N., M. Levine et L. Price (2009), « Overview of Current Energy-Efficiency Policies in China », *Energy Policy*, à paraître.
- Zhu, K. et J. Riedinger (2009), « Rural China's Nascent Land Market », *China Business Review*, US-China Business Council and Rural Development Institute.

Chapitre 2

Poursuivre la réforme de la politique monétaire

Grâce aux réformes et au développement du secteur financier, la Banque populaire de Chine (PBoC) a maintenant une bonne maîtrise des taux d'intérêt du marché monétaire. Comme ceux-ci déterminent de plus en plus les taux de prêt des banques, la banque centrale est aussi en mesure d'influer sur le coût du crédit sans recourir à ses taux de référence applicables aux banques commerciales. En outre, les taux d'intérêt sont un déterminant important de l'investissement en Chine, par l'intermédiaire du coût d'usage du capital, et l'activité économique globale a une incidence sur l'inflation. Dès lors, une politique monétaire reposant davantage sur les taux d'intérêt favoriserait la stabilisation macroéconomique, tout en évitant nombre des inconvénients de l'actuelle méthode quantitative. En outre, une plus grande flexibilité du taux de change permettrait de mieux amortir les chocs macroéconomiques et donnerait à la banque centrale plus de marge pour adapter la politique monétaire à la situation économique du moment. Parallèlement, les réorientations de la politique menée par la PBoC devraient s'appuyer sur des informations tirées du suivi d'un ensemble d'indicateurs et sur un objectif d'inflation souple.

La politique monétaire a beaucoup progressé

La Banque populaire de Chine (PBoC) a commencé en 1984 à exercer exclusivement les fonctions d'une banque centrale. Depuis cette date, la conduite de la politique monétaire a été beaucoup perfectionnée. Cette politique est passée progressivement d'un système administratif planifié, basé sur le rationnement du crédit, à un régime davantage inspiré du marché, qui fait de la croissance monétaire le principal objectif intermédiaire. Dans le cadre de cette transition, les taux d'intérêt ont été libéralisés, ce qui les a rendus plus réactifs aux signaux du marché, et les outils de la politique monétaire ont été modernisés. Le système bancaire a aussi été largement réformé (chapitre 3) et l'économie est devenue beaucoup plus sensible aux mesures utilisant les mécanismes du marché.

Officiellement, l'objectif de la politique monétaire chinoise est « de stabiliser la valeur de la monnaie et de promouvoir ainsi la croissance économique »¹. On ne perçoit pas clairement s'il s'agit de maintenir le pouvoir d'achat interne de la monnaie – c'est-à-dire de stabiliser les prix – ou le taux de change. En pratique, le Conseil des affaires d'État a aussi chargé la banque centrale de réaliser la stabilité des prix, la progression de l'emploi, l'équilibre extérieur et la stabilité financière². Enfin, elle est responsable de la libéralisation du secteur financier. La PBoC, qui n'est pas indépendante, doit obtenir l'autorisation du Conseil des affaires d'État pour modifier sa politique.

Le 11^e plan a appelé à la libéralisation des taux d'intérêt et à l'amélioration du mécanisme de transmission de la politique monétaire. C'est dans cette perspective que le présent chapitre évalue le dispositif de politique monétaire et suggère des moyens éventuels de le renforcer. On commence par examiner les objectifs et les instruments utilisés par la banque centrale pour influencer sur les conditions monétaires. Sous l'effet de plusieurs facteurs, dont la réforme en cours des taux d'intérêt et le rétablissement du système bancaire, le marché monétaire s'est davantage intégré aux différents compartiments des marchés de capitaux, de plus en plus liés par des opérations d'arbitrage. La banque centrale a une très grande maîtrise des taux d'intérêt à court terme du marché interbancaire et une influence croissante sur les taux à long terme, par le biais de la courbe des rendements. À l'avenir, la politique monétaire devra réduire la place des contrôles quantitatifs de la liquidité et augmenter celle des modifications de taux d'intérêt. Il conviendrait de supprimer progressivement les taux débiteurs et créditeurs commerciaux de référence imposés par la banque centrale, qui n'ont pas d'incidence sur l'activité économique et sont de plus en plus déconnectés de la gestion monétaire.

Le chapitre traite ensuite les effets de la politique monétaire sur l'économie réelle en présentant des données tangibles sur les rapports entre les variations de taux d'intérêt et l'activité économique. On montre notamment que la formation de capital au stade des entreprises est sensible à ces variations, via le coût d'usage du capital. On constate également que l'évolution de la demande globale influe sur l'inflation. Ces résultats démontrent que le mécanisme de transmission est efficace en Chine et que la politique monétaire peut jouer un plus grand rôle pour absorber les chocs macroéconomique et

améliorer la stabilité. Mais l'actuel régime de change limite les options dont dispose la banque centrale, et plus généralement l'efficacité de la politique monétaire, en empêchant les variations du taux de change de compenser les chocs macroéconomiques. Une plus grande flexibilité en la matière et l'adoption d'un objectif d'inflation souple permettraient à la politique monétaire de contribuer davantage à la stabilité macroéconomique; cela réduirait aussi les coûts et les risques de la stérilisation des entrées de capitaux.

Les modalités d'action de la banque centrale

La politique monétaire a énormément évolué depuis le milieu des années 80. De 1984 à 1997, la banque centrale émettait de la base monétaire et appliquait sa politique dans le cadre d'un système de prêts consentis par elle-même et de contrôle du crédit. Elle alimentait en liquidités les banques appartenant à l'État, qui accordaient ensuite des crédits aux entreprises d'État, souvent à des taux d'intérêt réels négatifs. Depuis la création en 1994 des banques de développement, les concours directs de la banque centrale servent surtout à subventionner les coopératives de crédit rural ou à secourir des institutions financières insolubles, mais elles ne constituent plus un moyen d'influencer les conditions monétaires.

Dans la période récente, la croissance monétaire a remplacé le rationnement du crédit en tant que principal objectif intermédiaire de la politique monétaire. La banque centrale fixe les taux annuels de progression de la masse monétaire et du crédit bancaire qu'elle estime correspondre à ses objectifs d'action. En cours d'année, elle procède à des ajustements selon l'évolution des objectifs intermédiaires et d'autres variables macroéconomiques. En pratique, malgré l'instabilité du multiplicateur monétaire et l'imprévisibilité de la liquidité due au régime de change en vigueur, la banque centrale est assez bien parvenue à réguler la masse monétaire et le crédit bancaire (tableau 2.1). En 2009, toutefois, l'objectif de hausse de M2 pour l'ensemble de l'année a été atteint à la fin du mois de mars, du fait de très larges injections de liquidités en réaction à la récession économique mondiale. Les objectifs assignés à l'augmentation du PIB ont souvent été dépassés, en particulier ces dernières années, alors que les objectifs d'inflation ont été transgressés dans les deux sens.

Tableau 2.1. Objectifs de la PBoC et résultats

	M1		M2		Inflation IPC		PIB	
	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat
1998	17	12.0	16-18	15.8	5	-0.8	8	7.8
1999	14	14.5	14-15	16.0	2	-1.4	8	7.6
2000	15-17	19.7	14-15	16.1	1	0.4	8	8.4
2001	13-14	14.0	15-16	14.1	1-2	0.7	7	8.3
2002	13	16.0	13	15.1	1-2	-0.8	7	9.1
2003	16	19.1	16	20.0	1	1.2	7	10.0
2004	17	16.4	17	16.2	3	3.9	7	10.1
2005	15	11.7	15	14.8	4	1.8	8	10.4
2006	14	14.5	16	18.1	3	1.5	8	11.6
2007	Pas d'objectif	21.0	16	17.5	3	4.8	8	13.0
2008	Pas d'objectif	13.6	16	16.6	4.8	5.9	8	9.0
2009	Pas d'objectif		17		3-4.8		8	

Source : PBoC et CEIC.

La banque centrale dispose de plusieurs moyens pour atteindre ses objectifs de croissance de la masse monétaire et du crédit. Les opérations de marché et les modifications des coefficients de réserves obligatoires imposés aux banques commerciales sont devenues les principaux instruments d'action sur la base monétaire, et plus généralement sur la situation du marché monétaire. Dans ses opérations de marché, la banque centrale utilise les accords de rachat et les bons qu'elle émet. Les ajustements périodiques des réserves obligatoires sont aussi devenus un outil important, surtout employé ces dernières années pour stériliser les entrées de fonds étrangers.

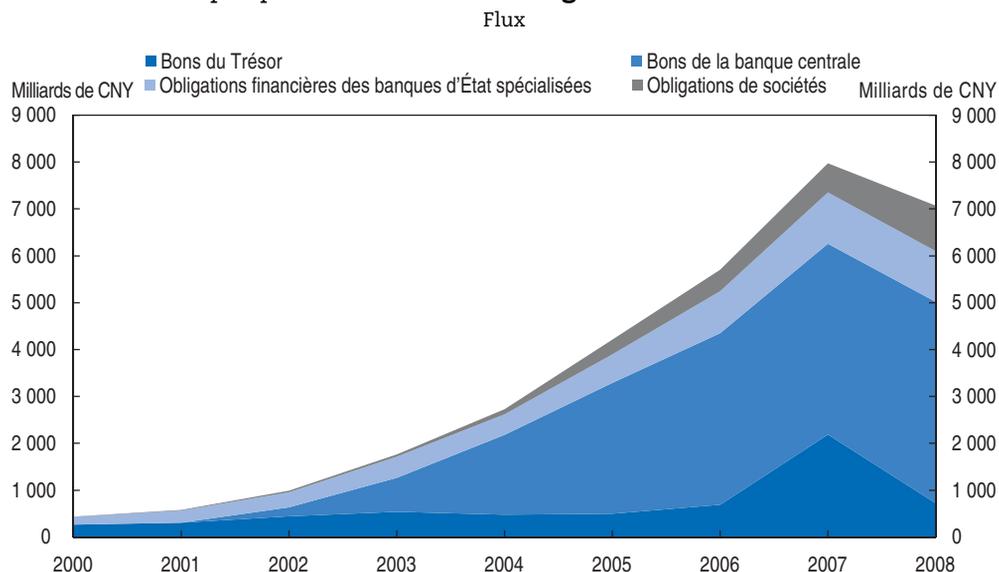
En sus des moyens de contrôle quantitatif de la liquidité, la banque centrale maîtrise, à des degrés divers, toute une gamme de taux d'intérêt. Elle assigne des taux de référence aux crédits et aux dépôts des banques commerciales pour une série d'échéances. Elle fixe aussi les taux des crédits de refinancement du système bancaire, le taux de réescompte ainsi que les taux de rémunération des réserves obligatoires et excédentaires que les banques commerciales déposent auprès d'elle. Enfin, elle maîtrise les taux de rendement de ses bons, qui sont le support des opérations de marché visant à stériliser les entrées de capitaux étrangers. Comparativement aux interventions sur le marché et aux réserves obligatoires, les taux d'intérêt officiels jouent un rôle secondaire dans la conduite de la politique monétaire; la banque centrale les modifie moins souvent et généralement moins fortement que ses homologues des autres pays (Anderson, 2007).

Outre les instruments quantitatifs et, dans une moindre mesure, les instruments basés sur les prix, la banque centrale recourt beaucoup à une forme de dirigisme administratif pour agir sur le crédit bancaire. Depuis la suppression, en 1998, des plafonds de crédit spécifiques, elle organise des réunions mensuelles avec les banques commerciales pour faire connaître ses préoccupations à propos de la situation du crédit dans les différents secteurs. Cette pratique a pris un caractère institutionnel avec la publication de notifications de la banque centrale, qui ont pour but de freiner périodiquement la distribution du crédit dans certaines branches. La banque centrale donne régulièrement des informations sur ce mode de direction du crédit dans ses *Rapports trimestriels de politique monétaire*. Le guidage administratif est parvenu à ralentir la progression du crédit pendant les périodes d'expansion rapide, par exemple au début de la décennie actuelle et, plus récemment, à l'accélérer en réaction à la récession mondiale. Selon Geiger (2006), ces instructions peuvent être efficaces, car, dans la hiérarchie politique chinoise, le gouverneur de la banque centrale se situe au-dessus des responsables des banques commerciales.

L'influence de la banque centrale sur le marché interbancaire

Le marché interbancaire des obligations, qui a commencé à fonctionner en 1997, se développe rapidement depuis (graphique 2.1). Comme on l'a dit au chapitre 3, la libéralisation du secteur financier a facilité la croissance du marché obligataire, tandis que l'organisation des transactions sur réserves bancaires est maintenant bien en place. Bien que les obligations soient généralement à court terme, l'offre s'accroît sur les échéances plus longues, dans un contexte de vive progression du montant des opérations et de la liquidité. En janvier 2007, un étalon de référence du marché monétaire interne, généré par le marché, a commencé à opérer officiellement : le taux interbancaire offert entre banques à Shanghai (SHIBOR). À l'exception notable des titres émis par les sociétés, les taux d'intérêt de marché – taux interbancaires, taux d'escompte des effets et rendements obligataires – sont intégralement libérés et évoluent avec souplesse pour équilibrer les marchés d'emprunts et de prêts de

Graphique 2.1. Émission d'obligations sur le marché



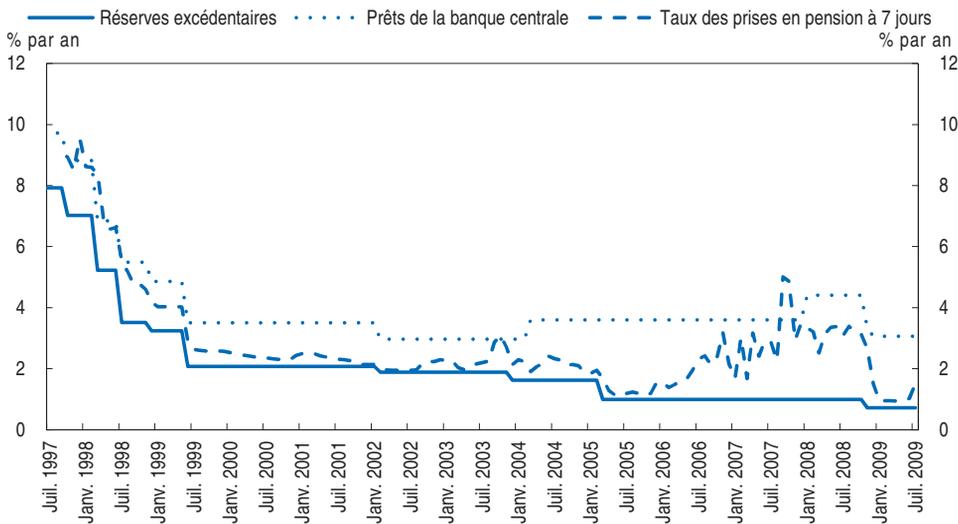
Source : Chinabond.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777461771810>

réserves. Mais, malgré les progrès accomplis récemment, le marché obligataire chinois reste assez étroit, tant relativement aux autres pays que par rapport à l'importance du crédit bancaire en Chine.

Depuis 2002, date des premières émissions de bons de la PBoC, un marché relativement profond et liquide est apparu, et c'est maintenant la catégorie de titres la plus répandue. La banque centrale utilise des bons d'échéances diverses pour exécuter les opérations de marché visant à atteindre ses objectifs de liquidité. En 2004, elle a lancé une série d'innovations pour améliorer l'efficacité des opérations, avec l'introduction de transactions à terme sur les bons à trois ans et à un an. En outre, la banque centrale a effectué plus fréquemment des adjudications, prolongé la période de transactions et relié la négociation des bons au système de paiement, afin que le règlement s'opère au moment de la livraison. Conformément à la méthode quantitative d'application de la politique monétaire, on procède généralement à des adjudications à taux variable pour un volume fixe, bien que l'on pratique aussi, de temps à autre, des adjudications à taux fixe. Enfin, il existe un marché actif des accords de rachat auquel la banque centrale peut recourir pour gérer l'offre de réserves bancaires, mais elle l'a peu fait en pratique.

La banque centrale a une grande maîtrise des taux d'intérêt à court terme. En fixant le taux auquel elle rémunère les réserves excédentaires, elle impose *de facto* un plancher au marché interbancaire. En principe, son taux de base ou de référence, celui de ses concours aux banques et autres institutions financières, devrait imposer un plafond à ce marché. Mais, dans les faits, la banque centrale ne prête pas à ce taux et le « guichet » des prêts au taux de base n'a pas été utilisé depuis 2001. C'est pourquoi il arrive que les taux du marché monétaire dépassent le taux de base quand il y a pénurie de liquidité. Jusqu'au déclenchement de la crise financière mondiale, la banque centrale augmentait progressivement l'écart entre le taux d'intérêt sur les réserves excédentaires et le taux de base pour inciter les banques à opérer entre elles sur le marché interbancaire (graphique 2.2).

Graphique 2.2. **Taux d'intérêt à court terme du marché monétaire**

Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777472716224>

Les taux d'intérêt que maîtrise la banque centrale ont commencé à influencer plus fortement sur les conditions du marché interbancaire. Tant les corrélations glissantes que les coefficients variables dans le temps estimés au moyen d'un modèle économétrique indiquent que, depuis 2006, les variations du rendement des bons de la PBoC à 3 mois et 1 an se répercutent sensiblement plus sur les taux des accords de rachat entre banques d'échéance identique (Conway *et al.*, 2010). Bien que ces corrélations ne soient pas aussi marquées que dans les pays de l'OCDE, où les banques centrales sont toujours disposées à prêter ou à emprunter au taux officiel, le contrôle de la PBoC sur les taux interbancaires devient de plus en plus significatif.

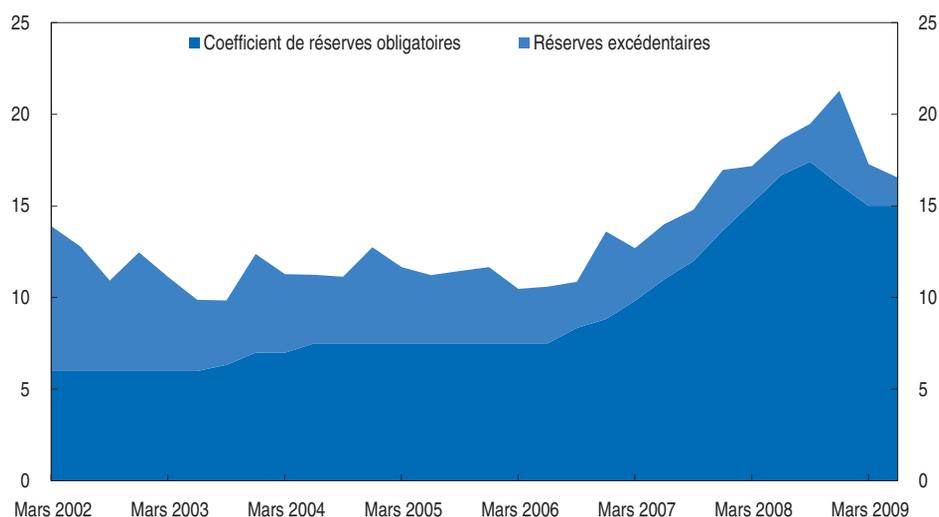
Un autre aspect important d'une transmission efficace de la politique monétaire est le degré auquel les variations des rendements aux échéances courtes de la courbe des rendements déterminent ceux des échéances longues. En général, les autorités exercent une influence sur les taux courts, mais les taux d'intérêt à plus long terme sont liés à la demande globale et, par conséquent, à l'inflation. Plus le rapport entre taux courts et taux longs est étroit, plus l'action de la banque centrale se fait sentir sur l'ensemble de la courbe des rendements, ce qui renforce les possibilités de corrélation entre les modifications de la politique monétaire et l'activité réelle. Dans les pays de l'OCDE, ce rapport a changé au cours des dernières décennies, en raison de l'importance relative des anticipations d'inflation dans la formation des rendements obligataires (Cournède *et al.*, 2008). En Chine, l'incidence des variations trimestrielles des taux d'intérêt à 90 jours sur le rendement des obligations à 10 ans augmente depuis 2005 et est actuellement assez comparable à ce que l'on observe dans un certain nombre de pays de l'OCDE (Conway *et al.*, 2010).

La nette diminution des réserves excédentaires du système bancaire explique largement pourquoi le marché monétaire est devenu plus sensible aux actions de la banque centrale et pourquoi les différents compartiments du marché des capitaux sont désormais plus intégrés. En 2002, ces réserves représentaient près de 8 % des dépôts

bancaires, faisant plus que doubler le montant des réserves déposées auprès de la banque centrale (graphique 2.3). Au début de 2009, le ratio est tombé à moins de 2.5 %. Les banques sont donc maintenant plus susceptibles de devoir emprunter sur le marché monétaire pour honorer leurs engagements, et donc d'être dépendantes des taux en vigueur sur ce marché.

Les réserves excédentaires restent néanmoins élevées en comparaison des autres pays, et cela pour plusieurs raisons³. Comme on l'explique plus loin, la liquidité abondante du système bancaire est une conséquence inévitable de la conjonction du régime de change actuel et d'entrées de capitaux généralement importantes. En outre, la dimension assez réduite du marché obligataire chinois limite les possibilités d'investissement de la masse de dépôts dont disposent les banques. Enfin, le taux d'intérêt auquel la PBoC rémunère les réserves excédentaires diminue leur coût d'opportunité.

Graphique 2.3. **Réserves obligatoires et réserves excédentaires**



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777486654421>

Comment le crédit bancaire réagit-il aux conditions du marché monétaire?

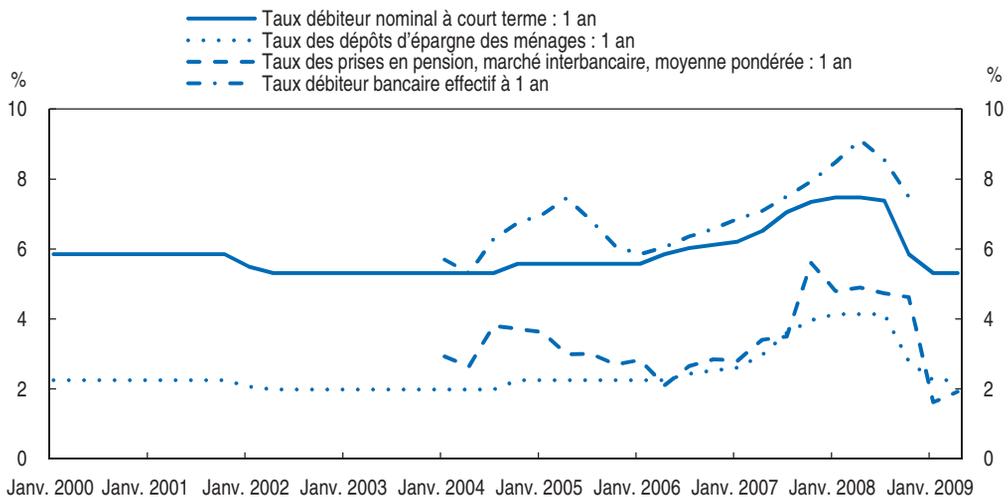
Le marché monétaire constitue l'un des principaux mécanismes qui relie le système financier d'un pays à l'économie réelle. Mais, pour que ce lien fonctionne, les banques doivent être en mesure d'absorber et de répercuter sur leurs clients les variations du coût des fonds levés sur le marché monétaire. Ce point est particulièrement important en Chine, sachant que le crédit bancaire est de loin la principale source de financement externe des investissements. Liu et Zhang (2007) indiquent que l'intermédiation bancaire représente quelque 75 % des financements; cela signifie que les taux débiteurs appliqués par les banques déterminent, dans une large mesure, le coût marginal du capital pour l'ensemble de l'économie.

Comme on l'a mentionné, la banque centrale fixe des taux d'intérêt de référence aux prêts et aux dépôts des banques commerciales pour toute une série d'échéances. Jusqu'en 2004, les conditions appliquées par les banques commerciales ne pouvaient s'écarter de plus de 10 % de ces taux de référence. Depuis lors, on a progressivement élargi les marges autorisées, de sorte que les conditions débitrices ne doivent désormais

respecter qu'un plancher et les conditions créditrices un plafond (graphique 2.4)⁴. Cela a sensiblement augmenté le degré de liberté laissé aux banques commerciales pour fixer leurs taux d'intérêt et réduit du même coup le rôle des références de la banque centrale dans la régulation macroéconomique. Toutefois, le plafonnement de la rémunération des dépôts s'avère vraiment contraignant, les taux effectifs étant voisins de la référence et les taux réels proches de zéro ou négatifs pendant de longues périodes (Porter et Xu, 2009)⁵.

Les banques commerciales recherchent de plus en plus la rentabilité et recourent davantage au marché monétaire pour se financer, tandis que la banque centrale ajuste les taux réglementés en fonction des conditions du marché; il y a donc une forte relation entre les taux de prêt effectifs des banques commerciales et les taux du marché monétaire. Depuis 2004, par exemple, la corrélation entre le taux débiteur effectif à un an et le taux des accords de rachat d'échéance identique ressort à 0.81, avec une significativité au niveau de confiance de 99 %. Même ainsi, comme on l'indique au chapitre 3, les banques commerciales ne pratiquent généralement pas une tarification efficace du risque de crédit et une préférence demeure en faveur des prêts aux entreprises publiques.

Graphique 2.4. **Taux débiteurs des banques commerciales et taux des prises en pension**



Source : CEIC, PBoC, OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777523571068>

La suite de la réforme des taux d'intérêt

Le dispositif chinois de politique monétaire doit évoluer pour rester adapté à une économie en changement rapide, faute de quoi il risque de perdre son efficacité. Depuis l'ère du rationnement du crédit, le ciblage de la croissance monétaire au moyen d'instruments quantitatifs a représenté une évolution naturelle de la politique monétaire. En outre, les substantielles opérations de stérilisation de la banque centrale – qui, comme on l'expliquera ci-après, sont nécessaires pour absorber d'importantes entrées de capitaux dans un système de change rigide – la prédisposent aussi à une gestion quantitative de la liquidité. Certes, les mécanismes quantitatifs ont un rôle important à jouer dans les pays dont les marchés financiers sont peu profonds et sous-développés, mais les taux d'intérêt constituent un prix macroéconomique essentiel dans les économies plus avancées. Faire en sorte qu'ils opèrent librement et transmettent les changements de la politique monétaire est donc une condition indispensable d'une répartition efficace du capital.

La démarche quantitative suivie par la PBoC comporte un inconvénient majeur : les variations quotidiennes de l'offre et de la demande de monnaie suscitent une volatilité à haute fréquence des taux d'intérêt. Dès lors, l'instabilité des taux du marché interbancaire est généralement plus élevée en Chine que dans les pays où l'exécution de la politique monétaire s'appuie sur un taux d'intérêt officiel au jour le jour (Conway *et al.*, 2010)⁶. Le SHIBOR a été introduit dans le but de diminuer la volatilité des taux à court terme, mais il n'a connu qu'un succès limité jusqu'à présent. Un dispositif reposant sur un taux d'intérêt officiel parviendrait beaucoup mieux à atteindre cet objectif, car il remédierait à sa cause fondamentale. Il permettrait aussi au système de mieux gérer les chocs et de communiquer plus efficacement au public les changements de politique.

Si l'on utilisait davantage les taux d'intérêt officiels, la banque centrale recourrait moins, pour réguler la liquidité, à la modification des réserves obligatoires, dont il est avéré qu'elles gênent le développement des marchés financiers (FMI, 2004). En outre, l'action par les réserves obligatoires et les instruments monétaires quantitatifs risque en général de devenir moins efficace quand des formes d'intermédiation financière extérieures au secteur bancaire prennent de l'importance. Avec l'adoption d'une politique basée sur un taux officiel, la banque centrale s'appuierait moins sur le « guidage » des banques commerciales, qui affaiblit la concurrence et compromet la détermination des taux d'intérêt par le marché. Au demeurant, son effet sur le comportement des banques est imprévisible et asymétrique, celles qui se conforment aux souhaits de la banque centrale en période de resserrement subissant un désavantage commercial.

Cela souligne une autre difficulté importante de l'utilisation d'instruments quantitatifs pour appliquer la politique monétaire. Comme les entreprises publiques continuent à jouir d'un accès préférentiel au financement bancaire, un freinage de l'expansion du crédit, par exemple, est ressenti de façon disproportionnée par les entreprises privées, qui, dans leur ensemble, sont les plus productives en Chine (chapitre 4). En revanche, avec un dispositif basé sur les prix, une hausse des taux d'intérêt est plus susceptible d'inciter les entreprises à suspendre les projets d'investissement pour lesquels le flux anticipé de bénéfices futurs est marginal ou très incertain, sans que les autorités bancaires doivent porter des jugements de ce type. À l'inverse, une baisse des taux d'intérêt aura tendance à stimuler les projets d'investissement dont le rendement anticipé est supérieur, alors que l'augmentation autoritaire du crédit, qui a joué un grand rôle dans la réaction de la PBoC à la récession mondiale, présente un plus grand risque pour la qualité future des bilans bancaires.

Outre le passage à un dispositif de régulation monétaire fondé sur les prix, une réforme des taux d'intérêt est nécessaire dans d'autres compartiments des marchés financiers chinois. Pour continuer à réduire les réserves excédentaires du système bancaire et à renforcer le contrôle de la banque centrale sur le marché monétaire, le taux de rémunération de ces réserves excédentaires déposées à la banque centrale devrait être fixé à zéro, comme dans beaucoup d'autres pays, ou être au moins sensiblement inférieur aux autres taux de la banque centrale. Cela éliminerait aussi le plancher *de facto* des taux du marché monétaire et leur donnerait plus de souplesse pour réagir aux conditions du marché, tout en diminuant le risque que celui-ci cesse de fonctionner⁷. En revanche, la rémunération des réserves obligatoires devrait suivre davantage l'évolution des taux du marché. Comme on l'explique ci-après, cela réduirait la part du coût de stérilisation des entrées de capitaux qui est actuellement supportée par les banques commerciales.

Certains aspects du mécanisme actuel des taux d'intérêt en Chine gênent aussi la concurrence dans le système bancaire. Les taux pratiqués par les banques commerciales étant de plus en plus liés aux conditions du marché monétaire, la principale finalité du plancher des taux débiteurs et du plafond des taux créditeurs imposés par la banque centrale est de protéger la rentabilité des banques, dont la plupart appartiennent à l'État. En élargissant progressivement la marge entre les taux débiteurs et créditeurs de référence, la PBoC a en fait transféré une partie du coût de la restructuration bancaire sur les emprunteurs et les épargnants, bien qu'elle ait diminué cette marge en 2008-09. Mais, du fait de l'existence de taux de référence, les banques commerciales sont moins incitées à pratiquer une tarification appropriée du risque et la concurrence entre elles est affaiblie. Ces taux limitent aussi la répercussion des changements de la politique monétaire sur les taux d'intérêt effectifs des banques (Feyzioglu *et al.*, 2009). Enfin, le plafonnement des taux servis sur les dépôts empêche de rémunérer suffisamment les épargnants, de sorte que la composante financière du revenu total des ménages est l'une des plus faibles du monde (Feyzioglu *et al.*, 2009). Comme le marché monétaire donne désormais aux banques une référence de taux, il n'est plus nécessaire que la banque centrale le fasse. Il conviendrait donc de supprimer progressivement les taux de référence régissant les prêts et les dépôts. Les préoccupations relatives à la rentabilité bancaire doivent être davantage du ressort de la politique budgétaire et prudentielle que de la régulation des taux d'intérêt.

Comme le souligne le chapitre 3, il est également urgent de revoir la réglementation du marché des obligations de sociétés. Les restrictions qui s'y appliquent protègent l'activité de prêt aux entreprises des banques. Si ce marché était plus développé, avec une détermination des rendements par le marché, les banques subiraient une concurrence accrue. Dès lors, le coût du crédit bancaire pour les entreprises reflèterait mieux la situation du marché, elle-même influencée par la banque centrale. En définitive, si l'évaluation des actifs des sociétés s'appuyait davantage sur les prix du marché, le bilan de la politique monétaire serait renforcé.

La résistance du système bancaire aux variations de taux d'intérêt est un problème essentiel pour l'évolution de la Chine vers un dispositif monétaire fondé sur les prix. Comme il est dit au chapitre 3, la réforme a beaucoup progressé sur ce point dans les années récentes et les banques sont sensiblement plus solides aujourd'hui que dans le passé. Comme on est parvenu à ramener les créances douteuses à de faibles niveaux, le risque de tension dans le système bancaire en réaction à une politique de taux d'intérêt officiels plus active s'est atténué. La clé d'un renforcement supplémentaire du système est une bonne supervision, qui permette la répartition la plus efficace possible du crédit pour un niveau donné des taux d'intérêt de marché. C'est précisément l'objectif de beaucoup des recommandations de politique économique figurant au chapitre 3. Enfin, la conjonction des changements structurels évoqués plus loin et de l'adoption d'une politique de taux officiel faciliterait la modernisation du système financier.

Compte tenu des problèmes que pose au système financier chinois le régime de changes actuel, la poursuite de la réforme des taux d'intérêt doit s'inscrire dans un dispositif global comprenant une modification de la politique de change, comme on l'explique plus loin.

Quel est le degré de sensibilité de l'économie réelle aux variations des taux d'intérêt?

La transmission de la politique monétaire à l'économie réelle exige que les composantes de la demande globale soient sensibles aux changements des conditions financières. Une grande partie de la recherche dans ce domaine a porté sur la compréhension de l'effet des fluctuations de taux d'intérêt sur l'investissement, qui représente une part particulièrement élevée du PIB et de la croissance en Chine, tout en constituant un facteur important de l'instabilité du cycle conjoncturel⁸. En principe, les entreprises ajustent leur stock de capital de façon à ce que sa productivité marginale soit égale à son coût d'usage. Ainsi, quand les taux d'intérêt augmentent, elles révisent en baisse les projets dont le rendement anticipé ne suffit pas à couvrir la hausse des coûts de financement, et l'investissement ralentit. Outre le canal direct des taux d'intérêt, leur relèvement peut aussi réduire la trésorerie des entreprises, ce qui, en l'absence de marchés de capitaux parfaits, entraîne une diminution de leurs dépenses (canal du crédit).

La transmission de la politique monétaire est difficile à appréhender au niveau macroéconomique

Comme l'indiquent en détail Conway *et al.* (2010), il n'y a guère de preuves tangibles d'une corrélation négative notable entre les variations de taux d'intérêt et la formation de capital en Chine. L'explication la plus commune et la plus évidente est que les banques commerciales appartenant à l'État sont obligées de prêter aux entreprises publiques; celles-ci bénéficient de contraintes budgétaires légères, voient souvent leurs dettes effacées et sont donc insensibles à l'évolution du prix du crédit. Mais les études sur la transmission de la politique monétaire dans les pays de l'OCDE éprouvent aussi généralement des difficultés à démontrer l'existence d'un lien significatif entre les changements des taux d'intérêt et de l'investissement au niveau macroéconomique. Ces difficultés sont souvent attribuées à des biais de simultanéité : l'investissement évolue de façon procyclique avec la conjoncture, qui est elle-même corrélée positivement avec les taux d'intérêt⁹.

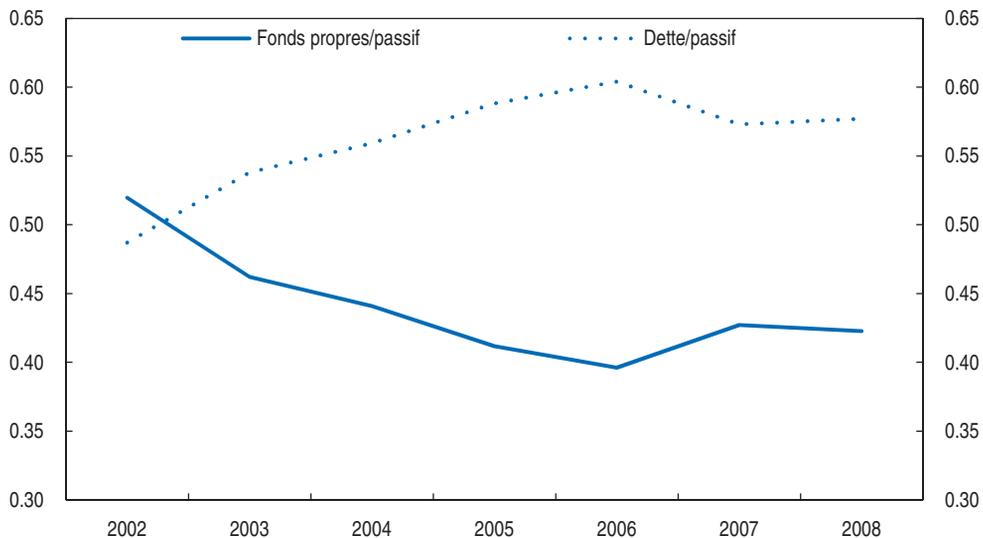
Les études microéconomiques sont plus révélatrices

Contrairement aux études menées au niveau des agrégats, les exercices microéconomiques visant à comprendre les liens entre la formation du capital et son coût d'usage ont été fructueux dans les pays de l'OCDE. Ainsi, on a recherché l'effet des changements de la politique monétaire sur l'investissement au stade de l'entreprise en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne. Ces travaux ont produit des données probantes sur le fonctionnement d'un canal de taux d'intérêt opérant par l'intermédiaire du coût d'usage du capital. Ils ont aussi fait apparaître un canal de crédit significatif, qui a pour résultat que les investissements des entreprises ayant des bilans faibles sont les plus sensibles à la situation de trésorerie¹⁰.

Dans le cas de la Chine, il y a des raisons de penser que les réformes économiques des années récentes ont augmenté l'élasticité de la formation du capital à son coût d'usage. Depuis la fin des années 80, les autorités chinoises séparent progressivement les fonctions étatiques des activités commerciales dans les différents secteurs, y compris la banque. Les entreprises publiques sont maintenant tenues davantage responsables de leurs succès et de leurs échecs, tandis que leurs possibilités d'obtenir des financements à des taux

(implicitement ou explicitement) inférieurs aux conditions du marché sont devenues beaucoup plus limitées. En même temps, le développement rapide du secteur privé devrait rendre l'investissement total plus sensible au coût d'usage du capital. Ces dernières années, les sociétés chinoises cotées ont davantage recouru au financement par l'emprunt, ce qui devrait également les rendre plus sensibles aux variations des taux d'intérêt (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Ratios de fonds propres et d'endettement par rapport au passif total des sociétés chinoises cotées**



Note : Les données indiquent la moyenne pondérée de la part de l'endettement et des fonds propres dans le passif total des sociétés chinoises cotées.

Source : Taiwan Economic Journal Database, OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777541636588>

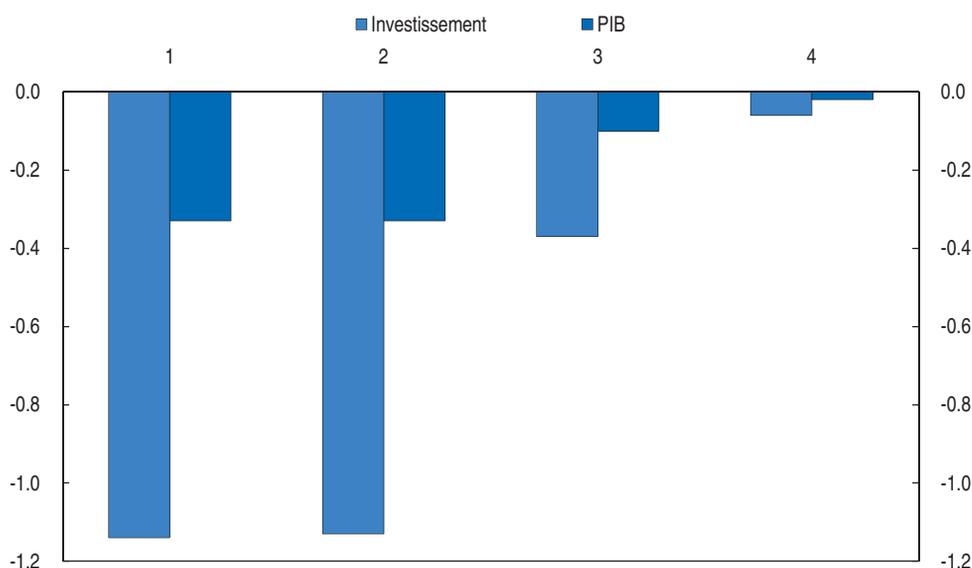
Les nouvelles analyses microéconomiques de l'OCDE montrent que les décisions d'investissement des sociétés chinoises cotées sont effectivement sensibles au coût d'usage du capital (Conway *et al.*, 2010). En influant sur le coût du financement par l'emprunt et sur le coût d'opportunité du financement par les fonds propres, les variations des taux d'intérêt modifient le coût d'usage du capital à la charge des entreprises et ont donc un effet sur l'investissement¹¹. Cet effet est statistiquement significatif pour toutes, mais l'est moins pour les plus grandes, ce qui pourrait être le signe que les firmes publiques restent un peu moins sensibles au coût d'usage du capital que le secteur privé. L'analyse fait aussi apparaître un canal du crédit de la politique monétaire, car on s'aperçoit que la situation de trésorerie a une incidence très marquée sur l'investissement. Cela reflète peut-être les conséquences de la politique monétaire sur les bilans : sa modification induit un changement du montant des fonds qu'une entreprise peut se procurer et a donc des retombées sur ses investissements¹².

Une simulation dynamique de ce modèle au stade de l'entreprise montre que l'effet des variations de taux d'intérêt sur l'investissement est non seulement statistiquement significatif, mais d'un ordre de grandeur utile à la stabilisation macroéconomique. Dans cette simulation, on augmente d'un point le taux d'intérêt officiel, tandis que l'inflation est maintenue à un rythme constant. On procède ensuite à une inversion linéaire, en cinq ans, du choc sur le taux officiel. On suppose que les changements du taux officiel se répercutent

graduellement sur le taux d'intérêt supporté par les entreprises, selon l'échéance de leur endettement et leur degré de financement par les fonds propres¹³. Le coût du financement sur fonds propres est déterminé par celui de la dette à long terme, lequel, au regard du comportement observé du rendement des obligations chinoises à 10 ans, augmente de 0.2 point pour chaque point de hausse des taux courts. Au total, compte tenu de l'effet progressif du taux officiel sur les taux acquittés par les entreprises, le coût d'usage du capital n'augmente que d'un tiers de point pendant la première année, en réaction à un relèvement d'un point du taux officiel. Même ainsi, on estime que ce choc de taux d'intérêt relativement modéré aboutit à un ralentissement cumulé de l'investissement et du PIB, par rapport à la tendance de base, de 2.5 % et 0.9 % respectivement pendant les quatre années suivantes (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Effet sur l'investissement d'une hausse d'un point du taux officiel réel**

La hausse du taux officiel est ramenée à zéro en quatre ans
Variation en % par rapport à la tendance de base



Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777566228521>

L'incidence de la politique monétaire sur la consommation est probablement faible, mais elle augmente

En Chine, le marché du crédit à la consommation est encore étroit en comparaison avec celui du crédit aux entreprises, mais il se développe rapidement. À la fin des années 90, le marché de l'immobilier n'existait pratiquement pas. Du fait des réformes achevées en 1998, la vente de logements publics à leurs occupants, à un prix inférieur à la valeur de marché, a abouti à l'apparition d'un grand nombre d'occupants propriétaires peu endettés et créé les conditions d'un marché dynamique. Depuis lors, la réorientation du secteur bancaire vers des pratiques commerciales a donné une forte impulsion au marché des prêts immobiliers. Les banques ont rapidement développé cette activité, dont le chiffre d'affaires augmente de plus de 20 % par an depuis 2006. À la mi-2009, l'encours total des prêts immobiliers pour l'acquisition de logements s'élevait à quelque 3 900 milliards de CNY, soit 10 % du crédit bancaire total.

Le marché du logement est donc devenu un nouveau canal important par lequel les variations de taux d'intérêt influent sur l'économie réelle. Au niveau actuel des taux et en faisant l'hypothèse d'une échéance de 15 ans, une hausse de deux points augmenterait les remboursements d'emprunts immobiliers d'un montant équivalent à 3.5 % de la consommation ou à 1 % du PIB¹⁴. L'effet des taux d'intérêt sur les prix du logement constitue un autre canal de transmission au moyen duquel la politique monétaire pourrait influencer éventuellement sur l'activité. Néanmoins, de 1998 à 2005, on n'a pas eu de preuves tangibles de l'existence d'un effet de ce type en Chine, alors que la disponibilité du crédit a bien eu une influence sur les prix du logement (Zhu, 2006).

Les changements de la demande globale influent-ils sur l'inflation en Chine?

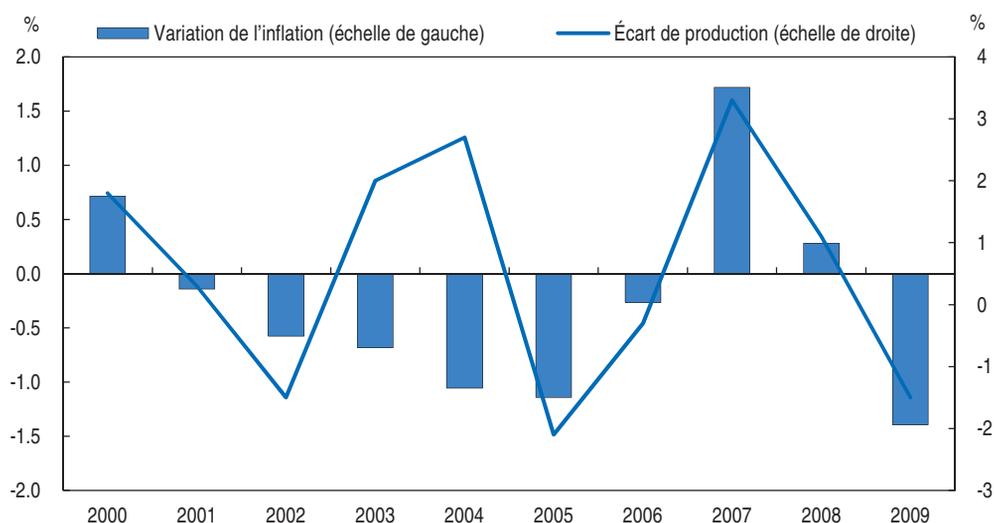
Dans les économies de marché, la différence entre la demande globale et la production potentielle est une source essentielle de variation des tensions inflationnistes : l'écart entre production et potentiel, mesure qui résume le degré de demande excédentaire, est un lien important entre l'économie réelle et l'inflation. Compte tenu de la sensibilité des décisions d'investissement des entreprises chinoises aux changements des taux d'intérêt et de l'expansion rapide du crédit à la consommation, l'existence d'une relation significative entre la demande globale et l'inflation constituerait une preuve solide du fonctionnement d'un canal de transmission de la politique monétaire. Pour que ce lien fonctionne, il faut évidemment que les prix soient largement déterminés par les forces du marché, ce qui est généralement le cas en Chine aujourd'hui¹⁵.

L'économie chinoise a été très instable du milieu des années 80 au milieu des années 90, période marquée par de fortes fluctuations de la croissance (et donc de l'écart production/potentiel) et de l'inflation. Depuis lors, le rattachement du taux de change au dollar et l'expérience de la gestion d'une économie de plus en plus axée sur le marché ont réduit l'écart entre l'offre et la demande, tandis que l'inflation est devenue moins volatile. Avant la crise financière mondiale, elle a de nouveau amorcé une accélération, en partie sous l'effet du cycle général des matières premières, et sa hausse a culminé à 8.1 % en février 2008. Mais, à partir du début de 2009, en raison du resserrement marqué de la politique économique un an auparavant et de la récession internationale, l'inflation a sensiblement fléchi et s'est transformée en déflation. Au vu de l'expérience récente de la Chine en ce domaine, l'estimation faite par l'OCDE de l'écart de production indiquait l'existence en 2007 d'un excédent de demande significatif, qui a été absorbé et a fait place à une sous-utilisation des capacités sous l'effet du resserrement interne et de la récession mondiale (graphique 2.7).

L'estimation d'une équation de courbe de Phillips indique que l'écart de production a une influence notable sur l'inflation en Chine (Conway *et al.*, 2010). Lorsque la demande est supérieure à la capacité d'offre, l'inflation commence à s'accélérer en réaction aux pénuries sur les principaux marchés. C'est le contraire quand l'écart de production est négatif. Les modifications du taux de change effectif nominal (pondéré en fonction des échanges) exercent aussi une influence significative sur l'inflation, une appréciation contribuant à la réduire.

Il apparaît également que le taux d'inflation courant réagit nettement à l'inflation anticipée à un an. Cela a des conséquences importantes sur la politique monétaire, dont l'efficacité se trouve renforcée si la banque centrale est crédible dans sa recherche d'une inflation faible et stable. Si la conviction existe qu'elle ajustera sa politique pour maîtriser

Graphique 2.7. Évolution de l'inflation et de l'écart entre production et potentiel



Source : OCDE et CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777573507823>

l'inflation, une certaine autoréalisation se produira sous l'effet des anticipations d'inflation. Dans ces conditions, on peut obtenir une réduction donnée de l'inflation au moyen de changements de l'écart de production plus limités que si les anticipations reposaient uniquement sur l'inflation passée. L'équation de courbe de Phillips estimée montre aussi l'absence d'arbitrage à long terme entre un excès de demande et l'inflation. Cela signifie que toute augmentation prolongée de la production au-delà du potentiel conduirait à une inflation de plus en plus élevée.

Compte tenu de la réforme des prix et d'autres changements intervenus en Chine, il n'est pas étonnant que les estimations de la courbe de Phillips soient sensibles à la période d'échantillon et à la manière dont le modèle intègre les changements structurels. Toutefois, comme une proportion accrue de l'activité est effectuée dans le secteur privé et sujette aux conditions du marché, le rapport entre une demande excessive et l'inflation va probablement se renforcer au fil du temps.

Le régime de change de la Chine

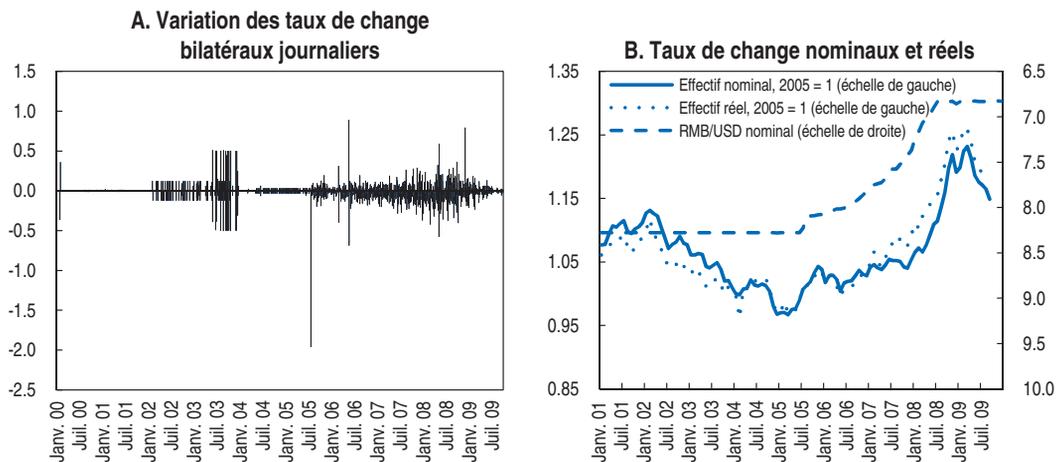
Depuis l'abolition en 1994 du système dual de taux de change, le régime en vigueur en Chine a souvent été décrit comme un flottement administré. Mais, pendant la première moitié de la décennie actuelle, le renminbi a été en fait rattaché au dollar américain. En juillet 2005, il a été réévalué de 2,1 % vis-à-vis du dollar et les marges de variation quotidienne tolérées ont été portées à $\pm 0,3$ %. Les autorités ont aussi annoncé qu'à l'avenir la valeur du renminbi serait définie par rapport à un panier de devises.

Concrètement, les autorités ont laissé la monnaie s'apprécier plus rapidement vis-à-vis du dollar après l'annonce faite en juillet 2005, mais les variations quotidiennes n'ont généralement pas excédé la limite de $\pm 0,3$ %¹⁶. Depuis août 2008, l'appréciation s'est interrompue et le renminbi est resté à peu près stable par rapport au dollar. Bien que les pondérations officielles du panier de devises n'aient pas été révélées, des estimations faites au moyen d'un modèle économétrique laissent à penser que la pondération du dollar pourrait avoir quelque peu diminué en 2008, tout en restant en moyenne supérieure à 0,9 depuis

l'annonce de 2005 (Conway *et al.*, 2010). C'est pourquoi les variations du renminbi à l'égard du dollar ont été très inférieures à celles du dollar vis-à-vis de l'euro, du yen et d'autres devises; son taux de change effectif a sensiblement évolué ces dernières années (graphique 2.8).

Dans la période récente, le régime de changes de la Chine a subi des pressions grandissantes. Depuis 2005, l'importance des excédents de paiements courants et la hausse des entrées de capitaux, en particulier sous forme d'investissements étrangers directs, poussent à une appréciation du renminbi. L'administration d'État des changes a réagi par des ventes de renminbi, qui ont entraîné une augmentation importante et durable des réserves de change jusqu'à des niveaux sans précédent. À la fin de 2008 et au début de 2009, de substantielles sorties de capitaux ont ralenti le rythme de constitution des réserves (graphique 2.9, partie B). Mais cette tendance s'est avérée temporaire et, depuis mars 2009, l'accumulation de réserves atteint quelque 55 milliards USD en moyenne mensuelle. À la mi-2009, leur montant s'élevait à 2 100 milliards USD et la Chine était de loin le pays détenant le plus de réserves officielles de change, devant le Japon.

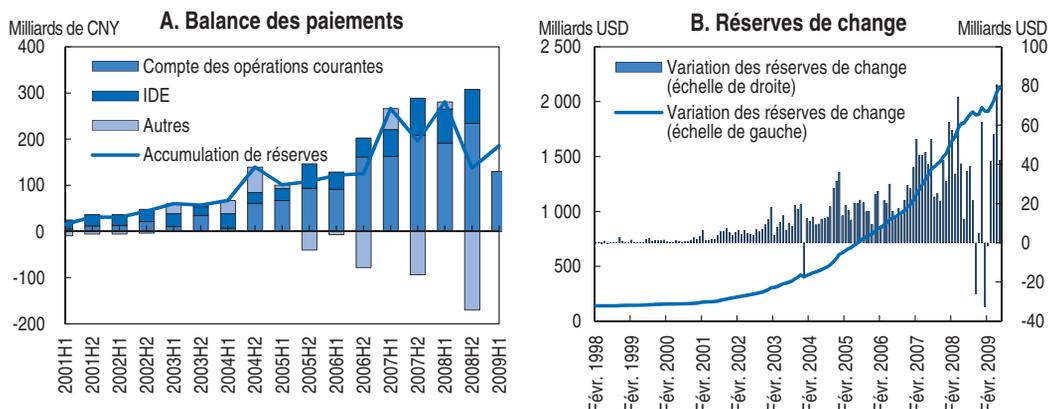
Graphique 2.8. Taux de change bilatéraux et effectifs



Source : CEIC, OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/777652050417>

Graphique 2.9. Balance des paiements et réserves officielles de change



Source : CEIC.

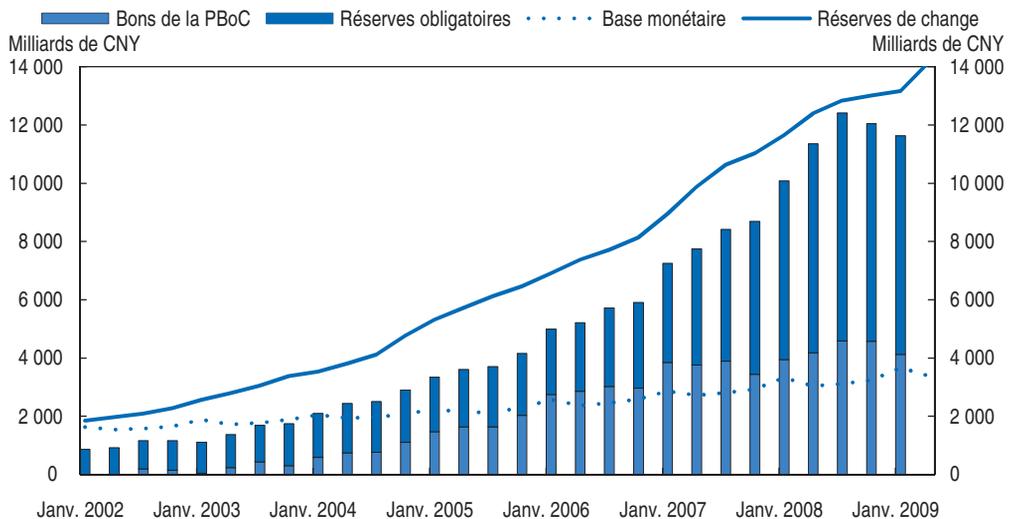
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/777672602333>

La banque centrale a stérilisé les entrées de capitaux étrangers

L'accumulation rapide de réserves découlant des interventions sur le marché des changes pourrait se répercuter sur le plan interne, en modifiant la croissance de la base monétaire, et sur les conditions monétaires plus générales. Cette considération a joué un rôle important dans la politique de la banque centrale au cours des années récentes. La PBoC place ses bons sur le marché et modifie les coefficients de réserves obligatoires pour éponger la liquidité du système bancaire et stériliser les retombées monétaires internes des entrées de capitaux.

Depuis 2002, l'encours des instruments de stérilisation utilisés par la banque centrale a augmenté à peu près parallèlement à celui des réserves de change, ce qui indique qu'elle est généralement parvenue à compenser l'incidence monétaire interne des entrées de fonds (graphique 2.10)¹⁷. La progression de la base monétaire a donc été relativement régulière et a montré peu de signes d'accélération au milieu de la décennie actuelle, quand les entrées de capitaux ont commencé à s'intensifier. Depuis lors, la banque centrale a surtout recouru à la hausse des réserves obligatoires pour compenser l'augmentation des entrées, alors qu'elle a ralenti l'émission de ses bons. À la mi-2009, le montant de ces derniers s'élevait à 4 100 milliards de CNY, soit l'équivalent de 8.25 % des dépôts bancaires. Avec un coefficient de réserves obligatoires de 15 % – ce qui représente 7 500 milliards de CNY – la banque centrale retire en fait 23.3 % des dépôts bancaires de la circulation¹⁸.

Graphique 2.10. **Stérilisation par la PBoC et base monétaire**



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777716867282>

Le coût du régime de change de la Chine

Bien que la banque centrale ait généralement réussi à stériliser les effets des entrées de capitaux étrangers sur la masse monétaire interne, il est possible que la détention d'importantes réserves ait un coût. Toutefois, il est difficile de calculer le coût net, car il dépend de plusieurs éléments inconnus, tels que l'échéance des titres qui constituent les réserves et leur composition par devises. Si toutes les réserves de change sont en dollars, en instruments à court terme et financées en monnaie locale par des engagements à court terme, le coût de financement dépend de l'écart de taux d'intérêt à court terme entre les bons

du Trésor américain et les bons de la PBoC. Depuis 2003, date à laquelle la constitution de réserves a commencé à s'accélérer, les taux chinois sont en moyenne inférieurs de 20 points de base aux taux américains. Les périodes où le financement a été coûteux, comme c'est le cas depuis le début de 2008, ont été compensées par les périodes où la détention de réserves a été rentable, notamment l'année 2007, pendant laquelle les autorités chinoises n'ont pas suivi le relèvement des taux d'intérêt à court terme pratiqué par la Réserve fédérale. Le différentiel a été faible, en dépit du contrôle des mouvements de capitaux, qui empêche théoriquement les arbitrages entre les marchés monétaires internes et étrangers. Au total, de juin 2003 à octobre 2009, sur la base des hypothèses quelque peu artificielles présentées ci-dessus, le coût cumulé en intérêts du financement des réserves aurait été presque nul.

Bien que le coût en intérêts de la détention des réserves ait été minimal, la banque centrale a subi des pertes substantielles en raison de l'appréciation de la monnaie chinoise vis-à-vis du dollar. Si les réserves avaient été constituées entièrement d'actifs en USD, la perte cumulée aurait représenté quelque 6 % du PIB annuel en octobre 2009 et aurait finalement exigé une recapitalisation de la banque centrale.

Tout en exposant la banque centrale, et indirectement l'État, aux risques de taux d'intérêt et de change, les opérations de stérilisation font peser une lourde charge sur le système bancaire chinois. Le taux de rémunération des réserves obligatoires par la banque centrale est nettement inférieur aux taux du marché monétaire, ce qui entraîne des coûts d'opportunité significatifs pour les banques commerciales. L'effet sur les bénéfices des banques est opposé à celui de la réglementation des taux d'intérêt évoquée antérieurement.

Le coût de la stérilisation étant un problème budgétaire, il faut rémunérer les réserves obligatoires des banques commerciales à un taux d'intérêt compétitif et reporter sur l'État les pertes éventuelles de la banque centrale, en temps utile, sans affaiblir le système bancaire.

La voie à suivre pour la réforme du taux de change

Le coût le plus élevé du régime de change chinois est peut-être la limite qu'il impose à l'adaptation de la politique monétaire aux objectifs internes. Le problème essentiel émane de la « trinité incompatible » de Robert Mundell : l'impossibilité d'une politique monétaire indépendante dans un système de changes fixes, quand il y a mobilité internationale des capitaux. La raison en est qu'en l'absence d'ajustement du taux de change, les différences internationales de taux d'intérêt entraînent des mouvements de capitaux qui influent sur la situation monétaire interne. Au point ultime, il n'y a plus de possibilités d'arbitrage et la banque centrale ne peut conduire une politique monétaire indépendante.

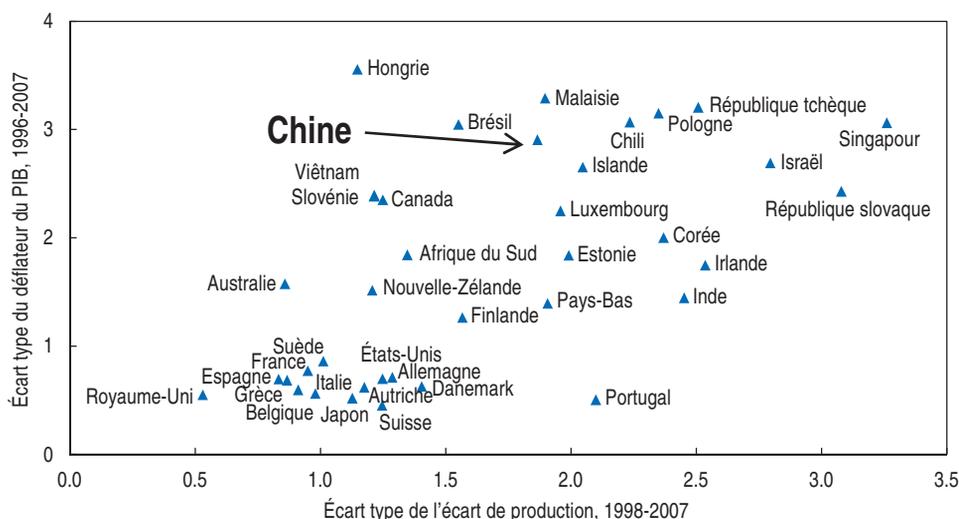
Les interventions visant à stériliser les entrées de capitaux peuvent dispenser de cet ajustement, mais au risque de susciter des vagues croissantes d'entrées de fonds qui peuvent en définitive faire perdre à la banque centrale le contrôle de la masse monétaire. Ainsi, le fait de résister à l'appréciation du change et de stériliser les entrées de capitaux empêche le taux d'intérêt interne de baisser, ce qui entraîne des entrées supplémentaires nécessitant davantage de stérilisation, etc. En fin de compte, comme le coût de la stérilisation devient prohibitif, la banque centrale est contrainte de laisser la monnaie s'apprécier ou les taux d'intérêt diminuer, ce qui est un facteur d'inflation interne. Dans les deux cas, une appréciation du taux de change réel est inévitable.

En ce qui concerne la Chine, le contrôle des mouvements de capitaux donne effectivement à la banque centrale une certaine marge d'indépendance en matière de politique monétaire malgré un régime de changes fortement contrôlé. Les déviations de la

parité des taux d'intérêt couverts vis-à-vis des États-Unis ont été parfois assez marquées et persistantes (Ma et McCauley, 2007; Conway et al., 2010). Les anticipations d'appréciation du renminbi à l'égard du dollar – mesurées d'après le marché extraterritorial des contrats de change à terme non livrables – influent apparemment sur le sens et le montant des investissements de portefeuille estimés¹⁹. Mais la persistance de déviations vis-à-vis de la parité des taux d'intérêt couverts laisse à penser que ces flux ne suffisent pas à égaliser les rendements d'actifs à peu près équivalents; on peut en conclure que le contrôle des mouvements de capitaux conserve un certain degré d'efficacité. Cela signifie aussi que la banque centrale dispose d'une certaine autonomie en matière de politique monétaire en dépit du régime de change.

Il reste à savoir si le degré d'autonomie que donne à la Chine le contrôle des changes est suffisant pour permettre à la banque centrale de pratiquer une politique optimale. Il n'est pas simple d'apprécier sa performance sur ce point, en raison de la difficulté d'isoler l'effet de la politique monétaire sur la macroéconomie. Depuis les cycles « expansion/récession » des années 80 et 90, l'inflation chinoise est devenue beaucoup moins volatile. Mais cette volatilité a aussi diminué dans la plupart des autres pays à partir de 2000 et elle reste plus élevée en Chine que dans la majorité des membres de l'OCDE, notamment les États-Unis; or, le renminbi a montré une très grande stabilité vis-à-vis du dollar (graphique 2.11).

Graphique 2.11. **Volatilité de l'inflation et du cycle conjoncturel dans différents pays**



Note : Les écarts types sont calculés en utilisant le filtre HP de 1998 à 2007 (données annuelles).

Source : Banque mondiale et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777734744808>

Même si de nombreux facteurs entrent en jeu, la politique de la BCE semble souvent guidée par des considérations de balance de paiements, au détriment des objectifs internes. Burdekin et Siklos (2006), par exemple, constatent que les variations des réserves de change ont un rôle significatif dans la fonction de réaction de la politique monétaire de la banque centrale. De même, Ouyang et al. (2007) trouvent des preuves que ces variations ont une incidence importante sur celles du montant net des actifs internes de la banque centrale; cela signifie que le ciblage du taux de change limite la marge dont dispose la politique monétaire pour réaliser les objectifs internes. Selon Laurens et Maino (2007), la

gestion stricte du taux de change que pratique la Chine, face à des entrées de capitaux étrangers, l'empêche de s'appuyer davantage sur les taux d'intérêt pour réguler la demande globale, puisqu'un resserrement pourrait augmenter les entrées de capitaux²⁰.

Aux contraintes imposées à la politique monétaire par le régime de change s'ajoutent les préoccupations à propos de l'effet des actions de la banque centrale sur les coûts de stérilisation et de la valeur des réserves officielles de change. Comme le portefeuille de bons émis par la banque centrale a une échéance annuelle moyenne inférieure à un an, les changements de taux d'intérêt internes destinés à maîtriser l'inflation se répercutent rapidement sur le coût de la stérilisation. L'éventualité de pertes sur les réserves de change limite le degré d'appréciation du renminbi permis par les autorités chinoises. La préférence pour une progression contenue des réserves est à l'origine des mesures prises récemment en vue de promouvoir l'utilisation du renminbi dans les transactions commerciales et financières internationales²¹. Mais, si l'on veut que l'usage international du renminbi se développe, il faudra éliminer le contrôle des mouvements de capitaux, afin que les étrangers puissent investir dans des actifs libellés en cette monnaie et rapatrier facilement leurs capitaux et leurs revenus.

En définitive, il faudra à la Chine un régime de changes flexibles et une ouverture des marchés de capitaux. La première étape serait de lier la monnaie chinoise à un panier de devises dont on ferait connaître la composition. Cela permettrait d'éviter certaines des difficultés pouvant résulter du rattachement du renminbi à une devise subissant l'influence de facteurs autres que ceux qui s'exercent en Chine. L'étape suivante pourrait consister en une plus grande libéralisation des sorties de capitaux et en un certain degré de pénétration étrangère sur les marchés obligataires chinois, en permettant aux investisseurs étrangers de participer au marché des obligations d'État ou en autorisant des émissions plus importantes de titres libellés en renminbi par des entités étrangères. La permission donnée récemment à certaines banques d'en émettre sur le marché de Hong-Kong va dans ce sens. On pourrait évoluer vers un flottement administré par rapport à un panier de devises composé des principaux partenaires commerciaux du pays. Avec un tel système, pour limiter le risque de déstabilisation de l'activité provoquée par des changements brutaux de la valeur du renminbi, la banque centrale lisserait les fluctuations à court terme du taux de change, tout en le laissant atteindre à plus longue échéance un niveau déterminé par le marché. Une plus grande souplesse des changes faciliterait l'application d'une politique monétaire axée sur les objectifs internes.

Une flexibilité accrue du taux de change lui permettrait aussi de jouer davantage le rôle d'un stabilisateur atténuant la volatilité du cycle conjoncturel, au fur et à mesure que la Chine s'intègre à l'économie mondiale. Des travaux de modélisation empirique montrent que cela peut avoir des effets importants sur l'économie chinoise. Outre l'incidence du taux de change nominal sur l'inflation, évoquée ci-dessus, les estimations d'une équation IS indiquent que les modifications du taux de change effectif réel sont un déterminant significatif des variations de la demande globale en Chine, une appréciation freinant la croissance de la production (Conway *et al.*, 2010)²². Dans la situation actuelle, une flexibilité accrue du change entraînerait probablement son appréciation, laquelle augmenterait la part des travailleurs dans le revenu national ainsi que le pouvoir d'achat des ménages et réorienterait les investissements vers le secteur des biens non échangeables. Mais elle aurait sans doute aussi un coût à court terme pour la production, qui pourrait justifier des mesures compensatoires de stimulation de la demande interne. Dans ce contexte, les autorités pourraient préférer attendre que l'inflation redevienne un

problème avant d'autoriser une appréciation monétaire. Une plus grande souplesse du taux de change réduirait aussi le rythme de hausse de l'exposition de la Chine aux actifs en dollars. Il pourrait certes en résulter une perte initiale en capital sur les réserves existantes, due à la hausse du renminbi, mais cela diminuerait la possibilité de pertes futures.

Les avantages de l'adoption d'un objectif d'inflation souple

L'assouplissement du taux de change amène à se demander ce que serait l'ancre nominale la plus appropriée à la politique monétaire chinoise. Il ne serait pas judicieux que la banque centrale se serve davantage de la masse monétaire comme objectif intermédiaire de sa politique. Bien que plusieurs études aient trouvé un lien entre la croissance monétaire et l'inflation à long terme, l'instabilité en courte période du rythme de cette croissance compatible avec une inflation faible et stable indique qu'un objectif monétaire ne constitue pas à lui seul un bon ancrage nominal (Laurens et Maino, 2007). En outre, de simples objectifs quantitatifs ne conviennent pas très bien à la gestion des chocs et sont sensibles aux erreurs de prévision de la demande de monnaie.

Il est préférable que les changements de la politique menée par la banque centrale s'appuient sur un jugement bien informé, inspiré du suivi d'un ensemble d'indicateurs, dans le cadre d'un objectif d'inflation souple à moyen terme. Comme la croissance de la masse monétaire et l'inflation sont corrélées à long terme, les agrégats monétaires auraient encore un rôle important à jouer dans ce dispositif en tant que variables d'information²³. Cela permettrait à la PBoC de s'opposer plus facilement à une création excessive de crédit et aux déséquilibres qui l'accompagnent, lesquels ont contribué à l'incapacité récente de la politique monétaire à assurer la stabilité économique et financière dans un certain nombre de pays (White, 2009).

L'intégration d'un objectif d'inflation à la politique monétaire de la PBoC aurait plusieurs avantages supplémentaires²⁴. Un tel objectif est transparent et aisément compris du public. Lorsque la politique monétaire est crédible, il contribue donc à conditionner les anticipations d'inflation qui peuvent jouer un rôle important de stabilisation macroéconomique. Un objectif d'inflation a aussi l'avantage de centrer le débat politique sur ce que la politique monétaire est en mesure de réaliser à long terme, à savoir la maîtrise de l'inflation, et non sur ce qu'elle ne peut faire : augmenter la croissance de façon permanente, réduire le chômage ou maintenir le taux de change réel à un niveau prédéterminé.

Orienter la politique monétaire chinoise en ce sens exigerait une série d'améliorations dans d'autres domaines. L'intégration d'un objectif d'inflation à la régulation économique permettrait de repenser les mesures prises par la CNDR pour agir sur l'inflation au moyen d'un contrôle des différents prix. Il faudrait aussi continuer à perfectionner les statistiques macroéconomiques nationales pour donner à la banque centrale des informations lui permettant de mieux suivre la situation et communiquer ses intentions. Un progrès dans le domaine statistique serait le moyen d'améliorer les prévisions macroéconomiques qui fondent les décisions des autorités. Les études économiques consacrées à la macro-modélisation chinoise restent assez peu nombreuses, mais les modèles empiriques à l'origine des résultats figurant dans ce chapitre et utilisés dans d'autres recherches incitent à penser que des relations macroéconomiques assez stables commencent à apparaître.

Il faudrait aussi traiter le problème de l'indépendance de la banque centrale. Actuellement, les décisions d'ajuster les instruments de politique monétaire de la PBoC sont prises par le Conseil des affaires d'État. Une modification de cette organisation

exigerait d'accorder à la banque centrale l'indépendance opérationnelle, pour qu'elle puisse réagir rapidement et de façon décisive à l'évolution économique sans être sous l'emprise de considérations politiques. Cette forme d'indépendance lui permettrait de générer et de maintenir la crédibilité dont elle a besoin pour influencer efficacement sur les anticipations d'inflation. Le Conseil des affaires d'État continuerait à fixer les objectifs stratégiques, mais laisserait à la banque centrale le soin de les appliquer.

Au fur et à mesure que le régime de change évoluera vers une plus grande flexibilité, la politique monétaire devra se concentrer de plus en plus sur les objectifs internes, notamment la stabilité des prix à moyen terme. Le mécanisme de transmission fonctionne et la banque centrale doit être en mesure de faire varier les taux d'intérêt à court terme dans une fourchette plus large, afin de permettre à la politique monétaire de mieux protéger l'économie des chocs internes et externes.

Notes

1. Cf. site Internet de la PBoC : www.pbc.gov.cn/english/huobizhengce/objective.asp.
2. Selon le gouverneur Zhou Xiaochuan, cité dans Liu et Zhang (2007).
3. Aux États-Unis et dans la zone euro, par exemple, les réserves excédentaires sont habituellement de l'ordre de 1 % ou moins du total des dépôts.
4. Toutefois, le plafonnement des taux d'intérêt débiteurs continue à s'appliquer aux coopératives de crédit rural.
5. Mais, au deuxième trimestre 2009, le marché étant très liquide, les taux à moyen et long terme servis sur les dépôts des entreprises sont exceptionnellement devenus inférieurs aux taux de référence de la banque centrale.
6. La banque centrale attribue la volatilité très fréquente des taux d'intérêt aux annonces de relèvements des réserves obligatoires et aux sur-souscriptions habituelles des grandes introductions en bourse. Porter et Xu (2009), qui utilisent un modèle du marché interbancaire chinois, trouvent une confirmation empirique de cette observation.
7. Quand le système bancaire chinois était très liquide, il est arrivé, notamment au premier semestre 2009, que le taux du marché monétaire tombe à quelques points de base du taux de rémunération des réserves excédentaires par la banque centrale; cela a incité les banques commerciales à cesser de prêter et à déposer leurs excédents de trésorerie auprès de la banque centrale (graphique 2.2 ci-dessus).
8. En Chine, la formation de capital fixe a progressé dernièrement de près de 20 % par an et représente actuellement près de 40 % du PIB. La compréhension des liens entre la situation financière et l'investissement est donc essentielle pour évaluer le rôle de stabilisation macroéconomique joué par la politique monétaire.
9. Voir, par exemple, Bernanke et Gertler (1995), Chirinko (1993) ainsi que Gilchrist et Zakrajsek (2007). Il y a d'autres sources éventuelles de biais : la mauvaise spécification de la dynamique dans les équations d'investissement, la variation transitoire des séries temporelles dans les données et des courbes d'offre à pente positive; ces éléments faussent l'élasticité estimée du coût d'usage, qui tend vers zéro (Chirinko et al., 2004).
10. Voir la présentation générale de Chatelain et al. (2004) et les études spécifiquement nationales qui y sont mentionnées. Parmi les études basées sur des microdonnées qui aboutissent à des conclusions similaires pour d'autres pays, on peut citer Gilchrist et Zakrajsek (2007) pour les États-Unis ainsi que Nagahata et Sekine (2005) pour le Japon.
11. Les résultats montrent aussi que le taux de référence des prêts des banques commerciales n'a pas d'incidence significative sur la formation de capital au niveau des entreprises, alors que le taux effectif (indiqué sur le graphique 2.4 ci-dessus) en a une. Il s'ensuit que le taux de référence présente de moins en moins d'intérêt pour la régulation macroéconomique, ce qui renforce les arguments en faveur de sa suppression.

12. L'interprétation du coefficient de la variable de trésorerie peut poser problème, sachant que l'investissement actuel dépend aussi des bénéfices futurs anticipés, qui peuvent être corrélés à la trésorerie actuelle.
13. Ce taux d'intérêt moyen n'est pas celui que les entreprises doivent utiliser pour prendre leurs décisions d'investissement; c'est plutôt le taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts qui convient. Mais, comme presque toute la dette des entreprises est à court terme, ce biais est réduit. 80.9 % de la dette de l'entreprise moyenne a une échéance d'origine inférieure à un an. 17 % de leur dette à plus long terme a une échéance inférieure à un an, ce qui laisse à penser que l'échéance moyenne initiale est de 6 ans.
14. Les prêts immobiliers sont réglementés par la PBoC. Jusqu'à une date récente, leur taux devait être variable et lié au taux de prêt réglementé des banques commerciales. Il est modifié au début de chaque année. Les prêts ne doivent pas dépasser 80 % de la valeur estimée du bien et les remboursements sont plafonnés à 50 % du revenu.
15. En Chine, la réforme des prix a commencé sur les marchés agricoles à la fin des années 70 et s'est accélérée au milieu des années 80. Au début des années 90, près de la moitié des prix industriels étaient libérés. En 2003, ce chiffre atteignait près de 90 % (OCDE, 2005).
16. De fin juillet 2005 à août 2008, la valeur absolue des variations quotidiennes du taux de change au comptant du renminbi vis-à-vis du dollar a été de 0.06 % en moyenne, soit seulement une petite proportion du maximum autorisé. La limite de ± 0.3 % n'a été atteinte ou dépassée que pendant trois jours.
17. Ouyang *et al.* (2007) estiment que, comparativement au taux de croissance de la base monétaire souhaité par la banque centrale – dérivé d'une équation de masse monétaire –, celle-ci est parvenue à stériliser de 92 à 97 % des entrées de capitaux pendant la période 1999-2005.
18. Avant le début de la crise financière mondiale, le montant total des instruments de stérilisation de la PBoC culminait à 27.5 % des dépôts bancaires (coefficient de réserves obligatoires de 17.5 %, soit 7 800 milliards de CNY, plus émissions de bons PBoC représentant 10 % des dépôts, soit 4 600 milliards de CNY). Dans le cadre des mesures prises pour accroître la liquidité à la fin de 2008 et au début de 2009, la PBoC a effectué des opérations de marché et diminué les coefficients de réserves obligatoires, afin d'injecter quelque 780 milliards de base monétaire.
19. L'accumulation de réserves ces quatre dernières années a largement résulté de l'excédent des paiements courants et des investissements étrangers directs, mais les estimations de flux de portefeuille sont aussi devenues de plus en plus importantes, allant jusqu'à dépasser parfois 5 % du PIB. Plusieurs auteurs ont recherché les facteurs des investissements de portefeuille en Chine; ils ont conclu à une certaine corrélation avec l'évolution anticipée du taux de change, les différentiels de taux d'intérêt et les rendements sur les marchés d'actifs (Anderson, 2007; Ma et McCauley, 2007). Selon Ouyang *et al.* (2007), la balance des paiements chinoise est sensible aux variations de la création monétaire interne.
20. En revanche, Ma et McCauley (2007) font remarquer qu'il y a une plus grande corrélation entre les taux d'intérêt américains et ceux de la zone euro qu'entre les taux américains et chinois. Selon eux, cela signifie que la PBoC a au moins autant d'autonomie pour conduire la politique monétaire que la banque centrale européenne. Mais, pour faire cette comparaison, il faut tenir compte du contexte macroéconomique plus large. Si, par exemple, le cycle conjoncturel chinois est moins corrélé au cycle américain que celui de la zone euro, toutes choses égales par ailleurs, les taux d'intérêt chinois doivent s'écarter des taux américains dans une proportion relativement plus élevée pour que la politique monétaire soit optimale.
21. Depuis la mi-2009, certaines entreprises de cinq villes chinoises ont le droit de régler en renminbi les transactions avec des entreprises de Hong-Kong et de Macao. Pour financer ces opérations, les banques étrangères peuvent acheter ou emprunter des renminbi auprès de banques du continent. En outre, la PBoC a conclu des accords d'échange de devises avec l'Argentine, la Biélorussie, Hong-Kong, l'Indonésie, la Malaisie et la Corée du Sud; si ces pays ont des réserves de change insuffisantes, elle leur fournira des renminbi pour payer des importations en provenance de Chine. Le gouvernement chinois a émis son premier emprunt obligataire en renminbi à l'étranger. En outre, les banques de Hong Kong ont été autorisées à émettre des obligations libellées en renminbi, ce qui va dans le sens de la création d'un marché extérieur du renminbi.
22. Shu et Yip (2006) constatent aussi que les modifications du taux de change influent sur la demande globale, par l'intermédiaire du canal des exportations nettes et de l'inflation.
23. Voir, par exemple, Gerlach et Kong (2005) ainsi que Laurens et Maino (2007).
24. Les avantages et les inconvénients du ciblage de l'inflation dans les économies émergentes sont évoqués par Mishkin et Schmidt-Hebbel (2007).

Bibliographie

- Anderson, J. (2007), *The China Monetary Policy Handbook*, UBS Investment Research, Hong-Kong.
- Bernanke, B. et M. Gertler (1995), « Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 4.
- Burdekin, R. et P. Siklos (2005), « What Has Driven Chinese Monetary Policy Since 1990? Investigating the People's Bank of China Policy Rule », *East-West Center Working Papers*, n° 85.
- Chatelain, J.-B., A. Generale, I. Herando, U. von Kalckreuth et P. Vermeulen (2003), « New Findings on Firm Investment and Monetary Transmission in the Euro Area », *Oxford Economic Papers*, vol. 19, n° 1.
- Chirinko, R. (1993), « Business Fixed Investment: A Critical Survey of Modelling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications », *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 4.
- Chirinko, R., S. Fazzari et A. Meyer (2004), « That Elusive Elasticity: A Long-Run Panel Approach to Estimating the Capital-labour Substitution Elasticity », *CESIFO Working Papers*, n° 1240.
- Conway, P., T. Chalaux et R. Herd (2010), « Reforming China's Monetary Policy Framework to Meet Domestic Objectives », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Cournède, B., R. Ahrend et R. Price (2008), « Have Long-Term Financial Trends Changed the Transmission of Monetary Policy? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 634.
- Feyzioglu, T., N. Porter et E. Takats (2009), « Interest Rate Liberalization in China », *IMF Working Papers*, WP/09/171.
- FMI (2004), « Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development », www.imf.org/external/np/mfd/2004/eng/102604.pdf.
- Geiger, M. (2006), « Monetary Policy in China (1994-2004): Targets, Instruments and their Effectiveness », *Würzburg Economic Papers*, n° 68.
- Gerlach, S. et J. Kong (2005), « Money and Inflation in China », Hong-Kong Monetary Authority, Research Memorandum, 04/2005.
- Gilchrist, S. et E. Zakrajsek (2007), « Investment and the Cost of Capital: New Evidence from the Corporate Bond Market », *NBER Working Papers*, n° 13174.
- Laurens, B. et R. Maino (2007), « China: Strengthening Monetary Policy Implementation », *IMF Working Papers*, n° 07/14.
- Liu, L. et W. Zhang (2007), « A New Keynesian Model for Analysing Monetary Policy in Mainland China », *Hong-Kong Monetary Authority Working Papers*, n° 18/2007.
- Ma, G. et R. McCauley (2007), « Do China's Capital Controls Still Bind? Implications for Monetary Autonomy and Capital Liberalisation », *BIS Working Papers*, n° 233.
- Mishkin, F. et K. Schmidt-Hebbel, dir. pub. (2007), *Monetary Policy Under Inflation Targeting*, Santiago, banque centrale du Chili.
- Nagahata, T. et T. Sekine (2005), « Firm Investment, Monetary Transmission and Balance-Sheet Problems in Japan: An Investigation Using Micro Data », *Japan and the World Economy*, vol. 17, Issue 3.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris.
- Ouyang, A., R. Rajan et T. Willett (2007), « China as a Reserve Sink: The Evidence From Offset and Sterilisation Coefficients », *Hong Kong Institute for Monetary Research Working Papers*, n° 10/2007.
- Porter, N. et T. Xu (2009), « What Drives China's Interbank Market? », *IMF Working Papers*, WP/09/189.
- Shu, C. et R. Yip (2006), « Impact of Exchange Rate Movements on the Mainland Economy », *China Economic Issues*, Hong Kong Monetary Authority, n° 3/06.
- White, W. (2009), « Should Monetary Policy Lean or Clean? », *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Papers*, n° 34.
- Zhu, H. (2006), « The Structure of Housing Finance Markets and House Prices in Asia », *BIS Quarterly Review*, décembre.

Chapitre 3

Le point sur les progrès des réformes financières

Les réformes destinées à moderniser et à renforcer le secteur financier se sont poursuivies ces dernières années. L'assainissement des bilans a beaucoup avancé et on a assisté à une amélioration très marquée des systèmes de gouvernance et de gestion des risques dans les banques commerciales. Ces changements ont abouti à une consolidation des banques chinoises, qui ont jusqu'à présent bien résisté au ralentissement mondial. La réforme des marchés de capitaux a privilégié la suppression progressive des restrictions concernant les actions non négociables et la modernisation des organismes des marchés de valeurs mobilières. On a aussi pris des mesures pour faciliter l'accès au crédit des secteurs mal desservis, notamment les PME et le milieu rural. Malgré l'ouverture progressive du secteur financier aux investisseurs internationaux et l'autorisation donnée aux investisseurs nationaux d'opérer à l'étranger, la libéralisation a été lente et la participation étrangère reste très réduite dans la plupart des compartiments du marché. L'État demeure le principal propriétaire des institutions financières, ce qui amène à se demander si le système financier a la capacité de servir le secteur privé et dans quelle mesure les décisions de prêt des banques sont guidées par des considérations purement commerciales. Bien que le marché obligataire continue de se développer, l'émission de titres de sociétés est encore relativement limitée et devra s'accroître pour réduire le recours actuellement excessif au système bancaire.

Les réformes financières s'accroissent et s'élargissent depuis 2005

Les grandes réformes financières évoquées dans la précédente *Étude*, réalisée en 2005, ont beaucoup avancé ces dernières années. Le système bancaire s'est remarquablement redressé et l'on a progressé sur la question des actions non négociables. Des lois ont été adoptées sur les nouvelles sociétés, les titres et les fonds de placement, qui constituent globalement un cadre plus cohérent, complet et moderne pour le développement des marchés de capitaux. Les institutions financières ont diversifié leurs activités, le crédit au logement et à la consommation a connu une expansion rapide, et on a mis en place de nouveaux instruments financiers. Les programmes pilotes visant à moderniser le crédit rural se sont transformés en une réforme de portée nationale aux aspects multiples. On a assoupli les contrôles sur les mouvements de capitaux internationaux, de sorte que les institutions financières chinoises sont de plus en plus présentes dans les pays de l'OCDE et dans d'autres pays étrangers.

Ces progrès sont remarquables, mais certains s'interrogent sur leur durabilité et leur viabilité. L'amélioration de la rentabilité des institutions financières et de la qualité de leurs bilans, constatée ces dernières années, doit beaucoup à l'essor de l'économie. En outre, si les banques chinoises ont jusqu'à présent bien supporté la récession mondiale, la distribution accélérée de crédits depuis le début de 2009 crée le risque d'une nouvelle prolifération de prêts improductifs dans les années à venir. La vive hausse des prix de l'immobilier, alimentée en partie par la faiblesse des taux d'intérêt réels et l'abondance de la liquidité, représente un nouveau péril pour les institutions financières. À plus longue échéance, le développement du système financier sera probablement conditionné par des réformes économiques de grande envergure, comme celle des retraites. En l'absence de changements de politique, l'État continuera sans doute à dominer le système financier dans l'avenir prévisible. Le rythme auquel cette organisation devrait évoluer, au fur et à mesure que le secteur privé se développe, est un problème majeur.

Les réformes bancaires portent leurs fruits

Pendant la période récente, de grands pas ont été faits sur la voie du rétablissement et de la modernisation du système bancaire chinois. Les autorités ont mis à profit l'expérience internationale, en accompagnant l'aide financière de l'État de réformes destinées à donner aux banques les moyens et les incitations de prêter prudemment à l'avenir.

L'état des institutions financières s'est beaucoup amélioré

Les banques commerciales se sont largement débarrassées du montant considérable de prêts improductifs (PI) qu'elles détenaient à la fin des années 90. Le ratio de ces prêts par rapport au total est tombé de 17.4 % à la fin de 2003 à 1.8 % à la mi-2009 (tableau 3.1). En 2008, le ratio des PI dans les banques commerciales publiques (BCP)¹ a chuté à 2.8 %, surtout sous l'effet d'une baisse à la Banque chinoise de l'agriculture, dernière BCP à être

Tableau 3.1. **Prêts improductifs (PI) des banques commerciales**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009S1
Encours des prêts improductifs (en milliards de CNY)							
Banques commerciales	2 230	1 847	1 314	1 254	1 268	560	519
Principales banques commerciales	2 104	1 718	1 220	1 170	1 201	487	444
Détenues par l'État	1 590	1 575	1 072	1 053	1 115	421	376
Sociétés anonymes	154	143	147	117	86	66	67
Banques commerciales urbaines	116	119	84	65	51	48	49
Banques commerciales rurales	n.d.	n.d.	6	15	13	19	19
Banques étrangères	n.d.	n.d.	4	4	3	6	7
Prêts improductifs (en % des prêts totaux)							
Banques commerciales	17.4	13.1	8.6	7.1	6.2	2.4	1.8
Principales banques commerciales	17.9	13.2	8.9	7.5	6.7	2.4	1.7
Détenues par l'État	16.9	15.6	10.5	9.2	8.1	2.8	2.0
Sociétés anonymes	6.5	5.0	4.2	2.8	2.2	1.3	1.0
Banques commerciales urbaines	15.0	14.1	7.7	4.8	3.0	2.3	1.9
Banques commerciales rurales	n.d.	n.d.	6.0	5.9	4.0	3.9	3.2
Banques étrangères	n.d.	n.d.	1.1	0.8	0.5	0.8	1.0

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire.

restructurée sous forme de société par actions. On a aussi assisté à un recul impressionnant des ratios de prêts improductifs dans les banques commerciales constituées en sociétés anonymes (BSA), qui avaient commencé à se réformer avant les autres, et dans les banques commerciales urbaines (BCU).

La forte baisse des prêts improductifs s'est accompagnée d'une amélioration également remarquable des ratios de fonds propres des banques. À la fin de 2003, huit banques seulement (dont aucune BCP), détenant moins de 1 % des actifs du système bancaire, respectaient le ratio minimum de fonds propres de 8 % imposé par la Banque des règlements internationaux (BRI) et adopté ensuite par les autorités chinoises (encadré 3.1). À la fin de 2008, 204 établissements, dont toutes les principales banques commerciales, les BCU et un nombre significatif de banques rurales – détenant 99.9 % des avoirs des banques commerciales – respectaient le ratio minimum de la BRI (tableau 3.2).

Encadré 3.1. **Les règles chinoises de calcul de l'adéquation des fonds propres et de classification des prêts**

Les règles actuelles de calcul de l'adéquation des fonds propres des banques chinoises (Commission chinoise de réglementation bancaire, 2004), entrées en vigueur le 1^{er} mars 2004, sont largement conformes aux normes internationales établies par l'accord de Bâle I (Kudrna, 2007). Néanmoins, la pondération de 20 % du risque appliquée aux créances sur les banques nationales – identique à celle adoptée par la plupart des pays de l'OCDE – semble faible au regard de leurs problèmes passés et de leur expérience encore limitée en tant qu'entités commerciales. La pondération de 50 % assignée aux entreprises possédées par l'État central (et de 100 % pour les prêts aux entreprises publiques possédées par les collectivités locales), sans être incompatible avec Bâle I, tend à renforcer la propension traditionnelle des banques chinoises à prêter aux grandes entreprises publiques. Les créances sur les banques spécialisées d'État et les sociétés de gestion d'actifs bancaires reçoivent une pondération nulle, alors même qu'elles ne bénéficient pas d'une garantie explicite de l'État, ce qui est contraire aux dispositions de Bâle I.

Encadré 3.1. Les règles chinoises de calcul de l'adéquation des fonds propres et de classification des prêts (suite)

Bien que le classement des prêts soit régi par des principes internationalement reconnus, les normes et pratiques spécifiques varient énormément. Le classement en cinq parties est le même que celui utilisé par les autres pays. Il est censé reposer sur des indicateurs précurseurs de la capacité de remboursement des emprunteurs, et pas seulement sur les résultats passés en ce domaine, comme c'était le cas dans le système précédent. Les principales procédures suivies par les banques chinoises en matière de classification des prêts et de provisionnement sont très proches de celles qu'emploient les banques de Hong-Kong (Kudrna, 2007).

Toutefois, le critère véritable d'un classement efficace des prêts est la compétence et l'expérience du personnel des banques en matière d'analyse de la trésorerie, actuelle et future, des emprunteurs et de la qualité de leurs bilans. Les banques chinoises sont relativement novices en ce domaine et leur tâche est encore compliquée par le caractère imparfait, bien qu'en voie d'amélioration, des informations financières données par leurs clients. Si les critères de classement sont à peu près similaires à ceux utilisés dans les pays de l'OCDE, il est possible qu'ils sous-estiment les risques de défaillance. Le classement des prêts opéré en Chine sera donc probablement, pendant un certain temps, moins exact que ce que l'on attendrait dans des systèmes financiers plus développés. L'application devra être affinée au fur et à mesure que l'expérience s'accumulera. À cette fin, la Commission chinoise de réglementation bancaire et certaines des plus grandes banques pratiquent un suivi de l'évolution des prêts comparativement à leur classement d'origine.

Tableau 3.2. Progrès dans le respect du ratio minimum de fonds propres

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de banques respectant l'obligation minimum de fonds propres ¹	8	30	53	100	161	204
En proportion des actifs totaux du système bancaire (en %)	0.6	47.5	75.1	77.4	79.0	99.9

1. Les chiffres portent sur la situation à la fin de chaque année des banques commerciales publiques, des banques commerciales sociétés anonymes et des banques commerciales urbaines.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire.

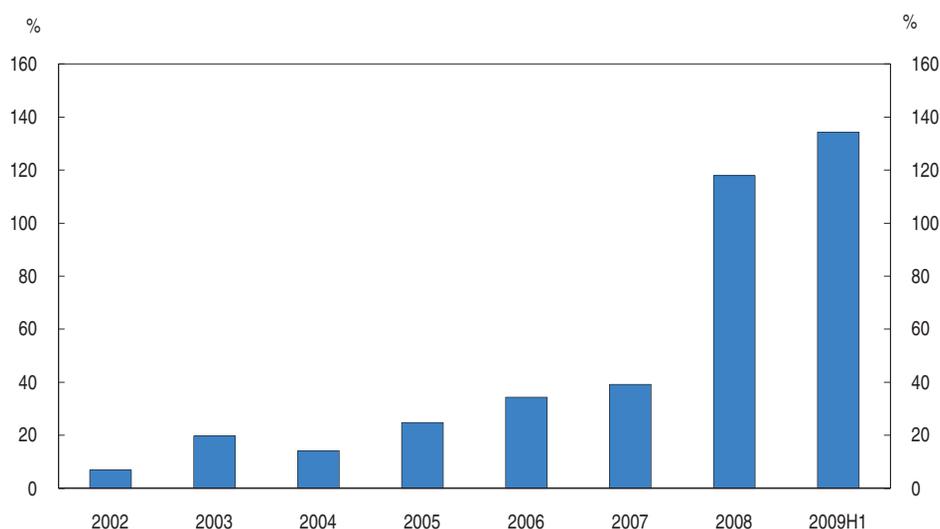
En réaction à la crise financière mondiale et à la forte poussée des crédits bancaires, la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) a récemment demandé aux banques d'augmenter encore leurs ratios de fonds propres². À la mi-2009, les quatre grandes BCP cotées en Bourse ont atteint des ratios globaux (échelon 1 + échelon 2) d'au moins 11 % et le ratio moyen pondéré des 14 banques cotées était de 8.8 %.

Les banques ont aussi amélioré leur capacité à faire face aux prêts improductifs en augmentant leurs provisions pour pertes. Le ratio combiné de provisionnement des BCP et des BSA est passé de près de 20 % à la fin de 2003 à plus de 130 % à la mi-2009 (graphique 3.1). Depuis 2005, cette progression découle à la fois de la baisse des prêts improductifs et de la hausse des provisions.

L'amélioration qualitative des bilans est allée de pair avec un redressement marqué de la rentabilité des banques (tableau 3.3). Mesurée par le rendement net des actifs, elle s'est élevée par rapport à des niveaux qui étaient très bas au regard des normes internationales.

L'essentiel du redressement financier des banques constaté ces dernières années s'explique par l'essor de l'économie. Les bénéfices ont augmenté en raison de l'écart substantiel entre les taux débiteurs et créditeurs (encore contrôlés) et de la croissance rapide

Graphique 3.1. Provisions pour pertes sur prêts des principales banques commerciales



Note : Les chiffres sont exprimés en pourcentage des créances improductives et correspondent à la moyenne des banques commerciales publiques et des banques commerciales sociétés anonymes.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777743426404>

Tableau 3.3. Bénéfices avant impôts des banques commerciales

Milliards de CNY

	2003	2004	2005	2006	2007 ²	2008 ²
Toutes banques commerciales ¹	28.5	98.5	247.0	325.0	413.4	554.9
Détenues par l'État	-3.2	45.9	156.1	197.5	246.6	354.2
Sociétés anonymes	14.7	17.6	28.9	43.4	56.4	84.1
Urbaines	5.4	8.7	12.1	18.1	24.8	40.8
Rurales	0.1	0.8	2.9	4.1	4.3	7.3
Étrangères	1.7	2.4	3.7	5.8	6.1	11.9

1. Banques commerciales publiques, banques sociétés anonymes, banques commerciales urbaines, banques commerciales rurales, banques spécialisées d'État, Banque d'épargne postale, banques commerciales étrangères et coopératives de crédit rural et urbain.

2. Bénéfices après impôts.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire.

du crédit. Le transfert de créances improductives aux quatre sociétés de gestion d'actifs bancaires en a fait baisser fortement le montant³. Depuis 2004, la diminution des ratios de créances improductives est presque entièrement due à la progression du crédit. D'ailleurs, en 2007, les prêts improductifs ont connu une légère augmentation, imputable aux BCP.

L'amélioration des résultats des banques s'explique aussi par un important renforcement de leurs moyens. La fermeture d'agences non nécessaires et la réduction des effectifs, amorcées à la fin des années 90, se sont poursuivies et les banques ont beaucoup investi dans l'informatique et dans d'autres équipements pour devenir plus efficaces. Les rapports entre coûts d'exploitation et produits sont tombés à de bas niveaux, non seulement comparativement aux pays de l'OCDE (en grande partie à cause de charges de main-d'œuvre inférieures), mais aussi à d'autres grandes économies de marché émergentes, comme l'Inde et la Corée (McKinsey Global Institute, 2006). Les recettes

provenant de commissions et d'autres frais s'élèvent progressivement en proportion du revenu total, pour atteindre quelque 10 % dans les plus grandes banques, mais cela reste inférieur au niveau moyen des autres BRIC et des pays du G7 (Feyzioglu, 2009).

Les réformes entreprises actuellement pour renforcer la gouvernance des banques et les systèmes internes vont leur donner plus de possibilités de continuer à opérer de façon rentable et prudente. Toutes les grandes banques, au même titre que les BCU et beaucoup de BCR, ont été transformées en sociétés soumises à des conseils d'administration et à des superviseurs. Cette réforme des structures de gouvernance, qui intègre la plupart des meilleures pratiques internationalement reconnues, devrait faciliter la transition des banques d'un rôle traditionnel d'agences publiques à une orientation commerciale. Néanmoins, son efficacité est actuellement freinée par une expérience limitée de la nouvelle organisation, par les vestiges des pratiques antérieures et par les liens avec l'État. Les conseils des banques doivent comprendre plusieurs administrateurs indépendants, mais il est souvent difficile de trouver des personnes qualifiées pour remplir cette fonction (Taylor, 2006; Thompson, 2005). Ils incluent habituellement un comité d'audit, un comité chargé des transactions avec des actionnaires de la société et d'autres comités qui sont considérés généralement, sur le plan international, comme indispensables à une gouvernance efficace; mais ces comités sont souvent dépourvus d'autorité ou de moyens effectifs (Taylor, 2006). Les postes supérieurs d'encadrement et les conseils restent dominés par d'anciens hauts fonctionnaires et membres du parti. Ces faiblesses s'atténueront probablement quand on aura l'expérience de ce nouveau mode de gouvernance et que la gestion des banques deviendra plus professionnelle.

On assiste à une maturation des réformes internes des systèmes d'évaluation des prêts et de gestion des risques, engagées depuis le milieu les années 90, qui sont aussi basées sur les meilleures pratiques internationales. Une nouvelle étape importante a été la formulation par la CCRB, en 2006, de *Principes directeurs de la gouvernance des banques commerciales publiques*, qui incorporent les éléments contenus dans les lignes directrices de 2002 concernant la gouvernance des banques commerciales sociétés anonymes. Ces principes comportent des références spécifiques pour l'amélioration des ratios financiers et des contrôles internes, assorties d'échéanciers de réalisation. À la fin de 2007, la totalité des BCP, BSA et BCU ainsi que beaucoup de BCR avaient atteint l'ensemble ou la plupart des objectifs. Également à la demande des autorités, on a sensiblement progressé en matière de diffusion publique des résultats des banques. Toutes les BCP et les BSA, de même que la majorité des BCU, publient maintenant des rapports annuels.

Plus récemment, les autorités ont annoncé que sept des plus grandes banques commerciales, dont des BCP, devraient respecter les normes de Bâle II à la fin de 2010. Outre la fixation de nouvelles règles de fonds propres, l'adoption de Bâle II obligera les banques à se conformer à de nouvelles références internationales portant sur l'évaluation et la gestion du crédit, les risques de marché et les risques opérationnels. Selon la CCRB (2009), les sept banques auxquelles Bâle II s'appliquera ont déjà bien avancé vers la mise en conformité avec les nouvelles normes.

Les autorités ont fait bon usage de la conditionnalité pour inciter les banques à appliquer effectivement les réformes. Ainsi, les premières BCP à bénéficier d'injections de capitaux et à pouvoir se faire coter en Bourse ont été celles qui ont le mieux réussi à résoudre, par passation en pertes ou autrement, le problème des prêts improductifs ainsi qu'à réformer leur gestion des risques et leur gouvernance. La mise en œuvre des réformes a servi de critère pour permettre aux banques de diversifier leurs activités ou (s'agissant de certaines BCU) d'étendre leur rayon d'action géographique.

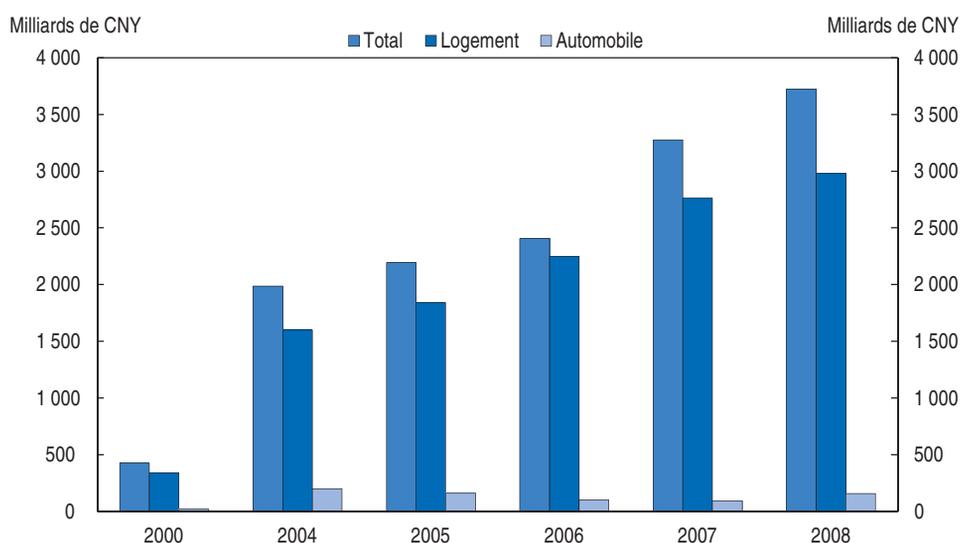
Les autorités ont renforcé leur contrôle, qui est indispensable pour garantir une application effective des réformes et pour contenir les problèmes avant qu'ils n'empirent. En 2005, la CCRB a commencé à surveiller le reclassement catégoriel des prêts, pour rapprocher leurs évaluations d'origine de l'évolution ultérieure et pour faire effectuer par des pairs des comparaisons des progrès réalisés par les banques sur le plan des réformes (García-Herrero et al., 2006). Les autorités ont aussi institué une notation individuelle des banques fondée sur le système CAMEL (adéquation des fonds propres, qualité des actifs, efficacité de la gestion, bénéfiques et liquidité), largement utilisé sur le plan international. Ces dernières années, on a noté une tendance à l'extension du champ d'application des inspections sur place, bien qu'il ait fortement reculé en 2008 pour s'établir à 24 % des établissements (CCRB, 2009). Cette évolution est probablement nécessaire, surtout compte tenu des changements que les banques chinoises subissent.

Les banques diversifient leurs activités mais l'État reste dominant

L'amélioration des résultats des banques facilite la diversification de leurs produits et de leurs activités ainsi que l'élargissement de leur champ d'action. L'octroi de crédits aux personnes physiques, sous forme de prêts pour l'acquisition de biens de consommation, de logements et d'automobiles, reste la catégorie qui croît la plus vite (graphique 3.2). En 2008, l'encours du crédit à la consommation a atteint 12.4 % du PIB; au vu de l'expérience d'autres économies émergentes, ce ratio devrait s'élever⁴.

Jusqu'à présent, les taux publiés de retard de paiement et de défaillance sur les prêts à la consommation et au logement ont été bas. Mais l'expérience d'autres pays montre que les difficultés de remboursement des prêts immobiliers peuvent augmenter énormément en cas de forte poussée des prix, comme celle observée dans les grandes villes chinoises ces dernières années, puis être suivies d'une contraction du crédit. Les banques chinoises éprouvaient déjà des difficultés avec le crédit automobile : les prêts affectés de retards de remboursement atteignaient près de 100 milliards de CNY (14.7 milliards USD) en 2006, la plupart d'entre eux étant détenus par les BCP; cette situation a amené la CCRB à imposer des

Graphique 3.2. **Encours des prêts à la consommation**



Source : Banque populaire de Chine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777771524421>

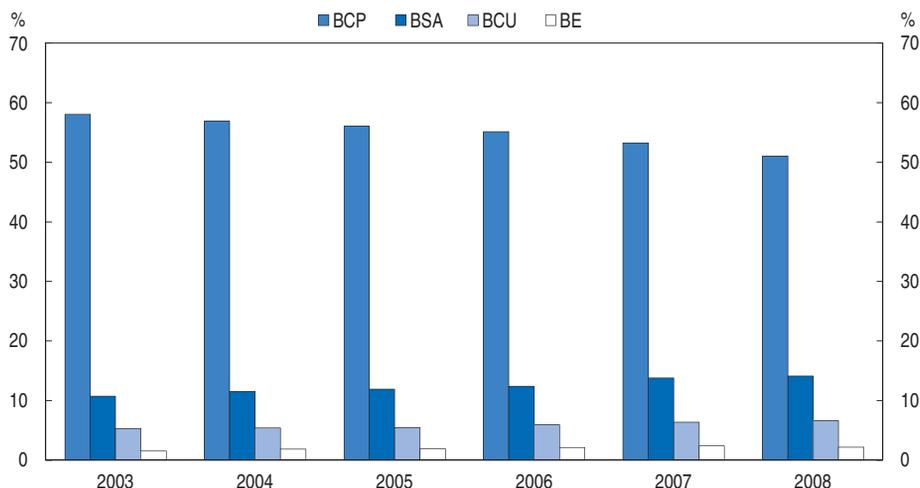
normes plus strictes en ce domaine en 2006 et de nouveau au début de 2008, face à des signes de nouveaux excès. La participation des ménages au système financier augmente sous forme d'une plus grande possibilité d'obtention de prêts et de diversification des placements; il conviendrait donc de compléter les mesures visant à promouvoir de sains principes de crédit par des initiatives pour améliorer les connaissances financières. L'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser qu'une meilleure compréhension par les ménages des risques associés aux emprunts peut contribuer à réduire l'ampleur du surendettement (OCDE, 2005a).

Les autorités laissent progressivement les banques ainsi que les institutions financières non bancaires se diversifier en dehors de leurs activités traditionnelles. En 2005, certaines banques ont été autorisées à créer des sociétés de gestion de fonds et, en 2008, les autorités ont annoncé un programme pilote destiné à permettre aux banques d'investir dans des compagnies d'assurances⁵. En 2009, la CCRB a annoncé le lancement d'un autre programme pilote pour la création, dans quatre villes, de sociétés non bancaires de financement de la consommation. Ces mesures devraient donner aux banques et aux autres institutions financières la possibilité de diversifier leurs produits et leurs sources de revenus, tout en alimentant le développement des marchés de capitaux. Pour obtenir des autorités la permission de s'engager dans ces nouveaux métiers, les banques doivent améliorer leurs bilans, mais aussi réformer leur gouvernance et leur organisation interne.

Bien que les banques se portent beaucoup mieux, il y a eu peu d'évolution dans la concentration de ce secteur et encore moins dans la prédominance de l'État actionnaire. La part de marché (des actifs totaux) des BCP continue à diminuer graduellement, de quelque 1 à 1.5 % par an, mais reste supérieure à la moitié (graphique 3.3). Malgré une légère progression, les parts des BSA et des BCU demeurent relativement réduites.

La création, en 2006, de la Banque d'épargne postale ainsi que la transformation en banques commerciales de la Banque chinoise de l'agriculture et de la Banque chinoise du

Graphique 3.3. Parts de marché des banques



Note : Les chiffres se réfèrent à la part des actifs bancaires totaux. BCP = banques commerciales publiques; BSA = banques commerciales sociétés anonymes; BCU = banques commerciales urbaines et coopératives; BE = banques étrangères. Les actifs bancaires totaux comprennent ceux des sociétés fiduciaires, des sociétés de financement commercial et des sociétés de crédit-bail.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/777777816608>

développement, intervenue en 2008, avaient en partie pour but d'améliorer le financement de l'économie rurale. Mais leur entrée tend aussi à renforcer la domination des grandes banques publiques, traditionnellement très liées à l'État central.

On a assisté à une augmentation marquée des investissements de capitaux privés, nationaux et étrangers, dans les banques chinoises. Toutefois, dans presque tous les cas, les autorités publiques centrales et locales conservent des intérêts de contrôle. Alors que le lancement de nouvelles banques privées avait fait l'objet d'une intense spéculation, il n'y a eu que peu de nouveaux entrants, et de taille très réduite, depuis l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Certes, des investisseurs et des sociétés du secteur privé ont pris des participations significatives dans certaines BCU, parfois suffisantes pour leur permettre d'influencer les décisions de gestion. Mais cela a vite été suivi d'abus, comme en témoigne l'ascension et la chute de la société « D'Long Investments », qui utilisait des prêts de banques qu'elle possédait en partie pour financer ses propres activités spéculatives (Hirson, 2005). Cela a conduit la CCRB et d'autres autorités à surveiller de près les investissements de sociétés non financières dans le secteur bancaire.

La mise en place d'un système officiel d'assurance des dépôts, envisagée depuis un certain temps, revêt une importance cruciale. Un mécanisme d'assurance des dépôts bien conçu renforcerait la stabilité du système financier et indiquerait au marché qu'à l'avenir l'État ne renflouera pas la plupart des banques, ce qui réduirait l'aléa moral inhérent au système actuel (encadré 3.2). En outre, ce dispositif aplanirait les conditions de concurrence entre les BCP et les établissements de plus petite dimension. Leurs liens étroits avec l'État central et leur rôle essentiel dans le système des paiements donnent aux premières une garantie implicite, dont ne bénéficient pas les seconds (du moins pas avec le même degré de certitude).

Encadré 3.2. Conception de mécanismes efficaces d'assurance des dépôts

L'objectif central de l'assurance des dépôts est de protéger les déposants contre l'insolvabilité des banques et par là même de renforcer la confiance dans ces établissements et de prévenir les paniques bancaires. Pour garantir l'efficacité d'ensemble de ces dispositifs, il est crucial de les concevoir de manière à protéger les déposants tout en limitant l'aléa moral que pourraient induire des garanties explicites sur les investissements. Il n'existe pas de normes généralement reconnues pour la mise au point de systèmes d'assurance des dépôts, et il importe qu'ils soient adaptés à la situation de chaque pays. Dans la pratique, les paramètres de ces dispositifs varient considérablement d'un pays à l'autre (tableau 3.4). Néanmoins, un certain nombre de principes peuvent guider leur application (Schich, 2008).

Il est important de fixer une limite appropriée pour le niveau de couverture. Des niveaux de couverture trop élevés tendent à augmenter l'aléa moral, tandis que des niveaux excessivement bas remettent en cause l'utilité de l'assurance des dépôts. Dans de nombreux pays, l'arbitrage a consisté à fixer des limites telles que la grande majorité des petits déposants, qui n'ont probablement pas les ressources requises pour évaluer la solidité des banques, sont protégés, tandis que les grands investisseurs institutionnels continuent de subir la discipline du marché. La fixation de plafonds de couverture clairs et appropriés contribuera aussi à limiter les garanties implicites de l'État. L'expérience de la récente crise financière a montré à quel point les préoccupations concernant les défaillances systémiques, la propriété d'État ou les pressions politiques peuvent contraindre les gouvernements à fournir un soutien allant au-delà des frontières explicites définies par un régime d'assurance des dépôts, ce qui est susceptible d'accroître l'aléa moral dans le long terme (OCDE, 2009).

Encadré 3.2. **Conception de mécanismes efficaces d'assurance des dépôts** (suite)

Un mécanisme d'assurance des dépôts est soit capitalisé, par des contributions périodiques, soit non capitalisé. Là encore, ces deux options impliquent des arbitrages. Un régime entièrement autofinancé risque d'entraîner des coûts d'opportunité car le produit des primes devra être affecté à des placements liquides à faible rendement. De même, un système non capitalisé peut exacerber les problèmes de liquidités, en particulier dans l'éventualité de faillites bancaires multiples. Quel que soit le mécanisme de financement, il est vital que les fonds soient disponibles en cas de besoin. Une question connexe porte sur les modalités d'adhésion au système. La plupart des mécanismes d'assurance des dépôts sont administrés par l'État ou par une structure mixte publique-privée et l'adhésion est souvent obligatoire, de telle sorte que tous les déposants sont protégés et que l'on évite le phénomène d'antisélection parmi les établissements de dépôts.

Enfin, les régimes d'assurance des dépôts ne représentent qu'un élément du cadre réglementaire global, et leur efficacité dépendra de leur complémentarité avec les autres dispositifs institutionnels. À cet égard, le fait de promouvoir une bonne gouvernance dans le secteur bancaire et de maintenir un cadre approprié de réglementation et de surveillance favorise la stabilité financière et renforce l'efficacité de l'assurance des dépôts en minimisant l'aléa moral. En outre, dans la mesure où différentes institutions se voient confier des responsabilités différentes en cas de crise financière, une délimitation claire des responsabilités et une définition détaillée des procédures *ex-ante*, notamment sur le point de savoir comment et à quel moment le système d'assurance des dépôts versera des indemnités, sont autant de mesures susceptibles de réduire l'incertitude.

La part de marché globale des banques étrangères est faible et ne progressait que lentement avant le déclenchement de la crise financière mondiale. En 2008, elle a légèrement reculé et pourrait continuer de le faire au fur et à mesure que ces banques cèdent des actifs pour améliorer leur liquidité. Les banques étrangères sont surtout présentes dans les activités à forte valeur ajoutée et à croissance rapide, comme la banque d'affaires, les produits dérivés et les fusions-acquisitions. Elles ont accru leurs prêts en monnaie locale et d'autres opérations depuis que la Chine a achevé l'application de ses engagements vis-à-vis de l'OMC, à la fin de 2006, et un certain nombre de banques multinationales développent des services de banque de détail. Certaines sont très rentables, alors que d'autres le sont peu ou pas du tout. Une enquête de PricewaterhouseCoopers (2009a) donne une image contrastée de leurs perspectives à court terme. Si les dirigeants des banques étrangères anticipent une poursuite de l'expansion du marché chinois, ils expriment des doutes sur la possibilité d'augmenter leurs parts de ce marché, compte tenu de la compétitivité croissante des banques chinoises.

Les banques et autres entités étrangères ont aussi acquis une place significative en tant qu'investisseurs stratégiques dans les banques chinoises. À la mi-2006, les quatre BCP réformées, huit des BSA et les 11 BCU en comptaient dans leur capital. Les prises de participation demeurent limitées à un maximum de 20 % du capital pour un seul investisseur et de 25 % pour l'ensemble des investisseurs étrangers. Au demeurant, les grands investisseurs étrangers présents dans une banque chinoise nomment le plus souvent un ou deux administrateurs et ne jouent pas de rôle dans la gestion, bien qu'ils apportent un soutien et une formation techniques très nécessaires.

Au total, l'ouverture de la Chine aux banques étrangères n'a eu ni les effets négatifs sur les banques nationales que beaucoup d'observateurs craignaient, ni les avantages que d'autres espéraient. L'expérience internationale laisse à penser que les établissements étrangers peuvent avoir une influence bénéfique sur d'autres systèmes bancaires, au moyen de transferts de technologie et d'expertise ainsi qu'en intensifiant la concurrence (Leigh et Podepeira, 2006). Il ressort d'études récentes que les investissements étrangers stratégiques ont été profitables aux banques chinoises (Garcia-Herrero et Santábarbara, 2008; Berger *et al.*, 2009). Pour que la Chine en tire de plus grands bénéfices, il faudra sans doute que la présence des banques étrangères augmente bien davantage; cela suppose de leur donner plus de possibilités d'acquérir des intérêts de contrôle dans les établissements appartenant actuellement à l'État et de diminuer les influences politiques sur les décisions de prêt.

De nouvelles améliorations s'imposent

On dispose aujourd'hui de peu de données tangibles permettant de savoir dans quelle mesure les réformes remédient aux faiblesses traditionnelles des banques chinoises. La plupart d'entre elles deviennent plus efficaces, mais l'efficacité de l'ensemble du système est limitée par la domination des BCP, qui ont généralement du retard sur les établissements plus petits (Shen *et al.*, 2009; Feyzioglu, 2009). La supériorité des BSA et de nombreuses BCU doit beaucoup à une plus grande exposition aux forces du marché dans le passé. On peut en conclure qu'une progression plus rapide de leurs parts de marché accélérerait les progrès de tout le système.

Une question essentielle se pose : les banques accordent-elles des crédits selon des critères strictement commerciaux? Leur préférence traditionnelle, surtout pour les plus grandes, en faveur des prêts aux grandes entreprises publiques semble perdurer. De fait, une étude de cas, basée sur des entretiens avec des dirigeants de BCP, a laissé l'impression que la priorité donnée aux entreprises publiques dans les décisions de prêt était enracinée et difficile à changer (Yeung, 2009). Les provinces dans lesquelles les entreprises publiques représentent une grande proportion de la production totale sont aussi en général celles où le rapport entre les crédits bancaires et la production est le plus élevé (Dobson et Kashyap, 2006). De 2004 à 2006, la prolifération de crédits pour des projets d'infrastructures soutenus par les collectivités locales – qui a amené le gouvernement central à interdire ces garanties en avril 2006 – a été un autre symptôme d'une influence publique persistante sur les décisions de prêt des banques (Dobson et Kashyap, 2006). Une preuve supplémentaire est apportée par les études empiriques qui montrent que même une privatisation partielle a un effet positif sur l'accès des entreprises privées au crédit bancaire (Firth *et al.*, 2009) et que plus les entreprises publiques nomment de membres du conseil d'administration d'une banque, plus son ratio de prêts improductifs est élevé (Ferri, 2009).

Lorsque la libéralisation des taux d'intérêt débiteurs a commencé, les banques ont peu utilisé la fourchette autorisée, de sorte que la plupart des prêts étaient au taux de référence ou légèrement en deçà. Depuis lors, la dispersion des taux débiteurs n'a pas beaucoup augmenté (Herd *et al.*, 2010). En juin 2009, la marge moyenne n'était que de 45 points de base au-dessus du taux réglementé et 12.9 % seulement des prêts dépassaient de plus de 159 points de base le taux recommandé. Il semblerait qu'en Chine les risques soient nettement inférieurs ou que les banques préfèrent ne pas en prendre et rationnent leurs crédits aux petits clients. Cette pratique pourrait être imputable à la politique du personnel, qui rend les employés chargés des prêts responsables à vie, sans prendre en considération le rendement ajusté des risques de leurs portefeuilles de prêts.

Tableau 3.4. **L'assurance des dépôts dans plusieurs pays : principales caractéristiques**

	Ratio de couverture du PIB par habitant			Ratio de couverture des dépôts par habitant	Pourcentage de coassurance	Pourcentage de dépôts couverts	Paiement par déposant = 1 par dépôt = 0	Capitalisé = 1	Financement privé = 0 public et privé = 1	Administration Officielle = 1 Conjointe = 2 Privée = 3	Primes annuelles	
	Décembre 2008	Janvier 2008	2003								2003	2003
Australie	∞											
Autriche	∞	0.6	0.7	0.8	10		0	0	1	3		Prorata, <i>ex post</i>
Belgique	3.2	0.6	0.8	0.8	10		0	1	1	2		0.06 %
Canada	2.2	2.2	1.6	2.5	0	34	0	1	1	1		0.33 % maximum
République tchèque	0.1	0.1		5.1	10	86	1	1	1	1		0.10 %
Danemark	∞	0.9	1.2	2.3	0	45	1	1	1	2		0.20 %
Finlande	1.4	0.7	0.9	1.9	0	40	1	1	1	3	1	0.05 % à 0.3 %
France	2.2	2.2	2.7	3.9	0		1	0	0	3		sur demande
Allemagne	∞	0.7	0.8	0.8	10		1	1	0	3		0.03 % à 0.06 %
Grèce	4.6	0.9	1.4	1.7	0		1	1	0	2		0.025 % (minimum)
Hong-Kong, Chine	∞	0.4	0.0									
Hongrie	4.9	2.3	1.6	4.0	0	87	1	1	1	2	1	0.30 % maximum
Islande	∞	0.4	0.7	1.5	0		1	1	0	1		0.15 %
Irlande	∞	0.5	0.6	0.7	10		1	1	0	1		0.20 %
Italie	3.9	3.9	4.6	8.6	0	62	1	0	1	2	1	<i>Ex post</i> 0.4 % à 0.8 %
Japon	2.5	2.5	2.5	2.1	0	88	1	1	1	2		0.0408 %
Corée	2.4	2.4	3.3	4.5	0	81	1	1	1	1		0.05 %
Luxembourg	1.3	0.3	0.4	0.1	10		1	0	0	3		<i>Ex post</i>
Mexique	3.5	3.5	489.1	1955.0	0	81	1	1	1	1		Minimum 0.4 %
Pays-Bas	2.8	1.1	0.7	0.7	0		1	0	1	1		<i>Ex post</i>
Nouvelle-Zélande	23.3	0.0	0.0									
Norvège	3.8	3.8	5.8		0	76	1	1	1	3		0.015 % des dépôts
Pologne	1.5	0.7	5.0	13.6	10		1	1	1	1		0.40 % maximum
Portugal	6.4	1.6	1.9	2.1	0	53	1	1	1	1	1	0.1 % à 0.2 %
Russie	2.4	1.4	1.1	5.2	50	85	1					0.05 %
Singapour	0.4	0.4	0.0									
République slovaque	0.0	0.1	4.3	7.4	10	47	1	1	1	2		0.1 % à 0.3 %
Espagne	4.2	0.8	1.1	1.3	0	60	1	1	1	2		0.20 %
Suède	1.5	0.7	0.9		0	57	1	1	1	1	1	0.50 %
Suisse	1.4	0.4	0.5	0.4	0		1	0	0	3		Sur demande
Turquie	3.8	3.8	?		0	100	0	1	1	1	1	1.0 % à 1.2 %
Royaume-Uni	2.2	1.5	1.9		10		1	0	0	3		Sur demande
États-Unis	5.4	2.1	2.7	8.4	0	65/60	0	1	1	1	1	0 % à 0.27 %

Source : Schich (2009). World Bank Deposit Insurance Database.

Le développement des marchés de capitaux s'accélère sur une base plus solide

Depuis 2005, on a aussi beaucoup renforcé le fondement juridique et institutionnel des marchés de capitaux et éliminé des obstacles majeurs à leur développement. Très attendue, la loi amendée sur les sociétés et les titres est entrée en vigueur en 2006 et la loi sur les fonds de placement en titres en 2004. Ces deux textes donnent un cadre exhaustif aux marchés de capitaux, aux organismes d'appui et aux investisseurs institutionnels, qui étaient auparavant régis par un grand nombre de lois et de règlements, parfois incomplets ou contradictoires, adoptés de façon très étalée dans le temps. L'efficacité des nouveaux textes a été encore améliorée par l'application de la loi réformée sur les faillites, entrée en vigueur en juin 2007, et par la loi amendée sur l'assurance, qui a pris effet en octobre 2009.

Les nouvelles lois rapprochent beaucoup les marchés de capitaux chinois des pratiques internationales. Elles ont apporté une précieuse contribution à la réforme des actions non négociables et à la restructuration des professions du titre, évoquées ci-après, ainsi qu'au développement de nouveaux produits et à l'intégration internationale des marchés de capitaux chinois. Elles ont aussi clarifié la responsabilité du contrôle de ces marchés, bien qu'il reste plus divisé entre les principaux organes régulateurs que ce n'est généralement le cas dans les économies plus avancées (Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières, 2008b).

La réforme des actions non négociables a marqué un tournant vers un marché boursier plus évolué...

Le plan, annoncé en 2005, de levée progressive de l'interdiction de négociation en Bourse des actions d'État et de personnes morales (encadré 3.3) est une étape très importante dans le développement du marché boursier chinois. À la fin de 2007, 98 % des sociétés cotées avaient achevé les transformations. À la différence des réformes antérieures, la réaction du marché a été positive.

Encadré 3.3. La réforme des actions non négociables

L'interdiction de négocier les actions de l'État et de personnes morales (qualifiées globalement d'« actions non négociables »), qui représentent ensemble près des deux tiers du capital des sociétés cotées, est depuis longtemps un obstacle majeur au développement des marchés boursiers. Les autorités reconnaissent que rendre toutes les actions négociables est crucial pour le développement du marché et la réforme du capital des entreprises publiques, mais aussi qu'il serait utile de pouvoir vendre les participations de l'État pour contribuer au financement du système de retraite en gestation. Depuis quelque temps, on peut transférer les actions de personnes morales hors marché et leur cession a entraîné la privatisation de certaines sociétés qui appartenaient à l'État lors de leur cotation initiale (Green, 2003). Mais les mesures limitées prises en 1999 et 2001 en vue de la négociabilité des actions d'État ont échoué en raison de la réaction négative du marché et des protestations d'actionnaires individuels craignant que la cession de ces titres ne fasse chuter les cours.

La dernière réforme a réussi en prévoyant un dédommagement des propriétaires d'actions négociables par les détenteurs d'actions non négociables, au titre de la perte éventuelle résultant de la baisse anticipée des cours. Il a été demandé aux détenteurs d'actions d'État dans une société cotée de formuler un projet de conversion, incluant un dédommagement, qui soit approuvé par les propriétaires d'au moins deux tiers des actions négociables. Le dédommagement a surtout pris la forme de transferts d'actions d'État, bien que l'on ait aussi utilisé des émissions de bons de souscription et des versements en numéraire. Pour étaler l'effet sur les cours, le plan a prévu une période de « blocage » : la cession sur le marché des actions converties est interdite pendant l'année suivant l'achèvement de la réforme de l'actionnariat d'une société, ce délai étant prolongé de deux années supplémentaires pour les plus gros actionnaires. Les autorités ont aussi tenté de prévenir une réaction négative du marché dans le court terme, comme celle qui avait suivi les réformes antérieures, en suspendant pendant un an les nouvelles introductions en Bourse.

On a également bien progressé vers la réalisation de l'objectif, énoncé dans le 11^e plan quinquennal, de création d'un marché boursier à plusieurs niveaux. Après un lent démarrage suivant le lancement à la mi-2004 du second marché de la Bourse de Shenzhen, réservé aux PME, les cotations se sont multipliées pour atteindre 273 à la mi-2009. À Shenzhen également, on a inauguré en octobre 2009 un troisième compartiment, intitulé ChiNext, destiné aux petites sociétés technologiques à forte croissance; 28 ont été cotées initialement. La création de ces compartiments spécialisés est un premier pas important vers une participation accrue des sociétés privées aux marchés de capitaux. On continue aussi à élaborer de nouveaux indices et trois d'entre eux, couvrant des entreprises privées, ont été lancés en août 2009. L'établissement d'un marché d'actions de gré à gré, auquel pourraient avoir accès un plus grand nombre et une plus large gamme de sociétés, serait un nouveau progrès significatif.

Des mesures successives ont également été prises pour favoriser le développement des marchés d'instruments dérivés, qui joueront un rôle croissant pour une gestion efficace des risques par les investisseurs institutionnels et autres. Bien que la valeur des transactions ait rapidement augmenté, le nombre de produits autorisés reste relativement limité et l'essentiel de l'activité se concentre sur les opérations à terme concernant les produits de base.

... mais il faudra plus de temps et de nouvelles mesures pour en exploiter pleinement les avantages

La réforme des actions, conjuguée aux changements antérieurs de la procédure d'approbation des cotations (OCDE, 2005b), est essentielle au développement d'un marché boursier plus mûr et plus représentatif. Mais il faudra un certain temps pour que les effets de ces mesures se manifestent et l'on devra faire plus pour qu'elles produisent tous leurs effets potentiels. En raison de la période d'interdiction de négocier des blocs importants de titres convertis, seule une petite proportion des actions d'État est devenue négociable depuis quelques années. Mais on prévoit que le processus s'accélère et prenne fin en 2012 (Ahn et Cogman, 2007).

Si l'élévation de la qualité des sociétés cotées est devenue un objectif clé, il faut donner davantage la priorité à la diversification sur le plan de la répartition régionale et sectorielle, de la taille et surtout de l'actionnariat. La réalisation de ces deux objectifs a été freinée par le rythme des nouvelles introductions en Bourse. Très peu de sociétés nouvelles sont entrées sur le marché après la suspension temporaire des introductions imposée à la mi-2005 pour soutenir le marché à la suite de la réforme des actions non négociables; néanmoins, on assiste depuis à une vive accélération des nouvelles cotations d'actions A et H (tableau 3.5).

Les nouvelles introductions en Bourse ont été dominées par des sociétés publiques appartenant aux secteurs de la finance, des services collectifs et des infrastructures. De très nombreuses sociétés en attente ont reçu une autorisation, mais ne sont pas encore cotées⁶. Les autorités, qui continuent à contrôler la date d'introduction en Bourse des sociétés autorisées à l'être et le montant total pouvant être émis, ont tendance à ralentir le rythme des nouvelles cotations quand le marché s'affaiblit. On accélérerait l'amélioration qualitative et la diversification des sociétés cotées en adoptant, à court terme, un système qui donne aux sociétés autorisées le droit de choisir la date de leur introduction.

La réforme des actions, l'ouverture de la procédure d'introduction en Bourse et la constitution d'une base d'investisseurs institutionnels, évoquée ci-dessous, devraient atténuer les faiblesses anciennes des marchés d'actions chinois. Les commissions perçues sur les transactions sont élevées, même en comparaison avec d'autres marchés asiatiques

Tableau 3.5. **Profil du marché boursier**

Nombre de sociétés cotées	2000	2005	2006	2007	2008	2009S1
Total des actions internes (A et B)	1 086	1 378	1 421	1 530	1 604	1 603
Actions B	113	109	109	109	109	109
Actions H	52	122	143	148	153	153
Cotations à la Bourse de Shanghai	572	834	842	860	864	864
Cotations à la Bourse de Shenzhen	514	544	579	670	740	739
Bourse de Shanghai :						
Capitalisation totale (en milliards de CNY)	2 693	2 310	7 161	26 984	9 725	15 911
Capitalisation des actions négociables (en milliards de CNY)	848	675	1 643	6 453	3 231	6 524
Capitalisation des actions négociables (en % du PIB)	8.5	3.7	7.8	25.1	10.7	21.1

Note : Actions A : sociétés constituées en Chine continentale, dont les actions ne peuvent être achetées et vendues que par des Chinois du continent et des investisseurs étrangers agréés; actions B : sociétés continentales cotées en devises; actions H : sociétés constituées en Chine continentale, dont les actions sont négociées à Hong-Kong et sur d'autres marchés internationaux.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire, Bourse de Shanghai.

émergents comme la Corée et l'Inde, et la liquidité est relativement réduite (CCRV, 2008b). Les marchés chinois ont subi de fortes fluctuations, aboutissant à des cours qui apparaissent rétrospectivement comme trop élevés pour pouvoir durer. Il est avéré que les prix des actions individuelles traduisent souvent mal la situation fondamentale de l'entreprise (Feng, 2006). Les actions A des sociétés cotées à la fois sur les marchés internes et à Hong-Kong se traitent notamment souvent avec une prime notable par rapport aux actions H.

Les autorités ont tenté de s'opposer à l'instabilité du marché en faisant varier les droits de timbre sur les transactions et, plus récemment, en exhortant les maisons de titres à conserver leurs actions en période de baisse des cours. Mais ces initiatives et d'autres mesures officielles prises pour influencer sur le marché ont probablement des effets secondaires indésirables, comme le fait d'inciter les participants à sous-estimer le risque véritable de l'investissement en actions en leur faisant croire que les autorités stabiliseront les cours.

La discipline exercée par le marché sur les sociétés cotées a été limitée par la prédominance des entreprises publiques, qui ont encore des liens étroits avec les autorités et sont soutenues par elles (surtout à l'échelon local), et par l'impossibilité pour les investisseurs extérieurs d'acquérir des intérêts de contrôle dans les sociétés en raison de l'interdiction de céder les actions d'État. Mais il reste à savoir si la réforme suffira à établir un véritable marché du contrôle des sociétés, puisque cela dépendra de la volonté des actionnaires étatiques en position dominante de céder leurs participations à des investisseurs extérieurs.

Le développement du marché obligataire se poursuit, mais le compartiment des sociétés reste limité

Pendant les trois dernières années, le marché obligataire chinois a continué à s'étoffer et l'encours total des émissions a atteint quelque 45 % du PIB à la mi-2009 (tableau 3.6). Par sa dimension globale, le marché soutient avantageusement la comparaison avec ceux d'autres grandes économies émergentes, mais il reste beaucoup plus dominé par les émissions de l'État et de la banque centrale. Les bons de la banque centrale, qui servent à absorber l'augmentation des réserves bancaires due à l'excédent de la balance des paiements, ont été la composante affichant la croissance la plus rapide et représentent maintenant 25 % environ de l'encours total des obligations. Les banques commerciales sont encore les principaux détenteurs de titres, alors que les autres investisseurs

Tableau 3.6. **Composition catégorielle des obligations**

Août 2009

	Valeur (en milliards de CNY)	Part du PIB (en %)
Bons du Trésor	5 222	16.1
Titres de la banque centrale	4 008	12.4
Titres des banques d'État spécialisées	3 953	12.2
Obligations de sociétés	352	1.1
Billets de trésorerie	891	2.7
Total	14 427	44.5

Source : Chinabond, estimations de l'OCDE pour les parts et Banque populaire de Chine.

institutionnels occupent une place moins importante que dans les pays de l'OCDE ou dans quelques autres économies de marché émergentes. Les échéances courtes – inférieures à 3 ans – demeurent prépondérantes, mais celles de 10 ans ou plus augmentent.

Le marché interbancaire des obligations, qui assure plus de 95 % des transactions du marché secondaire, a fait des progrès significatifs. Le nombre et la variété des institutions qui y participent continuent à s'accroître; on y trouve maintenant la plupart des organismes financiers nationaux ainsi que des banques étrangères. L'amélioration du mode de règlement des opérations se poursuit, une proportion croissante s'effectuant par livraison contre paiement. Néanmoins, la levée de l'interdiction faite aux banques de négocier des obligations en Bourse, qui ne devrait plus être nécessaire, faciliterait l'intégration et l'efficacité globale du marché.

Le compartiment des sociétés reste à la traîne en Chine. Il est beaucoup moins important que les autres et que les marchés d'obligations de sociétés des économies émergentes d'Asie. Comme il était dit dans OCDE (2005b), ce marché est entravé par une réglementation fragmentée, par l'imposition aux émissions primaires de critères de politique industrielle, par les restrictions de taux d'intérêt applicables à ces émissions et par une tolérance très limitée des autorités à l'égard du risque de défaillance. Jusqu'à une date récente, les émetteurs devaient obtenir des garanties bancaires sur leurs obligations. Il n'est donc pas surprenant qu'il s'agisse largement de grandes entreprises publiques.

Les autorités reconnaissent depuis longtemps la nécessité de développer le marché des obligations privées pour diminuer la concentration du risque de crédit dans le système bancaire et fournir les instruments dont les compagnies d'assurances et les fonds de pension ont besoin. La décision, prise en 2007, de transférer à la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRV) l'autorité sur les émissions d'obligations de sociétés cotées a constitué une étape importante. La CCRV a fait savoir que les critères de politique industrielle appliqués auparavant seraient abandonnés et que les garanties bancaires ne seraient plus exigées⁷. Mais l'ensemble des règles nécessaires à l'émission de titres a été retardé de quelques mois et, en partie de ce fait, il y a eu très peu d'émissions jusqu'à la mi-2008⁸. Le développement du marché a de nouveau été freiné de septembre 2008 à juin 2009, période pendant laquelle on a cessé d'autoriser toute nouvelle émission (China Economic Quarterly, 2009).

Il faudra faire encore de très grands progrès pour qu'apparaisse un marché avancé des obligations de sociétés. Les émissions de sociétés non cotées restent soumises à l'autorisation de la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR). Celle-ci devra beaucoup assouplir ses procédures et les harmoniser avec celles de la CCRV pour que le marché se développe pleinement et notamment pour y faire accéder les PME, dont les

besoins sont particulièrement importants. On pourrait aussi envisager de permettre aux banques commerciales de négocier des obligations en Bourse, car l'amélioration de leur gouvernance, de leurs systèmes internes et de la supervision officielle rend l'interdiction de moins en moins nécessaire. Cela encouragerait l'essor du marché des obligations de sociétés en renforçant son intégration avec le marché secondaire entre banques.

De nouveaux progrès des organismes d'appui et des pratiques du marché seront aussi nécessaires. Les agences de notation financière sont indispensables pour faire bien connaître et tarifier les risques des obligations, mais leur développement a été freiné par l'exigence d'une garantie bancaire. Les agences de notation chinoises dépendent exclusivement des sociétés qu'elles notent, ce qui compromet la crédibilité de leur jugement. Les institutions qui effectuent la prise ferme des émissions sont peu incitées à communiquer des informations, parce qu'elles ne sont pas obligées de tenir un marché des titres qu'elles souscrivent. Il pourrait être utile d'assouplir les conditions de participation des agences de notation financière étrangères, qui, dans la plupart des cas, n'ont actuellement pas le droit de noter des sociétés chinoises.

Le secteur des titres a été restructuré, mais reste largement dans les mains de l'État

Les conditions de développement des marchés de capitaux seront renforcées par les grandes réformes des professions du titre opérées depuis 2004. Elles avaient pour objet de recapitaliser et de restructurer le secteur, qui avait connu de graves difficultés financières pendant la phase de recul du marché boursier, de 2001 à 2005, tout en remédiant aux principales faiblesses à l'origine de ces problèmes. Les maisons de titres étaient traditionnellement confinées à une gamme étroite de produits, surtout négociés au comptant, ce qui les exposait beaucoup aux fluctuations du marché. Les déficiences chroniques de la gouvernance étaient un facteur important des problèmes rencontrés par les opérateurs, dont presque tous avaient d'abord appartenu à l'État et continuaient d'être sous le contrôle effectif d'entités publiques, même après avoir été transformés en sociétés. L'inadéquation de la gouvernance entraînait une gestion médiocre et des abus périodiques qui minaient la confiance des investisseurs.

La réforme du secteur est entrée dans une période décisive après le transfert à la CCRV de l'autorité sur les maisons de titres en 2004. Les objectifs étaient les suivants : éliminer les entreprises non viables, recapitaliser celles qui l'étaient par injection de capitaux publics et les faire ensuite coter en Bourse, créer des entreprises plus fortes au moyen de restructurations et de fusions-acquisitions, améliorer la gouvernance et durcir la réglementation pour prévenir de futurs problèmes. Les autorités ont aussi commencé à élargir la fourchette de produits, de services et de sources de financement des maisons de titres. Elles ont largement fait usage de la conditionnalité pour les inciter à appliquer les réformes. On a offert aux entreprises les plus viables la possibilité de se livrer à de nouvelles activités à condition de se réformer. Les changements ont été achevés à la fin de 2007. Les maisons de titres chinoises sont désormais plus solides financièrement, même si une consolidation supplémentaire et une diversification accrue de leurs sources de revenus sont probablement nécessaires (CCRV, 2008b, Herd *et al.*, 2010).

Le secteur reste très largement dominé par des entités étatiques. La position dominante est occupée par trois sociétés d'investissement appartenant à l'État, qui ont apporté des capitaux et sont maintenant d'importants actionnaires de nombreuses maisons de titres, de même que les sociétés « pilotes ». Une participation accrue de sociétés étrangères améliorerait les capacités du secteur. La présence étrangère est encore modeste, avec huit

coentreprises en activité à la fin de 2008. La participation des investisseurs étrangers a été découragée par l'obligation de former des coentreprises, par l'interdiction de négocier des actions A (bien qu'ils puissent souscrire aux émissions) et par d'autres limitations de leurs opérations. Ces limitations ont été quelque peu assouplies dans la période récente. Les autorités ont l'intention de supprimer progressivement les restrictions imposées aux maisons de titres étrangères, mais aucun calendrier n'a été indiqué (CCRV, 2008b).

Les investisseurs institutionnels deviennent des acteurs très importants

Stimulés par les réformes réglementaires, les investisseurs institutionnels, en particulier les compagnies d'assurances et les fonds de placement collectif, se développent rapidement depuis 2004 et deviennent des acteurs majeurs des marchés boursiers. La proportion des actions A négociables qu'ils détiennent a atteint 54 % à la fin de 2008, soit plus du double de 2004 (CCRV, 2009). Celle du total des actions (non négociables et négociables) qu'ils contrôlent reste relativement faible en comparaison des pays de l'OCDE les plus avancés, de même que les parts des compagnies d'assurances et des caisses de retraite; mais elles vont sans doute continuer à augmenter parallèlement au développement des marchés.

Le secteur de l'assurance poursuit son expansion rapide tandis que la gamme des produits et des services s'élargit. De 2005 à 2008, les primes ont augmenté à un taux moyen annuel de 23 % et les actifs au taux de 30 %. La pénétration du marché, mesurée par le rapport entre les primes et le PIB, est maintenant comparable à celle des pays de l'OCDE les moins riches.

Les produits se diversifient, en partie grâce à l'assouplissement des contraintes réglementaires⁹. L'assurance automobile et l'assurance-maladie connaissent un essor particulièrement rapide. Les autorités encouragent le développement de l'assurance agricole, qui était traditionnellement très limitée, et ont pris des mesures pour stimuler le secteur de la réassurance; celui-ci a pris du retard sur l'ensemble de la profession, alors que son développement est important pour permettre aux compagnies de prendre en charge les plus grands risques.

Ces dernières années, les autorités ont beaucoup élargi les possibilités de placement des compagnies d'assurances. La décision, prise en 2005, de les laisser investir directement sur le marché boursier est une étape importante, à la fois pour permettre aux compagnies de diversifier leurs portefeuilles avec des actifs à plus long terme et à rendement supérieur, plus conformes à la nature de leurs obligations, et pour développer les marchés de capitaux. Alors que la détention d'actions était initialement limitée à 5 % du total des actifs, ce plafond a été relevé à 10 % en 2007. Si on ajoute celles qu'elles détiennent par l'intermédiaire de leurs filiales de gestion d'actifs, les compagnies peuvent maintenant compter jusqu'à 25 % d'actions dans leurs avoirs. À la fin de 2007, elles avaient un portefeuille d'actions A de quelque 220 milliards de CNY (32.3 milliards USD), ce qui faisait d'elles le deuxième plus grand investisseur institutionnel sur le marché des actions (CCRV, 2008a). Le plafond assigné aux obligations de sociétés a été relevé en 2005, de 15 à 30 % des actifs totaux, et on a augmenté le nombre d'instruments à taux fixe autorisés. Dans ces conditions, les portefeuilles des compagnies d'assurances deviennent plus diversifiés et plus similaires à ceux de leurs homologues des autres pays. La loi amendée sur l'assurance leur donnera d'autres moyens de diversifier leurs placements, y compris dans l'immobilier (China Law and Practice, 2009a).

Parallèlement à l'élargissement des possibilités de placement, des mesures ont été prises pour améliorer la surveillance réglementaire des compagnies d'assurances ainsi que pour rendre leur gouvernance et leurs systèmes internes plus conformes aux meilleures pratiques

internationales. En 2006, la Commission chinoise de réglementation des assurances (CCRA) a formulé des principes directeurs visant à améliorer la gouvernance des compagnies, suivis de mesures d'application relatives à la nomination d'administrateurs indépendants; elle a aussi fixé des règles régissant les transactions avec des parties liées à la compagnie ainsi que la responsabilité des cadres supérieurs et des administrateurs, et des lignes directrices portant sur la gestion des risques et la conduite des audits internes (Allens Arthur Robinson, 2007). La loi amendée sur l'assurance permettra aussi à la CCRV de prendre de nouvelles sanctions pour dissuader les activités non réglementaires (China Law and Practice, 2009a).

Malgré les très grands progrès réalisés jusqu'à présent, un certain nombre d'aspects traditionnels du secteur continuent à limiter ses performances. Il reste très concentré et presque entièrement propriété de l'État. Même si la domination exercée par les deux principaux assureurs nationaux, « China Life Insurance » et « The People's Insurance Company of China », s'est quelque peu atténuée, ils contrôlent encore 40 et 44 % de l'assurance vie et de l'assurance non-vie (Herd *et al.*, 2010).

Bien que la Chine ait respecté ses engagements à l'égard de l'OMC en matière d'ouverture du marché de l'assurance à la participation étrangère, la part de marché des étrangers demeure très réduite. Les assureurs étrangers ont maintenant le droit d'opérer dans l'ensemble du pays, mais ceux qui sont spécialisés dans l'assurance vie restent confinés aux succursales ou aux coentreprises dont ils ne peuvent détenir plus de 50 % du capital (si les assureurs non-vie ne peuvent dépasser 51 % dans les coentreprises, ils ont aussi la possibilité de créer des filiales chinoises qu'ils contrôlent intégralement). En outre, la loi amendée sur l'assurance assouplit les restrictions à l'accès au marché des réassureurs étrangers, tout en maintenant l'obligation d'offrir aux réassureurs nationaux 50 % des risques (China Law Insight, 2009). Au total, la Chine demeure un marché très séduisant pour les assureurs étrangers (KPMG and Reuters, 2007) et leur donner plus de liberté d'action pourrait être très bénéfique à l'ensemble du secteur sur le plan de la nouveauté des produits et de l'intensification de la concurrence.

Les fonds de placement collectif se développent rapidement, mais la prévention des abus reste un défi

Les fonds de placement collectif ont connu une croissance rapide sous l'impulsion de la loi de 2004 et de l'envolée des marchés boursiers en 2006-07. À la fin de 2008, on comptait 61 sociétés de gestion de fonds disposant d'une licence – près du double des 35 en activité à la fin de 2003 – qui géraient plus de 439 fonds détenant au total 1 940 milliards de CNY (284.5 milliards USD) (CCRV). À la fin de 2007, les fonds de placement collectif avaient en portefeuille 26 % des actions A négociables (CCRV, 2008a), ce qui en faisait les principaux détenteurs de ces titres parmi les investisseurs institutionnels.

Les sociétés étrangères occupent une place significative dans le secteur, bien qu'elles soient limitées actuellement aux coentreprises. À la fin de 2008, on en comptait 33, opérant en coentreprises (CCRV, 2009), qui contrôlaient 45.4 % du marché (PricewaterhouseCoopers, 2009b). En 2005, le plafond des participations étrangères dans les sociétés de gestion de fonds a été relevé de 33 % à 49 %. Élargir l'accès aux marchés des acteurs étrangers contribuerait à réduire la domination exercée actuellement par les entités étatiques ainsi qu'à augmenter les compétences et l'efficacité du secteur.

Protéger des abus ceux qui investissent dans les fonds, essentiellement des personnes physiques, constitue de plus en plus une priorité et un défi pour les autorités réglementaires. La loi de 2004 sur les placements collectifs fait obligation aux sociétés spécialisées d'adopter

un mode de gouvernance sain ainsi qu'une gestion interne et des contrôles de risques comparables à ce qui existe dans les autres institutions financières. Ce texte interdit les opérations d'initiés, comme l'achat par un fonds de titres émis par l'actionnaire de contrôle du gestionnaire du fonds. Pour mettre fin aux publicités trompeuses destinées à attirer les investisseurs, il est interdit aux fonds d'inclure dans leurs annonces publiques des prévisions, des offres de rendement garanti ou des garanties contre les pertes.

Les pouvoirs dont disposent les autorités pour faire respecter la loi ont été encore accrus par la loi amendée de 2005 sur les titres, qui a habilité la CCRV à bloquer les comptes des auteurs d'infractions graves, sans devoir obtenir préalablement l'injonction d'un tribunal, et à suspendre les transactions des personnes inculpées de délits d'initiés. L'usage effectif de ces pouvoirs dépend toutefois des ressources limitées des autorités de tutelle des entreprises (la CCRV et les principales Bourses de valeurs).

Les fonds de placement privés posent des problèmes peut-être encore plus délicats. Gérant habituellement les actifs d'une ou plusieurs personnes très fortunées, ils sont le plus souvent dépourvus de licences et opèrent largement en dehors du cadre réglementaire. Selon une enquête effectuée en 2006 par la banque centrale (PBoC), les avoirs de ces fonds étaient près de deux fois plus importants que ceux des sociétés de gestion agréées et représentaient près du tiers des transactions sur les marchés boursiers internes (Mu, 2007). Comme l'a bien montré la faillite de la société D'Long Holdings en 2004, les opérations d'emprunt et de placement entre ces fonds et d'autres institutions financières peuvent être très risquées (Hirson, 2005). Une proposition visant à conférer à la CCRV une nouvelle autorité réglementaire sur les fonds privés doit être examinée à la fin de 2009.

Les caisses de retraite auront une grande influence sur l'évolution future des marchés de capitaux

Bien qu'elles soient au stade initial de leur développement, les caisses de retraite chinoises occupent déjà une place notable sur les marchés de capitaux et elles joueront sans doute un rôle déterminant dans leur expansion future. Les deux principales sont le Fonds national de la sécurité sociale (FNSS), établi en 2000, et les fonds de rente des entreprises, gérés localement, qui reçoivent les cotisations au titre du second volet (professionnel) du système des retraites (voir chapitre 7).

Largement sous l'effet de restrictions réglementaires, la gestion des caisses de retraite a été jusqu'à présent très prudente. Le FNSS a été autorisé en 2001 à investir jusqu'à 40 % de ses actifs en actions chinoises (et jusqu'à 10 % en obligations de sociétés), mais il n'a commencé à investir en Bourse qu'en 2003. Les placements des caisses locales ont été limités aux dépôts en banque et aux obligations d'État jusqu'en 2004. La conjonction de ces restrictions et de la chute du cours des actions a été à l'origine de faibles rendements (3 % environ en moyenne pour le FNSS) de 2002 à 2005. Mais, ces dernières années, les autorités ont assoupli la limitation des placements des caisses de retraite sur les marchés de capitaux, même si elles doivent encore investir un pourcentage minimum en dépôts bancaires et en titres d'État. À la fin de 2007, le FNSS détenait près de 71 milliards de CNY (10.4 milliards USD), soit 35.7 % de ses actifs, sous forme d'actions A, tandis que les caisses locales en détenaient 50 milliards de CNY (7.3 milliards USD) (CCRV, 2008a).

Depuis quelques années, un certain nombre de pays de l'OCDE remplacent les limites quantitatives de répartition des placements des caisses de retraite par des règles plus flexibles, qui demandent aux gestionnaires d'agir « prudemment », comme s'ils investissaient leurs propres fonds. Cette stratégie réglementaire leur donne plus de latitude pour adapter

l'allocation des capitaux à l'évolution des conditions du marché et obtenir ainsi, en principe, un meilleur rapport rendement/risque. Dans le cas de la Chine, l'application actuelle de restrictions quantitatives aux caisses de retraite est raisonnable, compte tenu de l'expérience limitée que l'on a de ces organismes, de leur gouvernance et de leurs systèmes internes.

Quand les caisses de retraite seront en mesure de gérer les risques, on pourra améliorer leurs performances en assouplissant les limites des placements pour permettre une plus grande diversification. L'analyse de l'OCDE (Hu *et al.*, 2007) indique que l'on pourrait fortement augmenter le rendement global et réduire la volatilité en laissant les caisses investir davantage en actions chinoises, en une gamme élargie d'autres actifs nationaux, notamment l'immobilier, et en actions étrangères. Il faudrait aussi autoriser les caisses locales à effectuer des placements de ce type pour qu'elles puissent montrer leur aptitude à les gérer prudemment. À plus court terme, on pourrait enfin envisager de supprimer ou du moins d'abaisser les montants minimums qui doivent être investis en dépôts bancaires et en obligations d'État.

L'amélioration de l'accès au crédit des secteurs mal desservis devient prioritaire

En Chine, les PME et les emprunteurs en milieu rural ont les mêmes difficultés à obtenir des crédits que dans les autres pays, mais se heurtent à des obstacles supplémentaires découlant de la transition vers une économie de marché : ambiguïtés relatives au droit de propriété, aux garanties et à la faillite; problèmes financiers des prêteurs ruraux traditionnels; durcissement des critères de crédit des banques commerciales à la suite des réformes financières; retrait du soutien des collectivités locales aux PME privatisées (OCDE, 2005b). Comme dans d'autres économies émergentes, la difficulté d'obtenir officiellement du crédit a suscité l'apparition d'un important secteur financier informel, dont la plus grande partie opère en dehors du cadre légal et réglementaire (encadré 3.4). Faciliter l'accès des PME et du milieu rural au crédit est considéré comme essentiel pour réaliser les objectifs plus larges des autorités, c'est-à-dire le renforcement du secteur privé, la croissance d'entreprises de haute technologie et le développement rural. Les mesures initiales ont consisté à demander aux banques commerciales de financer davantage ces secteurs et à développer les garanties de crédit. Ces dernières années, on a élargi les réformes pour mettre l'accent sur la création d'institutions commercialement viables, équipées pour répondre aux besoins des PME et des emprunteurs ruraux, ainsi que sur l'amélioration des structures juridiques et autres permettant de faciliter les emprunts.

Le crédit aux PME est encouragé

Depuis plusieurs années, le gouvernement et les autorités réglementaires incitent les institutions financières, en particulier les banques commerciales, à prêter davantage aux PME. En 2005, le Conseil des affaires d'État a formulé des principes directeurs appelant à faciliter l'accès des PME aux banques et aux marchés de capitaux. Les banques ont dû établir des services distincts chargés de leur prêter. Les différentes autorités publiques ont fait périodiquement des déclarations demandant instamment aux banques commerciales d'augmenter leur concours aux PME, tout en précisant qu'ils devaient s'appuyer sur des évaluations solides. Ces efforts ont probablement été utiles pour compenser la préférence traditionnelle des banques à l'égard du crédit aux entreprises garanties par l'État et pour améliorer leurs moyens d'appréciation des prêts aux PME. Mais ils ont peut-être créé une certaine confusion sur le fait de savoir si les prêts aux PME doivent suivre les instructions officielles ou de stricts principes commerciaux.

Encadré 3.4. Les moyens de financement non officiels en Chine

Les facilités non officielles sont la principale source de financement externe des PME, des agriculteurs et de tous ceux qui n'ont pas accès aux banques commerciales et aux autres prêteurs officiels. Selon une enquête effectuée par l'université centrale de finance et d'économie de Pékin, le crédit non officiel représentait 2 000 milliards de CNY en 2007 (290 milliards USD), soit 28 % du total des prêts bancaires (Herd *et al.*, 2010). Une grande partie est financée par des dépôts bancaires canalisés dans le secteur informel. Ce flux était estimé à 80 milliards de CNY (11.7 milliards USD) par mois en 2004 (McKinsey Global Institute, 2006).

Les facilités financières non officielles comportent toutes sortes de mécanismes, dont des prêts entre personnes physiques, entreprises et associations professionnelles ainsi que les activités des prêteurs sur gages et des banques dépourvues de licence. Certaines sont légales, bien que non réglementées, alors que d'autres sont « souterraines » (c'est-à-dire totalement ou partiellement illégales). Les financements non officiels sont surtout répandus dans les zones rurales, à l'ouest du pays et dans les provinces de Heilongjiang et de Liaoning, situées au nord-est (OCDE, 2005b, Herd *et al.*, 2010).

La faiblesse des frais généraux, la possibilité de fixer des taux d'intérêt supérieurs au plafond réglementaire et la connaissance des clients ont permis aux prêteurs officieux de répondre aux besoins de petits emprunteurs exclus des canaux officiels du crédit. Ils se fient beaucoup à la réputation locale de leurs emprunteurs potentiels et on dit que les taux de défaillance sont faibles. C'est peut-être la raison pour laquelle les prêteurs non officiels semblent donner moins d'importance aux résultats antérieurs dans leurs décisions de prêt que les banques et les autres institutions financières officielles (Tanaka et Molnar, 2008).

Les autorités n'ont pas tenté de supprimer complètement ces activités, même si elles ont agi vigoureusement contre les prêteurs souterrains quand de sérieux abus ont eu lieu. Le gouvernement de la province du Zhejiang a annoncé le lancement d'un programme pilote pour agréer un nombre limité de petits organismes de prêt informels. Ceux qui sont performants pourront se transformer en banques commerciales. Le programme pourrait être le signe d'une réorientation de la politique officielle qui consisterait à reconnaître les prêteurs non officiels en situation saine, tout en les soumettant à une surveillance réglementaire.

Les prêts de l'ICBC et des BCU aux entreprises privées – surtout des PME – représentaient en 2007 respectivement 15.1 % et 17.2 % du total des concours aux entreprises, contre 11.5 % et 11.8 % en 2005. Plus récemment, les autorités ont fait davantage pression sur les banques commerciales pour qu'elles augmentent leurs prêts aux PME et, au milieu de 2009, ils représentaient un peu plus de la moitié de l'encours total des prêts aux entreprises¹⁰. À plus long terme, la poursuite du développement des BCU permettrait un meilleur accès des PME au crédit, car ces établissements sont généralement plus orientés sur les affaires de cette dimension que les BCP ou les BSA (Tay, 2006).

L'ouverture, en 2004, du second marché de la Bourse de Shenzhen et celle, plus récente, d'un compartiment high tech, intitulé « ChiNext », constituent des mesures importantes en vue de donner aux PME un certain accès aux marchés de capitaux. Mais elles risquent de n'aider qu'un nombre limité d'entre elles. En outre, il reste à effectuer les réformes qui permettraient aux PME d'opérer sur le marché obligataire, lequel est actuellement hors de leur portée.

L'absence de garanties constitue partout un problème pour les PME, mais encore plus en Chine (Société financière internationale, 2007). Des dispositions juridiques dépassées ont le plus souvent empêché l'utilisation à ce titre des stocks et des valeurs à recevoir¹¹. L'emploi du foncier comme caution est souvent limité par l'ambiguïté du droit de propriété. Le recours aux équipements et à d'autres biens mobiliers, qui peuvent en principe servir de garanties, est gêné par des modalités compliquées d'enregistrement ainsi que par la durée,

le coût et l'incertitude de la procédure judiciaire en cas de défaillance. C'est pourquoi on estime que 4 % seulement des prêts bancaires sont garantis, contre près de 70 % aux États-Unis (Han, 2007). Les autorités ont reconnu la nécessité d'améliorer le système et intégré à la nouvelle loi sur la propriété, entrée en vigueur en 2007, des changements importants, dont le droit d'utiliser comme garantie des valeurs à recevoir et une réforme du système d'enregistrement des biens (China Law Reporter, 2007).

Les autorités et un certain nombre d'experts chinois considèrent les garanties de crédit comme la clé de l'amélioration de l'accès des PME au crédit bancaire. Des organismes de garantie des crédits se sont mis en place à la fin des années 90, parrainés et généralement contrôlés par les autorités locales (OCDE, 2005b); ils se multiplient depuis 2003. On estime que 5 000 étaient en activité en 2005. Toutefois, la plupart se consacrent à des secteurs autres que les PME, par exemple le logement, et sont de très petite taille. Près de 90 % connaîtraient des difficultés financières (Banque asiatique de développement, 2007b).

Globalement, les garanties aux PME restent peu développées en Chine. Moins de 1 % d'entre elles bénéficient de prêts garantis contre près de 20 % en Corée et au Taipei chinois et de 40 % au Japon, ces économies asiatiques ayant les programmes de garantie de prêts les plus avancés (Banque asiatique de développement, 2007b). Les banques chinoises ont tendance à exiger que la totalité ou presque d'un crédit soit couverte par l'assurance, ce qui n'incite guère les banques à surveiller les prêts garantis. L'expérience internationale laisse à penser que, pour avoir un effet significatif sur l'accès des PME au crédit, les programmes de garantie doivent bénéficier d'une aide substantielle de l'État; il faut aussi un dispositif légal et réglementaire en faveur du développement des PME plus important que ce qui existe actuellement en Chine (encadré 3.5). Il est donc peu probable que les garanties de crédit soient la panacée pour résoudre les problèmes de financement des PME, au moins actuellement.

Encadré 3.5. L'expérience internationale en matière de garanties de crédit aux PME

Les garanties de crédit sont le plus développées au Japon, en Corée, au Taipei chinois, s'agissant de l'Asie, et dans quelques pays européens, notamment l'Allemagne (Banque asiatique de développement, 2007b; Liu, 2007). Dans ces économies, les programmes de garantie peuvent couvrir jusqu'à 40 % des PME. Le multiplicateur de garantie – le rapport entre le prêt et le montant garanti – y est de l'ordre de 10 à 20, c'est-à-dire bien plus élevé qu'en Chine.

Il ressort de l'expérience internationale que le succès des programmes à grande échelle de garanties de crédit dépend d'un substantiel soutien financier de l'État. Aucun des programmes les plus avancés ne s'appuie exclusivement, ou même principalement, sur des sociétés à financement privé et il est même assez rare que ces dernières restent longtemps viables. Les programmes de garanties de crédit aux PME s'accompagnent d'importantes subventions publiques, qui doivent être justifiées par l'existence de déficiences du marché impossibles à corriger par d'autres moyens.

Les programmes de garanties de crédit couronnés de succès opèrent aussi dans un cadre légal et réglementaire plus vaste, tourné vers le développement des PME. Les organismes de garantie sont habituellement des institutions financières régies par la législation bancaire nationale ou par des lois propres à ce secteur. Les programmes doivent cibler spécifiquement les micro-entreprises et les petites sociétés, qui éprouvent le plus de difficultés à obtenir des crédits commerciaux.

Une grande réforme du système de crédit rural est en cours

Aux alentours de 2005, le système de crédit rural était confronté à de graves difficultés financières. Les coopératives de crédit rural (CCR) – colonne vertébrale du système – avaient un ratio moyen publié de prêts improductifs supérieur à 30 % (OCDE, 2005b). Elles étaient handicapées par l'incohérence du mode de propriété, la faiblesse de la gouvernance et la médiocrité des moyens internes d'évaluation et de gestion du risque; ces problèmes étaient encore aggravés par de fréquentes interventions politiques (Scott et Jun, 2006). Les banques commerciales s'étaient largement retirées du crédit au milieu rural à la suite des réformes du système bancaire. Les prêts étaient surtout dirigés vers les grandes entreprises et les infrastructures. Les ménages ruraux avaient très peu accès au crédit officiel, et leur connaissance des produits et services disponibles était limitée (Banque asiatique de développement, 2007a). À cela s'ajoutait un intense drainage des fonds du secteur rural par le système d'épargne postale et par d'autres canaux (Huang *et al.*, 2006; OECD, 2005b). Dans ces conditions, l'écart qui existait depuis longtemps entre les possibilités d'obtention de crédits officiels des zones rurales et celles des zones urbaines s'accroissait : en 2006, l'encours des prêts par habitant en milieu rural ne s'élevait qu'à 5 500 CNY (806 USD) au lieu de 40 000 CNY (5 865 USD) en milieu urbain¹².

Les réformes expérimentales des coopératives de crédit rural, lancées en 2003 dans plusieurs provinces, ont été depuis affinées et étendues à l'ensemble du pays. On a aussi énormément développé les mesures visant à améliorer le financement rural, en créant un ensemble d'institutions commercialement viables aptes à répondre aux besoins hétérogènes des emprunteurs locaux, allant du microcrédit jusqu'au financement à grande échelle des infrastructures. La réforme du financement en milieu rural vise des objectifs spécifiques (PBoC, 2007, CCRB, 2009) :

- Extension à l'ensemble du pays des réformes pilotes des coopératives de crédit rural.
- Poursuite et renforcement du rôle moteur de la Banque chinoise de développement dans le financement des infrastructures rurales.
- Accroissement des moyens de la Banque chinoise de l'agriculture pour soutenir le développement rural et agricole.
- Utilisation de sources de capitaux plus diverses, notamment d'intérêts privés et étrangers, pour investir dans les institutions financières rurales (à l'échelon des comtés) et les développer.
- Création d'institutions de microcrédit avec l'aide d'ONG et d'entreprises étrangères spécialisées.

Bien que non encore achevée, la réforme des CCR a beaucoup progressé depuis 2005. Elle comporte essentiellement les mêmes mesures que celles employées pour réformer les autres banques commerciales. La plupart des CCR jugées récupérables ont été ou sont en train d'être transformées en banques et dotées de structures d'actionnariat et de gouvernance comparables à celles des banques commerciales ordinaires. Les autorités ont apporté des fonds substantiels, surtout par l'intermédiaire de la PBoC, pour effacer ou déprécier les prêts improductifs des CCR et pour augmenter leurs fonds propres. Mais ces organismes sont tenus de compléter l'aide financière reçue en levant eux-mêmes des capitaux de même montant et d'appliquer les réformes. À la fin de 2007, le ratio moyen de prêts improductifs des CCR était tombé à 9.3 % (contre 37 % en 2002) et leur ratio de fonds propres était remonté à 11.2 % (PBoC, 2007).

La création en 2007 de la Banque d'épargne postale et sa séparation d'avec l'administration de l'épargne postale a constitué une mesure importante pour au moins réduire les sorties nettes de fonds de l'économie rurale. Le nouvel établissement fera des prêts à la clientèle rurale, ce qui pourrait avoir pour effet d'augmenter sensiblement l'offre de crédit à ce secteur. La Banque chinoise de l'agriculture est aussi en bien meilleure position pour servir la clientèle rurale après sa recapitalisation et sa restructuration.

Afin d'améliorer la qualité des institutions financières rurales et d'accroître la concurrence, on encourage l'entrée de nouveaux acteurs nationaux et étrangers. Pour la faciliter, les autorités ont abaissé en 2006 les obligations de capital minimum des institutions de crédit rural. Un certain nombre de banques étrangères et d'entreprises de microcrédit ont formé des coentreprises de crédit rural avec des partenaires chinois. Ces nouveaux venus ont globalement peu de poids et il est peu probable que les investisseurs étrangers s'approprient une part importante du marché. Mais ils pourraient exercer un effet bénéfique plus large en donnant des exemples de pratiques nouvelles et meilleures.

Le fait que le programme actuel met l'accent sur la création d'institutions de crédit rural commercialement viables représente un progrès significatif. Toutefois, une réforme de ce type est une entreprise considérable (dans n'importe quel pays) et beaucoup s'interrogent sur l'efficacité des mesures prises. Bien que la réforme des (anciennes) coopératives de crédit rural ait clarifié leur mode de propriété, on perçoit moins bien dans quelle mesure elle a mis fin à leurs liens antérieurs avec les collectivités locales et à l'interférence avec les décisions de prêt qui en résultait¹³. Cela d'autant plus que des responsables du parti occupent encore souvent les positions dominantes au sein des conseils d'administration et de l'encadrement et que l'actionnariat tend à être relativement dispersé, ce qui n'incite guère les actionnaires à surveiller les performances (Scott et Jun, 2006).

Le système financier s'ouvre graduellement à l'international

Depuis dix ans, la Chine participe beaucoup plus au système financier international en raison de son développement économique et de son adhésion à l'OMC. Comme on l'a déjà fait remarquer, les institutions financières étrangères ont pris pied, de façon encore limitée mais significative, dans les secteurs de la banque, de l'assurance et des titres. Beaucoup de banques chinoises d'envergure nationale ont des succursales et des bureaux à l'étranger depuis les années 90 et, plus récemment, les plus grandes banques et compagnies d'assurances ainsi qu'un certain nombre de maisons de titres ont accéléré leur pénétration des marchés étrangers en procédant à des acquisitions ou à des investissements stratégiques. La création en septembre 2007 d'un fonds souverain, la Société chinoise d'investissement, chargée de placer une partie des énormes réserves de change du pays, augmentera la présence financière de la Chine sur les marchés internationaux. Comme l'indique le chapitre 2, des mesures ont aussi été prises dernièrement pour internationaliser le renminbi. Néanmoins, le contrôle des mouvements de capitaux reste relativement restrictif comparativement aux autres économies de la région et aux pays émergents en général (Kimbell et Xiao, 2006). Presque chaque catégorie de flux est soumise à des plafonds, à des limites concernant le type d'instrument et à d'autres restrictions (encadré 3.6).

Encadré 3.6. **Résumé du régime de contrôle des mouvements de capitaux en Chine**^{*}

- Les investissements directs étrangers (IDE) en Chine sont généralement autorisés, sauf dans plusieurs secteurs « stratégiques », et parfois (pour certaines activités financières) soumis à des limites relatives à la portée et au mode de l'appropriation. Les sociétés étrangères peuvent librement retirer des fonds de leurs comptes en devises ou convertir la monnaie locale pour effectuer des paiements en rapport avec les opérations de la balance courante qui soient conformes à leur activité (par exemple, le rapatriement de bénéfices et de dividendes). La conversion de devises en renminbi par les institutions financières à participation étrangère est assujettie à des limites prudentielles.
- L'acquisition de devises aux fins d'investissements directs à l'étranger est permise pour des projets agréés par la CNDR et par le ministère du Commerce, pour l'importation de produits bruts destinés à être transformés et pour des projets relevant de l'aide. L'ouverture de comptes en devises est subordonnée à l'accord de l'administration d'État des changes.
- Les opérations des entreprises et des personnes physiques relatives au compte de capital sont beaucoup plus contrôlées, et classées en différentes catégories régies par des règles distinctes. L'acquisition de monnaie chinoise et d'instruments des marchés de capitaux nationaux par des non-résidents est généralement réservée aux investisseurs institutionnels qualifiés (voir corps du texte), à l'exception des actions B.
- Il est en général interdit aux non-résidents d'émettre des titres sur le marché chinois, mais il y a certaines exceptions, notamment en faveur de plusieurs prêteurs multilatéraux.
- L'acquisition de devises et d'instruments financiers étrangers par des entreprises et d'autres entités résidentes était généralement prohibée jusqu'à une date récente, mais elle est maintenant autorisée aux participants du programme Investisseurs institutionnels nationaux qualifiés (QDII). Les instruments autorisés ne comprennent pas les actifs immobiliers étrangers ou la plupart des produits dérivés. Il est permis aux résidents de détenir des comptes en devises auprès de banques nationales pour emploi interne.
- La cession ou l'émission à l'étranger de titres ou d'instruments du marché monétaire par des banques, d'autres institutions financières et des entreprises financières résidentes est soumise à l'autorisation de l'agence réglementaire compétente, dans le cas des institutions financières, et de l'administration des changes.
- Les personnes physiques ont aujourd'hui le droit d'acheter des devises dans la limite de 50 000 USD chaque année, et davantage si elles apportent la preuve de besoins particuliers. Elles peuvent les utiliser pour acquérir des actions et des obligations sur les marchés étrangers dans le cadre du programme QDII.

^{*} Voir Chambre de commerce américaine en Chine; Prasad et Wei (2005, annexe 2); et Prasad et al. (2005).

On a créé des instruments d'ouverture, mais celle-ci reste très progressive

La Chine a instauré la convertibilité intégrale des opérations relatives au compte courant en 1996 et s'est engagée depuis longtemps à adopter finalement la convertibilité du compte de capital. Toutefois, à la suite de la crise financière asiatique de 1997, les autorités ont opté pour un mode d'ouverture plutôt prudent et graduel. Depuis lors, la libéralisation semble guidée par l'engagement pris à l'égard de l'OMC d'ouvrir le système financier à des participants étrangers et par la nécessité de donner aux entreprises nationales la souplesse dans les opérations en devises exigée par la croissance de leurs activités internationales (Herd et al., 2010). Les changements sont délibérément échelonnés en fonction des réformes internes, pour faire en sorte que les institutions financières chinoises disposent des moyens de gérer les risques des opérations internationales avant d'être autorisées à le faire. Aucune date n'a été officiellement donnée pour le passage à la convertibilité intégrale.

L'adoption, en 2002, du programme des Investisseurs institutionnels étrangers qualifiés (« Qualified Foreign Institutional Investors » – QFII) a constitué la première étape importante vers la libération des investissements de portefeuille. Il permet à un nombre limité d'investisseurs institutionnels étrangers, établis de longue date, d'importer des capitaux pour les placer dans une catégorie spécifiée d'actifs financiers internes, dans la limite de quotas individuels et d'un plafonnement du montant total. À la fin de 2008, 76 investisseurs institutionnels étrangers étaient détenteurs d'une licence permettant de participer au programme (CCRV, 2009).

Le programme QFII a été exécuté prudemment. Le plafond global, fixé à l'origine à 10 milliards USD, a été maintenu jusqu'à la fin de 2007 où il a été relevé à 30 milliards USD; la limite assignée à chaque investisseur institutionnel a été portée de 800 millions USD à 1 milliard USD en août 2009. À cette date, les quotas d'investissement autorisés totalisaient 15.3 milliards USD. Les autorités ont imposé des restrictions pour inciter les QFII à faire des placements à long terme sur les marchés de capitaux et décourager les retraits soudains. Au départ, les QFII n'avaient le droit d'opérer qu'avec des fonds de placement à capital fixe, mais l'autorisation a été ensuite étendue aux fonds ouverts. Leurs investissements étaient soumis à une période de blocage de trois ans, avant que le montant total placé puisse être rapatrié, et à des délais plus courts pour des retraits partiels spécifiés. Ces restrictions aux rapatriements de fonds ont été beaucoup assouplies en 2006, mais les autorités continuent à tenter d'influer sur la composition des flux en imposant aux banques et aux maisons de titres un investissement minimum supérieur à celui des fonds de placement collectif et des compagnies d'assurances¹⁴. Pourtant, l'efficacité de cette discrimination est douteuse, car les différences d'activités et de stratégies entre les investisseurs institutionnels sont beaucoup moins marquées qu'il y a quelques décennies.

L'instauration en 2006 du programme Investisseurs institutionnels nationaux qualifiés (QDII), destiné à permettre à des institutions financières chinoises d'opérer à l'étranger, constitue une étape importante de la libération du compte de capital. Bien qu'intrinsèquement similaire au programme QFII, le programme QDII s'est développé plus rapidement. Les placements, initialement limités aux instruments à revenu fixe, ont été élargis aux actions en 2007. Concentrés jusqu'à présent sur les instruments négociés à la Bourse de Hong-Kong, ils vont probablement se diversifier sur d'autres marchés, à la suite des accords passés entre les autorités de tutelle chinoises et leurs homologues d'autres pays. En septembre 2009, 56 institutions avaient obtenu des licences QDII et le total des placements autorisés s'élevait à 55.9 milliards USD. Mais les autorités se sont inquiétées des pertes subies par les investisseurs chinois participant au programme QDII pendant la récession mondiale et ont récemment cessé de donner de nouveaux agréments¹⁵.

Avec le lancement du programme QDII, les autorités ont commencé à assouplir les contraintes pesant sur les investissements à l'étranger des autres institutions financières nationales et des personnes physiques. Les compagnies d'assurances peuvent maintenant placer jusqu'à 15 % de leurs actifs en certains titres étrangers. Le FNSS a commencé à investir dans des instruments étrangers à la fin de 2006, après y avoir été autorisé en 2005. Il s'agit d'un tournant important dans la diversification de ses actifs et cette expérience devrait conduire dans l'avenir à autoriser les caisses de retraite des entreprises à investir à l'étranger¹⁶.

On pourrait accélérer le rythme de la libéralisation

En Chine, les conditions macroéconomiques d'une libéralisation du compte de capital sont largement établies. Tant le déficit budgétaire que la dette publique sont modérés par rapport au PIB et l'inflation est contenue. Les importants excédents des échanges courants et de la balance des paiements ont gêné la politique monétaire interne et exercé une pression à la hausse sur le taux de change (chapitre 2), mais il vaut mieux y répondre par une plus grande flexibilité de ce dernier que par le contrôle des mouvements de capitaux. La dette extérieure est modeste et le niveau exceptionnellement élevé des réserves officielles de change assure une très grande protection contre des sorties de capitaux, même importantes et soudaines.

En Chine, le contrôle des changes semble avoir été assez efficace pour épargner aux institutions financières et aux grandes entreprises de lourdes pertes dues à des opérations de change non autorisées. Il a aussi donné aux autorités monétaires une certaine latitude pour faire varier les taux d'intérêt internes indépendamment des taux étrangers, malgré la souplesse limitée du taux de change (Ma et McCauley, 2007 ; Cheung *et al.*, 2006).

Toutefois, l'expérience internationale montre que les contrôles sur les mouvements de capitaux, et en particulier sur les sorties, sont presque inévitablement sujets à une évasion substantielle (Kar et Cartwright-Smith, 2008). Dans le cas de la Chine, les possibilités de déclaration erronée des flux, par des voies légales et par l'évasion délibérée, sont augmentées par la proximité et les liens étroits entre le continent et Hong-Kong ainsi qu'avec des pays asiatiques où existe une importante population chinoise. À la fin des années 90 et au début de la décennie actuelle, il y a eu d'importantes sorties de capitaux non enregistrées, suscitées en partie par le ralentissement de l'économie et par l'éventualité d'une dévaluation du renminbi après la crise asiatique de 1997. Ces sorties non déclarées ont depuis fait place à des entrées clandestines de montant élevé. Le respect des contrôles va probablement s'avérer plus difficile, au fur et à mesure que le système financier chinois deviendra plus sophistiqué et s'intégrera davantage aux marchés internationaux.

Les principales contraintes qui ralentissent la libéralisation du compte de capital sont les incitations et les moyens des institutions financières et des entreprises non financières chinoises pour gérer prudemment les risques liés aux opérations internationales; à cela s'ajoute le degré d'aptitude des autorités à surveiller suffisamment les engagements extérieurs pour contenir le risque systémique. Comme on l'a indiqué antérieurement, ces différentes capacités se sont beaucoup améliorées ces dernières années, mais elles continuent à se développer et il reste encore à tester leur efficacité. Cela incite à penser qu'une démarche progressive reste préférable à une libéralisation complète effectuée d'un seul coup.

Il n'en reste pas moins qu'une libéralisation plus rapide du compte de capital aurait des avantages tangibles et pourrait être réalisée sans mettre sérieusement en péril la stabilité financière ou macroéconomique. Elle permettrait de développer le marché des changes et faciliterait l'assouplissement du taux de change. L'allègement du contrôle des mouvements de capitaux réduirait les incitations à frauder et la déclaration de chiffres erronés, tout en améliorant peut-être la capacité des autorités à faire respecter les limites qui subsisteraient et à surveiller l'exposition de l'économie nationale au risque de change et à d'autres risques externes.

On pourrait beaucoup étendre le programme QFII en relevant le quota global à deux fois le niveau actuel. On pourrait aussi, sans risque sérieux, supprimer les restrictions actuelles sur les rapatriements de capitaux et la discrimination selon les catégories

d'investisseurs. Ces mesures seraient susceptibles d'augmenter sensiblement la contribution des investisseurs institutionnels au développement des marchés de capitaux et devraient n'entraîner qu'une modeste augmentation des entrées de fonds, déjà importantes, que connaît la Chine.

Des considérations similaires laissent à penser que l'on pourrait donner, à brève échéance, le droit à une cotation en Bourse et à l'émission d'obligations aux entreprises à participation étrangère, y compris les institutions financières, quand elles satisfont aux critères appliqués aux résidents. Cela concourrait à l'essor des marchés internes d'actions et d'obligations.

Conclusions et recommandations

Depuis 2005, la Chine est largement parvenue à rétablir la solvabilité du système bancaire et des maisons de titres, à renforcer les fondements du développement des marchés de capitaux ainsi qu'à améliorer le cadre légal et réglementaire. Par rapport à la situation observée il y a seulement cinq ans, les institutions financières sont beaucoup plus solides et capables d'opérer de façon prudente et rentable. Mais, compte tenu de l'héritage de la période de planification et de la domination persistante de l'État propriétaire, il faudra, avant que les effets des réformes se fassent pleinement sentir, expérimenter davantage les systèmes de gouvernance, de contrôle interne et de supervision qui ont été mis en place.

Les progrès supplémentaires dépendront de plus en plus de grandes réformes économiques. Pendant la période de forte croissance, le contexte macroéconomique a été propice aux réformes financières, mais il est devenu récemment moins porteur. L'éventualité d'une hausse des prêts improductifs, due à la récente expansion rapide du crédit, est peut-être le principal risque à court terme qui pèse sur le redressement des bénéficiaires et des bilans des institutions financières. Les normes prudentielles sont maintenant beaucoup plus proches de celles des pays de l'OCDE, mais certaines d'entre elles doivent encore être durcies pour faire face aux risques particuliers que pose le développement de la Chine. À plus long terme, le degré auquel des intérêts privés, ou au moins davantage guidés par le marché, remplaceront l'État actionnaire dans le système financier pourrait influencer sur la solidité des institutions financières.

Tout ce qui précède suggère la nécessité d'un certain nombre de nouvelles réformes à court ou à moyen terme :

- Un effort continu des autorités pour promouvoir un plus grand contrôle privé des institutions financières améliorerait leur capacité à servir le secteur privé et à éliminer l'ingérence des entités publiques, en particulier les collectivités locales, dans les décisions de prêt. Il faudrait aussi envisager de demander aux collectivités locales de réduire, dans un délai raisonnable, leurs participations dans les banques commerciales.
- Outre le développement du contrôle privé, le relèvement des plafonds d'investissements étrangers dans les banques et les autres institutions financières serait de nature à améliorer leur gouvernance, leur gestion et leurs capacités techniques.
- La création d'un système officiel d'assurance des dépôts des banques commerciales, dans les toutes prochaines années, revêt une importance cruciale. Ce système contribuerait à égaliser les conditions de concurrence entre les établissements de dimensions différentes, tout en clarifiant l'engagement pris par les autorités de les soutenir.

- Il est nécessaire d'augmenter les ressources dont disposent les autorités financières pour faire respecter la réglementation, afin qu'elles puissent suivre l'évolution et les innovations du marché. Renforcer les moyens dont dispose la CCRB pour effectuer le contrôle sur place d'un plus grand nombre de banques commerciales permettrait d'accélérer l'application des réformes bancaires.
- Il faut donner la priorité non seulement à l'amélioration qualitative globale des sociétés cotées, mais aussi à une diversité accrue. Il conviendrait que les sociétés privées soient mieux représentées dans les nouvelles cotations. À cette fin, il faudrait donner à celles dont l'introduction en Bourse est autorisée le pouvoir de déterminer elles-mêmes la date de l'opération.
- Il faudrait harmoniser les critères d'émission d'obligations par les entreprises non cotées avec les règles et les procédures applicables aux sociétés cotées, qui sont spécifiées par la CCRV. En permettant aux agences de notation financière étrangères de noter les émissions internes, on faciliterait une plus grande diversité des émetteurs et des titres.
- Il conviendrait d'envisager une libéralisation accélérée du compte de capital, notamment en ce qui concerne le contrôle des entrées d'investissements de portefeuille. Le développement rapide du programme QDII va dans le bon sens. À court terme, on pourrait étendre le programme QFII; il serait possible de supprimer ou au moins d'assouplir sensiblement les restrictions sur les rapatriements de fonds, les choix d'investissements et le traitement différencié des institutions, sans que cela compromette d'autres objectifs.
- Autoriser les sociétés et les institutions financières à participation étrangère à émettre sur les marchés d'obligations et d'actions donnerait une forte impulsion à ces marchés, sans porter atteinte aux autres objectifs de politique économique.

Notes

1. Depuis 2005, la définition officielle des BCP a changé et inclut la Banque chinoise de la construction qui, à l'origine, faisait partie des BSA.
2. En juillet 2009, la CCRB a aussi formulé des principes directeurs applicables aux prêts portant sur des actifs fixes, afin de limiter le montant des nouveaux crédits qui affluaient sur les marchés boursiers (China Law and Practice, 2009b).
3. Les BCP réformées ont réussi avant 2004 à passer en pertes et profits ou à effacer d'une autre manière une petite partie de leurs prêts improductifs, comme l'ont fait un certain nombre de BSA et de BCU, mais cela a représenté une faible proportion de la diminution totale. Les sociétés de gestion d'actifs bancaires ont en grande partie achevé le traitement des prêts improductifs reçus des BCP (voir Herd et al., 2010).
4. Ainsi, les prêts à la consommation représentent 18 % du total en Inde et près de 50 % en Malaisie (McKinsey Global Institute, 2006).
5. « Banks Dip into Insurance Market », *China Daily*, 12 janvier 2008. Les compagnies d'assurances ont été autorisées à investir en 2004 dans des banques cotées et en 2006 dans des banques non cotées. À la fin de 2008, les banques avaient créé huit sociétés de gestion de fonds qui offraient 46 produits différents (CCRB, 2008).
6. « China Has IPO Backlog up to 400 Companies, CITIC Says », *Bloomberg*, 16 mai 2009.
7. La CCRB a ensuite édicté des règles interdisant aux banques commerciales de garantir les obligations de sociétés.
8. « Yuan Bonds Won't Help Developers Much – Fitch », *Reuters*, 28 mai 2008. Le mois précédent, la banque centrale a porté à cinq ans l'échéance autorisée des émissions de billets de trésorerie, qui sont négociés sur le marché interbancaire, afin d'accroître les sources de financement à moyen terme des entreprises.

9. En particulier, la réglementation traditionnelle – basée sur des modèles de contrats et de prix ainsi que sur l'obligation d'obtenir une autorisation pour chaque nouveau produit – a été largement remplacée par des procédures n'exigeant qu'une notification (OCDE, 2005b).
10. « Credit for SMEs Leads Lending for First Time », *China Daily*, 21 septembre 2009.
11. En vertu de la loi sur les titres de la République populaire de Chine, dont les dispositions régissent les garanties, un actif ne peut être utilisé à ce titre que si l'on peut spécifier précisément son montant, sa nature et sa localisation au moment de la validation du contrat de prêt (Han, 2007).
12. « Rural Banks Lend Hope to Country Businesses », site Internet du gouvernement chinois, 8 janvier 2008.
13. La banque centrale a mis en garde contre le risque d'une influence administrative injustifiée sur les fusions-acquisitions d'institutions de crédit rural et souligné la nécessité de respecter les principes du marché ainsi que la protection des droits des actionnaires et des personnes morales (PBoC, 2007).
14. À partir de juin 2008, les compagnies d'assurances, les fonds de pension, les fonds de placement et les institutions philanthropiques doivent respecter un délai de trois mois pour rapatrier des fonds, alors qu'il est d'un an pour les banques et les autres institutions financières. L'administration des changes se réserve le droit de réviser les règles de rapatriement, si et quand elle le juge approprié. Les QFII sont actuellement autorisés à investir dans des actions et des obligations cotées ainsi que dans des warrants et des fonds de placement collectif, mais pas dans l'immobilier.
15. « China Keeps Global Investment Quota Curbs, Funds Say », *Bloomberg*, 28 juillet 2009.
16. On peut citer comme autres mesures récentes : l'autorisation donnée en 2007 aux sociétés de bourse et aux fonds de placement collectif de placer les capitaux des clients dans certains actifs étrangers; celle donnée aux personnes physiques d'investir sur le marché boursier de Hong-Kong; un relèvement substantiel du montant de devises que les personnes physiques peuvent acheter pour voyager et étudier à l'étranger. Elles ont le droit d'acquérir des actions sur les marchés américains en vertu d'un accord conclu en 2008 par les autorités des deux pays.

Bibliographie

- Ahn, J. et D. Cogman (2007), « A Quiet Revolution in China's Capital Markets », *Perspectives on Corporate Finance and Strategy*, McKinsey&Company.
- Allens Arthur Robinson (2007), « PRC Corporate Governance Rules for Insurers », *Focus: China-Insurance*, mai.
- American Chamber of Commerce in China, *Setting up in China: The Basics of Foreign Exchange*. (www.amcham-china.org.cn/amcham/show/content.php?id=119&menuid=04&submid=04)
- Banque asiatique de développement (2007a), *Rural Finance Reforms and Development of Microfinance Institutions in the People's Republic of China*, décembre.
- Banque asiatique de développement (2007b), *People's Republic of China: Development of Small and Medium-Sized Enterprise Credit Guarantee Companies*, Technical Assistance Report 4350-PRC.
- Banque populaire de Chine (2007), *Monetary Policy Report*, quatrième trimestre.
- Berger, A., I. Hasan, et M. Zhou (2009), « Bank Ownership and Efficiency in China: What Will Happen in the World's Largest Nation? », *Journal of Banking and Finance*, vol. 33, n° 1.
- Cheung, Y.-W., D. Tam, et M. Yiu (2006), *Does the Chinese Interest Rate Follow the US Interest Rate?*, Hong Kong Institute for Monetary Research Working Paper 19/2006.
- China Economic Quarterly (2009), *Debt to be Proud of*, vol. 13, n° 3.
- China Law and Practice (2009a), *A Long Wait for a Quick Insurance Fix*, avril.
- China Law and Practice (2009b), *New Standards for Loans and Finance*, septembre.
- China Law Insight (2009), *Newly Amended Insurance Law in China*, avril.
- China Law Reporter (2007), *New Property Law*, vol. 3, n° 4.
- Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) (2004), *Regulation Governing Capital Adequacy of Commercial Banks*, février.
- CCRB (2008), *Annual Report, 2007*.

- CCRB (2009), *Annual Report*, 2008.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRV) (2008a), *Annual Report*, 2007.
- CCRV (2008b), *China Capital Markets Development Report*.
- CCRV (2009), *Annual Report*, 2008.
- Dobson, W. et A. Kashyap (2006), « The Contradiction in China's Gradualist Bank Reforms », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2.
- Feng, X. (2006), « Irrational Exuberance and Stock Market Valuations: Evidence from China », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 29, n° 2.
- Feyzioglu, T. (2009), « Does Good Financial Performance Mean Good Financial Intermediation? », *IMF Working Paper*, WP/09/170.
- Ferri, G. (2009), « Are New Tigers Supplanting Old Mammoths in China's Banking System? Evidence from a Sample of City Commercial Banks », *Journal of Banking and Finance*, vol. 33, n° 1.
- Firth, M., C. Lin, P. Liu et S. Wong (2009), « Inside the Black Box: Bank Credit Allocation in China's Private Sector », *Journal of Banking and Finance*, vol. 33, n° 1.
- García-Herrero, A., S. Gavila et D. Santabárbara (2006), « China's Banking Reform: An Assessment of its Evolution and Possible Impact », *CESIFO Economic Studies*, vol. 52, n° 2.
- García-Herrero, A. et D. Santabárbara (2008), « Does the Chinese Banking System Benefit from Foreign Investors? », Bank of Finland, *BOFIT Discussion Papers*, n° 11/2008.
- Green, S. (2003), *Two Thirds Privatisation: How China's Listed Companies are Finally Privatising*, Briefing Note, Royal Institute for International Affairs, décembre.
- Han, S. (2007), « Secured Transactions Law Reform in China », *The Secured Lender*, juillet/août.
- Herd, R., C. Pigott et S. Hill (2010), « China's Financial Sector Reforms », *OECD Economics Department Working Papers*, à paraître.
- Hirson, M. (2005), « The Rise and Fall of D'Long: China's Private Conglomerates and the Quest for Capital », *Perspectives*, vol. 6, n° 4.
- Hu, Y., F. Stewart, et J. Yermo (2007), *Pension Fund Investment and Regulation: An International Perspective and Implications for China's Pension System*, OCDE, Paris.
- Huang, J., S. Rozelle et H. Wang (2006), « Fostering or Stripping Rural China: Modernizing Agriculture and Urban to Rural Capital Flows », *The Developing Economies*, vol. 44, n° 1.
- Kar, D. et D. Cartwright-Smith (2008), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*, Global Financial Integrity.
- Kimbell, D. et F. Xiao (2006), « Effectiveness and Effects of China's Capital Controls », Paper presented to the conference on WTO, the Asian Economies and China, IV, Pékin, juin.
- KPMG et Reuters (2007), *Foreign Insurers in China: Opportunity and Risk*, 2007.
- Kudrna, Z. (2007), « Banking Reform in China: Driven by International Standards and Chinese Specifics », *Tiger Working Papers*, n° 107.
- Leigh, L. et R. Podpiera (2006), « The Rise of Foreign Investment in China's Banks – Taking Stock », *IMF Working Papers*, 06/292.
- Liu, C. (2007), « SME Financing in China », Université Paris X-Nanterre Document de travail 2007-29.
- McKinsey Global Institute (2006), *Putting China's Capital to Work: the Value of Financial System Reform*.
- Ma, G. et R. McCauley (2007), « Do China's Capital Controls Still Bind? Implications for Monetary Autonomy and Capital Liberalisation », *BIS Working Papers*, n° 233.
- Mu, X. (2007), « Investment Funds in China », in S. Neftci and M. Ménager-Xu (dir. pub.), *China's Financial Markets: an Insider's View of How the Markets Work*, Elsevier.
- OCDE (2005a), *Pour une meilleure éducation financière : Enjeux et initiatives*, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, Paris.
- PricewaterhouseCoopers (2009a), *Foreign Banks in China*.
- PricewaterhouseCoopers (2009b), *Foreign Fund Management Companies in China*.

- Prasad, E. et S. Wei (2005), « The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations », *IMF Working Papers*, WP/05/79.
- Schich, S. (2008), « Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects », *Financial Market Trends*, OCDE, Paris.
- Prasad, E., R. Rumbaugh, et Q. Wang (2005), « Putting the Cart Before the Horse? Capital Account Liberalization and Exchange Rate Flexibility in China », *IMF Policy Discussion Papers*, PDP/05/01.
- Scott, D. et W. Jun (2006), « Developments and Prospects for Rural Finance in China », *Stanford Center for International Development Working Papers*, n° 292.
- Shen, Z., H. Liao et T. Weyman-Jones (2009), « Cost Efficiency Analysis in Banking Industries of Ten Asian Countries and Regions », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 7, n° 2.
- Société financière internationale (2007), *Reforming Collateral Law and Registries: International Best Practices and the Case of China*, Washington DC.
- Tanaka, K. et M. Molnar (2008), « What is Different About Monitoring by Informal Financial Firms? Financing of Private Firms in China », *Revue Economique*, vol. 59, n° 6.
- Tay, S. (2006), « Small Firms See Salvation from Loan Sharks », *Asia Times*, 11 mai 2006.
- Taylor, P. (2006), *Reforming the Governance of China's Banks*, Société financière internationale.
- Thompson, J. (2005), « La gouvernance des banques en Chine », dans *La gouvernance en Chine*, OCDE, Paris.
- Yeung, G. (2009), « How Banks in China Make Lending Decisions », *Journal of Contemporary China*, vol. 18, n° 59.

Chapitre 4

Réglementation des marchés de produits et concurrence

Le niveau de concurrence sur les marchés de produits est un facteur important de croissance économique tant dans les pays développés que dans ceux en développement. Ce chapitre présente et utilise la première série d'indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits mis au point pour la Chine afin d'évaluer dans quelle mesure l'environnement réglementaire chinois favorise la concurrence sur les marchés de biens et de services. Les résultats indiquent que malgré une concurrence de plus en plus robuste sur la plupart des marchés, le niveau global de réglementation des marchés de produits entrave toujours la concurrence, en comparaison internationale. Ces obstacles à la concurrence risquent de restreindre de plus en plus la croissance à mesure que l'économie continue de se développer et qu'elle devient plus complexe. Ce chapitre aborde ensuite différents aspects du cadre réglementaire chinois et suggère un certain nombre d'initiatives que les pouvoirs publics pourraient prendre pour améliorer la capacité des forces concurrentielles du marché à jouer leur rôle. L'objectif de rompre les liens traditionnels entre les entreprises publiques et les administrations est toujours d'actualité. La réduction des contraintes administratives, le renforcement de la participation du secteur privé dans les secteurs de réseau et l'abaissement des barrières à l'investissement direct étranger dans les services auraient aussi pour effet de stimuler la concurrence et de rehausser la croissance de la productivité.

La réglementation des marchés de produits a été renouvelée, mais elle pourrait encore être améliorée

La transition de la Chine d'un système économique centralisé à un environnement concurrentiel dominé par le secteur privé a été tout à fait extraordinaire. Après trois décennies de libéralisation, les marchés de produits sont devenus de plus en plus concurrentiels et, de manière générale, la fixation des prix et les comportements économiques sont principalement déterminés par les forces du marché. Depuis l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, le gouvernement a introduit toute une série de mesures en faveur de la concurrence, notamment une loi qui marque un tournant en reconnaissant explicitement l'équivalence des patrimoines privés et des propriétés collectives et de l'État. Un cadre pour la politique de la concurrence a également été instauré et la réglementation concernant l'entrée et la sortie des entreprises a été améliorée. En outre, les réformes administratives ont amélioré la capacité des autorités centrales à surveiller une économie de marché, tandis que la réglementation repose moins sur les interventions microéconomiques et s'emploie de plus en plus à fixer des conditions-cadres. Combinées aux changements fondamentaux intervenus dans la relation entre l'administration et les entreprises publiques, ces mesures ont redéfini la frontière entre l'État et le marché, et ont fortement contribué à la prospérité croissante de la Chine.

Ce chapitre utilise des indicateurs de l'OCDE qui, d'une part, révèlent dans quelle mesure la réglementation qui définit l'environnement des entreprises sur les marchés de biens et de services – autrement dit la réglementation des marchés de produits – est propice à la concurrence et, d'autre part, font ressortir les domaines qui nécessitent davantage de développement. Ces indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) sont nouveaux pour la Chine, mais ils reposent sur une procédure normalisée qui a été utilisée à maintes reprises pour évaluer la teneur de la réglementation dans des pays membres et non membres de l'OCDE. Dans un premier temps, ce chapitre décrit la méthodologie utilisée et présente les résultats globaux des indicateurs pour la Chine. Bien que les éléments distinctifs d'une économie fondée sur un marché concurrentiel soient de plus en plus solidement implantés en Chine, ces résultats indiquent que la transition est loin d'être achevée et que le recul de l'intervention de l'État ne suit qu'avec retard l'impressionnant développement économique du pays.

Le chapitre passe ensuite à la présentation détaillée des résultats des indicateurs RMP et de recommandations concernant des actions publiques susceptibles d'accroître le rôle de la concurrence dans l'affectation des ressources et d'améliorer la performance économique de la Chine à l'avenir. Il examine également la structure du secteur industriel de l'économie en appliquant la méthodologie adoptée dans des études précédentes de l'OCDE (Dougherty *et al.*, 2007). Pour que la Chine maintienne une forte croissance économique au cours des prochaines décennies, les décideurs publics doivent poursuivre leurs efforts pour achever les cadres et processus institutionnels déjà en place et renforcer le travail de mise en œuvre. De plus, des progrès continus en matière de gouvernance des entreprises publiques visant à favoriser la distribution de dividendes plutôt que l'expansion industrielle contribueraient grandement à améliorer la productivité du capital dans le secteur des entreprises publiques.

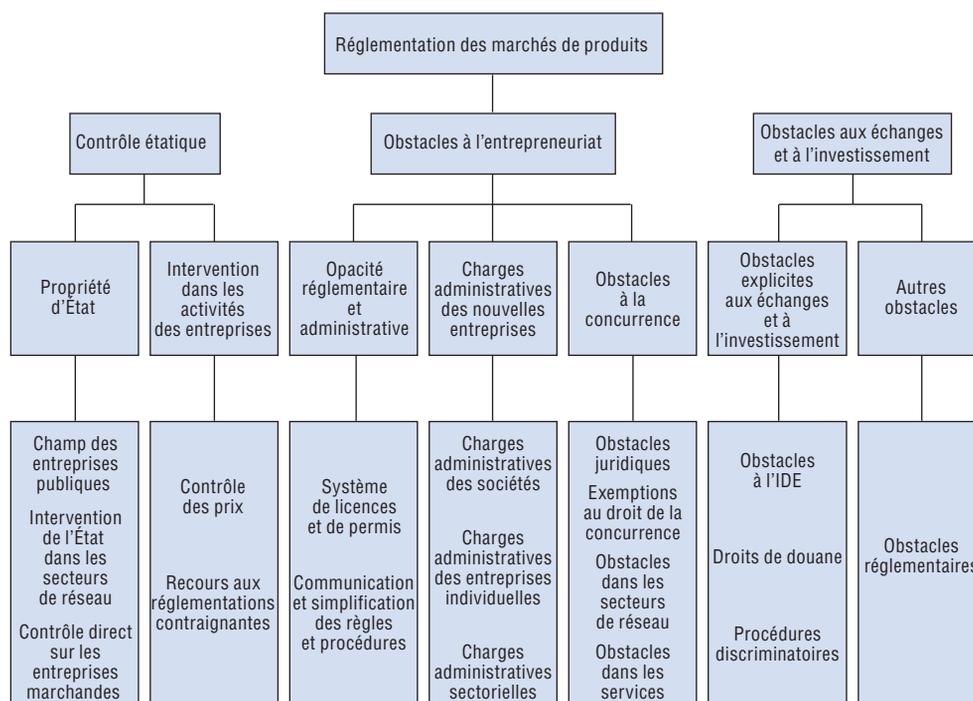
De nouvelles diminutions des participations de l'État dans les marchés concurrentiels par nature seraient également bénéfiques à cet égard. Dans certains des secteurs de réseau, les modifications apportées à la réglementation permettent dans une certaine mesure une plus grande concurrence. Toutefois, les travaux en cours doivent se concentrer sur la séparation entre les segments de marchés concurrentiels et monopolistiques, l'élimination des barrières à l'entrée et la fin de la domination du secteur public. Par ailleurs, les autorités doivent s'employer à développer la capacité et les moyens d'action des régulateurs sectoriels, et à réduire encore l'intervention directe de l'État dans l'économie. La poursuite de la libéralisation de la réglementation des investissements directs étrangers dans les secteurs des services jouerait également en faveur de l'amélioration de la performance économique de la Chine.

Les indicateurs RMP de l'OCDE¹

Les indicateurs RMP de l'OCDE évaluent dans quelle mesure l'environnement réglementaire favorise ou entrave la concurrence dans les marchés où la technologie et les conditions de marché la rendent viable. Ces indicateurs ont été très fréquemment utilisés ces dix dernières années pour comparer les cadres réglementaires dans les pays membres et non membres de l'OCDE, et ont contribué à stimuler des réformes structurelles en faveur de la performance économique.

Le système d'indicateurs RMP synthétise un grand nombre de règles et de réglementations officielles ayant un impact sur la concurrence. Ces données réglementaires couvrent la plupart des aspects importants des pratiques réglementaires générales et certains aspects des politiques réglementaires sectorielles, notamment dans les secteurs de réseau. Ces informations sur la réglementation servent à calculer 18 indicateurs de niveau inférieur qui constituent la base du système d'indicateurs RMP (graphique 4.1). Ces indicateurs de niveau inférieur sont progressivement regroupés dans trois domaines

Graphique 4.1. **Structure du système d'indicateurs RMP**



Source : Wöfl et al. (2009).

généraux de la réglementation : i) le contrôle étatique ; ii) les obstacles à l'entrepreneuriat ; et iii) les obstacles aux échanges et à l'investissement². Au sommet de la structure, l'indicateur RMP global synthétise quant à lui sous forme de statistique l'orientation générale de la réglementation des marchés de produits.

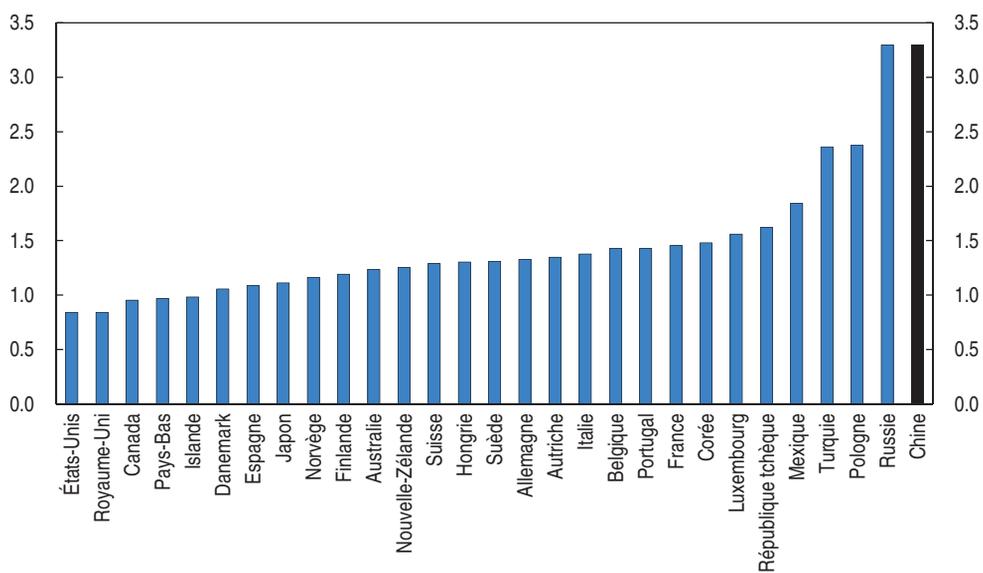
Un certain nombre de caractéristiques distinguent les indicateurs RMP des autres indicateurs de l'environnement des entreprises. Premièrement, en principe, les indicateurs de niveau inférieur prennent en compte uniquement des informations « objectives » concernant les règles et réglementations, contrairement aux évaluations « subjectives » des participants aux marchés qui utilisent les indicateurs basés sur des enquêtes d'opinion. Cela différencie les indicateurs des évaluations contextuelles et fait qu'ils sont comparables dans le temps et entre pays. Deuxièmement, les indicateurs RMP suivent une approche ascendante, dans laquelle les valeurs des indicateurs peuvent être liées à des politiques sous-jacentes spécifiques. L'un des avantages de ce système est que les valeurs des indicateurs de niveau supérieur permettent de remonter de manière de plus en plus détaillée aux valeurs des indicateurs désagrégés et, finalement, à des informations précises de la base de données sur la réglementation. Cela n'est pas possible avec des systèmes d'indicateurs fondés sur des enquêtes d'opinion, qui peuvent certes identifier des perceptions de faiblesses des politiques publiques, mais sont moins à même de les mettre en corrélation avec des cadres d'action spécifiques.

La réglementation des marchés de produits en Chine est toujours restrictive

Des indicateurs RMP du type de ceux élaborés par l'OCDE ont été calculés pour la première fois pour la Chine à partir des données recueillies en 2008 sur la réglementation. Ils révèlent que, malgré la libéralisation intervenue dans un certain nombre de domaines, la réglementation des marchés de produits continue de restreindre sensiblement la concurrence. L'indicateur RMP global est plus élevé que dans n'importe quel pays de l'OCDE, y compris dans les économies de marché émergentes de la zone OCDE (graphique 4.2)³. Les trois sous-

Graphique 4.2. Indicateur global de la réglementation des marchés de produits (2008)

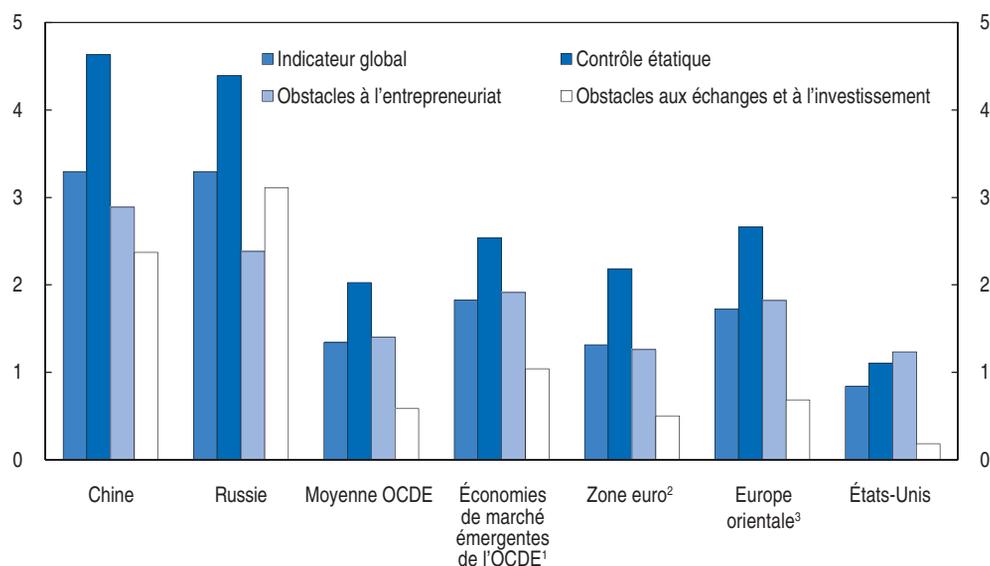
La valeur de l'indicateur varie de 0 à 6, allant du système réglementaire le moins restrictif au plus restrictif



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778038360410>

composants du niveau supérieur de l'indice RMP global sont élevés en Chine par rapport aux pays de comparaison; c'est le cas notamment du *contrôle étatique* et des *obstacles aux échanges internationaux et à l'investissement*, tandis que la valeur de l'indicateur global est à peu près identique à celle de la Russie (graphique 4.3). Comme expliqué ci-après, ces niveaux indiquent une grande marge d'amélioration possible de l'environnement réglementaire, que la Chine pourrait exploiter pour maintenir sa spectaculaire performance économique.

Graphique 4.3. **Réglementation des marchés de produits en Chine, comparaison internationale (2008)**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778041313875>

Mais la concurrence est de plus en plus solidement implantée dans la plupart des marchés

Malgré le niveau de l'indicateur RMP global, la concurrence est solide et s'intensifie dans une bonne partie du secteur industriel chinois. En effet, la proportion de secteurs industriels au niveau à quatre chiffres évalués comme étant fortement à modérément concentrés a été ramenée d'un peu plus d'un quart en 1998 à environ un huitième en 2007 (tableau 4.1), ce qui est peu élevé par rapport aux normes internationales, y compris en comparaison avec les États-Unis (OCDE, 2005a)⁴.

En Chine, paradoxalement, les bases nécessaires à une concurrence solide sur les marchés de produits proviennent en partie de l'héritage de l'ère de la planification centrale, pendant laquelle des « ensembles complets » d'industries manufacturières ont été implantés dans nombre de régions chinoises (Rawski, 2008). Par comparaison avec l'Union soviétique, la gestion de l'industrie en Chine était en outre largement moins centralisée, et d'importants pouvoirs étaient délégués aux bureaucraties provinciales et locales (Wong, 1986). Par ailleurs, dès le début de la période de réforme, les décideurs politiques se sont rapidement rendu compte des avantages de la concurrence et se sont efforcés de scinder les bureaux de production des ministères d'exécution en plusieurs entreprises publiques au sein d'un même secteur⁵. Parallèlement, les restrictions sur les entrées intermédiaires ont été allégées via le

Tableau 4.1. Concentration du marché dans le secteur industriel
 Nombre de secteurs industriels dans plusieurs fourchettes de l'indice de concentration
 Herfindahl-Hirschman¹ (regroupés en fonction des seuils de fusion retenus
 par le ministère de la Justice des États-Unis)

	1998		2007	
	Nombre de secteurs	%	Nombre de secteurs	%
Très concentrés (plus de 1 800 points)	88	15	34	7
Modérément concentrés (1 000 à 1 800)	70	12	36	7
Pas concentrés (moins de 1 000)	433	73	453	87
Nombre total de secteurs	591	100	523	100

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

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

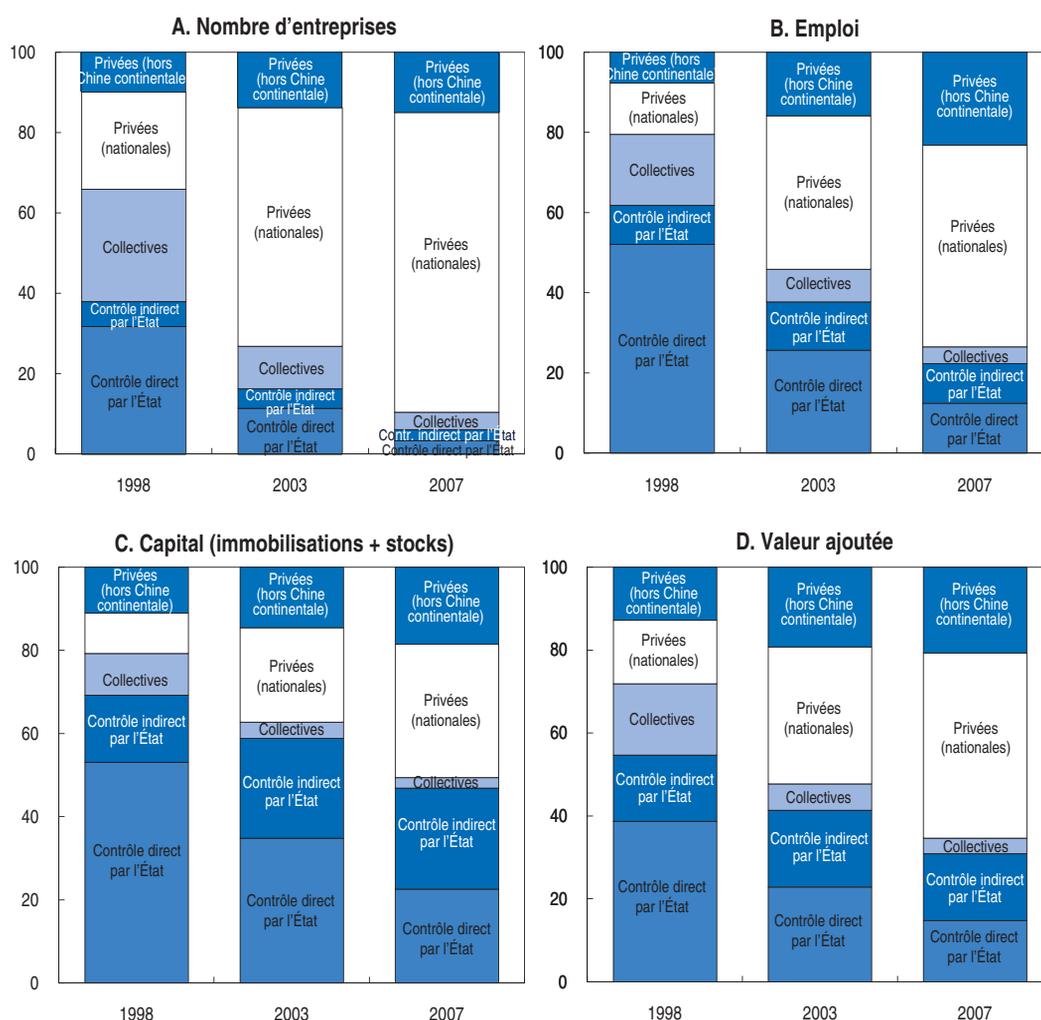
double système de prix, qui a permis une grande expansion des entreprises de bourgs et de villages. Beaucoup de ces entreprises ont commencé en approvisionnant les entreprises publiques, mais ont fini par leur faire concurrence.

L'intensification de la concurrence s'explique par la sortie des entreprises publiques...

Bien que ces facteurs aient peut-être contribué à instaurer les conditions propices au développement de la concurrence de marché en Chine, son essor tient principalement à la sortie des entreprises publiques et au bourgeonnement du secteur privé. Il y a 30 ans, l'économie chinoise était presque entièrement détenue et gérée par différents niveaux d'administration. À leur apogée, en 1978, les entreprises publiques assuraient 78 % de la production industrielle totale et employaient 60 % de la main-d'œuvre non agricole. Les entreprises collectives assuraient le reste de la production et de l'emploi, aucun autre type d'entreprise commerciale n'étant alors autorisé. Suite à l'autorisation des entreprises privées en 1979, la part de la production assurée par les entreprises ni publiques ni collectives a rapidement crû. Bien que les entreprises publiques aient continué de se développer jusqu'en 1990, leur part d'emploi a progressivement diminué sur cette période, tandis que l'expansion du secteur privé s'est accélérée.

Au cours des années 90 et au début des années 2000, la rationalisation des entreprises publiques et la libéralisation du secteur privé ont été deux priorités d'action essentielles qui ont sous-tendu le développement industriel de la Chine. La propriété des petites et moyennes entreprises publiques a été diversifiée et ouverte aux intérêts privés, et les entreprises publiques affichant des pertes importantes ont été encouragées à fusionner ou à déposer le bilan. Par conséquent, le secteur public de l'économie a considérablement reculé. Après avoir culminé à plus de 112 millions d'employés au milieu des années 90, l'emploi des entreprises publiques a commencé à décliner en termes absolus, et de 1997 à 2001, la diminution relative de l'emploi des entreprises publiques a été supérieure à celle enregistrée pendant les 20 années précédentes⁶.

En 2004, le processus de privatisation a ralenti. Dans le secteur industriel, où la sortie des entreprises publiques avait été la plus rapide, la réduction des effectifs de ces dernières s'est modérée (chapitre 6). Avec la croissance rapide du secteur privé, cependant, la part des entreprises publiques dans l'emploi, les actifs fixes et la valeur ajoutée a continué de décliner, bien qu'à un rythme moins soutenu (graphique 4.4). En 2007, même si elles ne représentaient que 6 % des entreprises, les entreprises publiques directement contrôlées

Graphique 4.4. **Importance relative du secteur public**

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778043783675>

par l'État produisaient 31 % de la valeur ajoutée du secteur industriel, employaient 22 % de la main d'œuvre et contrôlaient 47 % des stocks d'actifs fixes, ce qui suggère qu'elles sont plutôt de grande taille et à forte intensité capitalistique.

... et par le développement du secteur privé

L'exode des entreprises publiques du secteur industriel chinois a été plus que compensé par la croissance rapide du secteur privé. En règle générale, les entreprises publiques qui ont quitté le marché étaient des petites et moyennes entreprises (PME), et leur départ a fait augmenter la part des effectifs des grandes entreprises publiques par rapport à l'ensemble des entreprises publiques restantes. Cela étant, l'afflux d'entreprises du secteur privé a provoqué une hausse importante du nombre de PME opérant dans le secteur industriel chinois. Globalement, depuis la fin des années 90, les effectifs moyens par entreprise ont diminué légèrement, le poids des entreprises publiques, moins nombreuses et de plus en plus grandes, étant plus que compensé par une prolifération d'entreprises privées plus petites (tableau 4.4 ci-après).

Le développement du secteur des entreprises privées a commencé dans les provinces côtières de l'est de la Chine, qui ont été à l'avant-garde de bon nombre des premières réformes – en particulier Zhejiang, Guangdong, Jiangsu, Tianjin et Fujian. En 1998, 64 % de la valeur ajoutée industrielle dans ces régions était produite par le secteur privé, contre une moyenne de 24 % seulement dans les autres régions de la Chine. En 2007, si la part de la valeur ajoutée du secteur privé dans les cinq championnes côtières de l'est avait atteint de 80 %, elle avait aussi doublé pour atteindre presque 50 % dans les autres régions de la Chine, atténuant ainsi le fossé qui séparait ces dernières des provinces côtières. Ce bourgeonnement des entreprises privées dans toute la Chine suit un modèle de « convergence », dans lequel la part de la valeur ajoutée du secteur privé a crû plus rapidement dans les provinces auparavant dominées par le secteur public. Ce modèle d'un secteur privé qui « s'étend à toute la Chine » est nettement visible dans la plupart des régions, à l'exception de certaines provinces de l'ouest relativement peu développées, ainsi que Heilongjiang, dans le nord-est.

L'intensification de la concurrence a amélioré la productivité

La redéfinition de la frontière entre le secteur public et le secteur privé a stimulé la concurrence sur les marchés de produits. En 1998, les entreprises publiques produisaient plus de la moitié de la valeur ajoutée dans 36 % des secteurs industriels. Environ 40 % de ces secteurs étaient, quant à eux, très concentrés ou modérément concentrés (tableau 4.2). En 2007, la proportion de secteurs industriels dominés par les entreprises publiques était tombée à un sur dix, tandis que le pourcentage de ces secteurs caractérisés par une concurrence insuffisante était resté plus ou moins inchangé. À l'inverse, en 1998 les entreprises publiques produisaient moins de 5 % de la valeur ajoutée dans seulement 8 % des secteurs industriels, tandis qu'en 2007, ce chiffre atteignait presque 45 %. Le pourcentage de ces secteurs présentant une insuffisance de la concurrence a nettement chuté pendant cette période, ce qui indique une hausse importante du nombre d'entreprises du secteur privé caractérisées par des parts de marché dispersées.

Cette augmentation de la concurrence sur les marchés de produits est en grande partie à l'origine des gains de productivité. Après une longue période marquée par une croissance volatile et très faible de la productivité, le lancement de la réforme économique a déclenché une hausse sensible et soutenue de la productivité totale des facteurs (PTF). D'après des études récentes, la productivité totale des facteurs a évolué de façon relativement stable. La variation de la croissance de la productivité des facteurs reflète en grande partie la différence d'état du cycle entre le début et la fin de la période de comparaison. L'étude de Perkins et Rawski, par exemple, révèle un fléchissement de la croissance de la productivité des facteurs entre 2000 et 2005, mais si la période d'estimation est prolongée jusqu'en 2008 (comme dans la dernière colonne du tableau 4.3), aucun recul n'apparaît. Ce rythme de croissance moyenne est très satisfaisant en comparaison internationale (tableau 4.3). De plus, lorsque les données annuelles pour la croissance de la productivité totale des facteurs sont lissées afin d'éliminer l'effet du cycle économique, il s'avère que la PTF ne fluctue guère.

Les contributions relatives de la croissance de la productivité et de l'accumulation des facteurs de production à la performance industrielle de la Chine ont suscité un débat houleux. Dans une optique à long terme, les données actuellement disponibles montrent que la croissance de la productivité a représenté environ 40 % de la croissance totale. La croissance du capital physique a représenté près de 50 %, le reste étant dû au facteur

travail. La part de croissance imputable à l'offre de travail serait plus importante si l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre était prise en compte. Depuis 2004, la contribution du capital à la croissance globale a augmenté, car l'expansion du stock de capital s'est accélérée pour dépasser celle de la production, l'investissement représentant une part extrêmement élevée de la demande totale.

Tableau 4.2. **Concentration de l'industrie et participation de l'État dans le secteur industriel¹**

Part des entreprises publiques dans la valeur ajoutée								
1988	Inférieure à 5 %		5 à 25 %		25 à 50 %		Supérieure à 50 %	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Très concentrée	16	35.6	13	7.6	9	5.6	50	23.3
Concentrée	3	6.7	12	7.1	15	9.4	40	18.6
Pas concentrée	26	57.8	145	85.3	136	85.0	125	58.1
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
	45	7.6	170	28.8	160	27.1	215	36.4
2007	Inférieure à 5 %		5 à 25 %		25 à 50 %		Supérieure à 50 %	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Très concentrée	17	7.3	4	2.2	3	5.9	9	16.4
Concentrée	10	4.3	6	3.3	8	15.7	12	21.8
Pas concentrée	205	88.4	173	94.5	40	78.4	34	61.8
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Total	232	44.5	183	35.1	51	9.8	55	106

1. L'importance de la concentration dans les divers secteurs est évaluée à partir de l'Indice Herfindahl-Hirschman au niveau à quatre chiffres.

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

Tableau 4.3. **Différentes estimations de la croissance de la PTF pendant la période de réforme**

	Divers auteurs	OCDE
	Perkins et Rawski (2008)	(2 010)
1978-2005	3.8	3.8
1995-2005	3.2	3.3
2005-2008		4.4
1978-2008		3.8
	Chow (2008)	
1979-2005	2.7	3.8
	Wu (2008)	
1993-2004	2.9	4.0
1993-1997	1.6	5.1
1997-2000	4.3	2.7
2000-2004	3.6	3.5
	Zheng <i>et al.</i> (2009)	
1978-2005	3.0	3.8
1978-1995	3.7	4.1
1995-2005	1.8	3.3

La gouvernance des entreprises publiques a été entièrement réformée

Avant la réforme, les entreprises publiques étaient pour l'essentiel des bureaux de production placés sous le contrôle direct des ministères d'exécution. Ces dernières années, les autorités s'étant fermement engagées à améliorer la performance du secteur des entreprises d'État, la gouvernance des entreprises publiques a été entièrement réformée. Les premières réformes ont inclus la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales et le renforcement de l'indépendance managériale via la délégation du processus décisionnel des bureaux de surveillance du gouvernement aux dirigeants des entreprises publiques. Plus récemment, dans le cadre des efforts suivis visant à séparer la fonction d'actionnaire d'autres aspects du rôle du gouvernement touchant à l'élaboration des politiques, les structures institutionnelles spéciales chargées de surveiller les grandes entreprises publiques ont été centralisées en 2003. Récemment créée, la Commission d'État en charge de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC) s'est vu confier comme principal mandat de faire valoir les droits de propriété du gouvernement sur les actifs de l'État, et notamment de surveiller la restructuration des entreprises publiques⁷.

Avec pour objectif la création d'entreprises compétitives sur le plan international et suffisamment grandes pour figurer au Global Fortune 500, la SASAC a peu à peu supervisé un certain nombre de fusions et surveille actuellement 141 entreprises publiques, contre 196 au moment de sa création⁸. Alors qu'elles étaient de véritables ministères industriels, beaucoup des grandes entreprises du portefeuille de la SASAC ont été transformées en sociétés holding détenant un grand nombre de filiales. Au total, les entreprises publiques placées sous le contrôle de la SASAC au niveau central emploient environ 8,5 millions de salariés, soit un effectif moyen de plus de 50 000 employés par entreprise. La SASAC prévoit de nouvelles concentrations et envisage de ramener le nombre d'entreprises publiques au niveau central dans une fourchette de 80 à 100 d'ici 2010. Afin d'accélérer ce processus, la SASAC a récemment annoncé la création de sociétés de gestion d'actifs chargées de gérer certaines des petites entreprises publiques non performantes.

Parallèlement aux activités de la SASAC au niveau central, un certain nombre de provinces et de communes ont également créé des antennes locales de cette commission pour surveiller les entreprises publiques détenues par les niveaux inférieurs d'administration, ce qui a largement contribué à clarifier le contrôle local sur les entreprises publiques locales. En termes de capital employé, le secteur des entreprises publiques locales est à peu près aussi important que le secteur public central, mais il emploie environ 75 % de la main d'œuvre totale des entreprises publiques.

L'introduction de la SASAC a marqué le début d'une nouvelle ère dans la gouvernance des entreprises publiques, caractérisée par l'accélération de la transformation de ces entreprises en sociétés commerciales et la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes visant à améliorer la gouvernance⁹. Dans bien des cas, la SASAC joue un rôle d'actionnaire qui n'avait pas toujours été pleinement assumé sur le plan légal par les pouvoirs publics dans le passé, ce qui a eu des répercussions négatives en termes d'incitations pour les dirigeants des entreprises publiques et en matière de contrôle. De plus, le leitmotiv des récentes réformes a été de réduire l'intervention directe de l'État dans les entreprises publiques. Des conseils d'administration composés notamment d'administrateurs indépendants ont été introduits dans la plupart des entreprises publiques, et des

structures d'entreprise plus transparentes ont été mises en place. La SASAC a également renforcé les incitations adressées aux dirigeants en introduisant des systèmes de contrôle et des contrats qui établissent un lien entre la rémunération des dirigeants publiques et les performances des entreprises.

Suite à l'amélioration du gouvernement d'entreprise et à d'autres réformes, les entreprises publiques fonctionnent, à certains égards, davantage comme des entreprises du secteur privé. Par le passé, les entreprises publiques avaient tendance à maintenir des stocks plus importants que les entreprises privées, peut-être en raison d'un meilleur accès au crédit et d'une exposition moindre à la concurrence (tableau 4.4). Cependant, cet écart s'est réduit ces dernières années, du fait qu'il incombe désormais davantage aux dirigeants des entreprises publiques d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de leurs entreprises. De plus, dans le passé, les subventions des pouvoirs publics ont fortement favorisé les entreprises publiques, mais ce fossé a également disparu ces dernières années, les autorités chinoises s'étant engagées, dans le cadre de la candidature de la Chine à l'OMC, à réduire sensiblement les subventions versées au secteur des entreprises d'État.

Tableau 4.4. Comparaison des entreprises publiques et privées dans l'industrie

	1998	2003	2007
Effectifs¹			
Secteur public	662	717	888
Secteur non étatique	250	229	200
Intensité capitalistique²			
Secteur public	82.2	193.5	364.0
Secteur non étatique	51.6	68.1	97.7
Stocks³			
Secteur public	27.2	16.2	12.6
Secteur non étatique	19.7	13.5	11.0
Engagements à long terme⁴			
Secteur public	22.2	19.1	17.1
Secteur non étatique	11.3	8.0	6.9
Exportations⁵			
Secteur public	25.7	13.7	9.8
Secteur non étatique	74.3	86.3	90.2
Subventions⁶			
Secteur public	2.1	1.5	0.8
Secteur non étatique	0.6	0.9	0.7

1. Nombre moyen de salariés par entreprise.

2. Actifs fixes divisés par les effectifs, moyenne pondérée.

3. Stocks divisés par le chiffre d'affaires, moyenne pondérée.

4. Engagements à long terme divisés par les actifs totaux, moyenne pondérée.

5. Part des exportations industrielles totales.

6. Part de la valeur ajoutée.

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

Néanmoins, les entreprises publiques chinoises se distinguent toujours sensiblement des entreprises du secteur privé par d'autres aspects importants. Tout d'abord, elles l'emportent sur les entreprises privées en taille, et surtout en intensité capitalistique. Depuis la fin des années 90, le capital investi par salarié dans le secteur public a augmenté considérablement et est aujourd'hui presque quatre fois plus important que dans le secteur privé. Si cela tient à la nature intrinsèque des secteurs dans lesquels les entreprises publiques sont devenues de plus en plus concentrées, il faut peut-être y voir également

une habitude persistante du secteur bancaire, lui-même composé majoritairement d'entités publiques, qui consiste à privilégier les entreprises publiques en matière de prêts (chapitre 3). En effet, la part des engagements à long terme par rapport aux actifs totaux est près de 2.5 fois plus importante pour les entreprises publiques que pour les entreprises privées, ce qui indique que les premières bénéficient d'un accès privilégié aux financements bancaires. Enfin, par comparaison avec les entreprises contrôlées par l'État, les entreprises privées, et plus particulièrement celles détenues par des investisseurs hors Chine continentale, montrent une propension nettement plus forte à exporter.

La performance des entreprises publiques s'est améliorée, mais accuse toujours du retard sur le secteur privé

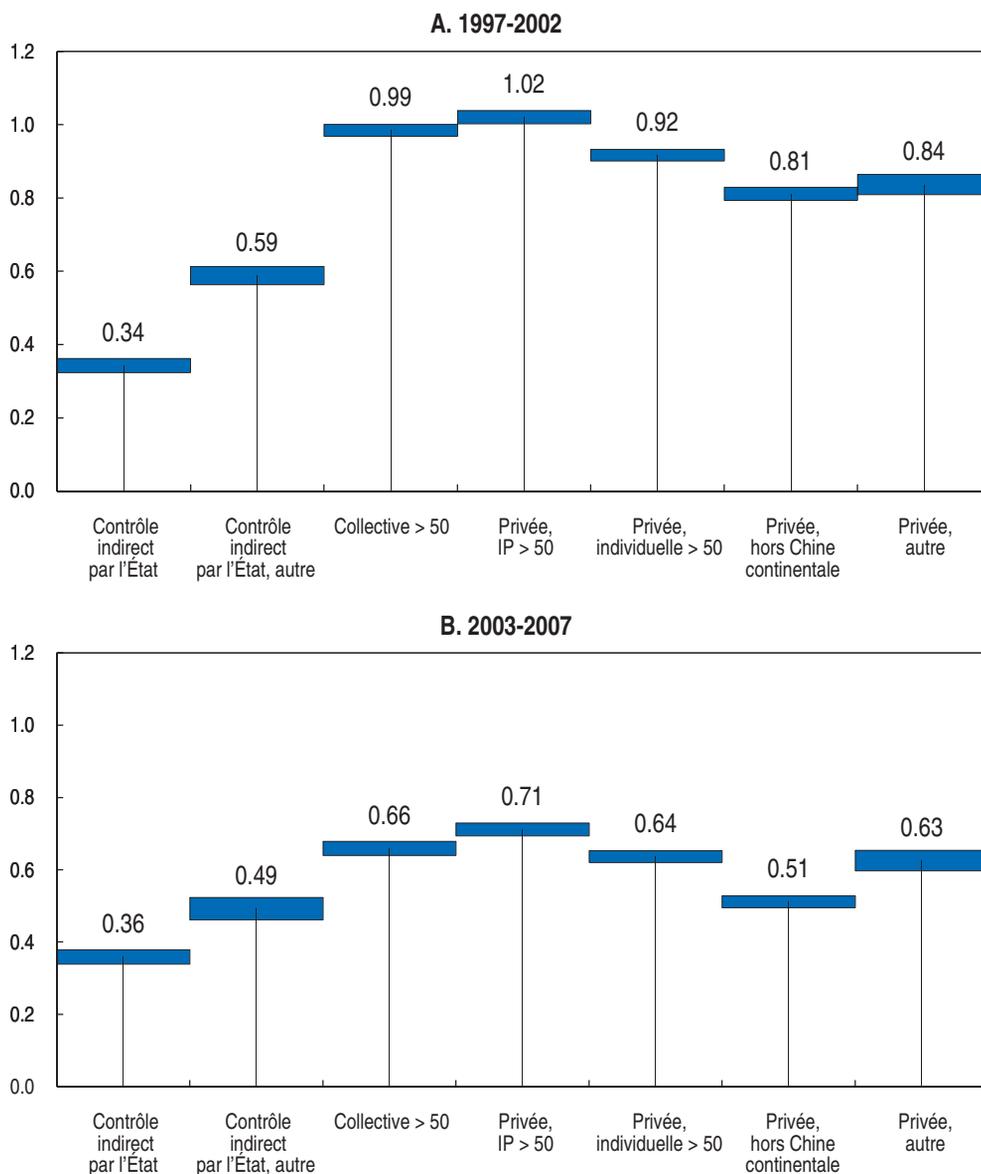
La restructuration et les améliorations en matière de gouvernance ont eu un impact visible sur la productivité des entreprises publiques. Dans le secteur public, qui a connu des réductions d'effectifs plus importantes par rapport à la valeur ajoutée et des hausses significatives d'intensité capitalistique, la croissance de la productivité du travail a été plus rapide que dans le secteur privé – respectivement 5.6 % contre 3.6 % par an entre 1999 et 2007. Par conséquent, la productivité du travail dans le secteur industriel public est aujourd'hui supérieure à celle du secteur privé. Néanmoins, cette avance est en grande partie due aux entreprises indirectement détenues par l'État, la productivité du travail dans les entreprises publiques contrôlées à 100 % par l'État étant toujours inférieure à celle de toutes les autres entreprises, quel que soit leur régime de propriété.

Les estimations de la PTF dérivées d'une fonction de la production qui prend en compte la densité capitalistique (ainsi que la taille de l'entreprise, sa localisation et son secteur d'activité) indiquent que la productivité globale est supérieure dans les entreprises privées (graphique 4.5). Ce résultat confirme ceux de nombreuses études précédentes qui ont utilisé tout un éventail de méthodologies, et ont conclu de manière générale que les entreprises publiques chinoises sont nettement moins efficaces que les entreprises soumises à un régime de propriété différent. Comme pour la productivité du travail, ces derniers temps, la PTF a crû plus rapidement dans le secteur public : alors qu'elle se situait en moyenne à la moitié de celle du secteur privé sur la période 1997-2003, elle a atteint près des deux tiers de cette dernière sur la période 2004-07. Les entreprises industrielles détenues à moins de 50 % par l'État sont environ 40 % plus productives que les entreprises détenues à part entière par l'État, ce qui souligne les avantages que peut apporter une privatisation, même partielle. La productivité inférieure des entreprises publiques est une caractéristique systémique du secteur industriel chinois et non pas simplement le reflet de différences régionales et sectorielles.

Ce modèle, qui se caractérise par une productivité du travail relativement élevée et une PTF faible, indique que les entreprises publiques utilisent leur stock de capital de manière moins efficace que les entreprises du secteur privé. Étant donné que l'accumulation de capital est un moteur essentiel de la croissance du PIB et que les entreprises publiques représentent une grande part de l'investissement total, une faible productivité du capital dans le secteur public constitue un frein important à la croissance économique. Dollar et Wei (2007) expliquent par exemple que les distorsions systémiques dans l'allocation de capital liées à la propriété de l'État ont un impact négatif important sur le PIB. D'après leurs simulations, si le capital était alloué de manière plus efficace, l'investissement total pourrait diminuer de 5 % du PIB sans aucun préjudice pour la croissance économique.

Graphique 4.5. Écarts de productivité totale des facteurs en fonction du régime de propriété¹

Par rapport aux entreprises contrôlées directement par l'État (État > 50 %)



1. Voir Conway et al. (2010) pour les paramètres de régression totale. L'intervalle de confiance de 95 % est représenté par l'épaisseur des barres.

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778066353412>

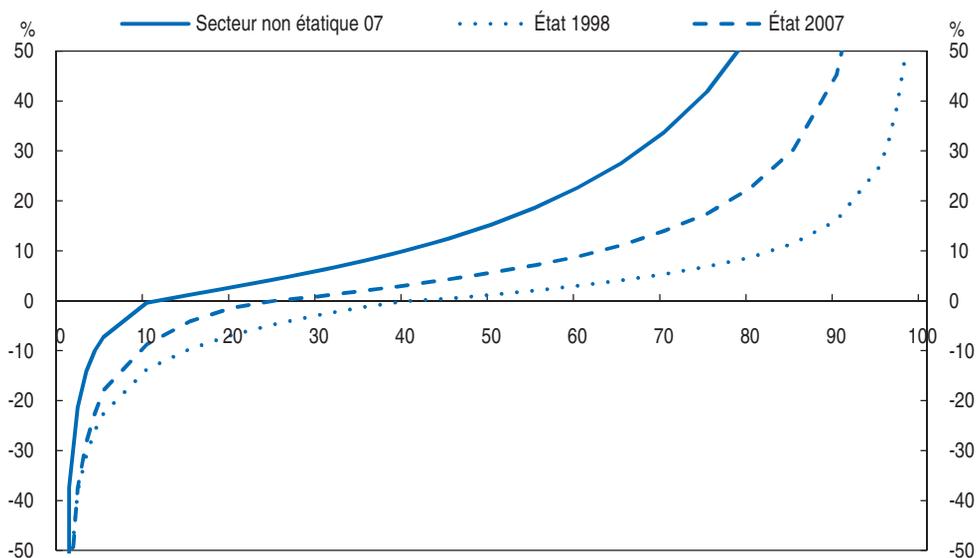
Coïncidant avec les résultats relatifs à la productivité, le taux de rendement des actifs employés par le secteur public a nettement augmenté ces dernières années, mais il est toujours en retard sur celui du secteur privé. Au milieu des années 90, le secteur public dans son ensemble était tout juste rentable, car une pléthore d'entreprises publiques techniquement insolvables annulait la majeure partie des profits des entreprises publiques en meilleure santé financière. Depuis, le secteur public a nettement évolué vers la rentabilité, et le rendement moyen des actifs des entreprises publiques du secteur

industriel a été presque décuplé, passant de 2.2 % en 1998 à 21 % en 2007. En 2008, cependant, compte tenu de la récession mondiale, les profits des entreprises publiques contrôlées par l'administration centrale ont enregistré leur premier déclin depuis 2002 en chutant de 30 %.

Cette amélioration spectaculaire de la productivité n'a pas été égale dans toutes les entreprises contrôlées par l'État, les progressions les plus importantes provenant de la tranche supérieure de la distribution : de 1998 à 2007, 30 % des entreprises publiques affichant les meilleures performances ont contribué pour 90 % à l'amélioration des rendements (graphique 4.6). En effet, le regain de rentabilité des entreprises publiques est en grande partie imputable à un nombre relativement restreint d'entreprises publiques relevant de l'administration centrale. Elles appartiennent au secteur de l'extraction et de la transformation des ressources et ont connu une période marquée par une demande sans précédent, à l'origine d'une flambée des prix des produits de base. Bien que la plus grande partie des profits soit générée par les entreprises publiques les plus performantes, des progrès ont néanmoins été réalisés dans l'ensemble de la distribution, et le rendement médian des entreprises publiques industrielles est passé de 1.1 % seulement à 5.5 % entre 1998 et 2007. Ces résultats sont avant tout le fruit des réformes concernant les entreprises et visant à restructurer et redresser les entreprises publiques non rentables, mais ils s'expliquent aussi par une série de faillites qui ont sonné le glas de milliers d'entreprises publiques déficitaires.

Malgré ces évolutions positives, bon nombre des entreprises publiques de petite taille sont toujours déficitaires ou tout juste rentables – en 2007, une entreprise publique sur cinq affichait un résultat négatif. Les entreprises d'État placées sous la supervision des SASAC provinciales et locales ont, elles aussi, accru leur rentabilité, mais elles sont toujours en retard sur les entreprises publiques relevant de l'administration centrale. Globalement, pour une même région et un même secteur, les entreprises publiques demeurent en règle générale moins rentables que les entreprises privées.

Graphique 4.6. **Distribution des taux de rendement des actifs physiques**



Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778076781764>

Résultats détaillés des indicateurs RMP et recommandations¹⁰

Le paradoxe de l'excellente performance de la Chine pendant la période de réforme est qu'elle est intervenue alors que la transformation des institutions est toujours loin d'être achevée et que certains aspects de l'environnement réglementaire portent toujours la marque de l'ère de la planification. En effet, l'indicateur RMP global présenté au graphique 4.2 ci-dessus révèle un environnement réglementaire nettement moins propice à la concurrence que celui des pays de l'OCDE, ce qui suggère que la modernisation des institutions s'est fait distancer, d'une certaine manière, par la transformation économique de la Chine. Il semblerait que les avantages des réformes importantes qui ont été introduites, ainsi que les vestiges de marchés concurrentiels et l'essor du secteur privé – conjointement avec une « improvisation créative » servant à pallier les insuffisances institutionnelles – aient jusqu'à présent compensé les coûts implicites des distorsions persistantes liées à la politique publique menée en la matière (Brandt et Rawski, 2008)¹¹.

À l'avenir, les obstacles réglementaires inhérents au cadre actuel risquent de freiner de plus en plus la croissance, à mesure que l'économie chinoise continue de se développer et qu'elle devient de plus en plus sophistiquée. Dans les paragraphes suivants, les indicateurs RMP de niveau intermédiaire et inférieur sont utilisés pour mettre en exergue les aspects de la réglementation pour lesquels l'environnement chinois accuse un retard y compris sur les pays de l'OCDE les moins performants, et où les marges de réformes possibles pour stimuler la performance économique sont par conséquent les plus grandes. La discussion s'articule autour des trois domaines généraux de la réglementation synthétisés par les indicateurs RMP, à savoir le *contrôle étatique*, les *obstacles à l'entrepreneuriat* et les *obstacles aux échanges internationaux et à l'investissement*.

Le contrôle étatique est toujours omniprésent par rapport aux pays membres de l'OCDE

Malgré une privatisation rapide et des progrès considérables en matière de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, si l'on en croit les indicateurs RMP l'importance du *contrôle étatique* au sein de l'économie chinoise est toujours plus grande que dans n'importe quel pays de l'OCDE (tableau 4.5). Cette situation s'explique par un niveau élevé d'*actionnariat public* et d'*engagement de l'État dans les activités économiques*.

Tableau 4.5. **Contrôle étatique en Chine, comparaison internationale**

	Chine	Russie	Moyenne OCDE	Économies de marché émergentes de l'OCDE ¹	Zone euro ²	États-Unis
Indicateur RMP global	3.30	3.30	1.34	1.83	1.32	0.84
Contrôle étatique	4.63	4.39	2.03	2.54	2.19	1.10
Actionnariat public	5.33	4.28	2.91	3.46	3.08	1.30
Importance du secteur public	6.00	4.64	3.10	3.54	3.23	2.25
Contrôle direct de l'État sur les entreprises commerciales	4.50	4.19	2.86	3.67	2.93	0.68
Contrôle direct de l'État sur les secteurs d'infrastructure	5.48	4.02	2.76	3.18	3.08	0.99
Engagement dans les activités économiques	3.94	4.50	1.15	1.61	1.30	0.90
Recours à une réglementation coercitive	3.50	4.00	1.52	1.94	1.88	1.30
Contrôle des prix	4.38	5.00	0.78	1.29	0.71	0.50

1. République tchèque, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, Turquie.

2. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

Les entreprises publiques dominent toujours certains secteurs

En décembre 2006, la SASAC a publié une directive annonçant son intention de conserver un contrôle absolu via un régime de propriété unique ou une participation de contrôle dans les entreprises publiques de sept secteurs déclarés « stratégiques », à savoir la défense, la production et la distribution de l'électricité, le pétrole et l'industrie chimique, les télécommunications, le charbon, l'aviation civile et le transport maritime (tableau 4.6). En outre, le gouvernement entend conserver des participations de contrôle absolu ou des participations de contrôle importantes dans tout un éventail de secteurs qualifiés de « secteurs de base ou piliers ». Cette initiative a marqué un tournant dans l'action des pouvoirs publics. Alors qu'ils avaient d'abord encouragé le secteur privé à se développer dans tous les secteurs concurrentiels de l'économie, ils ont ensuite opté pour une politique de privatisation des petites entreprises publiques dans les secteurs non stratégiques, parallèlement à un élargissement des participations de l'État dans les entreprises jugées stratégiques. Cette évolution coïncide avec l'approche exposée dans un premier temps dans le neuvième plan quinquennal, qui consistait à « garder les gros morceaux et laisser les miettes ».

Tableau 4.6. **Objectifs d'action concernant la participation de l'État selon les secteurs**

Description	Secteurs	Objectif de la participation
Secteurs stratégiques et secteurs clés	Défense, production et distribution d'électricité, pétrole et pétrochimie, télécommunications, charbon, aviation civile, transport maritime	Conserver une participation de l'État à 100 % ou un contrôle absolu ; accroître les actifs publics dans ces secteurs
Secteurs de base et secteurs piliers	Équipement, automobile, TI, construction, acier, métaux de base, chimie, arpentage, R-D	Participations de contrôle absolu ou participations de contrôle relatives assorties de conditions ; accroître l'influence de l'État actionnaire, même lorsque sa participation est réduite le cas échéant
Autres secteurs	Commerce, investissement, médecine, matériaux de construction, agriculture, prospection géologique	Maintenir l'influence nécessaire par le biais de participations de contrôle dans des entreprises clés ; les participations de l'État dans les entreprises non essentielles seront nettement réduites

Source : Mattlin (2007).

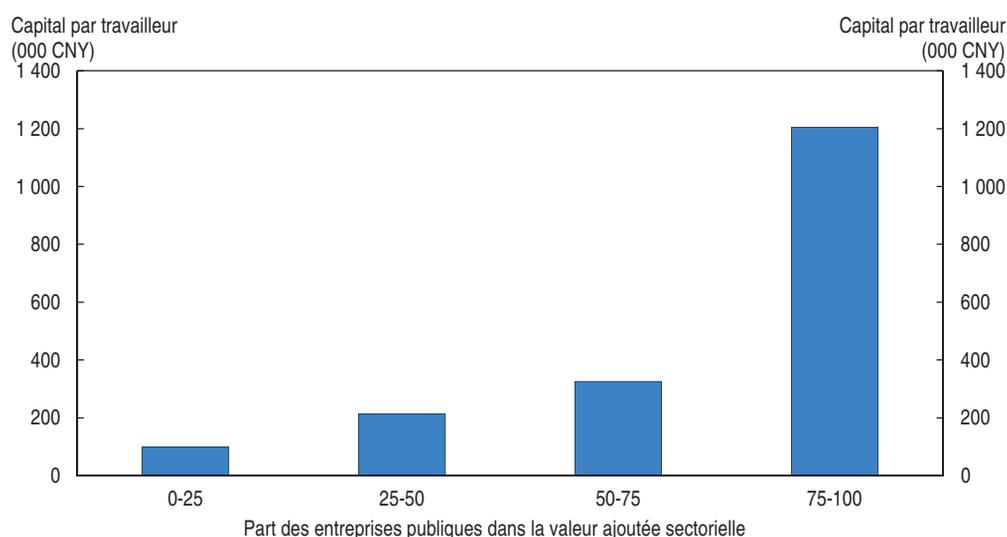
Conformément à cette politique, les entreprises publiques continuent de dominer certains domaines clés. Plus particulièrement, elles sont très présentes dans l'extraction en amont et la production de ressources naturelles (pétrole, gaz, charbon et certains minerais), ainsi que dans la fabrication d'équipements. Les entreprises gérées par l'État contrôlent également un certain nombre de secteurs de réseau, notamment la production et la distribution de l'électricité, du gaz naturel et de l'eau. Dans certains de ces secteurs, la part de la valeur ajoutée produite par les entreprises publiques a diminué très légèrement depuis la fin des années 90 (tableau 4.7). En dehors du secteur industriel, les entreprises publiques continuent de dominer les secteurs de la banque, des télécommunications et des médias.

Dans les secteurs présentant une intensité capitaliste moindre, la part de la valeur ajoutée des entreprises publiques est en général nettement plus basse, et en diminution (graphique 4.7). Cela étant, malgré la concentration croissante des entreprises d'État dans les secteurs réputés stratégiques, les entreprises publiques continuent d'opérer dans tous les secteurs industriels au niveau à deux chiffres, comme le montre la valeur maximale de l'indicateur RMP pour l'importance du secteur des entreprises publiques (tableau 4.5 ci-dessus).

Tableau 4.7. **Secteurs dans lesquels le niveau des participations de l'État est le plus élevé**

	Valeur ajoutée			Capital fixe et stocks	Emploi	Nombre d'entreprises
	1998	2003	2007			
Manufacture du tabac	98.9	99.3	99.8	99.2	95.5	78.6
Extraction de pétrole et de gaz naturel	99.9	93.9	97.2	97.0	97.7	50.6
Production et distribution d'électricité et de chaleur	87.5	84.0	88.6	87.9	87.6	62.4
Production et distribution d'eau	95.4	86.1	68.2	82.1	86.2	70.4
Extraction et lavage du charbon	83.3	80.8	66.5	80.8	70.0	11.2
Raffinage du pétrole, cokéfaction, etc.	87.5	81.0	62.3	68.5	50.0	10.3
Fabrication de matériel de transport	69.3	64.6	48.9	55.3	37.1	9.5
Production et distribution de gaz	82.7	74.9	46.2	61.0	65.8	36.8
Fonte et emboutissage des métaux ferreux	78.7	66.0	45.4	61.2	43.9	4.6
Extraction et transformation des minerais métalliques non ferreux	57.1	44.5	34.6	45.4	41.9	14.1
Fonte et emboutissage des métaux non ferreux	58.5	48.1	34.1	47.2	36.3	6.5

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

Graphique 4.7. **Intensité capitaliste et actionnariat de l'État**

Source : Analyse conjointe BNS-OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778136238573>

La gouvernance des entreprises publiques doit encore être améliorée

Compte tenu de la prévalence des entreprises publiques dans les secteurs clés de l'industrie chinoise, il est crucial d'éliminer les carences du gouvernement des entreprises détenues par l'État. L'un des thèmes prédominants des récentes réformes menées dans ce domaine a été la réduction du contrôle direct du gouvernement sur les entreprises publiques en autorisant ces dernières à opérer dans leurs intérêts commerciaux tout en maintenant une supervision adéquate et efficace. Comme l'expliquent plus en détail les *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* (OCDE, 2005b), les objectifs prioritaires sont les suivants :

- garantir des règles du jeu équitables avec le secteur privé ;
- améliorer la transparence des objectifs et des performances des entreprises publiques ;

- renforcer et accorder davantage de pouvoirs aux conseils d'administration des entreprises publiques ;
- renforcer la fonction actionnariale au sein de l'administration d'État ;
- assurer un traitement équitable des actionnaires minoritaires.

Bien que des initiatives importantes aient été prises dans le sens de ces lignes directrices, les valeurs élevées des indicateurs RMP pour le *contrôle direct de l'État sur les activités économiques* et le *contrôle étatique dans les secteurs d'infrastructure* suggèrent que la frontière entre l'État et les entreprises publiques demeure floue. Cela signifie qu'il arrive encore que les décisions prises par les entreprises publiques reflètent les intentions des pouvoirs publics plutôt que des objectifs strictement commerciaux. Il convient de poursuivre la réforme et de mieux mettre en œuvre les politiques existantes pour développer davantage la dimension commerciale des entreprises publiques et améliorer la concurrence.

La rupture définitive des liens traditionnels entre les entreprises publiques, les organismes d'État et le Parti communiste est une difficulté constante en matière de gouvernance des entreprises publiques en Chine. Cette tâche s'avère difficile, du fait que près de la moitié des présidents et plus du tiers des présidents-directeurs généraux des entreprises publiques placées sous le contrôle de l'administration centrale ont été nommés par le Département de l'organisation centrale du Parti communiste et bénéficient d'un statut de fonctionnaire (Hu, 2007). En outre, les comités du parti au sein des entreprises publiques appliquent les principes du parti au gouvernement d'entreprise et jouent souvent un rôle actif en matière de ressources humaines et dans la prise de décisions stratégiques de l'entreprise.

Pour que la SASAC puisse atteindre son objectif initial, qui consistait à séparer la fonction actionnariale de l'État de celle d'élaboration des politiques et de régulation, son rôle en matière de supervision doit être clairement défini et respecté¹². La principale mission de la SASAC devrait comprendre le contrôle des performances et de la planification des entreprises publiques, la participation aux assemblées des actionnaires, la nomination des administrateurs et, ponctuellement, l'organisation et la surveillance des ventes d'actions des entreprises publiques. Les décisions stratégiques en matière de ressources humaines, de budget et de stratégies d'investissement devraient être laissées aux entreprises publiques elles-mêmes, et l'État ne devrait pas faire valoir sa qualité d'actionnaire pour réaliser par ce biais les objectifs de sa politique industrielle. Les ingérences des pouvoirs publics dans la gestion d'entreprise en dehors de leur champ de responsabilité en tant qu'apporteurs de capitaux ont un impact négatif sur la concurrence et sont contraires aux principes originaux sur lesquels repose la SASAC. L'expérience des autres pays montre que le panachage des fonctions réglementaires et actionnariales tend à nuire à la qualité de l'une comme de l'autre.

Une autre difficulté constante concernant la gouvernance des entreprises publiques en Chine est l'élimination des distorsions en matière d'investissement liées à la présence de l'État actionnaire. Une augmentation de la part des profits des entreprises publiques distribués sous forme de dividendes constituerait une avancée dans cette direction. Au lieu de verser des dividendes, les entreprises publiques ont en général réinjecté leurs bénéfices dans des investissements parfois incontrôlés qui ont contribué à une succession de cycles d'investissement marqués par des hausses et des baisses extrêmes¹³. La SASAC s'est employée à modifier cette situation, et depuis 2008, elle exige des entreprises publiques la distribution d'une partie de leurs profits sous forme de dividendes. Bien qu'il s'agisse d'un premier pas non négligeable, les taux de dividendes prescrits sont peu élevés au regard des normes de l'OCDE, et ils devraient être augmentés¹⁴. Les grandes entreprises publiques

doivent également instaurer des politiques de dividendes formelles visant à reverser aux actionnaires les excédents de bénéfices pour lesquels la direction ne peut espérer percevoir un bénéfice adéquat ajusté en fonction des risques.

En 2005, la SASAC a annoncé son intention d'introduire un « système budgétaire pour la valorisation des actifs de l'État », afin de consolider les fonds d'investissement des entreprises publiques contrôlées par l'administration centrale. Selon ce système, les dividendes des entreprises publiques sont versés à la SASAC, qui les redistribue ensuite conformément à la politique industrielle du gouvernement. Cela risque tout simplement de transférer sur la SASAC les insuffisances inhérentes à une approche non marchande de la formation de capital. Au lieu de cela, les dividendes des entreprises publiques et les produits des privatisations devraient être directement versés au ministère des Finances et intégrés au processus budgétaire, comme les pays de l'OCDE ont l'habitude de le faire.

Une meilleure mise en œuvre et une application renforcée des réformes d'ores et déjà mises en place pourraient aussi favoriser la gouvernance des entreprises publiques. Par exemple, les entreprises publiques sont en retard sur les règles et les normes édictées en matière de communication d'informations et de transparence. Le projet de la SASAC visant à exiger que les 141 entreprises publiques placées sous son contrôle publient des rapports annuels à compter de 2008 devrait améliorer la transparence et contribuer à débrouiller l'opacité des participations croisées entre un certain nombre d'entreprises publiques de niveau intermédiaire et leurs filiales. Bien qu'elle ait été consolidée, la protection des actionnaires minoritaires reste limitée, ce qui diminue également la capacité des structures de gouvernance de promouvoir efficacement les intérêts de tous les actionnaires (OCDE, 2008).

Les décideurs politiques doivent mettre l'accent sur la fixation de conditions-cadres

En corollaire de l'accroissement de l'indépendance des entreprises publiques en matière de prise de décisions stratégiques, les décideurs politiques chinois doivent concentrer davantage leurs efforts sur la mise en place de conditions-cadres pour les activités du secteur privé, et veiller à maintenir une relation d'indépendance mutuelle entre l'État et le marché. Les réformes administratives et organisationnelles engagées ces dix dernières années ont considérablement amélioré la capacité de l'administration centrale de réglementer efficacement une économie de marché. La réorganisation de l'administration de 2003, qui a entraîné la suppression des ministères industriels, alors qu'ils avaient été au cœur de l'économie planifiée, a marqué une évolution décisive vers la régulation fondée sur le marché. Toutefois, bien que le processus d'élaboration des politiques ait beaucoup évolué par rapport au système précédent caractérisé par des interventions libres dans l'économie, les indicateurs RMP indiquent toujours une présence de réglementations coercitives plus marquée que dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui laisse à penser que des progrès supplémentaires seraient bénéfiques en termes de concurrence.

D'après les indicateurs RMP, le *contrôle des prix* est utilisé beaucoup plus couramment en Chine que dans n'importe quel pays de l'OCDE, ce qui témoigne d'une persistance de la réglementation coercitive¹⁵. Les distorsions de prix induites par cette politique peuvent étouffer le développement économique et imposer des coûts substantiels en raison d'une affectation inefficace des ressources. Le contrôle des prix est toujours pratiqué sur tout un éventail de produits en Chine, et notamment sur le pétrole et le gaz naturel, l'électricité, l'eau, le tabac, ainsi que les céréales et le fioul domestique.

La privatisation comme meilleur remède

Le redémarrage du processus de privatisation est le moyen idéal de garantir que les entreprises publiques soient gérées dans une optique commerciale et de mettre un terme à la pratique dommageable des banques consistant à appliquer des conditions d'octroi de prêts asymétriques qui favorisent le secteur public. Le recul du secteur des entreprises publiques et l'essor du secteur privé ont été au cœur des réformes économiques chinoises ces 30 dernières années et un facteur déterminant de progrès en termes d'allocation de capital et de PTF. La même expérience a été vécue par de nombreux pays développés ou en développement qui ont constaté que la privatisation avait amélioré rentabilité, production réelle et efficacité (voir, par exemple, Megginson et Netter, 2001 ou Kikeri et Nellis, 2004). Dans le cas de la Chine, de nouvelles réductions du patrimoine de l'État aideraient à réduire au minimum l'ingérence des autorités dans les décisions économiques et permettraient à la SASAC de concentrer ses efforts sur la surveillance de l'exercice des fonctions actionnariales et de transférer ses responsabilités réglementaires à d'autres organismes.

Lorsque la privatisation a été amorcée, dans les années 90, les autorités chinoises ont mis en place une structure à deux niveaux dans laquelle leurs participations d'origine formaient une catégorie d'actions incessibles distinctes des nouvelles actions. Ces deux types d'actions donnaient lieu, en principe, aux mêmes droits de vote et sur les bénéficiaires, mais les actions incessibles de l'État étaient néanmoins destinées à être détenues indéfiniment, et ne pouvaient pas être vendues sur les marchés publics¹⁶. En 2005, préoccupé par les conséquences négatives des actions non négociables en termes de développement des marchés des actions et de gouvernement d'entreprise, le gouvernement a abandonné cette politique et a ordonné aux entreprises publiques de prendre des dispositions pour fusionner les deux catégories d'actions (chapitre 3)¹⁷. Les projets actuels prévoient que toutes les actions des entreprises privées devront devenir entièrement négociables d'ici 2012 (Ahn et Cogman, 2007). Cette réforme suppose un certain nombre d'avantages importants, dont l'amélioration du gouvernement d'entreprise et de la liquidité sur les marchés de capitaux chinois, et facilite les fusions et acquisitions, ce qui permettra à la SASAC de regrouper et de simplifier le portefeuille d'entreprises publiques détenues par l'État. Elle lève aussi un obstacle non négligeable à la privatisation, même si plusieurs organismes publics ont affirmé que l'objectif de la réforme n'était pas de diminuer les participations de l'État, mais uniquement de rendre négociables les actions non négociables.

Nonobstant les avantages de la privatisation, l'augmentation de la concentration des participations de l'État dans les grandes entreprises a entraîné ces dernières années une nette hausse de la capitalisation boursière des entreprises publiques chinoises. Actuellement, les entreprises publiques qui ont été transformées en sociétés commerciales et partiellement privatisées représentent plus de 80 % de la capitalisation du marché boursier. Bien qu'une privatisation partielle puisse améliorer la performance d'une entreprise, les études internationales réalisées dans les pays de l'OCDE montrent que les gains de rentabilité et de productivité sont en général plus importants dans les entreprises entièrement privatisées (OCDE, 2003), comme en témoignent les résultats précités concernant les performances des entreprises en fonction de leur régime de propriété. L'inconvénient de la privatisation partielle est qu'habituellement elle ne se traduit ni par le passage du contrôle de gestion aux actionnaires privés, ni par l'acquisition de la technologie nécessaire pour porter la performance de l'entreprise au niveau de celle du

secteur privé. Si la Chine entend maintenir des taux de croissance économique élevés, soutenus par des améliorations de la productivité, la part des actifs productifs contrôlés par des entrepreneurs et des gestionnaires cherchant à maximiser les profits devra continuer de croître.

D'abord, et cette étape est peut-être la plus facile, les participations de l'État dans les petites entreprises publiques des secteurs non stratégiques pourraient être cédées au plus offrant *via* des ventes publiques aux enchères. En effet, la classification des secteurs stratégiques donnée par la SASAC fait état de nombreux secteurs dont le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de se retirer entièrement. Beaucoup de ces petites entreprises publiques sont déficitaires et manquent de transparence, ce qui implique des risques de dette supplémentaires. Par ailleurs, elles opèrent en général dans des secteurs où la concurrence est solide. En outre, comme cela a été indiqué précédemment, un cadre pour une concurrence saine a récemment été mis en place, d'où un risque minimum lié à la privatisation de ces entreprises publiques. Les pouvoirs publics devraient donc mettre à exécution leur décision de « laisser les miettes ».

La liste des secteurs « stratégiques » et des secteurs « de base ou piliers » devrait également être réexaminée. Tous les secteurs classés dans la deuxième catégorie sont concurrentiels par nature et, dans les pays de l'OCDE, ils ne se caractérisent généralement pas par une participation importante de l'État. Tout comme les entreprises étrangères, les entreprises chinoises du secteur privé ont désormais la capacité financière d'acquérir des grandes entreprises publiques ou des intérêts importants dans ces dernières¹⁸. De même, tous les secteurs de réseau classés « stratégiques » par la SASAC comprennent des sous-secteurs concurrentiels dans lesquels la participation des entreprises privées s'est traduite par des gains de productivité impressionnants à la fois dans les pays développés et en développement. Comme indiqué ci-après, préalablement à la privatisation des segments non concurrentiels des secteurs de réseau, il est nécessaire de doter ces derniers d'un régime réglementaire efficace et d'une surveillance fiable confiée à des instances de réglementation indépendantes.

La poursuite de la privatisation des entreprises publiques chinoises impliquerait un grand nombre de transactions, d'où la nécessité d'une méthode de cession efficace. Dans le passé, de nombreux transferts de propriété vers le secteur privé ont été menés *via* des rachats par les dirigeants et les employés conclus sans aucun contrôle extérieur, qui ont fini par susciter la controverse et donner lieu à de nombreuses rumeurs de démembrement des actifs. Ces problèmes ont été réglés avec l'adoption de la « loi sur les actifs de l'État », qui inscrit dans la législation un certain nombre de principes concernant le transfert des actifs de l'État *via* des rachats par les dirigeants, y compris une évaluation préalable à la vente. Cette loi confère également à la SASAC le pouvoir de mettre fin à un transfert d'actifs ou de le déclarer caduc si elle juge qu'une collusion malveillante a eu lieu. Par cet avertissement, les autorités font clairement savoir que cette question revêt une importance capitale aux yeux des législateurs. La mise en application rapide et en bonne et due forme de ces nouvelles réglementations sera déterminante pour faire en sorte qu'elles modifient les pratiques sur le marché. L'expérience de l'OCDE indique que des processus de transfert d'actifs plus ouverts sont plus bénéfiques pour l'État et l'entreprise concernée (OCDE, 2003). D'autre part, les « actions spécifiques », qui permettent à l'État d'exercer un niveau de contrôle supérieur au niveau de risque inhérent à ses participations, laissent la porte ouverte aux abus et devraient être évitées.

Les obstacles à l'entrepreneuriat entravent le développement du secteur privé

La faible présence d'obstacles à l'entrepreneuriat est décisive pour encourager les entreprises du secteur privé et créer des marchés concurrentiels. La Chine affiche de bons résultats dans certains des domaines réglementaires couverts par cet indicateur (tableau 4.8). Plus précisément, l'indicateur concernant l'opacité réglementaire et administrative est inférieur à la moyenne OCDE, ce qui révèle que des progrès ont été réalisés en matière d'amélioration de la transparence du régime réglementaire. Malgré ces efforts, néanmoins, les charges administratives que les pouvoirs publics font peser sur les entrepreneurs sont toujours très élevées et constituent un obstacle à l'entrée, ce qui signifie que les efforts déployés pour alléger la bureaucratie de l'administration n'ont pas encore véritablement porté leurs fruits. Les obstacles à la concurrence sont également élevés par comparaison avec les pays de l'OCDE, ce qui indique que des difficultés persistent dans les secteurs de réseau et des services.

Tableau 4.8. Obstacles à l'entrepreneuriat en Chine, comparaison internationale

	Chine	Russie	Moyenne OCDE	Économies de marché émergentes de l'OCDE ¹	Zone euro ²	États-Unis
Obstacles à l'entrepreneuriat	2.89	2.38	1.41	1.91	1.26	1.24
Opacité réglementaire et administrative	0.25	1.00	1.00	1.18	0.64	0.19
Régimes d'autorisations et de permis	0.00	2.00	1.78	2.00	1.20	0.00
Communication et simplification des règles et procédures	0.50	0.00	0.22	0.35	0.09	0.38
Charges administratives concernant la création d'entreprises	5.58	3.27	1.53	2.70	1.61	0.99
Charges administratives imposées aux entreprises	5.25	3.50	1.62	2.79	1.60	0.75
Charges administratives imposées aux entreprises individuelles	5.50	4.00	1.61	2.75	1.78	1.25
Charges administratives à caractère sectoriel	6.00	2.31	1.35	2.55	1.46	0.97
Obstacles à la concurrence	2.83	2.88	1.69	1.87	1.53	2.53
Obstacles juridiques	1.43	2.00	1.07	1.14	0.81	1.14
Déroghations au droit de la concurrence	0.00	4.64	0.50	0.61	0.00	2.25
Obstacles dans les secteurs de réseau	5.39	2.22	1.94	2.29	1.69	3.07
Barrières à l'entrée dans les services	4.50	2.67	3.25	3.43	3.61	3.64

1. République tchèque, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, Turquie.

2. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

La transparence réglementaire et administrative a été améliorée...

Les efforts considérables déployés par la Chine pour améliorer ses systèmes de gouvernance administrative et promouvoir la transparence de sa réglementation ont constitué un volet important du processus de réforme (OCDE, 2009). Depuis peu, les « Réglementations sur la transparence des informations de l'administration », entrées en vigueur en mai 2008, constituent une base juridique en vue de la création du premier système chinois de communication d'informations à l'échelon national applicable à tous les niveaux d'administration. Le fait de rendre les institutions du secteur public plus transparentes agira comme une puissante incitation à la réforme institutionnelle et renforcera l'obligation de rendre compte et l'efficacité. La qualité rédactionnelle des textes de loi a également été améliorée, mais la langue utilisée dans les réglementations est toujours loin d'être simple et tend à s'apparenter à des déclarations de principe, ce qui renforce l'incertitude concernant les règles du marché. La consultation du public sur les nouvelles réglementations s'est développée, et bien qu'elle ne soit pas légalement obligatoire aujourd'hui, elle a été intégrée aux récents principes concernant la rédaction des réglementations.

Depuis 2001, des efforts conséquents ont également été déployés en faveur de la simplification administrative. Un certain nombre de programmes ont été mis en œuvre dans l'optique de réduire la portée et l'impact des exigences réglementaires héritées de l'époque de la planification centrale, et d'enrayer la fragmentation bureaucratique très répandue. Bien que la pénétration d'Internet reste faible en dehors des zones urbaines, un ambitieux programme d'administration électronique est actuellement lancé dans le cadre de réformes plus larges concernant le droit et les institutions administratives. En raison de ces initiatives et d'autres encore, la Chine a amélioré sa transparence réglementaire ainsi que l'accès libre aux informations administratives, et les indicateurs de l'*opacité réglementaire et administrative* sont satisfaisants, en comparaison internationale. L'indicateur des *régimes d'autorisations et de permis* est également peu élevé en raison de l'introduction de « guichets uniques » et d'autres initiatives conçues pour réduire la paperasserie et simplifier les règles et procédures auxquelles les entreprises sont tenues de se conformer.

... mais les charges administratives concernant la création d'entreprises restent excessives et constituent une barrière à l'entrée

En dépit des efforts visant à améliorer le fonctionnement de la bureaucratie publique, les *charges administratives concernant la création d'entreprises* restent importantes en comparaison avec d'autres pays, ce qui dénote des systèmes d'autorisation administrative complexes et lourds¹⁹. Les valeurs élevées de ces indicateurs pourraient aussi être révélatrices d'inefficiences plus généralisées dans l'administration et suggèrent que les obstacles à l'entrepreneuriat ne proviennent pas tant des réglementations officielles, que des difficultés liées à leur mise en œuvre. Les récentes tentatives de réforme administrative se sont heurtées à maintes reprises à certains aspects doctrinaux du système actuel et, par conséquent, la Chine compte toujours un éventail complexe d'institutions et d'organismes légalement habilités à divers degrés à créer et administrer de nouvelles réglementations. Les bureaucrates de l'administration sont ainsi autorisés à prendre des décisions qui devraient être laissées au marché, ce qui crée des opportunités de corruption qui sont autant de fortes incitations au blocage de toute réforme.

Avec une tradition interventionniste et des structures administratives qui se sont bien souvent laissé distancer par la libéralisation économique et qui sont très fragmentées, un profond remodelage des processus administratifs s'avère nécessaire pour améliorer les services fournis et simplifier l'interaction entre l'administration et les entreprises. L'expérience de l'OCDE montre qu'une stratégie de réforme réglementaire à long terme doit être explicite, cohérente et bénéficier du soutien des plus hauts niveaux de l'administration. Reconnaisant l'ampleur de ce défi, la plupart des pays de l'OCDE ont créé des organes de surveillance réglementaire chargés de veiller, dans toute l'administration, à ce que la politique réglementaire favorise une réforme cohérente dans toute l'administration. En Chine, si le Bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État est en partie chargé de veiller à la qualité de la réglementation, il n'existe aujourd'hui aucun organe central de surveillance ayant pour mission d'examiner les propositions de réglementations afin de s'assurer qu'elles n'imposent pas de charges administratives superflues ou excessives aux entreprises et aux citoyens²⁰. Il conviendrait pour cela de recourir à des analyses d'impact de la réglementation, processus décisionnel fondé sur des données factuelles conçu pour garantir la qualité de la réglementation. Un organe de surveillance pourrait aussi aider à intégrer les fonctions réglementaires au sein de différents niveaux de l'administration, et faire en sorte que les progrès de réforme la réglementaire soient plus uniformes dans l'ensemble du pays.

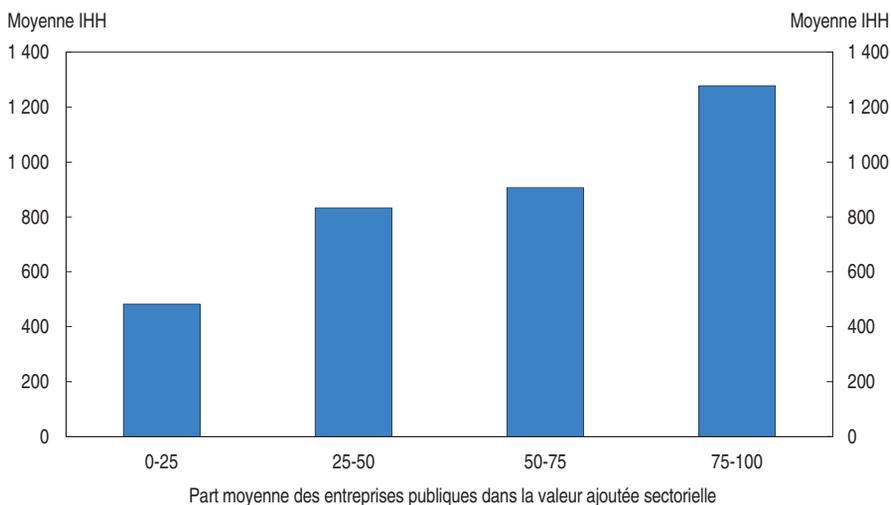
Les marchés intérieurs ont été libéralisés, mais les entreprises publiques constituent toujours des barrières à l'entrée dans certains secteurs

En 2005, le Conseil des affaires d'État a publié des « Lignes directrices pour la promotion et le soutien du développement du secteur non étatique, et notamment des entreprises individuelles et privées », avec l'intention de favoriser l'accès au marché des entreprises privées dans des secteurs auparavant soumis à restrictions. Tout comme les engagements pris par la Chine en matière d'ouverture de marché dans le cadre de son adhésion à l'OMC, ces lignes directrices ont ouvert un certain nombre de secteurs à la concurrence des entreprises privées, d'où une grande avancée en direction de l'objectif de créer des conditions identiques pour tous. De ce fait, d'après les indicateurs RMP, les obstacles à l'entrée sont, du moins sur le plan formel, globalement comparables à ceux que l'on observe dans les économies de marché émergentes de l'OCDE.

Comme précisé précédemment, s'agissant du recul du secteur public et de l'essor du secteur privé, une âpre concurrence s'est développée dans de nombreux secteurs, et notamment dans ceux à forte intensité de main-d'œuvre. Cela étant, dans un certain nombre de secteurs « stratégiques » et « piliers » où les entreprises publiques sont devenues de plus en plus concentrées, la participation du secteur privé est beaucoup plus restreinte, voir inexistante, ce qui a des répercussions négatives en termes de concurrence du marché (tableau 4.2 ci-dessus et graphique 4.8). Bien que, techniquement, certains de ces secteurs soient ouverts aux entreprises privées, un traitement réglementaire discriminatoire est souvent appliqué dans l'optique de décourager les nouveaux entrants privés. En outre, la volonté affichée de l'État de voir les entreprises publiques dominer ces secteurs agit comme un puissant frein à l'entrée.

Le manque de pressions concurrentielles dans les secteurs dominés par des entreprises d'État nuit aux performances et accroît le risque de voir ces dernières représenter de nouveau un très lourd fardeau pour les finances publiques. Faute de

Graphique 4.8. **Pénétration des entreprises publiques et concentration du marché, 1998-2007¹**



1. Concentration du marché calculée comme étant la moyenne simple de l'IHH par secteur d'activité au niveau à quatre chiffres.

Source : BNS et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778138266220>

privatisation, une participation et une concurrence accrues des entreprises privées dans ces secteurs sont nécessaires pour garantir que les entreprises publiques en place s'efforcent d'améliorer leur efficacité. Les autorités devraient veiller à ce que les Lignes directrices de 2005 sur la participation du secteur privé soient effectivement mises en œuvre, ce qui permettrait d'éliminer une grande partie des barrières implicites à l'entrée des secteurs « stratégiques ». Les règles qui constituent une discrimination à l'encontre des entreprises privées doivent être abrogées, tandis que l'accès des entreprises privées aux banques, au capital et aux emprunts obligataires doit être amélioré. Enfin, les entreprises publiques et privées doivent être traitées sur un pied d'égalité dans le cadre de la passation des marchés publics, comme le demande la nouvelle loi antimonopole.

Le nouveau droit de la concurrence marque un grand pas en avant²¹

La nouvelle loi antimonopole (Anti-Monopoly Law – AML) est entrée en vigueur en avril 2008 et remédie à bon nombre des lacunes et autres insuffisances de la loi de 1993 sur la lutte contre la concurrence déloyale. L'AML aligne le cadre chinois pour la concurrence sur les pratiques internationales et représente un progrès considérable en faveur de la concurrence sur les marchés de produits. Cette nouvelle loi prévoit un cadre juridique complet et mis à jour pour traiter les fusions et lutter contre un large éventail de pratiques anticoncurrentielles, y compris les accords de monopole, les abus de position dominante et la concentration des acteurs économiques. Enfin, et c'est important, l'AML couvre également les agissements anticoncurrentiels commis par les entreprises publiques et dans le cadre des missions confiées par l'État, ce qui explique que l'indicateur RMP pour les *dérogations au droit de la concurrence* soit peu élevé.

La mise en œuvre et l'interprétation juridique de la nouvelle législation seront déterminantes pour que cette dernière puisse apporter avec certitude les résultats escomptés tout en conciliant les enjeux de concurrence et la politique industrielle relativement militante de la Chine. Par exemple, les directives précédemment émises par le gouvernement appelant à la rationalisation et au regroupement des entreprises dans les secteurs souffrant de surcapacité ont donné lieu à des accords entre entreprises qui seraient aujourd'hui incompatibles avec la nouvelle AML. Certaines dispositions de la nouvelle loi nécessitent par ailleurs de nouvelles règles d'exécution, qui devront être mises au point rapidement.

La mise en application de l'AML est répartie entre l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, le ministère du Commerce et la Commission d'État pour le développement et la réforme. Cet arrangement contraste avec les dispositifs généralement adoptés dans les pays de l'OCDE, où la mise en œuvre du droit de la concurrence est en général confiée à une seule autorité nationale de la concurrence. L'avantage de cette approche est qu'elle favorise l'échange d'informations et réduit au minimum les ingérences extérieures dans les décisions concernant l'application du droit de la concurrence. En revanche, la nouvelle AML prévoit la création d'une Commission nationale antimonopole placée sous la responsabilité du Conseil des affaires d'État, qui devrait avoir pour mission la mise en application du droit de la concurrence dans son intégralité.

Des défis réglementaires majeurs demeurent dans les secteurs de réseau

Ces dix dernières années, la Chine a réalisé certains progrès en matière de réforme de la réglementation des secteurs de réseau. De manière générale, bien que le rythme et la portée de leur action aient varié d'un secteur à l'autre, les pouvoirs publics ont adopté une approche plus

libérale de la réglementation en démantelant les monopoles d'État sur le plan vertical et horizontal et en autorisant le secteur privé à pénétrer certains sous-secteurs. Malgré certaines améliorations, l'indicateur RMP pour les *obstacles à l'entrée dans les secteurs de réseau* reste toutefois élevé en Chine par rapport aux pays de comparaison, ce qui sous-entend que des entraves à l'implication du secteur privé continuent de restreindre la concurrence. En outre, la valeur élevée de l'indicateur pour *l'engagement de l'État dans les secteurs de réseau* implique que même si la concurrence y est possible, les entreprises publiques sont toujours dominantes.

Dans le secteur de l'électricité, la State Power Corporation, qui avait pris le contrôle de la plupart des actifs du ministère de l'Énergie à la fin des années 90, a été scindée en deux entreprises de transport et cinq producteurs en 2002. Cette mesure, ainsi que la loi de 2002 sur l'électricité autorisant la production d'électricité par le secteur privé, étaient un préalable nécessaire à la concurrence. De plus, la Commission de régulation de l'électricité (State Electricity Regulatory Commission – SERC) est entrée en fonction en 2003. Depuis ces réformes, un certain nombre d'entreprises privées ont pénétré le marché de la production d'électricité, et plusieurs marchés de gros de l'électricité régionaux ont été lancés à titre expérimental.

La fixation des prix dans le secteur de l'électricité continue d'être une source d'inefficience qui freine la productivité. S'agissant de la production, les prix varient en fonction des coûts du producteur, sur la base de la méthode des coûts majorés. Bien que cette pratique puisse encourager l'investissement, elle n'incite en rien à l'amélioration de l'efficience. S'agissant de la vente au détail, les prix réglementés n'ont pas réussi à s'adapter rapidement aux fluctuations des coûts, ce qui a intensifié la pression fiscale, et donné lieu à d'autres problèmes graves et récurrents. En effet, en 2008, le contrôle des prix de l'électricité a poussé les fournisseurs à réduire la production d'énergie, provoquant des coupures générales dans certaines zones. Des prix de l'énergie maintenus artificiellement bas donnent également lieu à des gaspillages d'énergie, au détriment de l'environnement. Il est prévu que les futures réformes en matière de prix autorisent les marchés de gros à déterminer les prix à la production, tandis que les pouvoirs publics réguleront les prix du transport et de la distribution, ainsi que les prix pour les utilisateurs finaux. Cependant, les détails spécifiques de ces réformes et le calendrier de leur mise en œuvre n'ont pas encore été communiqués. De manière plus générale, les autorités ont adopté une approche progressive de la réforme du secteur de l'énergie, réputé stratégique. Cela étant, il reste à savoir si cette approche suffira à résoudre les difficultés auxquelles le secteur est confronté, et notamment la tension entre la demande forte et croissante et la protection de l'environnement (AIE, 2006).

La réforme réglementaire dans le secteur des télécommunications a, dans une certaine mesure, stimulé la concurrence et produit des résultats considérables. La loi sur les télécommunications, adoptée en 2000, prévoit la séparation des fonctions assumées par le gouvernement en matière d'élaboration des politiques, de réglementation et de gestion, et interdit les monopoles. Les grands opérateurs de télécommunication ne peuvent refuser aucune demande de connexion à leur réseau, tandis que les prix bradés et les subventions croisées abusives sont interdits. Les règles sont appliquées par le ministère de l'Information et de l'Industrie, principal régulateur du secteur des télécoms. Depuis ces réformes, le réseau de télécommunication de la Chine est devenu le plus grand au monde et celui qui connaît la plus forte croissance. Cela étant, un certain nombre de domaines de la réglementation devraient encore être clarifiés via une nouvelle législation. Par exemple, les règles relatives aux autorisations accordées aux nouveaux entrants et à l'accès des tiers aux réseaux devraient être clarifiées et rendues plus transparentes.

Des instances de réglementation indépendantes ont été introduites dans un certain nombre de secteurs de réseau en Chine. Dans certains cas, cependant, elles sont placées sous la supervision du ministère du secteur dont elles ont la charge, ou ont été nommées en fonction d'affinités politiques, ce qui limite leur indépendance et réduit la possibilité de voir émerger des marchés efficaces avec une participation accrue du secteur privé. Les instances de réglementation indépendantes doivent trouver un équilibre entre la nécessité de promouvoir les gains d'efficacité et d'attirer les investissements, et celle de protéger d'une part les consommateurs contre les possibles abus liés aux positions de monopole et, d'autre part, les entreprises contre les ingérences politiques. Cette tâche est loin d'être aisée, particulièrement dans un pays comme la Chine, où un certain nombre de secteurs sont marqués par une forte concentration d'entreprises privées. Afin d'engranger les bénéfices escomptés d'un environnement réglementaire de haut niveau, les instances indépendantes doivent s'appuyer sur des cadres institutionnels appropriés, s'inscrivant dans une forte gouvernance. L'indépendance doit aller de pair avec la responsabilité, la stabilité et l'expertise. La responsabilité suppose que le processus de prise de décision soit transparent et soumis à un dispositif de règles de procédure et de vérification claires et simples, ainsi qu'à des mécanismes régulateurs, avec des possibilités d'audiences publiques et des mécanismes de recours. Dans les pays de l'OCDE, les instances de réglementation les plus efficaces et les plus crédibles sont celles dont l'indépendance et les rôles ont été explicitement inscrits dans des statuts spécifiques leurs assignant des fonctions et des objectifs clairs.

Obstacles aux échanges et aux investissements internationaux

La Chine a énormément tiré parti de son intégration rapide dans l'économie mondiale. Les échanges internationaux et l'investissement direct étranger ont encouragé les entreprises nationales à incorporer les technologies étrangères dans le processus de production, facilitant ainsi la diffusion technologique et la croissance de la productivité. Bien que la Chine se soit engagée à poursuivre la libéralisation de ses régimes en matière d'échanges et d'investissement direct étranger, l'indicateur RMP pour les *obstacles aux échanges internationaux* et à l'investissement est élevé par rapport à celui des pays de l'OCDE. On en déduira que la poursuite des réformes visant à ouvrir les secteurs de l'économie qui demeurent protégés de l'économie mondiale apporterait des résultats supplémentaires (tableau 4.9).

Tableau 4.9. **Obstacles aux échanges internationaux et à l'investissement, comparaison internationale**

	Chine	Russie	Moyenne OCDE	Économies de marché émergentes de l'OCDE ¹	Zone euro ²	États-Unis
Obstacles aux échanges et à l'investissement	2.37	3.11	0.59	1.04	0.50	0.18
Obstacles explicites aux échanges et à l'investissement	2.47	2.62	0.99	1.70	0.87	0.37
Obstacles à la participation étrangère	3.22	3.50	1.29	1.68	1.38	1.11
Procédures discriminatoires	2.21	1.38	0.54	1.09	0.24	0.00
Droits de douane	2.00	3.00	1.13	2.33	1.00	0.00
Autres obstacles	2.27	3.60	0.18	0.38	0.13	0.00
Obstacles réglementaires	2.27	3.60	0.18	0.38	0.13	0.00

1. République tchèque, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, Turquie.

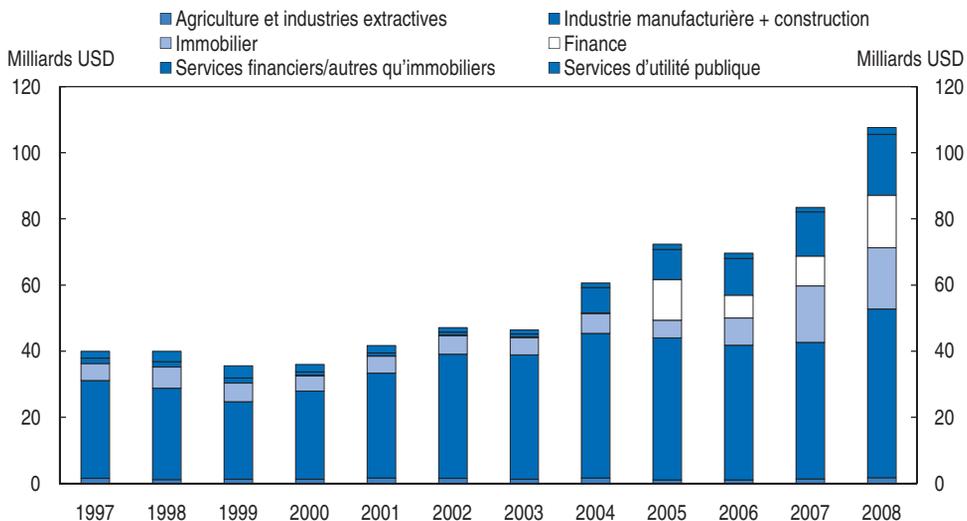
2. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

Des IDE plus conséquents dans le secteur des services auraient des retombées importantes

Contrairement aux sévères restrictions qu'elles ont imposées sur les investissements de portefeuille étrangers, les autorités chinoises ont vivement encouragé les investissements directs étrangers (IDE) et la Chine est désormais le pays qui reçoit le plus d'IDE dans le monde. Nonobstant cette performance impressionnante, l'indicateur des *obstacles à la participation étrangère*, qui évalue les obstacles aux IDE dans les secteurs des services, est relativement élevé. De plus, la part de l'investissement chinois financé par les IDE diminue de manière constante depuis le milieu des années 90.

Ces obstacles liés aux politiques publiques se retrouvent dans la composition des entrées d'IDE en Chine. Jusqu'au milieu des années 2000, les IDE se concentraient massivement dans le secteur manufacturier, les services attirant nettement moins l'investissement étranger que dans d'autres pays en développement (Banque mondiale, 2007). Plus récemment, en partie suite aux changements de politique opérés par les autorités chinoises pour leur adhésion à l'OMC en 2001, la part de l'IDE dirigé vers le secteur des services a nettement augmenté (graphique 4.9). Une grande partie de cette augmentation de l'IDE a profité à l'immobilier et aux secteurs financiers, tandis que les capitaux entrants destinés aux autres secteurs de services sont restés relativement modestes²².

Graphique 4.9. Entrées d'IDE en Chine par secteur



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778232080080>

De manière générale, les fournisseurs étrangers de services sont confrontés à trois types d'obstacles aux IDE en Chine : i) des restrictions sur le régime de propriété et des plafonds à la prise de participation maximale autorisée dans les entreprises nationales ; ii) des restrictions sur la portée géographique et les lignes d'activité ; et iii) d'autres exigences, telles que des minimums de capital requis qui ne sont pas imposés aux concurrents nationaux, ou dans une moindre mesure (OCDE, 2009). Dans certains secteurs de services, les obstacles aux IDE restent omniprésents. Par exemple, les investisseurs étrangers dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité se voient imposer des restrictions relatives à leurs participations et sont confinés respectivement dans les

services à valeur ajoutée et la production d'électricité. Des restrictions à la participation étrangère existent également dans les secteurs du transport maritime et aérien, du droit et de la comptabilité, du tourisme et des services postaux²³. Ces restrictions limitent non seulement la part de marché des fournisseurs étrangers, mais aussi l'ampleur et le niveau de sophistication de leurs services, en raison de leur réticence à transférer de la technologie et de l'expertise vers des entreprises sur lesquelles leur contrôle est limité. En plus des barrières explicites aux IDE, les politiques réglementaires qui restreignent l'accès au marché d'une manière ou d'une autre ont, elles aussi, un impact négatif sur la part des IDE dans l'économie (voir Nicoletti *et al.*, 2003 pour l'expérience de l'OCDE). Cela suggère que l'intention des autorités chinoises de dominer les secteurs stratégiques et piliers décourage les entrées d'IDE dans ces derniers.

Dans certains secteurs de services, les restrictions sur les IDE ont été quelque peu assouplies dans le cadre des engagements pris par la Chine vis-à-vis de l'OMC. Plus particulièrement, les banques et sociétés d'assurance non-vie étrangères sont désormais soumises à un traitement proche de celui des entités nationales, bien que les plafonds imposés à l'investissement étranger dans les banques et les sociétés d'assurance nationales existent toujours²⁴. Cela étant, une plus grande libéralisation de l'accès au marché pour les investisseurs étrangers et les activités commerciales étrangères apporterait des avantages substantiels. Comme dans le secteur manufacturier, les pays bénéficient des IDE dans le secteur des services via la création d'emplois, l'accumulation de capital, les transferts de technologie étrangère, l'amélioration des services et une concurrence accrue. Ces améliorations peuvent avoir un effet d'entraînement important et contribuer à des gains de productivité dans le secteur manufacturier du fait de l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des entrées intermédiaires. En outre, dans le cas de la Chine, des IDE plus conséquents dans les secteurs des services aideraient aussi à atténuer la position dominante des entreprises publiques. Les projets du gouvernement visant à ouvrir davantage le secteur des services aux capitaux privés et étrangers doivent être activement poursuivis.

D'autres obstacles limitent aussi les bénéfices des échanges et de l'investissement étranger

La Chine a déployé des efforts non négligeables afin de réduire les *procédures discriminatoires* et d'autres *obstacles réglementaires* auxquels sont confrontées les entreprises étrangères. Dans un souci de transparence, toutes les lois, réglementations et autres mesures concernant les échanges sont publiées dans le *Journal du commerce extérieur et de la coopération économique (Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette)*. Il existe également un point d'information auquel les entreprises peuvent s'adresser pour obtenir des précisions sur les lois et réglementations concernant les échanges. L'adoption de la loi sur la législation a également permis d'améliorer le processus d'élaboration des projets de loi en prévoyant le temps nécessaire pour procéder à des consultations satisfaisantes avec toutes les parties prenantes concernées. Les entreprises étrangères ont également eu la possibilité de formuler des commentaires sur le projet de loi relatif au contrat de travail, sur la loi antimonopole, ainsi que sur de nombreuses réglementations sectorielles. Des efforts ont également été réalisés par la Chine pour rapprocher son régime de normes des pratiques internationales, et les instances de réglementation chinoises ont enregistré des progrès concernant la réduction des obstacles injustifiés imposés par la réglementation nationale en matière d'échanges.

Les droits de douane sur les biens manufacturés sont relativement bas en Chine par rapport à certaines autres grandes économies émergentes. Par ailleurs, la marge de manœuvre disponible pour élever les droits de douane est limitée, car le taux appliqué est proche du taux consolidé, ce qui n'est pas le cas dans d'autres grandes économies émergentes. En outre, la dispersion des droits de douane appliqués à tous les produits est nettement moins importante que dans presque tous les autres marchés émergents, ce qui indique que la structure des droits de douane en Chine est relativement neutre et que le recours aux droits de douane pour protéger certains secteurs est relativement peu courant. Cela étant, en comparaison des pays de l'OCDE, le niveau moyen des droits de douanes reste élevé (tableau 4.10).

Tableau 4.10. **Taux des droits de douane et leur dispersion en Chine et dans certains pays**

2007							
	Chine	Brésil	Inde	Russie	Indonésie	Afrique du Sud	États-Unis
En pourcentage							
Taux des droits de douane (tous produits, y compris agricoles)							
Moyenne simple							
Appliqués	9.4	14.3	13.7	10.7	5.9	7.9	3.0
Consolidés	10.0	31.4	49.6	s.o. ¹	37.1	19.2	3.6
Nation la plus favorisée	10.0	13.6	16.6	9.9	7.0	7.5	3.6
Écart type des taux							
Appliqués	6.7	7.7	14.9	5.4	10.6	10.6	9.4
Consolidés	7.2	8.4	39.1	s.o. ¹	12.5	23.8	10.5
Nation la plus favorisée	7.5	8.3	19.7	5.4	13.7	10.7	10.9

1. Sans objet, étant donné que la Fédération de Russie n'était pas membre de l'OMC en 2007.

Source : Base de données de l'OMC sur les droits de douane.

En adhérant à l'OMC, la Chine a effectivement rendu irréversibles bon nombre des engagements qu'elle a pris en matière de libéralisation des échanges. Parmi les domaines importants de réformes futures figure l'amélioration de la transparence des réglementations pour les entreprises étrangères souhaitant exercer leurs activités en Chine. Les procédures de recours en cas de modifications de la réglementation doivent également être ouvertes aux parties étrangères, et des dispositions spécifiques exigeant que les procédures administratives réglementaires évitent toute restriction sur les échanges doivent être introduites. Les procédures de passation des marchés publics pourraient également être améliorées, et l'adhésion de la Chine à l'Accord de l'OMC sur les marchés publics est hautement prioritaire. Enfin, bien que des efforts évidents aient été déployés en vue de rapprocher les normes chinoises des pratiques internationales, il est toujours difficile pour les entreprises étrangères de devenir membres des organismes chargés de la fixation des normes privées. Il convient de redoubler les efforts visant à impliquer toutes les parties prenantes pour améliorer la transparence du processus de fixation des normes en Chine.

Notes

1. Pour une présentation détaillée des indicateurs RMP et des résultats des pays de l'OCDE, voir Wölfl *et al.* (2009). Conway *et al.* (2010) proposent une description complète de la méthodologie des indicateurs RMP appliquée à la Chine.
2. Dans un souci de clarté, les références directes aux noms des indicateurs RMP sont en italiques dans ce chapitre.
3. Le système est conçu avec des indicateurs RMP allant tous de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif pour la concurrence.
4. Du fait qu'il n'existe aucune mesure directe de la concurrence, dans la pratique on a en général recours à des mesures indirectes. Malheureusement, toutes les données indirectes présentent des imperfections et il est souvent possible de trouver des cas où elles ne reflètent pas avec précision les conditions de concurrence. Par exemple, des économies d'échelle ou de gamme peuvent se traduire par des ratios de concentration relativement élevés ou par des prix qui dépassent les coûts marginaux même si la rivalité entre les entreprises peut être forte. Malgré ces problèmes potentiels, les ratios de concentration sont souvent utilisés pour mesurer la pression concurrentielle.
5. Par exemple, le monopole des télécommunications dont bénéficiait le ministère de la Poste et des Télécommunications (MPT) a pris fin en 1994 avec l'arrivée d'un concurrent, China Unicom. En 2000, les actifs du MPT ont été répartis dans deux sociétés – China Telecom et China Mobile. Une quatrième grande entreprise, China Netcom, est née d'une division de China Telecom en 2002. Ce modèle de création d'entreprises publiques concurrentes a été répété dans d'autres secteurs, tels que celui du pétrole, de l'aviation, de l'acier et de la production d'énergie.
6. Bon nombre des privatisations intervenues pendant cette période ont simplement nécessité la reconnaissance du fait que beaucoup des entreprises de bourgs et de villages constituées pendant les années 80 étaient essentiellement des entreprises privées. À compter du milieu des années 80, beaucoup d'entreprises ayant le statut d'entreprises collectives, c'est-à-dire contrôlées par les pouvoirs publics locaux, se sont enregistrées à nouveau en tant qu'entreprises privées lorsqu'il est devenu acceptable de « retirer son bonnet rouge ».
7. La SASAC est une « organisation spéciale » de niveau ministériel qui rend compte directement au Conseil des affaires d'État. Son mandat ne s'étend pas au secteur financier, où le rôle de propriétaire est attribué à la Société centrale d'investissement, tandis que la surveillance relève de la responsabilité du Comité central de surveillance bancaire.
8. Les autorités chinoises espèrent porter le nombre d'entreprises chinoises inscrites au Global Fortune 500 à environ 50 d'ici 2015, alors qu'elles sont 37 en 2009. En 1995, seules trois entreprises chinoises avaient rejoint le Global Fortune 500.
9. Fin 2006, le processus de transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales touchait à sa fin, plus de 80 % de l'ensemble des entreprises publiques et la quasi-totalité de celles contrôlées par le gouvernement central s'étant constituées en sociétés en vertu du droit des sociétés (OCDE, 2009).
10. Conway *et al.* (2010) fournissent une comparaison des résultats de tous les indicateurs de niveau inférieur pour la Chine avec ceux des pays membres de l'OCDE et d'autres pays.
11. Outre les vestiges de marchés concurrentiels, un certain nombre d'autres éléments susceptibles d'expliquer la forte performance économique de la Chine compte tenu de ses faiblesses institutionnelles ont été suggérés. Pour Rawski et Rawski (2008), des facteurs culturels et historiques ont doté la population chinoise d'un éventail souple et complet de compétences organisationnelles tout à fait adaptées au développement entrepreneurial. Les transferts de savoir des entreprises étrangères, pratiqués dès le début du processus de réforme, ainsi que l'influence de la communauté chinoise installée à l'étranger, expliquent peut-être aussi pourquoi la croissance de la productivité a été forte, en dépit des insuffisances du cadre réglementaire.
12. Telle est l'ambition de la « loi de la République populaire de Chine sur les actifs détenus par l'État », entrée en vigueur en mai 2009 après 10 ans de délibérations. Avant cette loi, l'action publique concernant les entreprises publiques était régie par les « Mesures provisoires pour le transfert des droits de propriété des entreprises publiques », introduites en décembre 2003.
13. À l'époque de la planification, les besoins en financement et les profits des entreprises publiques faisaient partie intégrante du budget de l'État, plus de la moitié des recettes budgétaires de ce dernier étant générées par les entreprises publiques à la fin des années 70. Le gouvernement a cessé de percevoir des dividendes des entreprises publiques en 1994 car leur rentabilité était si faible qu'il a été jugé préférable pour les entreprises publiques de conserver leurs bénéfices afin de pouvoir renforcer les incitations.

14. Les entreprises publiques des secteurs du tabac, de la pétrochimie, du charbon, de l'électricité et des télécommunications sont tenues de verser 10 % de leurs bénéfices bruts sous forme de dividendes. S'agissant des entreprises publiques des secteurs de l'acier, du transport, de l'électronique et du commerce de détail, ce chiffre est abaissé à 5 %, tandis que les entreprises publiques du secteur de la défense et les institutions publiques de recherche-développement continueront d'être exemptées du versement de tout dividende.
15. Le contrôle des prix est régi par la loi sur les prix et est appliqué par la CEDR au niveau central et par le Bureau des prix des produits de base à l'échelon des provinces. Les prix officiels sont des prix fixes, tandis que les prix recommandés par les autorités prennent en général la forme de prix de base assortis d'une fourchette de variation possible. En 2006, 4.7 % de la totalité des biens vendus au détail étaient soumis au contrôle des prix.
16. Jusqu'à 2005, les deux tiers environ des actions sur les marchés des actions chinois étaient non négociables. Ces actions non négociables peuvent toutefois être échangées en dehors du marché de plusieurs manières, et notamment dans le cadre d'une vente convenue, d'une prise de contrôle indirecte, d'un transfert opéré librement ou sur décision de justice, ou encore s'il s'agit d'actions attribuées (Matlin, 2007). Toute transaction portant sur des actions non négociables est soumise à l'approbation de la SASAC.
17. Les détails de cette fusion ont été laissés à la discrétion des entreprises, sous réserve qu'ils soient approuvés par deux tiers des porteurs d'actions négociables et non négociables. Ces mesures prévoyaient en général une indemnisation des porteurs d'actions négociables par les titulaires d'actions non négociables afin de compenser l'impact négatif de l'arrivée massive d'actions sur les cours. Un consensus s'est dégagé, selon lequel les porteurs d'actions échangeables recevraient une prime d'une valeur équivalente à 30 % de leur participation, souvent payée sous forme d'actions.
18. Cela n'a pas toujours été vrai, et il est arrivé dans le passé que certaines entreprises privées s'avèrent incapables de gérer des entreprises publiques complexes et de grande taille. Par exemple, D'Long Group a fait l'acquisition de quatre entreprises publiques cotées à partir de la fin des années 90. Suite au durcissement de la politique monétaire intervenu début 2004, le groupe a été écrasé par le poids d'un endettement excessif, laissant derrière lui des dettes atteignant 10 milliards de CNY environ.
19. Les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, qui évaluent également les charges administratives concernant la création d'entreprises, confirment cette idée et classent la Chine en 151^e position sur 181 pays en 2009 en termes de facilité de création d'entreprise – soit un recul de 11 places par rapport à 2008.
20. Il est à noter, toutefois, que la « loi sur la législation » prévoit effectivement un processus législatif plus transparent qui laisse une place plus importante à la consultation.
21. Voir OCDE (2009) pour une étude détaillée de la loi antimonopole.
22. L'impact négatif des obstacles à l'IDE dans les secteurs des services en Chine est classique, et les travaux empiriques menés dans divers pays développés et en développement démontrent à cet égard une forte corrélation négative entre les indicateurs des obstacles à l'IDE liés aux politiques publiques et les entrées d'IDE (Golub, 2009).
23. China Post Group Corporation a été officiellement créée en janvier 2007 à l'occasion d'une importante réforme visant à séparer les fonctions de l'État en tant que propriétaire et en tant que responsable de l'élaboration des politiques.
24. Les sociétés à capitaux étrangers et les fonds communs de placement ne sont toujours pas autorisés à créer des filiales à part entière, et leur participation maximale dans une entreprise commune ou une entreprise nationale est soumise à certains plafonds (chapitre 3).

Bibliographie

- Ahn, J. et D. Cogman (2007), « A Quiet Revolution in China's Capital Markets », *Perspectives on Corporate Finance and Strategy*, McKinsey&Company.
- AIE (2006), *China's Power Sector Reforms: Where to Next*, Paris.
- Banque mondiale (2007), *Foreign Capital Utilisation in China: Prospects and Future Strategy*, Bureau de la Banque mondiale à Pékin.
- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2009*, Washington DC.
- Brandt, L. et T. Rawski (2008), « China's Great Economic Transformation », Chapitre 1 dans L. Brandt et T. Rawski (dir. pub.), *China's Great Economic Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Chow, G. (2008), « Another Look at the Rate of Increase in TFP in China », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 6, n° 2.
- Conway, P., R. Herd, T. Chalaux, P. He et J. Yu (2010), « Product Market Regulation and Competition in China », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Dollar, D. et S. Wei (2007), « Das (wasted) Kapital: Firm Ownership and Investment Efficiency in China », *Document de travail du FMI*, WP/07/9.
- Dougherty, S., R. Herd et P. He (2007), « Has a Private Sector Emerged in China's Industry? Evidence from a Quarter of a Million Chinese Firms », *China Economic Review*, vol. 18, n° 3.
- Fan, G., D. Perkins, et L. Sabin (1997), « People's Republic of China: Economic Performance and Prospects », *Asian Development Review*, vol. 15, n° 2.
- Golub, S. (2009), « Openness to Foreign Direct Investment in Services: An International Comparative Analysis », *World Economy*, vol. 32, n° 8.
- Hu, R. (2007), « Governance of State Controlled Listed Companies in China: the Current Situation and Policy Suggestions », Présentation dans le cadre du troisième dialogue OCDE-Chine sur les politiques à suivre en matière de gouvernement d'entreprise, Shanghai, mars.
- Kikeri, S. et J. Nellis (2004), « An Assessment of Privatization », *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n° 1.
- Mattlin, M. (2007), « The Chinese Government's New Approach to Ownership and Financial Control of Strategic State-Owned Enterprises », *BOFIT Discussion Paper 10.2007*, Banque de Finlande.
- Meggison, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « L'influence des politiques sur les échanges et l'investissement direct étranger », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36.
- OCDE (2003), *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2005*, Paris.
- OCDE (2005b), *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Chine 2008 : Promouvoir un comportement responsable des entreprises*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Chine 2009 : Définir la frontière entre le marché et l'État*, OCDE, Paris.
- Perkins, D. et T. Rawski (2008), « Forecasting China's Economic Growth to 2025 », dans L. Brandt et T. Rawski (dir. pub.), *China's Great Economic Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawski, T. (2008), « Can China Sustain Rapid Growth Despite Flawed Institutions? », document présenté lors du sixième « International Symposium of the Center for China-US Cooperation » de Denver, les 30 et 31 mai.
- Rawski, E. et T. Rawski (2008), « China's Economic Development and Global Interactions in the Long Run », document élaboré en vue de la conférence Harvard-Hitotsubashi-Warwick, « Economic Change Around The Indian Ocean in the Very Long Run », Venise, 22-24 juillet 2008, version du 24 juin.
- Wang, Y. et Y. Yao (2001), « Sources of China's Economic Growth, 1952-99: Incorporating Human Capital Accumulation », *Policy Research Working Papers n° 2650*, Banque mondiale.
- Wong, C. (1986), « Ownership and Control in Chinese Industry: The Maoist Legacy and Prospects for the 1980s », dans Joint Economic Committee, Congrès des États-Unis, *China's Economy Looks Towards the Year 2000*, vol. 1, Washington DC.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, Paris.
- Wu, Y. (2008), « The Role of Productivity in China's Growth: New Estimates », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 6, n° 2.
- Zheng J., A. Bigsten et A. Hu (2009), « Can China's Growth be Sustained? A Productivity Perspective », *World Development*, vol. 37, n° 4.

Chapitre 5

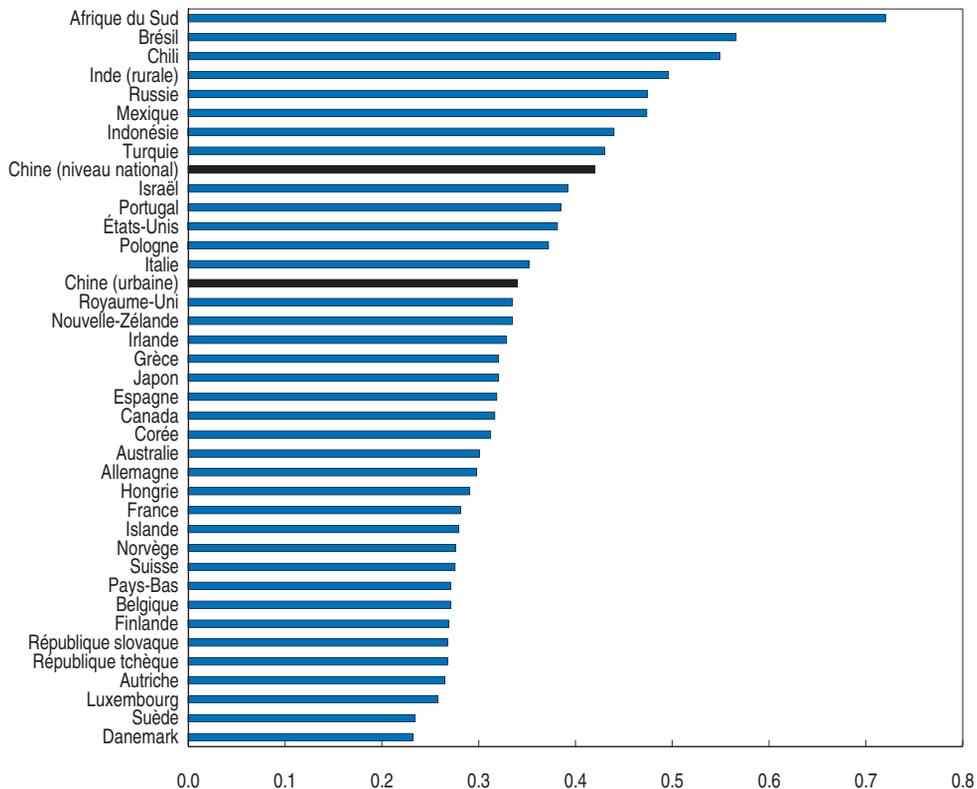
Une pause dans le creusement des inégalités?

Ces dernières années, la volonté d'endiguer l'accroissement des inégalités, qui tendaient à se creuser depuis les années 80, a pris une place grandissante dans les grandes orientations chinoises. L'action publique s'est traduite par des mesures de développement régional et des réformes de divers aspects du filet de sécurité sociale au sens large. La stratégie de mise en valeur de l'Ouest a visé à réduire l'écart de revenu entre cette partie du pays peu peuplée et insuffisamment développée et l'Est plus prospère où la croissance est plus rapide. Toutefois, les dépenses ont, pour l'essentiel, privilégié les grands projets à forte intensité de capital par rapport à l'éducation et à d'autres préoccupations sociales. Un recentrage sur l'éducation contribuerait à réduire les disparités en termes de revenu, celui-ci étant largement déterminé par le capital humain. Les politiques menées par le gouvernement pour améliorer la situation des campagnes dans tout le pays ont veillé à alléger sensiblement le poids des impôts et prélèvements régressifs. L'aide sociale a également évolué : une garantie de minimum vital a été instaurée dans les zones urbaines puis, il y a peu, dans les zones rurales, sans pour autant faire véritablement reculer la pauvreté, ne serait-ce qu'en raison de ses modalités administratives. Par ailleurs, le financement de cette garantie de minimum vital devrait reposer davantage sur la solidarité nationale, et une coordination plus étroite s'impose avec l'attribution d'autres prestations sociales. D'après un ensemble de nouveaux indicateurs nationaux, conçus à partir de données d'enquêtes sur les ménages, les inégalités globales n'augmentent plus depuis quelques années; peut-être même ont-elles diminué. Il ressort d'autres mesures des inégalités de revenu entre provinces que si les migrations entrent en ligne de compte, le fossé est nettement moins grand, et tend à se combler quelque peu. Les inégalités géographiques n'en restent pas moins très fortes par rapport aux normes internationales. Le phénomène s'explique par des différences plus intraprovinciales qu'interprovinciales, et renvoie à une segmentation du marché du travail persistante, bien qu'elle aille en s'estompant.

Les inégalités se sont rapidement creusées en Chine jusqu'en 2005 environ, pour atteindre les mêmes niveaux qu'aux États-Unis (graphique 5.1). Aussi la politique gouvernementale veille-t-elle davantage depuis quelques années à endiguer le mouvement. Le 11^e plan quinquennal tient compte de cette nouvelle préoccupation en maintenant en bonne place le développement régional. Parallèlement, plusieurs réformes ont été lancées pour améliorer divers aspects de la sécurité sociale au sens large. Le présent chapitre passe en revue les politiques de développement régional et leurs effets sur les inégalités spatiales, puis la manière dont l'aide sociale a évolué dans une optique de réduction des inégalités entre les ménages. Suit une nouvelle série d'indicateurs rendant compte de l'ampleur des inégalités de revenu à l'échelle nationale, qui laissent penser qu'à certains égards les inégalités ont peut-être cessé d'augmenter ces derniers temps.

Graphique 5.1. Comparaison internationale des inégalités

Indice d'inégalité de Gini, d'après le revenu des ménages par habitant corrigé de la taille des ménages (sauf pour les pays non membres de l'OCDE, où le revenu des ménages est mesuré par habitant)
Milieu des années 2000 pour les pays de l'OCDE, 2007 pour les non-membres



Source : Membres de l'OCDE : questionnaire de l'OCDE sur la distribution des revenus; Chine : estimations de l'OCDE; Inde : Azam et Shari (2009); Afrique du Sud : Bhorat et al. (2009); Brésil : Paes de Barros (2007); Russie : Kislitsyna (2008); Indonésie : Suryadarma et al. (2006); Israël et Chili : *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778234435825>

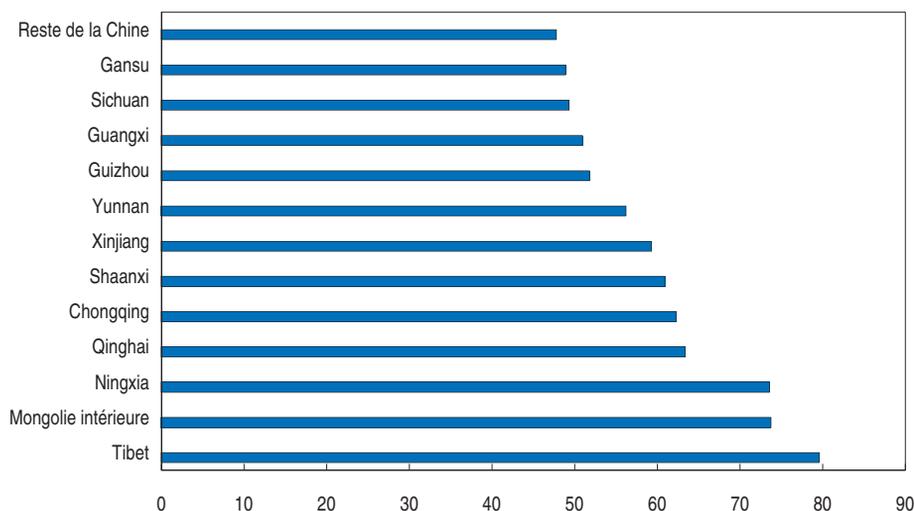
Politiques de développement régional

La mise en valeur de l'Ouest est à la pointe des efforts de développement régional, même si d'autres plans sont également en place pour le Centre et le Nord-Est du pays, qui ont pâti de la priorité donnée au secteur étatique de l'industrie lourde. Cette stratégie a été instaurée au début du 10^e quinquennal, en vue de réduire les écarts de revenu entre la partie Ouest du pays, peu peuplée et insuffisamment développée, et l'Est plus prospère où la croissance est plus rapide. Dans le cadre du 10^e plan quinquennal, les principaux objectifs étaient les suivants : améliorer les infrastructures de communication et de conservation des ressources en eau; renforcer la protection de l'environnement; adapter la structure industrielle et promouvoir des pôles de croissance; et pousser plus avant les réformes et l'ouverture en attirant les fonds d'entreprises chinoises et internationales.

Si la stratégie vise avant tout à faire reculer la pauvreté, les dépenses ont été principalement axées sur de grands projets à forte intensité de capital destinés à abaisser le coût de livraison à l'Est des ressources de l'Ouest. Les réserves prouvées de plus de 20 types de ressources minérales, sur les 45 que compte la région, dépassent 50 % du total national. Les investissements réalisés au titre de la stratégie de mise en valeur de l'Ouest pendant la période couverte par le 10^e plan quinquennal (2001-05) ont globalement représenté 1.4 % du PIB national. Les projets bénéficiaires ont été au nombre de 70. Les plus importants, qui ont absorbé plus d'un tiers de l'ensemble des dépenses, ont été le gazoduc Ouest-Est, un projet comparable de transport d'électricité et la ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet (Zhang, 2005). Malgré l'ouverture des nouvelles lignes de chemin de fer et autoroutes, la part de l'Ouest dans le stock de grandes infrastructures de transport a baissé dans ces deux domaines (exception faite du Tibet, pour lequel les données font défaut). Toutefois, l'amélioration notable de la qualité des routes les plus médiocres, conjuguée aux projets énergétiques, a contribué à faire passer la formation brute de capital fixe à plus de la moitié du produit régional à la fin du 10^e plan quinquennal. En 2007, celle-ci représentait 57 %, soit dix points de pourcentage de plus que dans le reste du pays, et dépassait 70 % dans trois régions autonomes de l'Ouest (graphique 5.2).

Graphique 5.2. **Part des investissements dans l'Ouest**

Formation brute de capital fixe, rapportée au produit régional, en 2007



Source : Annuaire statistique de la Chine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778252486347>

Pour l'instant, ces niveaux élevés d'investissement ont un impact limité sur l'économie locale car la capacité d'approvisionnement est insuffisante dans cette partie du pays. La base industrielle des provinces et régions autonomes de l'Ouest laisse à désirer et ressent encore le contrecoup des décisions prises à l'époque de la planification centrale. Pour une bonne part, les moyens directement nécessaires aux projets d'investissement doivent provenir du reste du pays. En conséquence, les importations dépassent de 11 % les exportations dans le produit régional de l'Ouest¹.

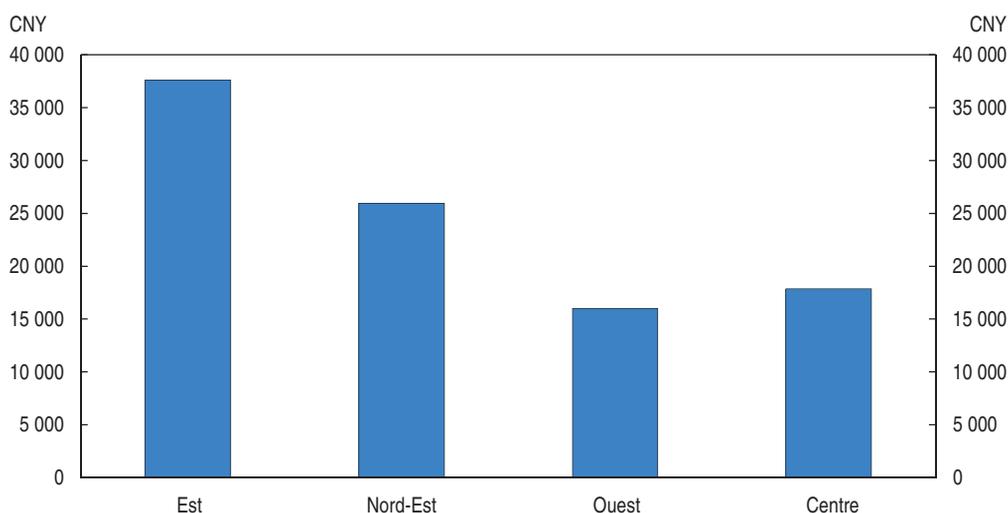
L'incapacité de fournir des produits à la mesure de l'expansion des investissements tient apparemment au rôle limité des mécanismes du marché dans les zones considérées. Dans l'Ouest, par rapport au reste du pays, les entreprises d'État représentent près du double de la part de la valeur ajoutée industrielle. Dans le Xinjiang, leur part dans la valeur ajoutée industrielle frôle même 90 %. L'administration d'une partie de cette région autonome relève du Corps de production et de construction du Xinjiang (Bingtuan), qui a pour mission de promouvoir la stabilité dans l'espace frontalier. Le Bingtuan se substitue au gouvernement de la région autonome dans des domaines tels que l'éducation, la santé et l'administration ordinaire. Plus généralement, la réglementation est plus rigoureuse à l'Ouest, et les instances locales n'ont pas suivi autant qu'ailleurs l'orientation de l'économie par le marché (Monash, 2003).

Depuis dix ans, la politique gouvernementale s'attache surtout à ouvrir l'Ouest aux entreprises étrangères et à stimuler les exportations de cette partie du pays. Diverses incitations fiscales ont été instaurées. Durant la période 2001-05, elles ont sans doute favorisé l'essor de l'investissement direct étranger (IDE) dans l'Ouest pour l'amener au même rythme que dans le reste de la Chine. Toutefois, à 1.6 % en 2008, l'IDE rapporté au produit régional dépasse tout juste un tiers du niveau affiché dans le reste du pays, bien qu'il ne s'écarte guère des chiffres observés dans d'autres pays en développement aux niveaux de revenu comparables. Les investissements sont majoritairement financés par des transferts budgétaires aux entreprises d'État.

Dans un premier temps, l'augmentation rapide des investissements n'a guère dynamisé le taux de croissance de l'Ouest, même si l'écart s'est réduit avec le reste du pays. Durant la période couverte par le 9^e plan quinquennal, le PIB et le PIB par habitant ont beaucoup moins progressé dans l'Ouest. Si l'écart a sensiblement diminué à la faveur du 10^e plan, ce phénomène s'explique uniquement par un ralentissement dans le reste du pays et, dans une large mesure, par une croissance extrêmement rapide des activités extractives en Mongolie intérieure – ailleurs dans la région, par rapport au reste du pays, la croissance du PIB a été inférieure d'un point de pourcentage environ. En outre, les chiffres du PIB des quatre grandes régions de Chine demeurent très disparates (graphique 5.3). Toutefois, en 2009, par suite de la contraction du commerce mondial et de l'impulsion donnée à l'amélioration des infrastructures dans les régions de l'intérieur, la croissance a été plus rapide dans les régions de l'Ouest que dans les régions côtières. Cinq des six provinces ayant affiché le taux de croissance du PIB le plus élevé pendant les trois premiers trimestres de 2009 étaient situées dans l'ouest du pays. Pendant cette période, la production de l'industrie manufacturière, du secteur minier et de la construction a augmenté de plus de 15 % dans les provinces de Chongqing, de la Mongolie intérieure, du Guangxi et du Sichuan. En revanche, la production de ces secteurs dans les provinces de Guangdong, Shanghai et Zhejiang a été inférieure à 7 %, et la production du secteur secondaire a baissé à Shanghai. Cette réorientation de la production s'est traduite par une nette progression du flux de travailleurs migrants vers l'Ouest (chapitre 6).

Graphique 5.3. PIB par habitant dans les grandes régions de Chine

En CNY, 2008



Source : Annuaire statistique de la Chine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778315334768>

La stratégie de mise en valeur de l'Ouest étant axée sur les investissements, les montants consacrés aux objectifs sociaux ont représenté une faible part du total des dépenses. Les dépenses sociales n'entrent pas dans cette stratégie, et dépendent surtout de financements locaux, ce qui réduit d'autant l'influence de la politique nationale sur les résultats. Le poids des investissements physiques n'a, semble-t-il, pas nettement évolué ces dernières années : en 2008, une nouvelle tranche de projets a été annoncée, représentant 9 % du PIB dans les provinces et régions autonomes de l'Ouest et portant intégralement sur des voies ferrées, routes, aéroports et autres chantiers pour acheminer des matières premières à l'Est.

Dans le cadre du 10^e plan quinquennal, les fonds publics alloués à l'éducation dans l'Ouest ont augmenté de 0,05 % seulement du PIB national. En 2005, par enfant, ils ne représentaient que la moitié des montants dépensés dans les zones côtières (sauf Pékin, Shanghai et Tianjin, où les dépenses d'éducation sont pour une bonne part prises en charge au niveau national). Par ailleurs, les revenus étant moins élevés, les dépenses privées d'éducation sont aussi bien plus faibles². On manque d'informations chiffrées sur les dépenses réalisées depuis 2005. Toutefois, le gouvernement a entrepris de supprimer les frais de scolarité pour l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire en 2006, puis étendu cette mesure à l'ensemble du pays en mars 2008, si bien qu'en 2009, la quasi-totalité des districts, sauf 27 d'entre eux (sur 2 859) étaient à même d'assurer gratuitement neuf années d'enseignement (Sun, 2009). Toutefois, des griefs ont été rapportés concernant la perception, en toute illégalité, de frais non autorisés, voire une sélection par les tarifs (CEDR, 2007).

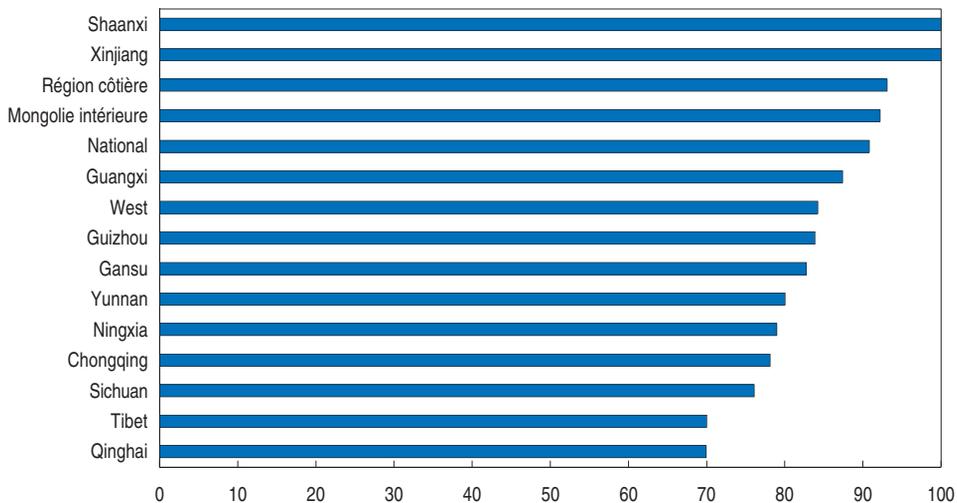
L'insuffisance des dépenses publiques d'éducation dans l'Ouest est telle qu'une augmentation de 0,6 % du PIB national serait indispensable pour amener les fonds alloués par élève au même niveau que dans les zones côtières. Il faudrait encore y ajouter 0,5 % du PIB pour combler l'écart en termes de dépenses privées d'éducation. Autrement dit, l'apport supplémentaire requis au total pour aligner les dépenses sur celles des zones côtières devrait être du même ordre que les efforts infrastructurels de mise en valeur de l'Ouest.

Malgré les faibles montants alloués, en 2005 la scolarisation dans le primaire était presque universelle dans l'Ouest, mais le taux de passage au niveau d'enseignement suivant restait plus faible que dans le reste du pays (graphique 5.4). L'écart est plus marqué dans le deuxième cycle du secondaire, bien qu'il soit difficilement quantifiable car nombreux sont les jeunes de 18 ans qui ont déjà migré vers des provinces plus prospères [par « provinces », on entendra également ci-après les municipalités relevant du gouvernement central et les régions autonomes].

Les différences de qualité de l'enseignement entre provinces constituent un autre sujet de préoccupation. Elles sont manifestement liées aux qualifications des enseignants. Dans l'Ouest, les personnes qui enseignent dans le premier cycle du secondaire sont rarement passées par l'université; 20 % seulement ont reçu une formation de pré-licence, contre 75 % à Pékin. Plus généralement, la même tendance se dessine entre établissements urbains et ruraux, la part des enseignants du premier cycle hautement qualifiés étant deux fois moins grande dans les campagnes que dans les villes. Les fonds publics alloués à l'enseignement ont eu des effets redistributifs relativement faibles. Entre 1994 et 2001, quatre cinquièmes du financement de la scolarité obligatoire ont été assurés à l'échelon le plus bas de l'administration. Par conséquent, les zones pauvres ne peuvent s'offrir que des écoles de qualité médiocre (PNUD, 2008). Au demeurant, quatre cinquièmes des écoles primaires et des établissements d'enseignement secondaire du premier cycle étaient endettés en 2003 (Cour des comptes chinoise, 2004).

Graphique 5.4. Taux d'achèvement du premier cycle de l'enseignement secondaire, pour différents découpages territoriaux

Élèves ayant achevé le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire, en % d'une cohorte de 14 ans, en 2005



Source : Bureau national des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778321852264>

Politiques en faveur des zones rurales

Pendant la période couverte par le 10^e plan quinquennal, les dispositions prises par le gouvernement pour améliorer la situation dans les campagnes ont été axées sur la réforme fiscale. Les impôts y sont les mêmes qu'en ville mais, compte tenu du niveau bien inférieur des revenus, peu de résidents ruraux paient un impôt sur le revenu. En revanche, jusqu'au début des années 2000, les ménages ruraux étaient assujettis à une série d'impôts et

prélèvements. L'impôt agricole occupait la plus large part, et s'apparentait à une taxe foncière. Son calcul était fondé sur la production imputée de grains de chaque parcelle exploitée par la famille. S'ajoutaient un certain nombre d'impôts *de facto* appliqués par l'administration des bourgs, mais les principaux prélèvements étaient effectués au niveau du village, et entraient pour 40 à 50 % dans les recettes fiscales locales. En 2000, ces impôts et prélèvements représentaient en moyenne 13 à 15 % du revenu rural moyen (Lin et Tao, 2002). Étant donné le taux uniforme de beaucoup d'entre eux, ils avaient un caractère régressif et absorbaient 17.3 % du revenu des paysans du premier quintile, contre 3.7 % seulement pour le dernier (Tao et Qin, 2007). Ces impôts et prélèvements agricoles ont été abolis dans le cadre du 10^e plan quinquennal. En 2004, après une baisse substantielle, les impôts ne correspondaient plus qu'à 5 % du revenu. En outre, ils étaient devenus beaucoup moins régressifs. Enfin, la suppression de tous les impôts et prélèvements est intervenue le 1^{er} janvier 2006. Des mesures ont été adoptées afin que les autorités locales disposent de ressources suffisantes pour assurer des niveaux de services inchangés (Yip *et al.*, 2007).

Parallèlement, le gouvernement central a dressé un inventaire précis des villages et districts démunis (20 % environ du total national dans l'un et l'autre cas) et instauré des programmes pour leur venir en aide. Depuis 2000, les plus importants ont consisté : à apporter un soutien systématique aux villages pauvres répertoriés ; à maintenir la main-d'œuvre sur place dans les districts pauvres et, dans les régions développées, à aider les habitants à trouver un emploi ; à favoriser l'agriculture et l'industrie dans les régions pauvres et à améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire dans les zones démunies. Les dépenses engagées ont été relativement limitées, en moyenne moins de 0.1 % du PIB par an. Toutefois, certains éléments montrent qu'entre 2000 et 2006, le revenu a augmenté chaque année de 2 % de plus dans les villages pauvres répertoriés que dans tous les villages confondus (Xu, 2008).

Mesures prises par le gouvernement pour réduire les inégalités de revenu des ménages

Aide sociale

Jusqu'à une date récente, l'aide sociale ne relevait pas d'un système centralisé. En ville, elle passait par l'employeur – entreprise d'État, unité collective ou administration publique. Toute personne recrutée restait attachée à cet employeur, qui lui assurait une retraite et une protection contre les aléas de la vie. À la campagne, on s'en remettait avant tout à la solidarité familiale. Si une personne ne pouvait compter sur l'aide de la famille, la collectivité villageoise prenait le relais en puisant dans ses revenus ou réserves.

L'évolution vers l'économie de marché a considérablement perturbé ces formes d'organisation. Dans les zones urbaines, les entreprises ont commencé à licencier et n'ont pas pu continuer à payer les travailleurs dont elles n'avaient plus besoin. Dans les zones rurales, la fin de la production collective et le passage à l'agriculture individuelle ont fait disparaître la principale source de revenu au niveau local. Le village restait néanmoins tenu de prendre en charge l'habillement, le logement, les soins médicaux et les obsèques (les « cinq garanties ») des orphelins, handicapés, personnes âgées sans enfant et autres habitants que leur famille ne pouvait faire vivre. La seule solution consistait alors à financer ces garanties en imposant des redevances aux paysans du village.

Un nouveau système d'aide sociale a été progressivement instauré, à savoir la garantie de minimum vital (tableau 5.1). Les autorités locales fixent le coût du minimum vital correspondant aux produits strictement indispensables. Ce coût varie d'un endroit à l'autre dans le pays, selon les prix pratiqués localement et les gains ou revenus des ménages. Le coût du minimum vital détermine le seuil de revenu ouvrant droit à la prestation. Il s'agit d'un versement complémentaire comblant la différence entre le revenu perçu et le seuil en question. Les bénéficiaires peuvent aussi prétendre à plusieurs autres prestations de santé et d'éducation.

Le système a d'abord été lancé à Shanghai au début des années 90. D'autres provinces et villes ont suivi si bien qu'en 1997, alors qu'il était en vigueur dans 26 villes, le Conseil des affaires d'État a autorisé la mise en place de programmes de portée nationale dont il a formulé les règles indispensables en 1999. L'instauration du système dans les villes a permis aux entreprises d'État de transférer aux autorités locales le coût de l'aide aux effectifs surnuméraires. Entre 1999 et 2002, le nombre d'ayants droit est passé de 0.5 à 21 millions, pour se stabiliser plus ou moins ensuite, bien qu'il ait augmenté parallèlement au récent ralentissement économique³. Certaines villes plus riches ont étendu la couverture aux personnes qui dépassent tout juste le seuil de revenu mais sont en butte à des difficultés particulières. La prestation accordée représente à peine 10 % du revenu par habitant à l'échelle locale. En conséquence, compte tenu par ailleurs du taux peu élevé de couverture, l'impact sur les revenus globaux des familles s'avère faible et le coût total supportable, à 0.13 % du PIB national.

Certaines initiatives ont été prises pour créer un système d'aide sociale dans les campagnes, mais elles peinent à se concrétiser. Une étude pilote portant sur le Guangxi et le

Tableau 5.1. **Caractéristiques du système de garantie de minimum vital**

	2005	2006	2007	2008
Montant, en % du revenu disponible de la zone				
Seuil de revenu déterminant l'admissibilité				
Zone urbaine	17.8	17.7	15.9	15.5
Zone rurale	28.0	23.7	20.3	20.7
Prestation moyenne				
Zone urbaine	8.3	8.5	8.9	10.4
Zone rurale	14.0	11.5	10.7	12.4
Revenu moyen des bénéficiaires avant la prestation				
Zone urbaine	9.6	9.2	7.0	5.2
Zone rurale	14.0	12.2	9.6	8.4
Bénéficiaires, en % de la population de la zone				
Taux de couverture du système				
Zone urbaine	4.0	3.9	3.8	3.9
Zone rurale	0.8	3.1	3.8	6.7
% du revenu total des ménages dans la zone				
Importance des versements aux ménages				
Zone urbaine	0.33	0.33	0.34	0.40
Zone rurale	0.19	0.21	0.53	0.99
% du PIB				
Dépenses publiques liées à la garantie de minimum vital				
Zone urbaine	0.11	0.11	0.10	0.13
Zone rurale	0.02	0.03	0.06	0.11
Total	0.13	0.13	0.16	0.24

Source : Ministère des Affaires civiles (2009); He et al. (à paraître).

Shanxi a donné lieu à un programme national de garantie de minimum vital en milieu rural. En 1999, 11 provinces assuraient une prestation de ce type dans toutes les villes au niveau du district, tandis que huit provinces l'avaient mise en place dans plus de la moitié des cas. En 2000, 3.2 millions de résidents ruraux en bénéficiaient (Zhang et Guan, 2003). En 2003, le gouvernement a mis en garde contre l'extension du programme aux districts pauvres et lancé pour ceux-ci une formule spéciale (aide aux ménages en grande difficulté) visant à porter secours temporairement aux ménages appauvris par une maladie grave ou la perte de main-d'œuvre familiale. Un nouveau changement est intervenu en 2007, lorsque le Conseil des affaires d'État a donné pour instruction à tous les districts ruraux d'instaurer une garantie de minimum vital pour la fin de l'année. Trois mois plus tard, 90 % des districts s'y étaient conformés. Le gouvernement central a débloqué un budget annuel de 3 milliards de CNY (0.01 % du PIB) pour faciliter la mise en œuvre du programme dans les districts les plus pauvres.

Les dépenses effectuées au titre de ce programme ont rapidement augmenté. En 2008, les prestations représentaient 1 % du revenu rural moyen – pratiquement deux fois plus que dans les zones urbaines. En effet, le seuil de revenu étant moins souvent atteint dans les zones rurales, la proportion de bénéficiaires est bien plus grande par rapport à la population qu'en ville. Toutefois, le montant absolu des prestations correspond à un tiers seulement de celui des zones urbaines, de sorte que le coût global du programme est relativement plus faible dans les campagnes.

Ce rapide déploiement est certes positif. Cependant, d'après des travaux sur l'efficacité de la garantie de minimum vital dans les zones urbaines, la conception et la mise en œuvre du système peuvent poser des problèmes. La prestation vise à combler l'écart par rapport au coût du minimum vital. Autrement dit, si tous les candidats répondant au critère percevaient le montant prévu, il ne devrait plus rester personne au-dessous du seuil après le paiement de la prestation. En fait, la proportion de pauvres diminue de 11 % seulement après le paiement de la prestation (Wang, 2007). La réduction est plus faible encore si le seuil de pauvreté est fixé à la moitié du revenu médian (tableau 5.2).

Tableau 5.2. **Recul de la pauvreté lié au programme de garantie de minimum vital**

	Seuil de pauvreté = coût de la vie minimum			Seuil de pauvreté = 50 % du revenu médian		
	Avant paiement de la prestation	Après paiement de la prestation	Réduction de la pauvreté	Avant paiement de la prestation	Après paiement de la prestation	Réduction de la pauvreté
	% de ménages au-dessous du seuil de pauvreté			% de ménages au-dessous du seuil de pauvreté		
Wuxi	6.3	5.9	6.5	15.4	15.0	2.7
Shenzhen	9.4	9.3	1.1	22.5	22.2	1.3
Zhuhai	20.3	17.9	11.9	27.8	26.8	3.6
Zigong	11.1	6.8	38.6	20.0	16.2	19.0
Daqing	15.0	15.0	0.0	25.0	25.0	0.0
Hegang	13.5	12.5	7.6	18.3	17.8	2.8
Liaoyuan	30.1	29.3	2.5	29.6	28.5	3.4
Fushun	19.8	16.1	18.8	23.8	20.4	14.1
Benxi	6.9	5.8	16.7	12.3	10.6	14.0
Jinzhou	11.4	8.5	25.0	17.7	16.3	8.0
Tongchuan	20.5	17.2	16.4	21.6	20.5	4.7
Baoji	9.9	7.8	20.5	16.7	15.9	4.6
Xiangfang	17.4	16.9	2.9	25.8	27.5	-6.9
Yichang	13.7	12.5	9.2	21.6	20.4	5.9
Moyenne	13.6	12.1	11.1	21.1	20.3	4.0

Source : Wang (2007).

Par ailleurs, l'enquête de 2004 sur l'emploi et la protection sociale en milieu urbain montre que d'importantes erreurs entachent l'allocation de la garantie de minimum vital : 40 % des bénéficiaires n'y ont pas droit, et 61 % des personnes qui peuvent y prétendre ne la perçoivent pas (Wang, 2007). L'incapacité de déterminer bon nombre de candidats tient peut-être au caractère intrusif des méthodes employées pour administrer le système, qui peuvent dissuader certaines personnes de faire une demande. Dans les villes, l'État délègue l'administration du système, pour l'essentiel, au comité de quartier. Toute demande de prestation doit recevoir l'aval du responsable de ce comité. Une visite est effectuée au domicile du candidat concerné, dont la famille et les voisins sont interrogés (Solinger, 2009). Le rapport établi par le conseil de quartier est ensuite transmis à l'administration du district ou de l'arrondissement pour approbation et paiement. À chaque étape, le dossier est rendu public. Le processus devrait éviter les fausses déclarations, mais il n'en est rien. Comme indiqué précédemment, l'acceptation du dossier donne droit, le cas échéant, à une dispense des frais de scolarité pour les enfants. Or jusqu'à cette année, chaque école affichait les noms des enfants bénéficiant d'une telle dispense parce qu'ils avaient des parents nécessiteux. Cette pratique a été abandonnée depuis.

Mesure des inégalités entre ménages

Les inégalités renvoient principalement à des disparités intra-régionales (OCDE, 2005), imputables pour une large part au différentiel de revenu rural-urbain (Li et Xu, 2008). Pour mesurer précisément ces différences à l'échelle nationale, il faut se référer à des données d'enquêtes auprès des ménages et employer une nouvelle méthodologie (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Estimation de la distribution continue des revenus en Chine

Les données publiées sur la répartition des revenus des ménages en Chine sont fragmentaires. Pour les zones urbaines, elles font seulement apparaître les revenus moyens dans la tranche inférieure de 5 à 10 % de la distribution, ainsi que les niveaux correspondant aux cinq quintiles. Pour les ménages ruraux, les données sont présentées différemment, et indiquent la proportion de personnes disposant d'un certain revenu nominal dans les différentes tranches. Or celles-ci ne sont pas souvent modifiées, malgré l'élévation générale des niveaux de prix. En outre, faute de présentation homogène, il est impossible de réunir les données rurales et urbaines pour obtenir une distribution des revenus à l'échelle nationale. C'est ainsi que le Bureau national des statistiques ne donne jamais de chiffres concernant la répartition des revenus sur l'ensemble du territoire.

Pour remédier à ces problèmes, Chotikapanich et al. (2007) ont mis au point une méthode permettant de transformer les distributions des revenus urbains et ruraux en une distribution continue unique. Leur méthode consiste à estimer les paramètres bêta selon la distribution de Weibull en regroupant les données qui correspondent respectivement aux zones urbaines et rurales. Les niveaux de revenus utilisés pour procéder aux estimations sont corrigés des indices, urbain et rural, des prix à la consommation. Ces auteurs ne présentent que des indices distincts pour les populations urbaines et rurales. Il s'agit ici de la répartition nationale. L'écart de niveaux de prix entre zones rurales et urbaines estimé par Brandt et Holz (2006) est pris en compte afin que les revenus mesurés de part et d'autre soient comparables en termes de pouvoir d'achat. Enfin, les deux distributions ont été réunies au moyen de séries de population, pour les zones urbaines et rurales, qui intègrent les changements de définition de ces catégories intervenus au fil des ans dans les recensements (Shen, 2006).

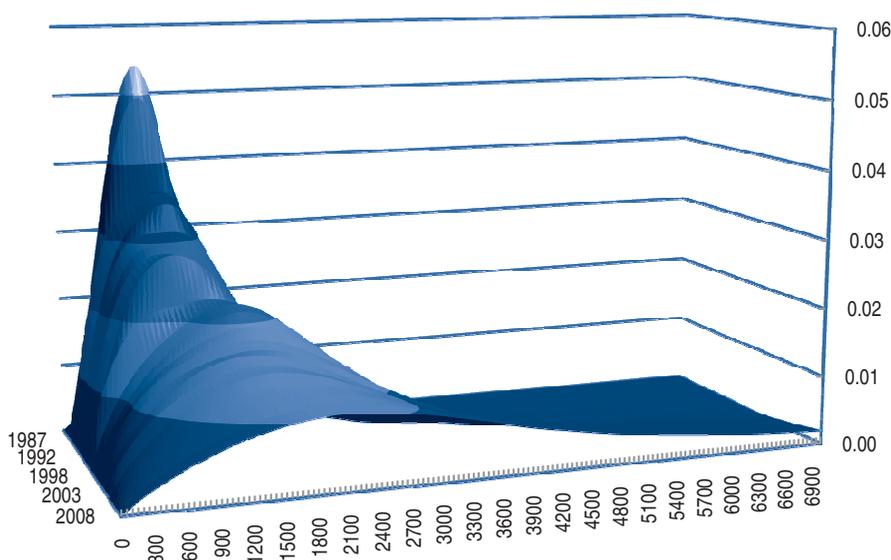
La disparité des revenus des ménages s'est d'autant plus fortement accentuée que le marché prenait plus de place dans l'économie. Avant le processus de libéralisation, la distribution était très resserrée (graphique 5.5). C'est dans les zones rurales qu'elle s'est modifiée en premier (graphique 5.6), dans le prolongement de la décollectivisation agricole du début des années 80. Dans les zones urbaines, le changement s'est amorcé plus tardivement, après 1990, à mesure que l'économie s'ouvrait au commerce extérieur et que le secteur étatique rétrécissait. L'éducation est devenue un atout, tandis que les emplois liés aux entreprises d'État à structure salariale égalitaire allaient en diminuant. Globalement, et à plus long terme, les inégalités initialement très peu marquées se sont à l'évidence creusées⁴.

Durant les années 90, le coefficient de Gini a commencé à augmenter en milieu rural, et plus encore en milieu urbain, de même qu'à l'échelle nationale. Toutefois, l'interprétation de ce type d'indicateur se complique depuis 2000 car la nature des enquêtes menées de part et d'autre évolue. L'enquête menée dans les campagnes a toujours cherché à comptabiliser dans le revenu des ménages ruraux celui des membres qui vivent et travaillent, au gré de migrations informelles, en dehors du village où ils sont enregistrés. Or il s'agit nécessairement d'informations indirectes. Depuis 2002, l'enquête urbaine fait intervenir une estimation directe du revenu des migrants ruraux non officiels, mais elle n'englobe qu'une petite partie de cette population « flottante ». D'où une augmentation des inégalités mesurées dans les zones urbaines et un double comptage au niveau national⁵.

Il n'en reste pas moins que ces nouvelles estimations de l'indice de Gini sont sensiblement inférieures aux évaluations antérieures des inégalités en Chine. En particulier, elles représentent un cinquième de moins que les chiffres obtenus par Ravallion et Chen (2007). Ces auteurs ont eu accès à des tableaux du Bureau national des statistiques qui, peut-être, expliquent en partie la différence. S'ajoute le fait que les prix ne sont pas ajustés de la même manière d'un endroit à l'autre. Ravallion et Chen calculent, pour chaque province, combien coûte un panier de produits alimentaires habituellement consommés par

Graphique 5.5. Distribution des revenus des ménages à l'échelle nationale

Probabilité que le revenu d'un ménage se trouve dans un intervalle de 50 CNY donné (prix urbains de 1990)

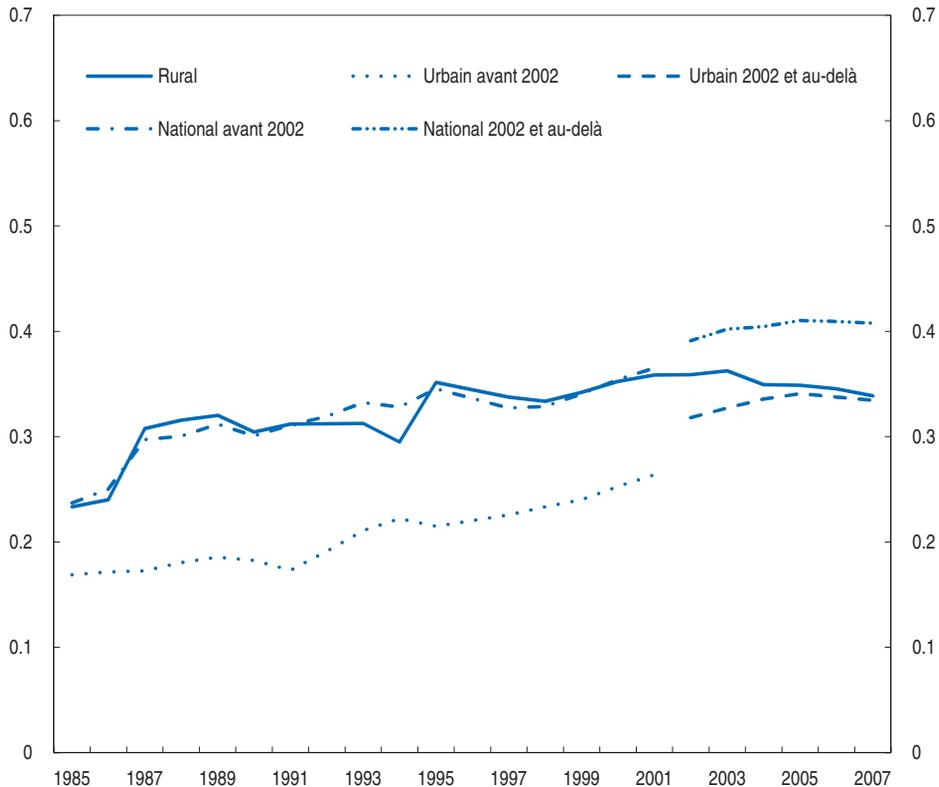


Source : Estimations de l'OCDE, selon la méthode de Chotikapanich et al. (2007) et les données émanant du Bureau national des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778348646572>

Graphique 5.6. Indices de Gini national, rural et urbain

D'après une estimation continue de la fonction de densité de probabilité, à partir de données groupées



Source : Estimations de l'OCDE, selon la méthode de Chotikapanich et al. (2007) et les données émanant du Bureau national des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778384414883>

les ménages dont le revenu se situe entre le 15^e et le 25^e centiles. Cette dépense est ensuite modulée en fonction de la consommation non alimentaire. Du seuil de pauvreté ainsi défini découle un coefficient d'ajustement des prix, faisant appel aux indices de prix rural et urbain de la province. Comme l'indiquent les auteurs, la démarche laisse à désirer lorsqu'il s'agit de calculer l'indice provincial du coût de la vie pour un ménage moyen. Les estimations présentées ici se réfèrent, au niveau de la province, à des indices de prix urbain et rural fondés sur les habitudes de consommation du ménage moyen (Brandt et Holz, 2006)⁶.

À en juger par certains éléments, la situation des ruraux pauvres, en termes relatifs, a empiré plus rapidement que ne le laissent supposer ces estimations de l'indice de Gini. L'indice d'inégalité d'Atkinson, qui accorde un poids plus important au revenu des pauvres (encadré 5.2), affiche jusqu'en 2004 une augmentation bien plus grande que l'indice de Gini (graphique 5.6). Après cette date, les diverses initiatives destinées à accroître les bas revenus dans les campagnes semblent avoir eu des effets, l'indice d'Atkinson ayant commencé à baisser plus que l'indice de Gini.

Bien que les inégalités se soient nettement creusées en vingt ans, surtout en ville, l'indice de Gini ne paraît pas très élevé par rapport aux normes internationales (graphique 5.1 ci-dessus). Dans l'ensemble, l'indice national place la Chine en meilleure position à cet égard que la plupart des grandes économies de marché émergentes. L'indice urbain est plus faible que dans un certain nombre de pays de l'OCDE, d'autant que les données chinoises sont mesurées par habitant alors que celles de l'OCDE procèdent par équivalence⁷.

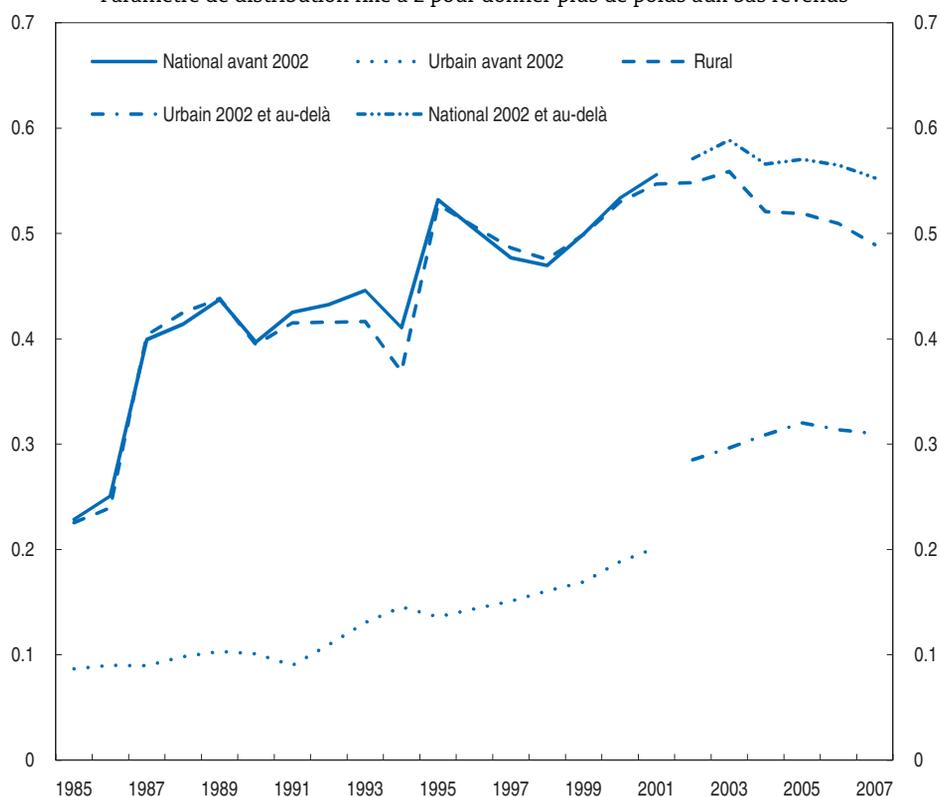
Encadré 5.2. **Indices d'inégalité**

On peut mesurer l'ampleur des inégalités en calculant divers indices. L'indice de Gini, tiré de fonctions cumulatives de densité (courbes de Lorenz), est le plus couramment utilisé dans les travaux sur la Chine. Il présente plusieurs inconvénients. Par exemple, les courbes correspondant à différentes années se croisent, ce qui rend tout classement impossible. Par ailleurs, il ne rend pas compte de l'importance accordée au revenu par la société à différents points de la distribution des revenus. Qui plus est, en pratique, Cowell (2008) a mis en évidence une sensibilité particulière de la mesure aux variations de revenu dans les catégories de revenu moyen. D'autres indices ont été proposés, notamment l'indice de Theil (moyenne des logarithmes des revenus relatifs, pondérée par la part des individus dans le total des revenus), la mesure de l'écart logarithmique moyen ou l'écart type d'une distribution des revenus par rapport à la médiane. Une autre méthode répandue consiste à comparer les revenus des plus nantis et ceux des plus démunis.

Pour pallier l'absence de fonction de bien-être sous-jacente, Atkinson (1970) a proposé une mesure qui fait explicitement entrer en ligne de compte la valeur attribuée par la société au revenu à différents points de la distribution des revenus. L'indice peut partir du principe que tous les revenus sont perçus comme étant égaux – auquel cas il équivaut à l'indice de Theil, et son calcul se fonde sur un paramètre de distribution fixé à zéro. On peut aussi choisir de donner plus de poids aux faibles revenus qu'aux revenus élevés. Cette solution correspond à l'idée généralement admise que l'utilité marginale du revenu diminue à mesure que le revenu augmente, autrement dit que le transfert d'une unité de revenu d'un ménage à haut revenu vers un ménage à bas revenu accroît le bien-être. En l'espèce, le paramètre d'aversion pour l'inégalité a été fixé à 2, bien qu'il ait pu être porté à 4 par d'autres analystes (United States Department of Commerce, 2000).

Graphique 5.7. **Indices des inégalités d'Atkinson national, rural et urbain**

Paramètre de distribution fixé à 2 pour donner plus de poids aux bas revenus



Source : Estimations de l'OCDE, selon la méthode de Chotikapanich et al. (2007) et les données émanant du Bureau national des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778423246667>

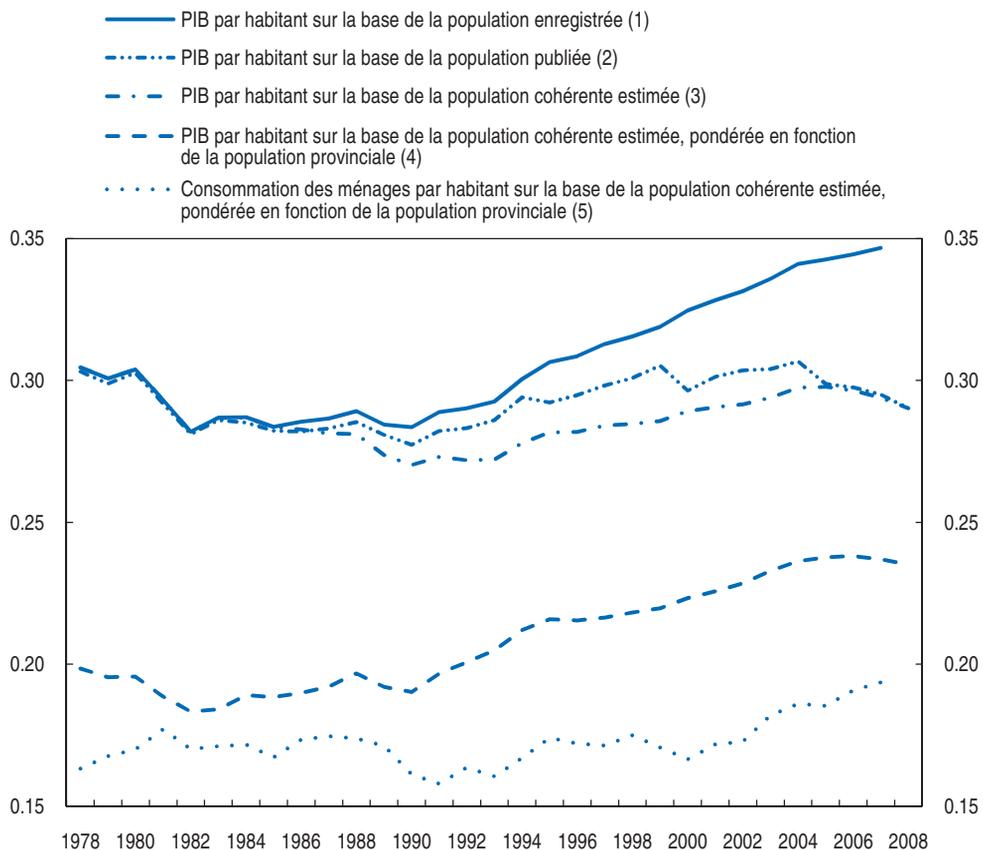
Mesure des inégalités spatiales

Mesure des inégalités entre provinces

Pour mesurer les inégalités régionales, le plus simple est de se référer à la population enregistrée. Les séries chronologiques cohérentes, disponibles pour l'échelon administratif le plus bas, permettent d'affiner l'analyse des inégalités jusqu'au niveau du bourg. Cette méthode, employée précédemment par les chercheurs chinois, met en évidence la persistance et l'accroissement des inégalités entre régions et entre provinces (voir notamment Li et Xu, 2008, et graphique 5.8, ligne 1). Elle fait cependant abstraction des mouvements de population à l'intérieur des provinces (Herd, 2010). D'après un rapprochement entre, d'une part, la population des provinces ressortant du recensement de 2005 et, d'autre part, les données d'enregistrement de la population, les migrations entre provinces concernent à peine plus de 30 millions d'habitants, alors que 140 millions de personnes ne vivent pas là où elles sont enregistrées. Le chiffre est donné en termes de stocks, et suppose un flux migratoire cumulé entre provinces représentant 2.4 % de la population depuis le milieu des années 80, lorsque de tels déplacements sont devenus possibles, soit un pourcentage qui n'a rien d'exceptionnel⁸.

Graphique 5.8. **Indices de Gini pour différentes mesures des inégalités interprovinciales**

PIB et consommation des ménages, par habitant



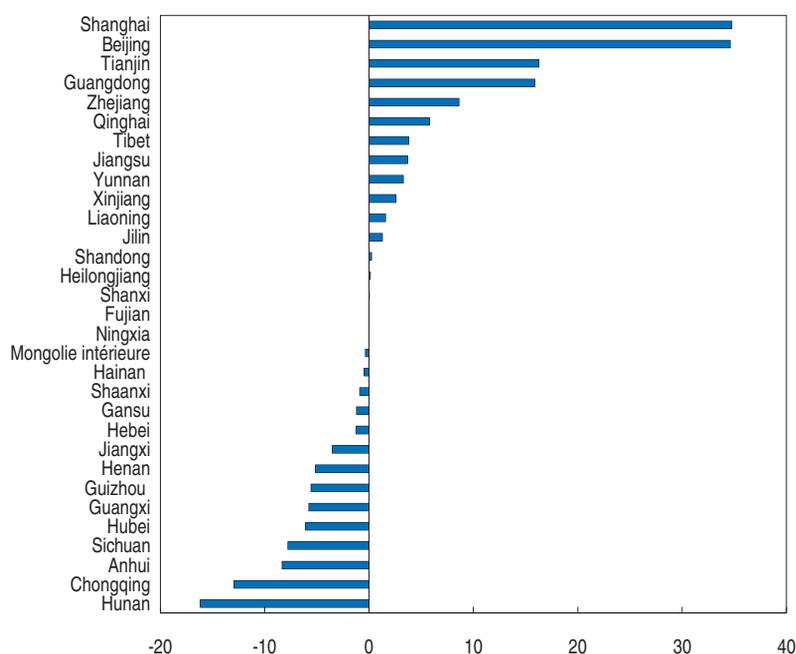
Source : Annuaire statistique de la Chine, Base de données CEIC et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778454437583>

Proportionnellement, c'est dans les trois premières zones de croissance de l'Est que l'afflux a été le plus important : Pékin/Tianjin, le grand Shanghai et la province du Guangdong (graphique 5.9). Les zones relativement pauvres de l'Ouest affichent aussi un solde migratoire positif. L'ampleur des programmes d'investissement visant la Mongolie intérieure, le Qinghai, le Tibet, le Yunnan et le Xinjiang, ainsi que les programmes incitant des Chinois d'ethnie Han à s'y installer, se sont traduits par de grands courants migratoires dans cette direction. Seules les provinces situées près du littoral (en particulier celles qui sont proches du Guangdong) ont perdu des résidents.

Graphique 5.9. Ampleur des mouvements migratoires entre provinces

Différence entre population effective et population enregistrée, en % de la population enregistrée, 2007



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778455174040>

La référence aux chiffres de population publiés, fondés sur le lieu de résidence effectif, réduit sensiblement l'ampleur du creusement des inégalités (graphique 5.8, ligne 2). Des ruptures sont cependant à signaler en 1995, 2000 et 2005, du fait que la définition de la résidence a été modifiée dans le recensement. On peut tenir compte de ces changements en faisant simplement l'hypothèse, certes quelque peu artificielle, que les migrations entre provinces ont suivi une progression linéaire et qu'elles étaient inexistantes au milieu des années 80, moment où la population a commencé à pouvoir se déplacer. Cette extrapolation a été réalisée au niveau provincial pour obtenir une série démographique révisée. Une fois encore, l'augmentation des inégalités interprovinciales en termes de PIB par habitant est moins importante (graphique 5.8, ligne 3). Par ailleurs, ces inégalités ont semble-t-il culminé vers 2004, puis diminué durant ces quatre dernières années. Sans doute l'explication tient-elle davantage au ralentissement de la croissance du revenu par habitant à Pékin et à Shanghai qu'à une accélération dans les provinces plus pauvres.

Toutefois, en mesurant les inégalités sans faire de distinction selon la taille des provinces, on fausse les résultats dès lors que l'examen porte sur l'individu, et non sur la province. En pondérant chaque province par sa population physiquement présente, tout en tenant compte du différentiel de prix interprovincial, on diminue manifestement l'ampleur des inégalités, ainsi que l'importance de la réduction des inégalités régionales intervenue dans les années 80 par suite des réformes agricoles de 1978 (graphique 5.8, ligne 4). Les inégalités s'accroissent après 1990, parallèlement à l'ouverture, pour baisser légèrement à partir de 2004. La plupart des études montrent que les inégalités interprovinciales proviennent surtout de l'intérieur des provinces, et correspondent à un clivage non seulement entre villes et campagnes, mais aussi entre zones urbaines (encadré 5.3).

Encadré 5.3. Les inégalités dans la province du Guangdong

Le Guangdong arrive en tête des provinces chinoises au plan économique. En 2007, son PIB, mesuré aux prix du marché, n'était dépassé que par celui de 13 pays membres de l'OCDE. C'est aussi une grande province d'immigration, notamment dans la zone du delta de la rivière des Perles. Au total, le Guangdong compte environ 13 millions de migrants venant du reste de la Chine – soit un peu plus de 40 % de la totalité des mouvements interprovinciaux. S'ajoutent les migrations internes : près d'un quart des personnes ayant un statut rural travaillent en dehors du bourg où elles sont enregistrées. En 2006, la population du delta de la rivière des Perles était pour moitié composée de migrants, dont les deux tiers vivaient à Shenzhen et à Dongguan. Le marché du travail a été exceptionnellement dynamique durant la période 2005-06, puisque l'emploi a progressé de près de 25 % dans le delta de la rivière des Perles.

Malgré cette vigueur du marché du travail, et la forte progression des salaires réels, les inégalités à l'intérieur de la province sont restées aussi marquées que dans l'ensemble de la Chine. Dans le secteur non agricole, la rémunération moyenne des travailleurs affichait en 2006 un coefficient de variation de 45 % d'une préfecture à l'autre, tandis que le ratio entre les rémunérations maximales et minimales dans ces circonscriptions était de plus de quatre en moyenne (tableau 5.3). Parmi les habitants enregistrés en tant que citoyens, les inégalités entre préfectures étaient plus marquées dans les unités publiques que dans les entreprises privées. La disparité des revenus moyens était particulièrement grande dans le secteur agricole, les revenus les plus élevés étant observés dans les zones caractérisées par les plus forts taux d'urbanisation.

Dans les économies de marché à haut revenu, l'ampleur des inégalités de revenu entre différentes zones géographiques est beaucoup moins grande. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, le coefficient de variation des rémunérations moyennes entre les principales régions était de 16 % seulement en 2007.

L'incidence des inégalités de revenu à l'intérieur du Guangdong laisse supposer que les écarts observés dans tout le pays tiennent non seulement à des facteurs économiques et à l'emplacement géographique, mais aussi à la segmentation du marché du travail en Chine (chapitre 6). Cette segmentation est plus nette pour les entreprises d'État, qui en général recrutent exclusivement des résidents urbains enregistrés localement. Dans les entreprises privées, qui font appel à des travailleurs migrants mobiles, le coefficient de variation des rémunérations est moins élevé. La dispersion des revenus est maximale dans le secteur agricole, car les travailleurs sont rattachés au lieu d'enregistrement de leurs terres.

Encadré 5.3. **Les inégalités dans la province du Guangdong (suite)**

Le gouvernement du Guangdong a quelque peu modifié les modalités du système d'enregistrement (*hukou*) dans la province. Dans beaucoup de villes, la distinction agricole/non agricole a été abolie, mais ce uniquement pour les titulaires d'un *hukou* local. La distinction selon la localité de délivrance du *hukou* est maintenue, et empêche de se réinstaller facilement ailleurs à titre permanent. En outre, les règles sont maintenant fixées ville par ville, et non en fonction d'un quota national comme dans les années 90. Dans la province du Guangdong, la ville de Shenzhen réserve l'attribution d'un *hukou* local à trois catégories : spécialistes ou titulaires de diplômes universitaires; grands investisseurs; et personnes réunissant les conditions prévues par certaines mesures nationales (Chan et Buckingham, 2008).

Tableau 5.3. **Rémunérations moyennes dans les préfectures du Guangdong**

	Moyenne salariat non agricole	Moyenne unités du secteur public, milieu urbain	Moyenne unités du secteur privé, milieu urbain	Moyenne salariat agricole	Taux d'urbanisation	Salariés non agricoles
	En USD par mois				%	En millions
Ensemble de la province	245	324	249	103	63	34.1
Guangzhou	411	521	307	180	82	4.9
Zhuhai	331	448	209	225	85	0.8
Shenzhen	324	516	327	424	100	5.7
Foshan	267	361	206	269	91	3.2
Zhongshan	238	411	199	193	84	1.7
Dongguan	235	433	241	128	85	3.7
Huizhou	234	254	166	118	61	1.5
Jiangmen	225	230	142	94	49	1.3
Shantou	214	240	178	65	70	1.1
Shaoguan	181	235	196	92	46	0.7
Zhanjiang	177	184	218	83	39	1.0
Heyuan	156	213	154	63	40	0.5
Yunfu	136	209	111	123	50	0.5
Chaozhou	130	135	126	67	63	0.8
Maoming	127	236	140	130	37	1.2
Zhaoqing	125	261	165	144	45	1.1
Shanwei	123	161	161	93	52	0.5
Yangjiang	118	191	121	119	44	0.7
Qingyuan	118	175	124	77	34	1.0
Jieyang	93	190	154	67	45	1.3
Meizhou	89	175	154	77	47	1.0
Médiane (simple)	193	275	181	135	60	1.6
Écart type	87	120	57	86	20	1.5
Coefficient de variation (%)	45	44	32	64	34	91
Ratio max./min.	4.6	3.8	3.0	6.7	2.9	12.7

Source : *Annuaire statistique du Guangdong (2007)*.

L'ampleur des inégalités interrégionales est également moins grande si on se réfère à la consommation et non au PIB par habitant. Le PIB par habitant est plus étroitement lié à la productivité et au taux d'activité qu'au revenu ou à la consommation. Pour de petites économies ouvertes telles que les provinces chinoises, les flux de revenus des facteurs et les paiements de transfert peuvent se traduire par un écart important entre la production et le revenu. En effet, les migrants envoient souvent une large part de leur revenu dans leur

province d'origine. Les inégalités géographiques sont donc beaucoup plus faibles pour la consommation que pour la production par habitant. Elles suivent cependant la même évolution dans le temps. La consommation par habitant (pondérée par la population de chaque province et compte tenu des écarts de prix d'une province à l'autre), caractérisée par une dispersion entre régions moins marquée que pour les autres mesures des inégalités, ne s'est cependant pas stabilisée comme elles à partir de 2004 (graphique 5.8, ligne 5).

Si les inégalités géographiques donnent des signes de stabilisation ou même de légère diminution depuis 2004, elles demeurent extrêmement fortes par rapport aux normes internationales. La zone OCDE affiche un indice de Gini régional médian de 0.14 pour le PIB par habitant, soit un chiffre bien inférieur à celui de la Chine. Les pays membres de l'OCDE, en majorité, sont peu étendus et se prêtent donc mieux à des comparaisons avec les provinces de Chine qu'avec l'ensemble du territoire. D'où l'impossibilité de comparer les inégalités régionales avec celles de la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, pour une taille à peu près équivalente, l'intégration économique est beaucoup plus poussée aux États-Unis qu'en Chine, puisque l'indice de Gini relatif au PIB par habitant y est deux fois moins élevé d'un État à l'autre qu'entre provinces chinoises.

Il y a lieu de penser que les inégalités interprovinciales commencent à l'intérieur de chaque province. En particulier, dans une décomposition de l'indice d'inégalité de Theil entre la part imputable à l'écart de PIB par habitant entre districts, à l'intérieur d'une même province et d'une province à l'autre, les inégalités intraprovinciales l'emportent (OCDE, 2005). Or les distances géographiques et les obstacles linguistiques comptent bien moins à l'échelle de la province qu'à celle du pays. De tels résultats mettent en cause une segmentation des marchés du travail, même lorsque ceux-ci sont peu éloignés les uns des autres (encadré 5.3). Le phénomène peut être attribué au système d'enregistrement des ménages (*hukou*), qui restreint les migrations permanentes, non seulement des campagnes vers les villes mais aussi entre différentes zones urbaines (chapitre 6).

Inégalités villes-campagnes

Inégalités de revenu

L'ampleur et les causes de l'écart de revenu important entre villes et campagnes sont préoccupantes pour les responsables de l'action publique. Le ratio du revenu urbain au revenu rural est supérieur à 3, d'après les chiffres officiels, et va en augmentant. Les statistiques chinoises tendent toutefois à surestimer cet écart, faute d'inclure la grande disparité des niveaux de prix et de comptabiliser tous les migrants qui travaillent dans les zones urbaines. Le nombre de ces migrants devrait être multiplié par huit. Une surestimation s'ensuit car les migrants sont moins bien rémunérés que les résidents urbains. Par ailleurs, l'omission des revenus imputés (logement) accentue encore l'écart de revenu entre villes et campagnes. Pour l'année 2002, après correction de ces deux sources de distorsion, le ratio du revenu urbain au revenu rural est ramené de 3.18 à 2.27 (Sicular *et al.*, 2007; Herd, 2010). Si, en outre, on augmente le poids des migrants dans la population urbaine pour qu'il soit plus conforme à la réalité, l'écart de revenu en termes réels passe à 2.12.

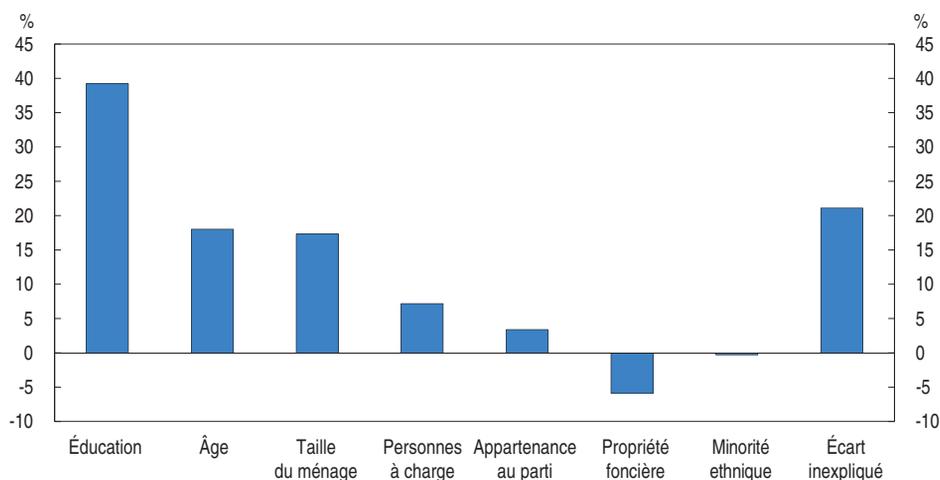
Jusqu'à 2005, la plupart des travaux expliquaient l'ampleur des inégalités en Chine par des différences interprovinciales et non intraprovinciales. De même, les inégalités générales étaient surtout déterminées par la disparité entre les ménages ruraux et urbains, et non par un clivage au sein même des populations rurales et urbaines. Toutefois, en tenant compte des écarts de prix villes-campagnes et en intégrant les migrants ruraux non

officiels dans le calcul des revenus urbains, on fait baisser sensiblement la part des différences interprovinciales dans les inégalités d'ensemble. Sans correction des chiffres officiels, 45 % des inégalités dépendent du lieu, selon la décomposition des inégalités par l'indice de Theil (T). Si on inclut les écarts de prix, la part de l'emplacement géographique descend à 32 %. Elle ne représente plus que 26 % dès lors que le poids des migrants non officiels dans le total des ménages urbains est correctement évalué (Sicular *et al.*, 2007). En outre, dans l'Ouest du pays, moins tourné vers le marché, le lieu est plus déterminant que dans l'Est.

Une analyse des revenus des ménages montre que trois facteurs peuvent expliquer près des trois quarts de la différence entre villes et campagnes (graphique 5.10). En milieu urbain, le niveau moyen d'instruction est beaucoup plus élevé, et les études supérieures apportent de meilleures rémunérations. En outre, la prime à l'expérience y augmente avec l'âge, alors qu'en milieu rural elle baisse après 45 ans, le travail purement manuel étant valorisé. Enfin, une bonne part du différentiel rural-urbain tient au plus grand nombre de personnes à charge dans les ménages ruraux, car les données chinoises n'utilisent pas de facteurs d'équivalence réduisant le poids des enfants, et des adultes vivant avec la famille, pour déterminer le revenu moyen des ménages. Tout bien considéré, si les atouts et les avantages qu'ils procurent entrent en ligne de compte, il ne reste plus qu'un quart environ du différentiel, et celui-ci est imputable à des facteurs géographiques.

Graphique 5.10. Sources de l'écart de revenu rural-urbain

Revenu corrigé des écarts de prix géographiques et incluant les rémunérations des migrants dans les zones urbaines



Source : Sicular *et al.* (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778464823223>

Des inégalités apparaissent aussi dans les types de revenus respectivement perçus par les ménages urbains et ruraux. L'écart, relativement faible en termes de revenu du travail par ménage, s'avère beaucoup plus marqué en ce qui concerne la retraite et la valeur locative de l'habitation (tableau 5.4). La couverture sociale est en effet inégale, qu'il s'agisse des pensions versées ou d'autres formes d'aide. S'agissant des retraites, la situation est telle que la vie active dure neuf ans de plus environ dans les campagnes qu'en ville. La nécessité de réformer les retraites est évoquée dans le chapitre 7.

Tableau 5.4. **Ratio de revenu urbain/rural par source de revenu**
2002, données non corrigées des écarts de prix géographiques

	Revenu urbain	Revenu rural	Ratio
	En CNY par an		
Revenu moyen	10 004	3 145	3.2
Revenu du travail	6 421	2 524	2.5
Revenus non liés au travail	3 583	621	5.8
Revenu du patrimoine	49	18	2.7
Retraite	1 265	13	97.3
Transferts de l'État, moins impôts	237	-81	-2.9
Revenu lié au logement	1 765	426	4.1
Transferts et envois de fonds privés	267	245	1.1

Source : Sicular et al. (2007).

Les inégalités à l'intérieur des zones urbaines sont accentuées par la disparité de la couverture sociale des différentes catégories professionnelles. Les salariés des entreprises d'État sont mieux couverts que ceux des entreprises privées, et les personnes travaillant à leur compte arrivent encore bien après.

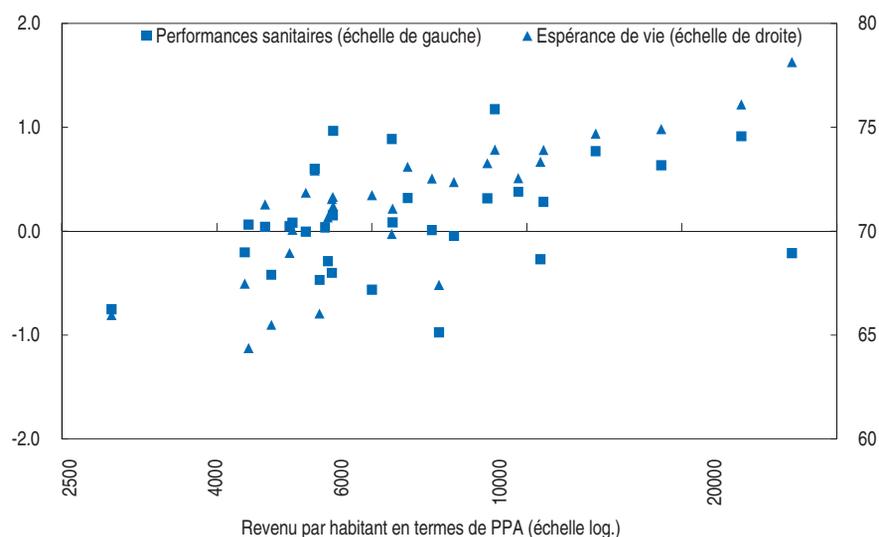
Pour une bonne part, l'écart de rémunération entre villes et campagnes a pour cause non pas des caractéristiques individuelles, mais, probablement, les obstacles aux migrations. Au début des années 2000, la rémunération horaire s'établissait à 3.43 CNY en milieu urbain, contre 1.25 CNY en milieu rural (Hertel et Fang, 2006). Si l'on tient compte des écarts liés aux prix et aux spécificités des travailleurs ruraux et urbains, l'écart passe de 145 % à un pourcentage situé entre 70 % et 40 %, selon la méthode d'estimation retenue. Une partie peut être attribuée aux coûts des migrations, car les disparités de salaires d'un endroit à l'autre ne sont pas toutes réductibles, même dans les pays où la liberté de mouvement de la main-d'œuvre est totale. Toutefois, ce différentiel inexplicé tient sans doute dans une large mesure aux contraintes qui lient l'individu à son lieu de naissance dans le système du *hukou*. Durant la période 1995-2002, les mouvements migratoires ont plutôt atténué les inégalités à l'échelle du pays – surtout parce qu'ils ont réduit quelque peu l'écart de revenu rural-urbain. En revanche, ils ont accentué les inégalités urbaines (Khan et Riskin, 2005). Les lois sur les migrations ayant été relativement assouplies à partir de 2003, l'intensification des déplacements durant la période 2003-06 a peut-être contribué à estomper l'écart de revenu national depuis cette date. Les conséquences du système pour le fonctionnement du marché du travail sont examinées dans le chapitre 6.

Autres formes d'inégalité

Aux écarts de revenu et de richesse s'ajoutent des inégalités liées à l'offre d'un certain nombre de services publics, tant entre provinces qu'entre villes et campagnes. L'éducation en donne une illustration. Les prestations sanitaires constituent un autre domaine de discrimination, lourd de conséquences pour la santé et l'espérance de vie. Un indicateur composite de santé peut être calculé pour chaque province à partir d'indicateurs fondamentaux relatifs à l'incidence et au traitement de diverses maladies. Cet indicateur fait apparaître une corrélation étroite avec l'espérance de vie et varie systématiquement d'une province à l'autre, parallèlement au revenu (graphique 5.11). Les enjeux de la politique de santé font l'objet d'un examen détaillé dans le chapitre 8.

Graphique 5.11. **Inégalité des performances sanitaires**

Performances sanitaires, espérance de vie et PIB par habitant au niveau provincial en 2003



Source : Calculs de l'OCDE, Annuaire statistique de la Chine et Base de données CEIC pour les indicateurs économiques; Liu et al. (2008) pour les indicateurs de santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778481706062>

Il existe plusieurs indicateurs composites rendant compte des aspects à la fois monétaires et non monétaires du développement, notamment l'indicateur du développement humain (IDH), défini pour les 31 provinces, régions autonomes et municipalités de la Chine et englobant des informations sur l'éducation, l'espérance de vie et le PIB par habitant. Dans la logique des éléments exposés ci-dessus, l'IDH est plus bas dans l'Ouest que dans l'Est. Il est encore plus faible dans le Centre, en raison des transferts budgétaires limités vers cette région (OCDE, 2005). Qui plus est, entre 2001 et 2006, l'IDH a progressé plus vite dans l'Est que dans l'Ouest du pays.

Conclusions

Les inégalités sont relativement marquées en Chine par rapport aux normes internationales, malgré les signes d'atténuation observés dernièrement, entre provinces et à l'échelle nationale, dans le cas des ménages ruraux. Elles pourraient même avoir légèrement diminué à l'intérieur des zones urbaines. Ce résultat est à porter au crédit d'un certain nombre d'initiatives gouvernementales, notamment celles qui, en 2003, ont assoupli les restrictions applicables aux déplacements, et l'instauration progressive de la garantie de minimum vital dans les campagnes. En revanche, le montant élevé des investissements dans l'Ouest du pays n'a semble-t-il guère influé sur la croissance dans les zones visées. L'échec du rattrapage tient peut-être au fait que les administrations locales sont moins promptes à adopter des mécanismes économiques axés sur le marché. Le bas niveau d'instruction, de la population dans son ensemble comme des cohortes plus jeunes, joue sans doute également un rôle. Le bond des effectifs de l'enseignement primaire n'a pas fait augmenter le nombre de diplômés du deuxième cycle du secondaire, notamment parce que les dépenses d'éducation sont beaucoup moins élevées dans ce segment. Il faut redoubler d'efforts à cet égard, car l'écart de rémunération rural-urbain met en cause aussi bien le capital humain des individus concernés que les obstacles à la mobilité.

Il restera toujours des personnes qui, pour une raison ou une autre, ne pourront pas soutenir la concurrence sur le marché du travail et auront besoin d'une forme quelconque d'aide sociale. Le gouvernement a étendu aux zones rurales le programme de garantie de minimum vital. Celui-ci a pour principal inconvénient de ne pas reposer sur une solidarité nationale automatique. Le financement est surtout assuré au niveau du district et du village; or les autorités des circonscriptions démunies sont confrontées à des difficultés, et à une situation inéquitable, pour prendre en charge les versements destinés aux habitants les plus pauvres.

S'ajoute le problème du recouplement entre la garantie de minimum vital et d'autres programmes, notamment le nouveau système de retraite des ruraux (chapitre 7). Ce système est appelé à apporter l'équivalent de 40 % environ des sommes perçues en moyenne au niveau local, en contrepartie d'une cotisation représentant 8 % du revenu local moyen tout au long de la vie active. Toutefois, la contribution au système n'est pas obligatoire, d'où le risque que certaines personnes n'y participent pas et s'en remettent à la garantie de minimum vital. D'autant que les prestations médicales au titre de la garantie de minimum vital peuvent être plus intéressantes que celles du nouveau système médical rural (chapitre 8).

Dès lors qu'elle s'applique à des catégories autres que les orphelins, les handicapés et les personnes âgées, la garantie de minimum vital doit aller de pair avec des conseils et des aides au retour à l'emploi. Encore faut-il que le dispositif administratif soit grandement amélioré et doté de moyens de vérification des revenus et de l'identité des demandeurs pour éviter les fraudes.

En outre, certaines personnes peuvent prétendre à la garantie de minimum vital dans le village où elles sont enregistrées mais pas dans la ville où elles vivent. À terme, ces distinctions devraient être supprimées. À brève échéance, il faudra peut-être réserver cette prestation aux personnes ayant résidé au même endroit pendant au moins cinq ans, par exemple, pour empêcher un exode trop rapide vers des zones plus généreuses. Enfin et surtout, au nom de l'équité, il importe que le gouvernement central consacre davantage de ressources aux transferts vers les districts les plus démunis.

Notes

1. La différence entre importations et exportations inclut l'erreur statistique.
2. En 2005, les dépenses privées totales pour l'éducation représentaient près de 40 % de l'ensemble des montants déboursés dans ce domaine.
3. Étant donné le brusque ralentissement de l'activité économique au quatrième trimestre 2008, 600 000 ayants droit sont venus s'y ajouter (soit une augmentation de 2.7 %, représentant 0.2 point de pourcentage de la population active urbaine). Du fait que les migrants sont plus touchés que les résidents ruraux officiels et se voient contraints de retourner dans le village où ils sont enregistrés, le nombre de ruraux bénéficiant de la garantie de minimum vital a fait un bon de 4¼ millions au quatrième trimestre 2008.
4. Faute de calcul officiel du Bureau national des statistiques concernant l'indice de Gini pour l'ensemble du pays, les comparaisons directes avec les estimations de l'OCDE sont impossibles. Les zones urbaines et les zones rurales sont envisagées séparément dans les données officielles (CEDR, 2008). La courbe sur vingt ans, jusqu'en 2005, correspond dans l'ensemble à celle qui est décrite ici, l'une et l'autre indiquant une montée en flèche des inégalités en ville comme dans les campagnes, suivie plus récemment par une certaine stabilisation. Les inégalités s'avèrent aussi beaucoup plus marquées dans les zones rurales. D'après d'autres estimations, notamment celles de Li et Luo (2007), corrigées en fonction des niveaux de prix locaux, l'indice de Gini national s'établissait à 0.40 en 2005, chiffre proche de l'estimation réalisée par l'OCDE.

5. Autre problème, commun à la plupart des enquêtes auprès des ménages, l'échantillon des ménages à haut revenu n'est sans doute pas assez représentatif. En outre, plusieurs subventions et transferts susceptibles d'accentuer les inégalités ne sont pas véritablement comptabilisés dans ces enquêtes.
6. Ces séries ont pour inconvénient de se référer à un panier de la ménagère inchangé depuis 1990.
7. L'indice de Gini donné ici pour la Chine ne tient pas compte, dans la consommation des ménages, des économies d'échelle réalisées à mesure que la taille des ménages augmente. Or cette correction intervient dans les calculs relatifs aux pays de l'OCDE, et tend à réduire l'ampleur de l'inégalité. Dans la zone OCDE, l'ajustement ainsi apporté fait baisser l'indice de Gini de 7.2 %, pour un échantillon de 13 pays pondéré par le nombre d'habitants (Burniaux et al., 1998).
8. Aux États-Unis, où les États sont des entités géographiques relativement plus petites que les provinces chinoises, on peut supposer que les migrations sont plus importantes qu'en Chine; le stock de migrants correspondant aux déplacements entre États dépasse 30 %, soit un ordre de grandeur de plus (Rosenbloom et Sundstrom, 2004).

Bibliographie

- Atkinson, A. (1970), « On the Measurement of Inequality », *Journal of Economic Theory*, vol. 2, n° 3.
- Azam, M., et A. Shari (2009), « Changes in Income Inequality in Rural India: Decomposing the Gini by Income Sources », IZA et IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), avril.
- Bhorat, H., C. van der Westhuizen et T. Jacobs (2009), « Income and Non-Income Inequality in Post-Apartheid South Africa: What are the Drivers and Possible Policy Interventions? », University of Cape Town, *DPRU Working Papers*, n° 09/138.
- Brandt, L., et C. Holz (2006), « Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 55, n° 1.
- Burniaux, J.-M., T.-T. Dang, D. Fore, M. Förster, M. Mira d'Ercole et H. Oxley (1998), « Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries: Annex 2 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 189.
- CEDR (Commission d'État pour le développement et la réforme) (2007), Rapport sur les griefs liés aux prix, Pékin (en chinois).
- CEDR (2008), Rapport annuel sur la distribution des revenus de la population chinoise, Département de l'emploi et de la répartition des revenus, Pékin (en chinois).
- Chan, K., et W. Buckingham (2008), « Is China Abolishing the Hukou System? », *The China Quarterly*, n° 195.
- Chotikapanich, D., D.S. Prasada Rao et K. Tang (2007), « Estimating Income Inequality in China Using Grouped Data and the Generalized Beta Distribution », *Review of Income and Wealth*, vol. 53, n° 1.
- Cour des comptes chinoise (2004), Exécution du budget central et autres recettes et dépenses financières, Pékin (en chinois).
- Cowell, F. (2008), « Inequality: Measurement », in Durlauf, S., et L. Blume (dir. pub.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- He, P., Y. Wang et S. Li, « China's Minimum Living Allowance System », in China Development Foundation (à paraître).
- Herd, R. (2010), « A Pause in the Growth of Inequality in China? », *Documents de travail du département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Hertel, T., et F. Zhai (2006), « Labor Market Distortions, Rural-Urban Inequality and the Opening of China's Economy », *Economic Modelling*, vol. 23, n° 1.
- Khan, A., et C. Riskin (2005), « China's Household Income and Its Distribution, 1995 and 2002 », *The China Quarterly*, n° 182.
- Kislitsyna, O. (2008), « Income Inequality in Russia during Transition: How Can It Be Explained? », *Economics Education and Research Consortium Working Paper Series*, n° 03/08.
- Li, S., et C. Luo (2007), « Re-estimating the Income Gap Between Urban and Rural Residents in China », *Journal of Peking University*, n° 2 (texte en chinois).

- Li, S., et Z. Xu (2008), « The Development Trend of Regional Disparity in China », *China Development Review*, vol. 10, n° 1.
- Lin, J., et R. Tao (2002), « Urban and Rural Household Taxation in China: Measurement and Stylized Facts », Centre chinois de recherche économique (CCER), Université de Pékin.
- Liu, Y., K. Rao, J. Wu et E. Gakidou (2008), « China's Health System Performance », *Lancet*, vol. 372, n° 9653.
- Ministère des Affaires civiles (2009), Statistiques trimestrielles du ministère des Affaires civiles de Chine, www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/200902/20090200026278.shtml, Pékin (en chinois).
- Monash (2003), *Attracting FDI to Western China*, Monash International, Monash University, Australie.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris.
- Paes de Barros, R. (2007), « The Recent Decline in Income Inequality in Brazil: Magnitude, Determinants and Consequences », IPEA, exposé, Ciudad de Guatemala, juillet.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2008), « Access for All: Basic Public Services for 1.3 Billion People », *China Human Development Report*, 2007/8.
- Ravallion, M. et S. Chen (2007), « China's (Uneven) Progress Against Poverty », *Journal of Development Economics*, vol. 82, n° 1.
- Rosenbloom, J., et W. Sundstrom (2004), « The Decline and Rise of Interstate Migration in the United States: Evidence from the IPUMS, 1850-1990 », in A. Field (dir. pub.), *Research in Economic History*, vol. 22, Elsevier.
- Shen, J. (2006), « Estimating Urbanization Levels in Chinese Provinces: 1982-2000 », *International Statistical Review*, vol. 74, n° 1.
- Sicular, T., X. Yue, B. Gustafsson et S. Li (2007), « The Urban-Rural Income Gap and Inequality in China », *Review of Income and Wealth*, vol. 53, n° 1.
- Solinger, D. (2008), « The Urban Dibao: A Minimum Livelihood Guarantee to Guarantee Minimal Commotion », in Wu, F., et C. Webster (à paraître).
- Sun Y. (2009), Entretien avec le directeur adjoint du Centre de recherche sur l'enfance et la jeunesse, Chine nouvelle, http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/02/content_11117062.htm.
- Suryadarma, D., W. Widyanti, A. Suryahadi et S. Sumarto (2006), « From Access to Income: Regional and Ethnic Inequality in Indonesia », SMERU Research Institute, mai.
- Tao, R., et P. Qin (2007), « How Has Rural Tax Reform Affected Farmers and Local Governance in China? », *China & World Economy*, vol. 15, n° 3.
- United States Department of Commerce (2000), *The Changing Shape of the Nation's Income Distribution*, Economics and Statistics Administration.
- Wang, M. (2007), « Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China », *China & World Economy*, vol. 15, n° 2.
- Xu, J. (2008), « Poverty Reduction in China », document non publié, China Development Foundation.
- Yip, R., J. Chan et N. Chow (2007), « Recent Reforms and Progress in Rural Development in Mainland China », *China Economic Issues*, n° 5/07.
- Zhang, W. (2005), « Can the Strategy of Western Development Narrow down China's Regional Disparity », *Asian Economic Papers*, vol. 3, n° 3.
- Zhang, X., et X. Guan (2003), « The State of Welfare », *China Development Brief*, Pékin.

Chapitre 6

Le marché du travail traverse une période de transition

Ces dix dernières années, la proportion d'emplois non contrôlés par l'État a augmenté considérablement, tandis que les possibilités de travail dans le secteur de l'agriculture s'amenuisaient sur fond d'urbanisation ininterrompue. Plus de 200 millions de personnes ont migré – officiellement ou non – vers des zones urbaines, en dépit des nombreux obstacles qui freinent la mobilité de la main-d'œuvre, notamment le système d'enregistrement et les contraintes qu'il impose en matière d'accès aux services sociaux. Depuis 2008, le marché du travail est soumis à de nouvelles réglementations, visant à assurer aux employés une meilleure protection sur un marché aujourd'hui dominé par les employeurs du secteur privé : on soulignera le recours plus systématique au contrat de travail écrit, et en particulier au contrat de durée indéterminée. On ignore encore dans quelle mesure seront respectées la nouvelle législation et les modalités d'application. Pour l'heure, la protection réelle des employés est très inférieure à ce que prévoit le droit, et les contrats les plus répandus restent les contrats à durée déterminée qui offrent peu de protection. Le montant du salaire minimum est fixé au niveau local, sans référence au salaire moyen, et n'est d'ailleurs pas effectivement respecté. Dans la récente période de ralentissement économique, les salaires moyens ont été ajustés rapidement et l'emploi a connu une embellie. Toutefois, cet épisode a également mis en lumière la nécessité d'une meilleure intégration des migrants, notamment par un assouplissement des modalités d'enregistrement.

Le marché de l'emploi traverse, depuis une dizaine d'années, une période de profonde mutation. Dans les entreprises, la multiplication des activités non contrôlées par l'État sonne le glas de l'emploi à vie et renforce le rôle du secteur privé. Faire appliquer le droit des contrats – quelle qu'en soit la forme – est une tâche difficile en Chine, même lorsque les différentes parties sont sur un pied d'égalité. Le droit du travail en place au cours de cette période de transition ne faisait pas exception : il s'est révélé inefficace dans de nombreux domaines fondamentaux, par exemple pour garantir la rémunération des travailleurs et pour contraindre les employeurs à adhérer au système de sécurité sociale. Une nouvelle réglementation du travail a donc été instaurée en 2008.

Dans le même temps, le nombre d'emplois dans le secteur de l'agriculture a fortement baissé, tout comme a diminué récemment le pourcentage de la population installée dans les zones rurales. Si l'on se réfère à la part de l'agriculture dans l'emploi, la Chine a parcouru plus de la moitié du chemin qui sépare les sociétés pré-industrielles (dans lesquelles l'agriculture offre entre 80 % et 90 % des emplois) des économies avancées (où cette part n'est plus que de 5 %, voire moins) : en effet, nombreux sont les Chinois qui ont quitté les campagnes pour travailler dans les villes. Cette évolution jette une lumière crue sur les problèmes que rencontre le gouvernement pour maîtriser les divisions qui opposent, depuis longtemps déjà, résidents ruraux et urbains, et habitants des différentes villes. En dix ans, le marché du travail a attiré vers les zones urbaines plus de 200 millions de migrants, officiels ou non. D'autres mouvements importants de populations seront nécessaires à mesure que se poursuivra l'urbanisation, afin d'utiliser au mieux les ressources humaines du pays. Les politiques actuelles s'appuient sur l'idée que les migrations non officielles sont temporaires; pourtant, le redressement de l'emploi après la crise de la fin 2008 montre que les migrants non autorisés demeurent très présents sur le marché du travail dans les villes et qu'ils adaptent rapidement leurs exigences de rémunération afin de conserver leur emploi. Il n'en reste pas moins vrai que la crise économique a entraîné des perturbations sociales sur le court terme, faisant ressortir l'insuffisance des dispositions existantes en matière de protection sociale pour cette catégorie d'employés; en revanche, elle a également montré les avantages potentiels d'un marché du travail plus souple, capable de réagir rapidement à de nouvelles conditions économiques.

Le présent chapitre examine dans un premier temps les principales évolutions enregistrées sur le marché du travail pendant la décennie écoulée, avant d'étudier de façon plus détaillée les mouvements migratoires des zones rurales vers les villes, et met en lumière un certain nombre d'éléments qui font obstacle à ces migrations. Il tente ensuite d'évaluer l'ampleur de l'intervention du gouvernement sur le marché de l'emploi, ainsi que les changements suscités par la nouvelle réglementation du travail, mise en place en 2008.

Évolution du marché du travail : création d'emplois, migrations et persistance de la segmentation

Taux d'emploi, de chômage et d'activité

Ces dix dernières années, la Chine s'est trouvée confrontée à la nécessité de développer l'emploi à un rythme suffisamment rapide pour faire face à une offre de main-d'œuvre accrue. En effet, la population en âge de travailler augmente en moyenne de plus de dix millions de personnes par an. Au début du nouveau millénaire, les décideurs chinois se sont interrogés sur la capacité de l'économie de créer suffisamment d'emplois pour fournir un travail à une main-d'œuvre toujours plus nombreuse et à tous ceux – quatre millions par an – que la réorganisation des entreprises d'État a conduits au chômage. Les emplois se sont considérablement raréfiés dans le secteur manufacturier entre 1998 et 2002 (voir tableau 6.1), et n'ont retrouvé qu'en 2004 le niveau de 1998. En revanche, le secteur tertiaire a enregistré une augmentation, notamment dans la distribution et la construction. Le taux de chômage s'est cependant aggravé, pour atteindre un pic en 2000, avec près de 10 % de la population active des villes privés de travail, à l'exception des personnes employées dans le secteur agricole (encadré 6.1); il a ensuite diminué, lorsque les travailleurs licenciés se sont mis à leur compte.

Tableau 6.1. **Emploi et chômage**

Fin d'année	Total	Zones urbaines	Zones rurales	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire	Chômage	Taux de chômage ¹
								Millions
1998	706.4	216.2	490.2	351.8	166.0	188.6	14.5	7.1
1999	713.9	224.1	489.8	357.7	164.2	192.1	14.0	6.7
2000	720.9	231.5	489.3	360.4	162.2	198.2	19.1	8.7
2001	730.3	239.4	490.9	365.1	162.8	202.3	14.1	6.6
2002	737.4	247.8	489.6	368.7	157.8	210.9	16.2	7.5
2003	744.3	256.4	487.9	365.5	160.8	218.1	16.4	7.5
2004	752.0	264.8	487.2	352.7	169.2	230.1	16.2	6.9
2005	758.3	273.3	484.9	339.7	180.8	237.7	20.5	8.1
2006	764.0	283.1	480.9	325.6	192.3	246.1	18.4	7.0
2007	769.9	293.5	476.4	314.4	206.3	249.2	16.6	6.1
2008	774.8	302.1	472.7	306.5	211.1	257.2	16.0	5.7

1. Le taux de chômage est mesuré en pourcentage de la main-d'œuvre non agricole urbaine (estimée); voir le tableau 6.2 pour les données relatives à l'emploi. Si les calculs étaient effectués sur la base de la main-d'œuvre urbaine totale, le taux de chômage serait inférieur de 0.7 %.

Source : *Annuaire statistique de la Chine* et CEIC.

Encadré 6.1. **Mesurer le taux de chômage en Chine**

Le taux de chômage publié par le gouvernement chinois ne se prête pas à des comparaisons internationales. Toutefois, les enquêtes menées chaque année sur la main-d'œuvre disponible livrent des données concernant l'emploi global et le nombre de personnes économiquement actives. La différence entre les deux correspond au nombre de chômeurs. Les questions posées dans les enquêtes se réfèrent aux catégories habituelles de recherche d'emploi analysées internationalement. Dans les zones rurales, par convention, aucun travailleur agricole ne peut être répertorié comme chômeur puisqu'il possède forcément un lopin de terre dont il doit s'occuper. Cela est vrai également lorsque son activité principale ne concerne pas l'agriculture. Compte tenu de cette convention, le taux de chômage devrait correspondre au nombre de chômeurs divisé par le nombre d'urbains actifs dans des secteurs autres que l'agriculture.

En 2003, la croissance du PIB s'est accélérée, grâce à la reprise générale et à une politique de stimulation monétaire. L'emploi s'est alors considérablement développé, notamment dans le secteur secondaire (hausse annuelle de près de 6.5 % entre 2003 et 2007, soit une moyenne de plus de 11 millions d'emplois supplémentaires chaque année). L'augmentation a été moins rapide dans le tertiaire, ce qui s'explique en partie par une croissance plus lente – 2 % par an seulement – dans le secteur public au sens large (encadré 6.2).

Encadré 6.2. Mesurer l'emploi

La nature de l'économie chinoise a évolué considérablement au cours de ces trente dernières années, ce qui a influé sur les modalités de collecte et de présentation des données relatives à l'emploi.

Collecte et présentation des données

S'agissant des années antérieures à 1990, les données reposent sur le Système global d'information sur les statistiques en matière d'emploi (CLSRS) et sur le registre officiel des travailleurs indépendants. Les données du CLSRS proviennent des différentes unités qui tenaient des registres comptables indépendants dans les zones urbaines, ainsi que des informations relatives au secteur rural.

À partir de 1990, il existe une nouvelle présentation reposant sur une étude annuelle consacrée à des échantillons de main-d'œuvre. Les données présentées pour l'ensemble du pays sont subdivisées en zones géographiques rurales et urbaines, puis fractionnées selon les trois secteurs de l'économie (primaire – agriculture, forêts et pêche; secondaire – activités minières, manufacture, réseaux publics; tertiaire – construction et services). Les données des niveaux figurent dans l'*Annuaire statistique* du Bureau national des statistiques (BNS).

Une troisième présentation figure dans l'*Annuaire statistique pour la population et la main-d'œuvre*, mais ne concerne que la répartition de la main-d'œuvre en fonction de certains critères. En outre, pour certains tableaux, seules apparaissent les données relatives au secteur urbain de l'économie.

La quatrième présentation, axée principalement sur le nombre d'employés dans le secteur urbain, s'appuie sur le CLSRS précité, dont les informations proviennent de tous les employeurs qui tiennent des registres indépendants. Le système de compte rendu a été radicalement modifié en 1998, date à laquelle les autorités locales ont commencé à verser des indemnités aux employés licenciés. Jusqu'alors, toutes les personnes rémunérées par une entreprise étaient comptabilisées comme employées, même après leur licenciement. À compter de cette date, la catégorie des employés du secteur primaire n'a plus pris en compte les travailleurs licenciés. C'est ainsi que le nombre d'employés a chuté de quelque 20 millions en 1998.

Ces données sont fournies sur une base trimestrielle et annuelle, par type d'enregistrement et par secteur économique. La ventilation par catégorie d'enregistrement fait aussi la distinction entre toutes les unités de l'État (notamment : les entreprises – unités qui ne revêtent pas la forme de sociétés; les sociétés; les unités de services publics et les unités de gestion appartenant à l'État), les autres (divisées en deux catégories : petites et grandes sociétés, en fonction de l'importance de leurs capitaux au moment de l'enregistrement), les entreprises privées officiellement enregistrées, les sociétés étrangères, les sociétés appartenant à des capitaux de Hong-Kong, de Macao et du Taipei chinois – pour reprendre la nomenclature chinoise officielle – et, enfin, les coentreprises.

Encadré 6.2. **Mesurer l'emploi** (suite)Tableau 6.2. **Estimations relatives à l'emploi urbain, par secteur**

En millions

	Emploi total	Agriculture	Autres travailleurs	Indépendants enregistrés	Employés					
					Total	Secteur privé	Unités de l'État			
							Total	Industrie	Services	Fonction publique
1998	216.2	25.5	31.5	22.6	136.6	46.0	90.6	34.3	24.1	32.2
1999	224.1	28.6	39.8	24.1	131.6	45.9	85.7	30.4	23.1	32.3
2000	231.5	32.4	49.2	21.4	128.5	47.5	81.0	26.7	22.0	32.4
2001	239.4	40.6	51.0	21.3	126.5	50.1	76.4	23.7	20.4	32.3
2002	247.8	48.8	47.6	22.7	128.7	57.1	71.6	21.6	18.2	31.8
2003	256.4	52.9	46.2	23.8	133.5	64.8	68.8	19.5	17.4	31.9
2004	264.8	46.7	53.5	25.2	139.3	72.2	67.1	18.0	17.0	32.2
2005	273.3	39.9	58.8	27.8	146.8	82.0	64.9	17.1	15.1	32.7
2006	283.1	38.3	60.3	30.1	154.4	90.1	64.3	16.4	14.7	33.1
2007	293.5	37.0	59.6	33.1	163.8	99.6	64.2	16.0	13.7	34.6
2008	302.1	36.0	59.0	36.1	171.0	106.5	64.5	15.5	13.1	35.8

Source : *Annuaire statistique pour les zones rurales*, *Annuaire statistique de la Chine* et CEIC.

Contrairement aux statistiques annuelles, les données trimestrielles sur l'emploi ne tiennent pas compte des sociétés privées enregistrées (cette catégorie ne constitue pas la seule forme d'entreprise privée; en effet, dans cette présentation tout au moins, toutes les unités non étatiques sont censées relever du secteur privé). C'est dans les sociétés privées enregistrées que l'emploi se développe le plus rapidement depuis quelque temps; elles représentaient 51 millions d'emplois à la fin de 2008. Les données annuelles concernant les zones urbaines font état de 171 millions d'employés, contre 121 millions seulement d'après les chiffres trimestriels de décembre 2008. Ce dernier échantillon est utilisé pour le calcul du salaire moyen. Le BNS utilise désormais un nouveau système de mesure trimestrielle de l'emploi et des salaires, qui tient compte des entreprises privées déclarées et des entreprises individuelles. Bien que disponibles, les chiffres de 2008 n'ont pas encore été publiés, car une modification de la base de calcul du salaire moyen par localité aura une incidence sur les pensions de retraite futures; il est donc nécessaire que l'ensemble des parties s'entendent sur les changements (Feng, 2009).

Une cinquième présentation, émanant du ministère de l'Agriculture, indique le nombre d'employés du secteur primaire dans les zones rurales. Cette source fournit en outre des données concernant les emplois du secondaire et du tertiaire, également dans le secteur rural. S'agissant de 2005 – année la plus récente pour laquelle on dispose d'éléments (grâce à l'*Annuaire statistique 2006 pour les zones rurales*), la somme des trois secteurs ne correspond plus au nombre total corrigé des emplois du secteur rural publié dans l'*Annuaire statistique 2008* : la somme des composants est inférieure de 3.9 % (19 millions) au chiffre global révisé.

Interprétation des données

La Chine n'est pas le seul pays à disposer de deux sources principales de données concernant l'emploi en zone urbaine. Les États-Unis utilisent une structure similaire, avec des données axées sur les ménages et d'autres sur les employeurs; à l'instar de la Chine,

Encadré 6.2. **Mesurer l'emploi** (suite)

ce pays déploie des efforts considérables pour tenter d'expliquer pourquoi ces deux sources font parfois état d'évolutions différentes. Dans le cas de la Chine, l'écart entre les chiffres fournis par l'étude sur la main-d'œuvre et les estimations fondées sur les indications des employeurs s'élevait à 57 millions en 1998 (26 % du nombre total d'emplois figurant dans l'enquête) et atteignait 102 millions en 2004. La différence s'est ensuite stabilisée; elle était redescendue à 95 millions en 2008, ce qui représente tout de même 31 % du total des emplois. Certains observateurs voient dans ce fossé la preuve d'une multiplication des emplois non déclarés dans les zones urbaines (OCDE, 2007, Cai et al., 2009).

L'une des raisons d'un tel écart, voire de son augmentation, réside dans le fait que l'économie des zones urbaines de la Chine comprend toujours un important volet agricole et que les estimations concernant la main-d'œuvre agricole dans ces zones varient beaucoup selon les sources. Les villes deviennent tentaculaires et englobent désormais des secteurs à dominante rurale. Par conséquent, les zones dites « urbaines » sont vastes, même si l'on se réfère aux définitions plus réalistes du secteur géographique urbain adoptées en 2006 par le BNS. La part du secteur agricole dans les zones urbaines varie d'une région à l'autre du pays; toutefois, sur les 53 zones métropolitaines recensées par l'OCDE, deux seulement ont un secteur agricole représentant moins de 10 %, alors que ce pourcentage se situe entre 10 % et 30 % dans treize autres cas.

Tableau 6.3. **Emploi dans les zones rurales**

En millions

	Total	Agriculture	Entreprises non étatiques	Emplois publics	Entreprises publiques	Emplois indépendants
1998	490.2	326.3	117.7	5.1	2.6	38.6
1999	489.8	329.1	115.1	5.1	2.3	38.3
2000	489.3	328.0	124.9	5.1	2.0	29.3
2001	490.9	324.5	133.2	5.1	1.8	26.3
2002	489.6	319.9	138.3	5.0	1.6	24.7
2003	487.9	312.6	146.2	5.0	1.5	22.6
2004	487.2	306.0	154.2	5.1	1.3	20.7
2005	484.9	299.8	157.5	5.2	1.3	21.2
2006	480.9	287.3	165.6	5.2	1.2	21.5
2007	476.4	277.5	170.4	5.5	1.2	21.9
2008	472.7	270.5	173.1	5.7	1.2	22.3

Source : Annuaire statistique pour les zones rurales, Annuaire statistique de la Chine, estimations du CEIC et de l'OCDE.

Deux sources distinctes donnent des résultats différents quant aux emplois agricoles dans les zones urbaines. L'enquête sur la population active considère qu'ils représentent 27 % des emplois en zone urbaine. Toutefois, si le chiffre relatif au nombre d'emplois du secteur primaire dans les zones rurales est correct, la différence entre le nombre d'emplois agricoles en zone rurale et à l'échelle nationale correspond à la main-d'œuvre agricole des zones urbaines; ce qui reviendrait à dire que 13 % seulement de la main-d'œuvre des zones urbaines travaillent dans le secteur agricole – soit un écart de 38 millions de personnes par rapport au premier chiffre cité.

Encadré 6.2. **Mesurer l'emploi** (suite)

Autre élément susceptible d'expliquer ces importantes variations : une sous-estimation du nombre de travailleurs indépendants dans les chiffres officiels. Selon ces derniers, seulement 30 millions de personnes se seraient enregistrées comme travailleurs indépendants en 2006. Or, l'enquête sur la population active montre que le nombre total d'employeurs indépendants et de travailleurs familiaux non rémunérés atteint 50 millions – soit un écart de 20 millions.

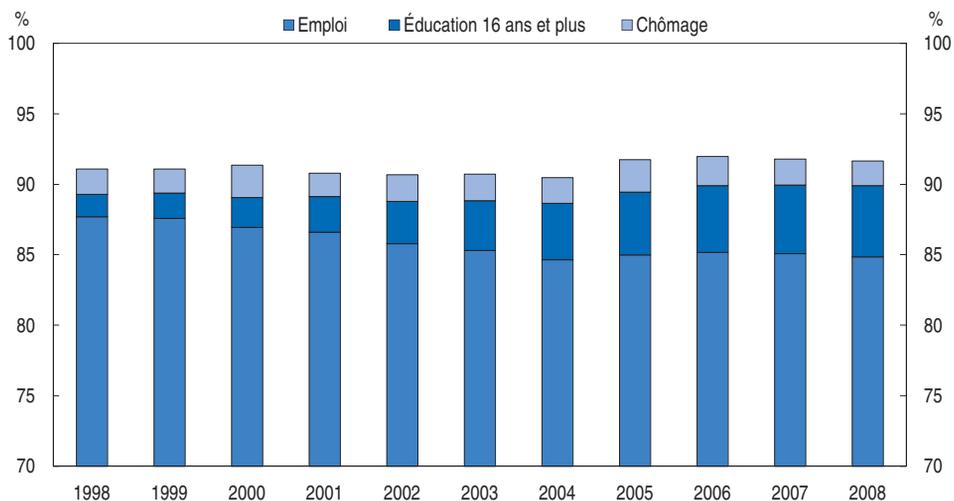
Par contraste, les données des employeurs et l'enquête sur la population active fournissent des estimations très similaires quant au nombre d'employés : 154 millions en 2006 pour les uns, contre 156 millions pour l'autre – soit un écart de deux millions seulement. Il s'ensuit que les emplois non pris en compte dans les petites entreprises ne peuvent expliquer qu'une infime partie de la différence.

Somme toute, davantage que l'existence d'une économie souterraine importante, c'est probablement une sous-estimation de la place de l'agriculture dans les zones urbaines et – dans une bien moindre mesure – du nombre de travailleurs indépendants, qui explique le nombre d'emplois non comptabilisés. Quoi qu'il en soit, l'écart entre les chiffres obtenus auprès des ménages et auprès des employeurs concernant l'emploi dans les zones urbaines est resté stable ces quatre dernières années et ne doit pas être vu comme une mesure de l'évolution de l'économie informelle.

Par ailleurs, la décennie 1998-2008 a été marquée par une hausse sensible du taux de scolarisation, tant pour le secondaire supérieur (16 à 18 ans) que pour le tertiaire. Le nombre de diplômés des universités a été multiplié par six entre 2000 et 2008, ce qui a considérablement renforcé le capital humain (graphique 6.1). En moyenne, un nouvel arrivant sur le marché du travail peut aujourd'hui revendiquer 11 années d'études, contre à peine six pour ceux qui le quittent, ce qui représente une amélioration annuelle d'environ 2 % en termes de capital humain. La baisse du taux d'activité constatée récemment est due principalement à l'augmentation du nombre d'étudiants. Il ne faut donc pas y voir un recul de la main-d'œuvre, mais plutôt un investissement dans le capital humain du pays.

Graphique 6.1. **Répartition de la population : travail, études, chômage**

En pourcentage de la population âgée de 16 à 59 ans



Source : Annuaire statistique de la Chine.

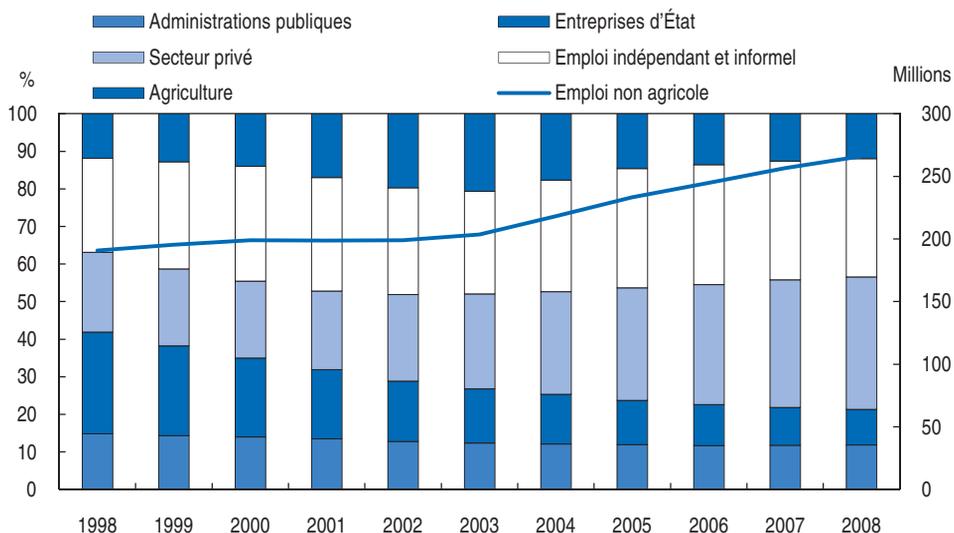
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778547423853>

Cependant, on ne peut comprendre pleinement l'évolution du marché du travail en Chine sans faire la distinction entre les volets rural et urbain, et sans subdiviser le marché urbain en plusieurs sous-secteurs. En effet, quiconque souhaite passer du marché rural au marché urbain se trouve confronté à des obstacles importants; de plus, les employés des entreprises publiques et de l'administration, relativement protégés, bénéficient de conditions particulières. L'évaluation quantitative de ces mouvements est toutefois très problématique (Herd *et al.*, 2010), essentiellement parce que les données globales relatives à l'emploi, dans les zones rurales ou urbaines, ne font pas la distinction entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Or, une proportion importante mais non quantifiée de travailleurs urbains occupe un emploi agricole, et l'analyse du marché du travail urbain ne va donc pas de soi. De plus, le nombre de travailleurs indépendants non déclarés n'est pas facile à évaluer.

L'évolution du nombre d'emplois disponibles dans les zones urbaines illustre clairement la pression que les restructurations d'entreprises publiques ont imposée au marché du travail. Dans les unités de travail contrôlées par l'État, le nombre d'employés a diminué de plus de 14 millions entre 1998 et 2003, soit un dégraissage de 25 % des entreprises commerciales publiques (à l'exclusion de la fonction publique, où la situation est demeurée stable). Parmi ceux qui ont perdu leur emploi, certains sont peut-être retournés à l'agriculture locale (qui s'est développée) ou sont allés grossir les rangs des travailleurs indépendants non déclarés (tableau 6.2). Le nombre d'emplois du secteur privé n'a pas connu de forte augmentation; si des hausses ont pu être constatées, elles peuvent résulter en partie du passage de certaines entreprises du public au privé. Par conséquent, l'emploi s'est caractérisé par une certaine stagnation dans les secteurs non agricoles au cours de cette période. Pendant les quatre années qui ont suivi, les entreprises publiques des zones urbaines ont continué à réduire leurs effectifs, mais à un rythme beaucoup moins soutenu : un million d'emplois en moins par an. Le secteur privé a connu une augmentation sensible, gagnant près de 9 millions d'emplois chaque année (graphique 6.2).

Graphique 6.2. **Emploi en zone urbaine**

Répartition par secteur et nombre total d'emplois non agricoles



Source : Estimations OCDE.

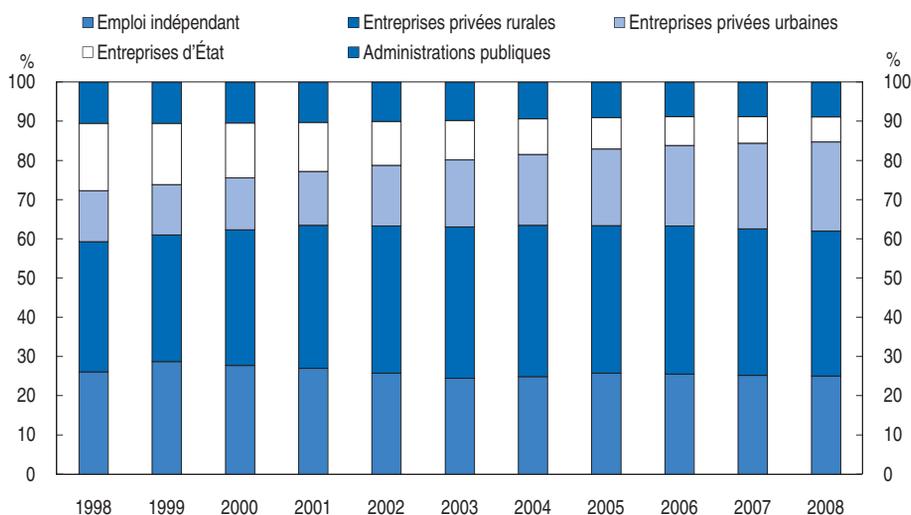
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778552207802>

Dans les zones rurales, l'emploi demeure essentiellement agricole mais le nombre d'emplois en entreprise augmente rapidement (dans le présent chapitre, les termes « rural » et « agricole » renvoient à l'emploi réel ou à la situation géographique des personnes concernées, non au statut qui leur est attribué au titre de l'enregistrement de la population). L'emploi en zone rurale est resté stable pendant la première moitié de la décennie écoulée; on a simplement constaté quelques départs du secteur agricole vers les entreprises installées dans les zones rurales, dont la quasi-totalité appartenaient au secteur privé en 2003 (exception faite d'un nombre limité d'entreprises publiques). Ces entreprises étant enregistrées, aujourd'hui encore, auprès des autorités de bourgades locales ou des collectivités villageoises, elles sont parfois appelées « entreprises de bourgs et de villages », désignation qui faisait référence à une structure totalement différente dans les années 80. Dans la période 1998-2003, les nouvelles entreprises du secteur privé rural ont créé 30 millions d'emplois, contre 18 millions pour celles des zones urbaines. Ces dernières ont bien progressé depuis lors, mais représentent toujours une part moins importante de l'emploi global.

Dans l'ensemble, la part du secteur privé dans l'emploi non agricole a augmenté au cours de la décennie 1998-2008 (graphique 6.3). Les entreprises publiques représentent aujourd'hui moins de 7 % de l'emploi non agricole, soit une baisse de près de 10 %. Dans le même temps, le pourcentage d'emplois dans le secteur public accuse un recul : en 2008, ce secteur ne représentait que 15 % du total des emplois non agricoles, contre 27 % dix ans plus tôt. L'essentiel de cette mutation a eu lieu dans les zones urbaines, où le nombre d'emplois publics ne constitue plus qu'un quart des emplois non agricoles, après en avoir représenté la moitié.

Graphique 6.3. Composition des emplois non agricoles

En pourcentage du nombre total d'emplois non agricoles en zone rurale et urbaine



Source : Annuaire statistique de la Chine et CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778565701447>

L'impact du cycle conjoncturel sur le marché du travail

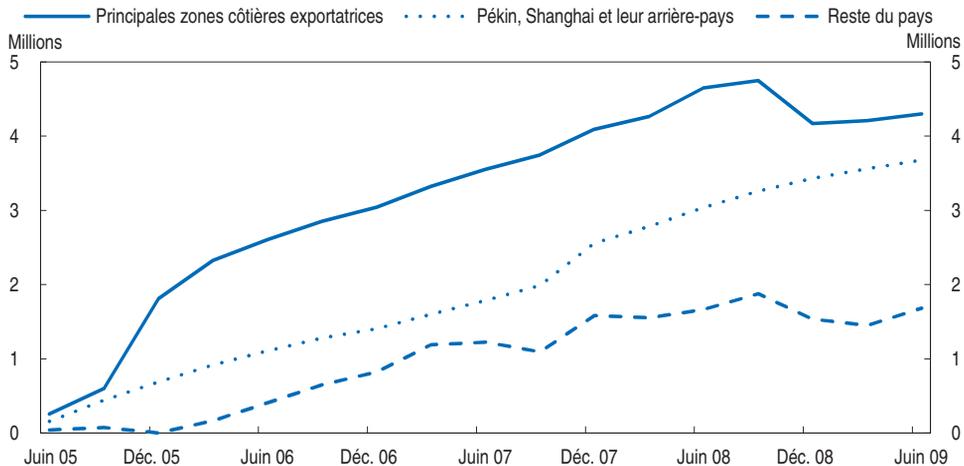
Le récent cycle économique a eu sur l'emploi des répercussions très variables selon les régions. On peut recenser au moins trois secteurs différents : les principales régions côtières, naturellement prédisposées aux échanges internationaux, dans lesquelles le montant des exportations représente généralement plus de la moitié du PIB des provinces; les régions comprenant Pékin et Shanghai, ainsi que leurs environs, qui englobent les

provinces de Hebei et de Zhenjiang, et la ville de Tianjin; enfin, le reste du pays, qui pourrait encore se subdiviser en deux groupes, dont l'un comprendrait les régions grandes pourvoyeuses de migrants vers les autres parties du pays. Les régions exportatrices offrent un accès plus facile aux migrants, même s'il est difficile d'y obtenir un statut officiel, tandis que les trois grandes cités provinciales (Pékin, Tianjin et Shanghai) limitent très strictement cette possibilité (voir ci-après). Dans le reste du pays, les candidats au départ se heurtent à des obstacles très efficaces (perte du droit à la terre, voir chapitre 7); de plus, les migrants non officiels sont souvent contraints de quitter leur famille pendant qu'ils cherchent du travail, en raison des discriminations dont ils font l'objet pour bénéficier des services publics de base dans les zones où ils s'installent.

Lors de la reprise, c'est dans les régions côtières que le nombre d'emplois a progressé le plus rapidement (graphique 6.4), avec un gain de plus de 5 millions entre la mi-2005 et 2008 (sans tenir compte des employés du secteur privé). La croissance a également été rapide dans les principales métropoles et leur arrière-pays. À l'inverse, l'évolution a été très lente dans le reste du pays, avec une augmentation annuelle inférieure à 1 % et un gain total de moins de deux millions d'emplois.

Graphique 6.4. Croissance absolue de l'emploi par région

En millions (les employés des entreprises privées enregistrées ne sont pas pris en compte), à partir de juin 2005



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778575201480>

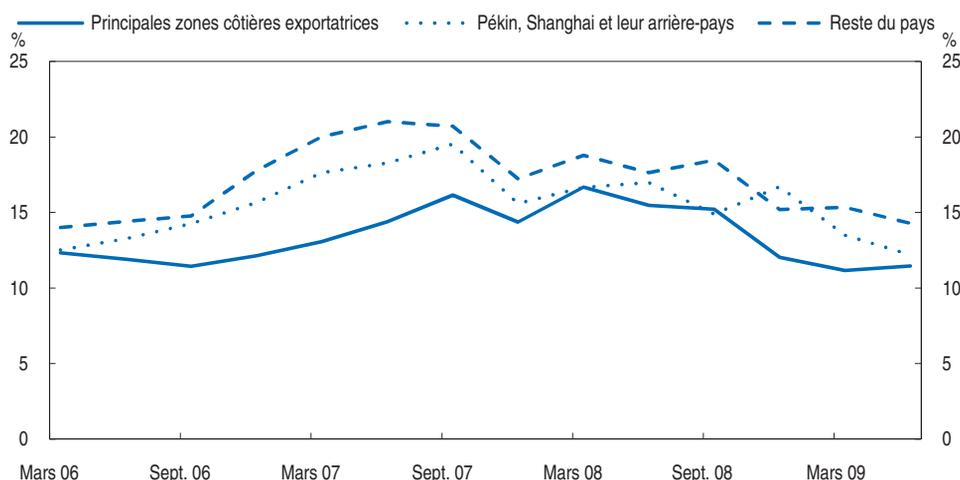
Le ralentissement de l'activité a d'abord touché les régions exportatrices. Les provinces côtières, très axées sur les exportations, ont perdu au moins 2 % de leurs emplois (les données trimestrielles ne couvrent pas les entreprises privées enregistrées, susceptibles de réagir très vivement à des changements de performances, mais tiennent compte des sociétés sous contrôle étranger, qui emploient de nombreux migrants économiques non officiels). Dans ces régions, les employeurs se sont montrés hésitants à recruter dès la fin de 2007, notamment dans la province du Guangdong, bien avant l'effondrement des marchés mondiaux. Peut-être s'agissait-il d'une réaction anticipée aux coûts que ne manqueraient pas d'entraîner la nouvelle législation du travail, dont le contenu était désormais connu (voir plus loin). La soudaineté de la crise a causé le départ de 70 millions de migrants non officiels (environ un tiers du total, compte tenu des

personnes qui travaillaient dans la zone géographique de leur canton, mais pas dans leur propre village). La plupart d'entre eux ont pris la route en novembre et décembre, c'est-à-dire avant la grande migration du Nouvel An chinois (Bureau national des statistiques, 2009). On estimait alors à 11 millions le nombre de travailleurs migrants sans emploi dans les villes, et 9 millions d'autres migrants sans travail étaient rentrés dans leurs villages. La hausse du chômage a cependant été de courte durée, et depuis le début de 2009, l'emploi augmente dans tout le pays. En juin, le nombre de travailleurs migrants en chômage dans les villes était tombé à 4.2 millions, soit un taux de chômage de l'ordre de 3 %. En septembre 2009, le nombre de migrants avait augmenté de plus de 11 millions par rapport au niveau de décembre 2008, pour atteindre près de 152 millions. On a observé un redéploiement géographique marqué de ces travailleurs, dont l'emploi dans l'est du pays n'a guère augmenté (il a diminué dans la région du delta de la rivière des Perles, au sud), alors qu'il a vivement progressé dans le centre et l'ouest.

Les différences régionales concernant le marché du travail se reflètent également dans les rémunérations (graphique 6.5). Tout au long de ce cycle conjoncturel, c'est dans les régions côtières (caractérisées par une croissance rapide et par un marché de l'emploi très ouvert) que les rémunérations ont connu l'évolution la plus lente, car l'afflux de main-d'œuvre y a freiné les hausses de salaire lors de la reprise; par contre, lorsque les offres d'emploi se sont raréfiées, la baisse des rémunérations y a été particulièrement marquée. Dans les grandes métropoles, qui exercent les contrôles les plus rigoureux en matière d'emploi, la hausse des rémunérations a été plus rapide. Toutefois, c'est à l'intérieur du pays qu'elle s'est révélée la plus forte : le nombre d'emplois a peu augmenté et le départ de nombreux travailleurs a entraîné une progression rapide des salaires. De fait, entre 2004 et juin 2009, les disparités salariales entre les zones côtières urbaines et l'intérieur du pays (sans tenir compte des employés du secteur privé national) ont été ramenées de 45 % à 27 %. Cela semble indiquer que les migrations favorisent la création d'un marché du travail beaucoup plus ouvert et contribuent à limiter la dispersion des salaires (Cai et al., 2007).

Graphique 6.5. Évolution des rémunérations moyennes par région

Les employés d'entreprises privées enregistrées ne sont pas pris en compte



Note : Les principales zones côtières exportatrices sont le Fujian, le Guangdong, le Jiangsu et le Shandong. L'arrière-pays de Pékin et de Shanghai comprend les provinces du Hebei et du Zhejiang, ainsi que la ville de Tianjin.

Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778577542000>

Le gouvernement a pris des mesures face à la montée du chômage chez les migrants. Il a annoncé un programme spécial visant à améliorer, en 2009-10, la formation professionnelle pour les travailleurs migrants, les diplômés universitaires et les personnes licenciées, l'objectif étant de les doter de nouvelles compétences et, partant, de les aider à trouver un meilleur emploi ou à travailler à leur compte dans leur région d'origine. Les migrants sans emploi percevront également une indemnité de l'État, visant à les inciter à suivre une formation. Ce programme viendra s'ajouter à ceux qui, en 2008, ont permis à quelque 4 millions de travailleurs licenciés de suivre une formation professionnelle.

Perspectives quant à la poursuite des migrations

Très important aujourd'hui encore, le secteur agricole représente environ 40 % des emplois, contre 50 % il y a une vingtaine d'années. Le déclin de l'emploi est modeste dans ce secteur, puisqu'il reste inférieur à 1.5 % par an. Dix années supplémentaires pourraient donc s'avérer nécessaires pour que la part des emplois agricoles descende à 25 %. Au Japon, c'est seulement lorsque ce pourcentage a été atteint que les salaires des travailleurs qui désertaient les campagnes pour gagner les villes ont commencé à dépasser le minimum vital (Minami, 1968).

Toutefois, la disponibilité d'une main-d'œuvre prête à se déplacer pour trouver un nouvel emploi ne résulte pas exclusivement d'une désaffection à l'égard de l'agriculture : l'augmentation naturelle de la population rurale joue également un rôle. Sensible dès 2004, la pénurie de travailleurs migrants pendant la reprise pourrait avoir été causée par l'évolution démographique à court terme, dont témoigne la très faible proportion de jeunes âgés de 18 à 22 ans. La tranche d'âge comprenant les Chinois nés entre 1958 et 1961 était peu fournie en raison des famines qui ont frappé le monde rural lors du « Grand bond en avant ». Par conséquent, les enfants nés vingt ans plus tard – donc au début des années 80 – furent peu nombreux par comparaison à d'autres tranches d'âge. Les réglementations de la planification familiale se sont assouplies à cette époque; les mariages se sont ensuite multipliés, ce qui explique le nombre relativement important de jeunes qui entreront sur le marché du travail jusqu'en 2015. Cette tranche d'âge – 18-25 ans – est la plus recherchée par les sociétés exportatrices des zones côtières. Ce facteur démographique, associé à la diminution de la main-d'œuvre agricole, laisse à penser que, contrairement à ce que soutiennent Cai *et al.* (2009), l'économie chinoise n'a pas encore atteint le tournant à partir duquel la demande de main-d'œuvre rurale dépasserait l'offre, ce qui mettrait fin à l'élasticité de l'offre de travailleurs rémunérés au minimum vital (Lewis, 1958). Il semble que la clé d'une urbanisation accrue réside dans la poursuite des migrations, qui contribuent à la croissance des zones urbaines et à l'amélioration des revenus dans les zones rurales.

Les migrations internes en Chine constituent effectivement une solution « gagnant-gagnant ». Ceux qui ont fait ce choix voient généralement leur revenu moyen tripler. Par ailleurs, lorsque l'emploi s'effondre dans le secteur de l'agriculture (ou dans le secteur primaire), la productivité de ceux qui sont restés augmente, tout comme leurs revenus. Plusieurs facteurs peuvent intervenir à cet égard : des revenus plus élevés peuvent renforcer l'épargne et l'investissement dans les zones rurales, et favoriser ainsi la productivité agricole; certaines exploitations agricoles peuvent fusionner, ce qui génère des économies d'échelle; enfin, la baisse des emplois disponibles peut concerner avant tout les plus âgés, dont l'activité revêtait une signification principalement sociale dans les ménages regroupant trois générations.

Les écarts de productivité entre le secteur primaire et le reste de l'économie demeurent importants (quasiment de 1 à 6). Dans la plupart des pays de l'OCDE, la productivité moyenne du secteur primaire est similaire à celle des autres volets de l'économie (quelques exceptions cependant : Autriche, Grèce, Irlande, Japon, Corée, Pologne, Portugal et Suisse). Une nouvelle baisse sensible du nombre d'emplois agricoles et une réorganisation de ce secteur d'activité seraient nécessaires pour atténuer les différences de productivité en Chine. Cela signifie que l'exode paysan et les mouvements de travailleurs vers les villes devraient se poursuivre encore longtemps, pour autant que les politiques visant à améliorer le niveau de vie dans les campagnes ne se traduisent pas par l'octroi d'une protection et de subventions aux agriculteurs et au secteur agricole.

Les migrants non officiels sur le marché du travail urbain

Les estimations concernant le nombre de migrants varient considérablement (Herd et al., 2010); en outre, la plupart d'entre elles portent sur le phénomène dans son ensemble, au lieu de s'intéresser au volet qui préoccupe le plus les décideurs : l'exode des paysans, qui partent vers les villes sans y obtenir de permis de résidence. Le recensement de 2005 a permis une évaluation plus précise, car il mentionnait séparément l'origine géographique des personnes qui résidaient dans une région donnée sans détenir de *hukou* local (livret d'enregistrement, voir encadré 6.3). Les données de ce recensement 2005 peuvent néanmoins comporter certaines inexactitudes : en effet, les migrants étant plus difficiles à comptabiliser que les autres catégories de population, les facteurs utilisés pour transposer les échantillons au niveau national peuvent s'avérer inadaptés. Compte tenu de cette possible source d'erreur, on estime que le nombre total de migrants campagne-ville dépourvus de *hukou* avoisine les 74 millions, dont 62 millions sont actifs sur le marché du

Encadré 6.3. Le système d'enregistrement *hukou*

Le système d'enregistrement *hukou* a été mis en place dans les années 50 dans le cadre d'un programme de répartition de la main-d'œuvre planifié par le gouvernement central. L'objectif consistait à conserver autant de monde que possible dans les exploitations agricoles, afin de maintenir à son niveau maximum la production de denrées alimentaires à destination des villes. Quitter les zones rurales pour s'installer en ville était alors quasiment impossible. Il fallait pour cela l'autorisation des autorités centrales, qui ne l'accordaient chaque année qu'à 0.2 % de la population environ. Quiconque décidait de migrer en dépit de ces obstacles se trouvait alors dans l'impossibilité d'obtenir, une fois sur place, la carte de rationnement nécessaire à l'achat de nourriture. En 1984, les mouvements vers les villes furent autorisés à condition que les migrants apportent leurs propres victuailles depuis la campagne. Le système *hukou* a progressivement évolué depuis lors.

Le livret *hukou* suppose un double enregistrement de chaque personne : en fonction de son statut – travailleur agricole ou non – et en fonction de sa situation géographique. Ainsi, dans quelque ville que ce soit, un même individu détient un type de *hukou*, dont il existe au moins quatre modèles : local agricole ou non agricole (même une grande ville peut abriter des résidents ayant le statut « agricole »), non local agricole ou non agricole. Selon qu'il est agricole ou non agricole, on parle parfois de *hukou* urbain ou rural, ce qui prête à confusion, car ces deux adjectifs évoquent plutôt une caractéristique géographique. Par conséquent, le traitement ne sera pas le même pour une personne résidant dans une ville avec un *hukou* urbain provenant d'une autre ville et pour celle qui possèdera un *hukou* urbain local.

Encadré 6.3. Le système d'enregistrement hukou (suite)

Dans les années 90, plusieurs provinces commencèrent à abolir la distinction entre *hukous* agricoles et non agricoles d'une même circonscription. Elles supprimèrent également le quota annuel imposé pour les changements de *hukous* agricoles en *hukous* non agricoles. En 2005, le ministère de la Sécurité publique annonça que 11 provinces avaient été désignées comme régions pilotes dans ce processus, un nombre porté à 13 par la suite. On ne dispose pas de chiffres officiels quant à l'ampleur de cette évolution. Selon certains articles de presse, la fusion des deux types de *hukou* a été mise en œuvre principalement dans les régions fortement urbanisées, comme le district Shijingshan de Pékin, ou dans les zones urbanisées du delta de la rivière des Perles : la population s'est montrée récalcitrante à l'idée de perdre un *hukou* non agricole, car cela supposait également de renoncer à la part de revenus générés par les terres urbanisées et développées appartenant aux habitants du village.

Dans les villes de taille plus modeste, les obstacles à l'obtention d'un *hukou* urbain local ont été sensiblement allégés dès 1998 (Reutersward, 2005). Pour se voir délivrer ce document dans ces zones, le demandeur doit essentiellement justifier d'une source de revenu stable et d'un logement convenable. L'interprétation de ces conditions peut cependant varier suivant la localité. Le plus souvent, les autorités exigent un contrat de travail d'un ou deux ans. Dans certains cas, seuls les contrats émanant d'entreprises étatiques sont acceptés, avec la preuve d'un logement stable et légal. Ces conditions ne sont pas faciles à remplir pour des travailleurs migrants, même dans les petites villes. Peu d'entre eux ont un contrat de travail de longue durée (voir plus haut), et ceux qui travaillent pour une entreprise d'État sont encore plus rares. En ce qui concerne les conditions de logement, elles ne sont le plus souvent pas correctes (voir plus haut). C'est peut-être en raison de ces restrictions que le nombre de *hukous* accordés pendant les cinq premières années de cette politique n'a pas dépassé 1.4 million (Chan et Buckingham, 2008). Par ailleurs, les mesures d'assouplissement ont été mises en œuvre presque exclusivement dans l'intérieur du pays et dans les régions occidentales (Herd et al., 2010). Dans le Guangdong, les autorités viennent seulement d'annoncer que les migrants pourraient, dans les prochaines années, troquer leurs documents contre des *hukous* locaux. De plus, les détenteurs de *hukous* non locaux sont tenus de renoncer à tous leurs droits en matière d'exploitation de la terre dans leur village d'origine (Chan et Zhang, 1999).

Dans les grandes villes, un migrant n'a toujours pratiquement aucune chance d'obtenir un *hukou* local. Bien qu'en vingt ans, 30 millions de migrants aient travaillé à Shenzhen, un seul avait obtenu ce document en 2004 (IHLO, 2004). La ville a délivré 70 000 *hukous* urbains par an entre 2000 et 2007, essentiellement sur les critères de l'instruction, des compétences et des capitaux, pour un afflux annuel de 875 000 travailleurs migrants ruraux. Le migrant rural moyen a ainsi peu de chances d'obtenir un *hukou* local de la ville. Celle-ci impose un niveau d'études élevé et un logement de qualité raisonnable : deux exigences que les migrants ruraux auraient beaucoup de mal à satisfaire. De nombreuses autres villes proposent des *hukous* locaux en fonction de l'investissement que le nouvel arrivant pourra consentir dans l'économie locale. Shenzhen envisage aujourd'hui un assouplissement de ces critères; elle continuerait cependant d'exiger que le demandeur réside dans la ville depuis cinq ans, qu'il soit propriétaire de son logement et qu'il dispose d'un contrat de travail.

travail d'après les chiffres de 2000 concernant les taux d'activités des migrants non officiels (tableau 6.4). Les personnes quittant une ville pour une autre peuvent également faire partie des migrants non officiels. De fait, cette catégorie englobe quasiment autant d'individus (53 millions) que celle des migrants ruraux non officiels. Dans les zones urbaines, les migrants non déclarés représentent 80 % des employés du secteur de la

Tableau 6.4. **Origine et destination des migrants non officiels : population et emploi**

2005

	Originaires des zones urbaines	Originaires des zones rurales	Total
Nombre absolu (en millions)			
Population			
Zones urbaines	52.6	73.6	126.3
Zones rurales	5.2	18.1	23.4
Total	57.9	91.8	149.6
Emploi			
Zones urbaines	45.2	61.7	106.9
Zones rurales	4.9	15.0	19.9
Total	50.1	76.7	126.8
En % de la population ou de l'emploi			
Population			
Zones urbaines	13.1	22.5	9.4
Zones rurales	2.4	3.1	0.7
Total	7.0	11.4	4.4
Emploi			
Zones urbaines	16.5	22.6	39.1
Zones rurales	1.0	3.1	4.1
Total	6.6	10.1	16.7

Source : Tableaux extraits du recensement effectué sur 1 % de la population (*China Data Online*), taux d'emploi figurant dans le recensement de 2000, cités dans Fan (2008).

construction et 68 % des travailleurs du secteur manufacturier (Research Office Project Team, 2006). En 2005, les migrants non déclarés dans les zones urbaines représentaient 39 % de la main-d'œuvre urbaine et près de 46 % de l'emploi non agricole.

Les nouveaux arrivants sur le marché du travail urbain sont de toute évidence confrontés à certaines discriminations. Les personnes nées dans des zones rurales qui vivent dans les villes ont beaucoup moins de chances d'occuper un emploi dans le secteur public. Plus de la moitié des résidents nés sur place travaillent pour l'administration publique ou pour des entreprises d'État (voir le tableau 6.5, partie supérieure). La quasi-totalité des migrants clandestins travaillent dans le secteur privé; ils sont également surreprésentés dans les services et dans le secteur manufacturier, alors que les travailleurs nés sur place occupent plutôt des emplois de cadres ou d'experts techniques (tableau 6.5, partie inférieure). Un tel contraste pourrait refléter en partie les écarts dans les niveaux de formation : moins de 2 % des migrants sont diplômés de l'enseignement supérieur, contre 22 % chez les locaux.

La plupart des migrants sont employés dans les secteurs les moins rigides du marché du travail. Bon nombre d'entre eux travaillent à leur compte. S'ils sont employés dans des usines ou dans le secteur des services, il est probable qu'on ne leur fasse pas signer de contrat de travail. Globalement, près de la moitié des migrants ne sont pas couverts par un contrat salarial, proportion qui passe à 75 % chez les employés (tableau 6.6). Très rares sont ceux qui disposent d'un contrat de longue durée. En 2005, 91 % des migrants ruraux étaient concernés par le statut d'indépendant, un contrat de courte durée ou l'absence pure et simple de contrat, soit 30 % de plus que les locaux. Même lorsqu'ils peuvent justifier d'un niveau d'études élevé, les migrants restent beaucoup plus nombreux que les résidents officiels à se voir proposer un contrat de courte durée.

Tableau 6.5. **Statut des travailleurs urbains : secteur et type d'emploi**
2005

Secteur	Total			Avec contrat			Sans contrat		
	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels
Secteur public	0.52	0.05	0.15	0.67	0.06	0.23	0.47	0.05	0.11
Administration	0.26	0.01	0.05	0.28	0.01	0.07	0.34	0.01	0.04
Entreprises étatiques	0.26	0.04	0.1	0.39	0.05	0.16	0.13	0.04	0.07
Secteur privé	0.47	0.94	0.86	0.33	0.94	0.78	0.54	0.95	0.90
Entreprises collectives	0.05	0.03	0.04	0.06	0.05	0.05	0.06	0.03	0.05
Entreprises familiales	0.19	0.35	0.35	0.07	0.22	0.21	0.15	0.28	0.27
Entreprises privées	0.12	0.34	0.32	0.10	0.36	0.33	0.23	0.47	0.45
Autres unités de travail	0.04	0.13	0.1	0.04	0.26	0.16	0.04	0.10	0.08
Autres	0.07	0.09	0.05	0.06	0.05	0.03	0.06	0.07	0.05

Type d'emploi	Total			Avec contrat			Sans contrat		
	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels
Employés	0.42	0.07	0.30	0.49	0.11	0.41	0.44	0.06	0.23
Directeurs ou hauts responsables	0.04	0.02	0.06	0.05	0.03	0.1	0.04	0.01	0.02
Cadres ou experts techniques	0.23	0.02	0.15	0.28	0.03	0.19	0.23	0.02	0.13
Administratifs	0.15	0.03	0.09	0.16	0.05	0.12	0.17	0.03	0.08
Ouvriers	0.57	0.92	0.71	0.51	0.89	0.59	0.57	0.93	0.76
Services	0.26	0.34	0.45	0.18	0.25	0.33	0.27	0.29	0.47
Agriculture	0.04	0.02	0.01	0.06	0.04	0.01	0.02	0.01	0.00
Secteur manufacturier, transports, etc.	0.27	0.56	0.25	0.27	0.60	0.25	0.28	0.63	0.29

Source : Extrait aléatoire (5 %) du recensement effectué en 2005 sur 1 % de la population, dans Gagnon et al. (2009).

Tableau 6.6. **Conditions d'emploi et rémunération des travailleurs urbains**
2005

	Contrat			Rémunération mensuelle			Rémunération horaire		
	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Locaux	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels
	Part du total			CNY par mois			CNY par heure		
Employeurs	0.03	0.05	0.09	–	–	–	–	–	–
Employés de maison	0.02	0.03	0.03	–	–	–	–	–	–
Ensemble des catégories ci-dessous	0.95	0.92	0.88	1 058	973	1 527	6.12	4.61	8.25
Indépendants	0.13	0.19	0.17	848	982	1 231	4.23	4.57	6.11
Employés avec contrat	0.51	0.26	0.38	1 188	1 100	1 905	7.04	5.38	10.62
Ensemble des employés	0.82	0.73	0.71	1 079	958	1 542	6.24	4.80	8.87
Contrats de longue durée	0.34	0.01	0.07	–	–	–	–	–	–
Contrats flexibles	0.48	0.72	0.64	–	–	–	–	–	–
Contrats de courte durée	0.17	0.25	0.31	–	–	–	–	–	–
Absence de contrat	0.31	0.47	0.33	902	878	1 133	5.19	4.07	5.92

Source : Extrait aléatoire (5 %) du recensement effectué en 2005 sur 1 % de la population, dans Gagnon et al. (2009).

On pourrait s'attendre à ce que les écarts constatés dans le choix des secteurs d'emploi se traduisent par des revenus nettement plus faibles des migrants ruraux non officiels; tel n'est pourtant pas le cas, du moins en ce qui concerne les montants mensuels globaux. Le plus souvent, la rémunération de cette catégorie de travailleurs n'est que très légèrement inférieure à celle des locaux. La rémunération horaire est sensiblement moins élevée, mais les migrants travaillent en moyenne six jours par semaine, contre cinq pour le personnel local. Les migrants urbains clandestins, toutefois, gagnent beaucoup plus que leurs homologues ruraux. Les avis sont partagés sur les raisons – discrimination ou aptitudes individuelles – de ce décalage dans les salaires horaires (Herd et al., 2010).

Les migrants ruraux ne sont pas les seuls à subir un traitement différent dans les zones urbaines. Dans les petites villes, les perspectives d'amélioration des ressources sont limitées et, compte tenu des entraves aux migrations, leurs habitants n'ont pas la possibilité de déménager pour bénéficier ailleurs d'un meilleur salaire. Le chapitre 5 a montré que les disparités entre villes d'une même province sont beaucoup plus marquées que dans les pays de l'OCDE. Or, ces écarts ne peuvent s'expliquer par les différences de qualifications des employés (Frijters et al., 2009). On peut en déduire que les obstacles aux migrations générés par le système d'enregistrement entraînent un déficit important d'efficience économique dont les migrants ruraux – qui sont généralement dans le collimateur des politiques publiques – ne sont pas les seules victimes; sont concernés également les habitants des villes qui ont du mal à s'installer dans d'autres villes (voire à changer de quartier au sein d'une même métropole), où leurs compétences seraient mieux rémunérées.

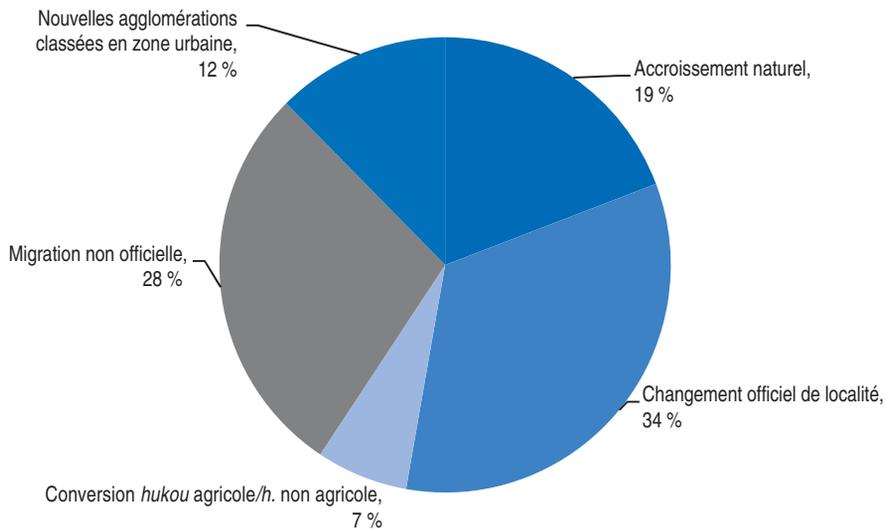
Les migrants ruraux officiels sur le marché du travail urbain

Bien que la quasi-totalité des débats consacrés aux migrations campagnes-villes portent au premier chef sur les mouvements non officiels, il faut souligner qu'avec le temps, les migrants officiels sont devenus plus nombreux. La conversion officielle du statut rural en statut urbain, accordée par différents services administratifs, concerne surtout les étudiants universitaires, les cadres du parti communiste et les ex-militaires. Rares sont ceux qui obtiennent ainsi l'autorisation officielle de déménager : 0,7 % de la population rurale chaque année. Au terme de plusieurs décennies, cependant, le total a fini par dépasser les 100 millions en 2002 (Quheng et Gustafson, 2006). Les migrants ruraux officiels constituent la première source d'augmentation de la population des villes depuis 1990 (graphique 6.6).

Les migrants qui partent des zones rurales pour venir s'installer officiellement dans les villes sont très différents de leurs homologues clandestins. Ils sont bien intégrés dans l'économie locale et perçoivent une rémunération supérieure à celle du résident local moyen, pour autant qu'ils obtiennent leur *hukou* urbain avant l'âge de cinq ans. Ceux qui obtiennent plus tardivement ce document ont plus de mal à s'intégrer. Les personnes qui se voient délivrer leur *hukou* par le biais de leur carrière s'intègrent mieux. Ceux qui l'obtiennent par d'autres voies (par exemple : les conjoints qui reçoivent un *hukou* local, les ruraux qui échangent des terres contre un *hukou* ou les personnes qui l'achètent) rencontrent davantage de difficultés. Au vu des caractéristiques personnelles, les migrants ruraux officiels gagnent 50 % de plus que les clandestins, laissant ainsi penser qu'un *hukou* urbain vaut environ 6,5 années du salaire moyen dans les villes. De fait, dans les grandes villes où il était possible d'acheter un *hukou* dans les années 90, le prix de ce livret avoisinait ce niveau; une réduction était cependant consentie compte tenu de l'impossibilité de prévoir avec certitude l'évolution des revenus.

Graphique 6.6. Sources d'augmentation de la population urbaine

Estimations portant sur la période 1990-2007



Source : La population urbaine avant l'an 2000 : Shen (2006); Conversion officielle de hukous ruraux en hukous urbains : Wu et Treiman (2003); Conversion de hukous agricoles en hukous non agricoles : Chan et Hu (2003); La population urbaine en 2000 et au-delà, *Annuaire statistique de la Chine* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778611311377>

Obstacles rencontrés par les migrants non officiels

Le livret *hukou*, qui reste dans l'ensemble très répandu, constitue un frein majeur aux migrations et, partant, à l'urbanisation. Toutefois, le maintien de ce livret d'enregistrement ne signifie pas qu'il subsiste des obstacles légaux aux mouvements de la population. Les migrants peuvent désormais s'enregistrer librement en tant que résidents urbains temporaires; par ailleurs, la police ne peut plus, depuis 2003, expulser les migrants non déclarés. Le principal problème n'en demeure pas moins que les migrants ne bénéficient pas des mêmes droits sociaux que les résidents permanents locaux, ce qui soulève la question de l'équité et de l'efficacité du système.

Il ressort des enquêtes effectuées auprès des ménages que la décision de migrer est largement influencée par les droits sociaux. Les personnes qui s'installent dans un chef-lieu voisin ont généralement accès aux services sociaux. Par conséquent, un individu habitant à proximité d'un chef-lieu où il pourra bénéficier de ces services est beaucoup plus susceptible de partir y vivre (Lee et Meng, 2009). De même, les facteurs qui entravent généralement la migration (absence de grands-parents, présence d'un jeune enfant sans grands-parents, âge plus avancé, mauvaise santé, parent âgé) perdent de leur importance lorsqu'une personne envisage de déménager vers un chef-lieu voisin offrant des services sociaux. La disparition de cet obstacle influe davantage sur la décision des femmes, probablement parce qu'elles auront accès aux structures d'accueil des enfants.

La migration, élément clé de l'urbanisation

Les politiques migratoires de la Chine limitent la croissance des villes. Les grandes métropoles génèrent des économies d'échelle grâce à la spécialisation, à la circulation de l'information et à la concentration d'entreprises. Restreindre le développement des grandes villes en limitant l'accès des habitants aux services sociaux entraîne d'importants manques à gagner en termes de productivité. Au et Henderson (2006), par exemple,

estiment que plus de la moitié des préfectures chinoises étaient insuffisamment développées voici dix ans, et que cette situation était encore plus marquée dans les chefs-lieux de canton. Selon eux, doubler la taille de chaque ville lui permettrait de gagner entre 3 % et 14 % de PIB supplémentaires par rapport à la croissance normale, grâce à des économies d'échelle et de gamme, à l'élargissement du marché du travail et aux concentrations d'entreprises. Yusuf et Nabeshima (2006) situent entre 10 % et 35 % le niveau des pertes de productivité des villes chinoises, selon que celles-ci atteignent 30 % ou 50 % de la taille optimale. Ces écarts sont considérablement plus importants que les différences d'échelle constatées en Europe (Combes *et al.*, 2009). Les zones métropolitaines de la Chine, telles que les définit Kamal-Chaoui (2009), pourraient en outre améliorer les niveaux de productivité en permettant une diminution plus rapide de la proportion de Chinois travaillant dans le secteur agricole, proportion particulièrement élevée dans les régions à faibles revenus.

En dépit des restrictions et barrières restantes au mouvement vers les villes, la Chine s'urbanise rapidement. Le droit donné aux migrants de s'enregistrer temporairement dans les villes a suscité entre 1998 et 2008 une forte accélération de l'urbanisation, dont le taux est passé de 32 % à près de 46 %. Ce rythme est bien supérieur à ce qui avait été observé aux États-Unis lorsqu'une poussée comparable de l'urbanisation s'était produite entre 1885 et 1910 (Craig et Weiss, 1998). Le passage à un taux d'urbanisation de 60 % avait pris 35 années de plus, alors qu'en Chine ce niveau pourrait être atteint en l'espace d'une décennie. Le rythme d'urbanisation pourrait même s'amplifier à la suite de la décision de la Conférence de travail centrale sur l'économie d'assouplir les restrictions à l'enregistrement local dans les villes moyennes. Cette mesure représente un relâchement de la politique actuelle qui, depuis la publication d'une déclaration du Conseil des affaires d'État en mars 2001, limitait la conversion des *hukous* ruraux en *hukous* urbains aux petites villes et aux bourgs. Dans ces zones, les migrants pouvaient transférer leur *hukou* s'ils avaient « un emploi ou une source de revenu stable » et un « lieu de résidence stable » depuis plus de deux ans. Les demandeurs répondant à ces critères pouvaient obtenir un livret *hukou* dans la petite ville ou le bourg en question et y bénéficier de services d'éducation et d'autres services publics dans les mêmes conditions que les autres résidents locaux. En outre, les migrants venus dans de petites villes ou des bourgs sont autorisés à conserver leurs droits fonciers dans leurs villages d'origine. Les modalités précises du nouveau dispositif n'ont pas été communiquées, mais l'une des questions essentielles est celle de savoir si les migrants vivant dans des villes moyennes qui ont obtenu des *hukous* urbains pourront garder leurs droits d'utilisation des terres à la campagne.

Nouvelle législation du travail

Une nouvelle législation du travail a été mise en place en 2008 afin d'instaurer une base de coopération plus équitable entre employeurs et employés, dans un marché désormais dominé par les employeurs du secteur privé. Une minorité de travailleurs ont subi des pratiques injustes de la part de leurs employeurs, qui s'abstenaient de verser leur salaire en temps voulu. La journée de travail est longue dans la plupart des secteurs, et la rémunération des heures supplémentaires reste très limitée. Enfin, la moitié des employés seulement sont détenteurs d'un contrat de travail écrit. Les nouvelles dispositions sont censées régler ces problèmes. Certaines difficultés pourraient s'atténuer d'elles-mêmes lorsque l'offre de main-d'œuvre agricole se tarira; il s'agit néanmoins d'une perspective à long terme.

Droit du travail et protection de l'emploi : dispositions générales

La loi de 1995 sur le travail, qui englobait l'ensemble des employeurs et des employés, rendait obligatoire le contrat de travail écrit, l'adhésion au système de sécurité sociale, le paiement des salaires en temps voulu et le versement d'indemnités de licenciement. Dans la pratique, elle n'a pas été appliquée. À peine plus de la moitié des employés urbains disposaient d'un contrat de travail en 2005 (tableau 6.7). La situation de certaines catégories de population était nettement pire : neuf migrants sur dix travaillant pour des entreprises privées nationales n'avaient pas de contrat écrit, et la proportion atteignait un niveau plus élevé encore – selon les données du recensement – chez les employés de l'administration publique.

Trois nouvelles lois sont entrées en vigueur en janvier 2008 :

- La Loi sur le contrat de travail rend obligatoire le contrat écrit, qui peut être de durée déterminée ou indéterminée, ou porter sur un projet précis. La loi donne pour instruction à l'Inspection du travail (sous la supervision de Bureaux du travail œuvrant à l'échelle des cantons et au-dessus) de contrôler les contrats et de répondre aux doléances des travailleurs et des syndicats. Elle fournit également une version révisée, affinée et beaucoup plus détaillée des règles de protection de l'emploi qui avaient été succinctement définies dans la loi de 1995, énonçant plus particulièrement les dispositions à respecter pour le versement des rémunérations, instaurant le paiement d'indemnités en cas de résiliation unilatérale d'un contrat de travail et spécifiant les conditions selon lesquelles il peut être mis fin à un contrat.
- La Loi sur les arbitrages et la médiation dans les conflits liés au travail définit les procédures auxquelles travailleurs et syndicats peuvent recourir pour déposer une plainte contre un employeur auprès d'un conseil de prud'hommes ou d'un tribunal.
- La Loi sur la promotion de l'emploi stipule que les domaines ci-après relèvent du gouvernement : emploi, services de l'emploi, assurance-chômage, formation professionnelle et programmes actifs du marché du travail. Elle interdit par ailleurs la discrimination en matière d'emploi, notamment si cette dernière se fonde sur le sexe, l'appartenance à une ethnie, le handicap, la résidence en zone rurale ou urbaine.

La Loi sur le contrat de travail prévoit des mesures importantes pour améliorer la capacité des travailleurs à faire en sorte d'être effectivement rémunérés pour les tâches

Tableau 6.7. Employés sans contrat par type d'entreprise

2005

	Ensemble des employés			Sans contrat						
	Résidents urbains officiels	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Résidents urbains officiels	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Résidents urbains officiels	Migrants ruraux non officiels	Migrants urbains non officiels	Ensemble des résidents urbains
	Millions			Millions			Pourcentage			
Secteur public	53.9	2.3	4.8	18.4	1.4	1.6	34.2	64.4	34.1	35.3
Admin. publiques	27.0	0.5	1.6	13.3	0.3	0.6	49.4	64.4	37.2	49.0
Entreprises étatiques	27.0	1.8	3.2	5.1	1.2	1.0	18.9	64.4	32.5	22.8
Secteur privé	48.8	42.3	27.6	21.2	27.5	13.4	43.4	65.1	48.6	52.4
Entreprises collectives	5.2	1.4	1.3	2.4	0.9	0.7	45.4	64.4	58.1	50.7
Entreprises familiales	19.7	15.8	11.2	5.9	8.1	4.0	29.8	51.5	35.9	38.6
Entreprises privées	12.4	15.3	10.3	9.0	13.6	6.7	72.5	89.0	65.4	77.2
Autres unités de travail	4.1	5.9	3.2	1.6	2.9	1.2	37.8	49.5	37.2	42.8
Autres	7.3	4.1	1.6	2.4	2.0	0.7	32.4	50.1	46.5	39.7
Total	102.7	44.6	32.4	39.6	29.0	15.1	38.6	65.0	46.5	46.6

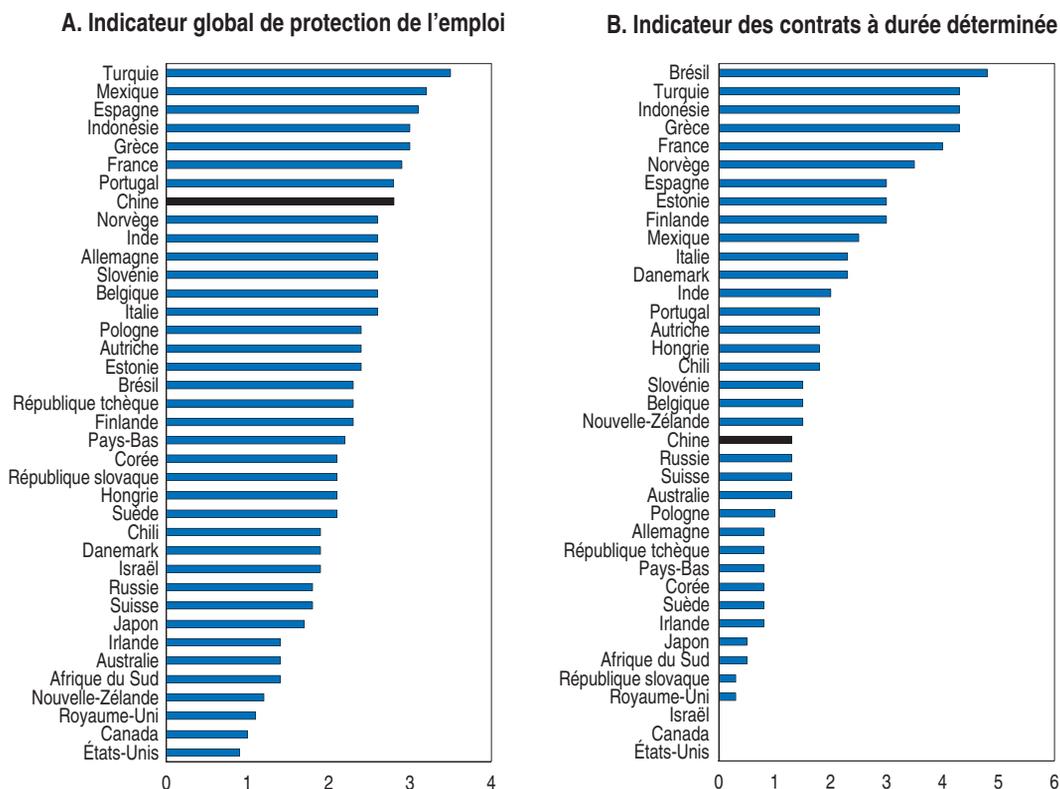
Source : Chiffres du recensement partiel de 2005, présentés sous forme de tableau par Gagnon et al. (2009); calculs de l'OCDE.

accomplies. L'une des principales améliorations concerne les cas de rémunération insuffisante, abordés de deux façons. Premièrement, les employeurs ont l'obligation générale de rémunérer leurs employés pleinement, en temps voulu, conformément à leur contrat de travail et à la loi sur l'emploi. Deuxièmement, la nouvelle loi interdit les stratégies auxquelles les employeurs avaient recours pour réduire la charge salariale, comme les heures supplémentaires obligatoires, qui donnent lieu désormais à l'application de pénalités. Cette loi interdit en outre le travail servile : un employeur ne peut prendre en gage des biens ou de l'argent appartenant à son employé. Elle proscrie également l'inclusion de clauses de pénalité dans les contrats de travail (Cooney *et al.*, 2008). Si aucun contrat n'a été signé (comme c'est le cas pour la plupart des employés du secteur privé), la loi stipule qu'un mois de travail chez un employeur équivaut à un contrat à durée indéterminée.

La nouvelle loi est particulièrement stricte quant aux procédures à respecter pour consulter les employés en cas de modification des conditions de travail; elle prescrit par ailleurs le versement d'une importante indemnité de licenciement (un mois de salaire par année de service, avec un plafond pour les hauts salaires, due également à la fin d'un contrat de durée déterminée). Si l'on interprète ces éléments en fonction de l'indicateur OCDE global permettant d'évaluer la rigueur des mesures de protection de l'emploi, la Chine se place dans les quinze premiers pays pour lesquels l'indicateur a été mis au point, avec le Mexique, la Turquie, l'Espagne, la France et l'Indonésie, et très légèrement au-dessus de l'Inde (graphique 6.7, partie gauche). Dans les quatre pays émergents précités, les lois relatives à la protection de l'emploi ne s'appliquent à ce jour qu'aux grandes

Graphique 6.7. Rigueur des lois relatives à la protection de l'emploi

Indicateur synthétique de l'OCDE, échelle de 0 à 6



Source : Venn (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778666747126>

entreprises et à celles qui sont contrôlées par l'État, comme cela se passait en Chine jusqu'en 1998. Le gouvernement chinois souligne que la législation en vigueur ne constitue pas un retour à la situation antérieure à 1998, dans laquelle on occupait à vie un emploi dans une entreprise étatique. Il insiste sur le fait que les motifs permettant qu'il soit mis fin au contrat d'un employé sont au nombre de quatorze.

La réglementation relative aux contrats à durée déterminée est plus libérale que dans d'autres pays (graphique 6.7, partie droite). Il est possible, par exemple, de passer jusqu'à dix ans dans un même emploi de durée déterminée, mais avec un maximum de deux contrats successifs. Toutefois, les nouvelles dispositions ont apporté une protection aux personnes déjà employées dans les entreprises, dont certaines ont dû proposer rapidement à leur personnel des contrats à durée indéterminée. Si la règle des dix ans figurait déjà dans les textes antérieurs, la restriction concernant le nombre de contrats n'y était pas. La possibilité de recourir à des contrats à durée limitée a facilité le recrutement de migrants dans des conditions plus officielles – une avancée qu'il convient de saluer, bien que l'on ne puisse exclure qu'une utilisation prolongée de ce type de contrat puisse pérenniser les inégalités de traitement entre résidents locaux et migrants ruraux non autorisés.

En Chine, le secteur privé n'a guère l'habitude des contrats permanents, que l'on trouve presque exclusivement dans le secteur public et dans les entreprises étatiques. La quasi-totalité des contrats de travail du secteur privé – lorsqu'ils existent – ont une durée limitée. S'agissant de la zone OCDE, c'est dans les pays ayant adopté une législation stricte en matière de protection de l'emploi que les contrats à durée déterminée sont les plus fréquents : on citera par exemple l'Espagne et le Portugal, où cette situation s'accompagne d'une segmentation regrettable du marché du travail. Compte tenu de ces éléments, la Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi recommande que les réformes apportées aux réglementations sur la protection de l'emploi s'attachent en premier lieu, à l'avenir, à donner plus de souplesse aux contrats à durée illimitée. La Chine a fait l'inverse, sans pour autant trop durcir les règles applicables aux contrats à durée déterminée, probablement pour éviter d'imposer une pression trop forte au secteur privé. Dans l'ensemble, la nouvelle loi sur les contrats pourrait s'avérer moins restrictive que ne le laisse supposer l'indicateur global. On peut pourtant affirmer qu'elle entraînera une augmentation des coûts administratifs des entreprises. Celles-ci devront, beaucoup plus que par le passé, être en mesure d'attester au moyen de pièces justificatives les conditions de travail de leurs employés; elles devront aussi veiller à opérer la distinction entre les dispositions des contrats de travail et les règles propres au lieu de travail non couvertes par la loi.

Application de la nouvelle législation du travail

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'impact de cette nouvelle loi sera lié à la capacité des autorités de la faire appliquer. Il s'agit là d'un point faible caractérisant de nombreux aspects des réglementations applicables à l'économie, comme la sécurité sociale et l'environnement. Les problèmes liés à l'application de la loi, systémiques en Chine (Herd *et al.*, 2010), sont aggravés par le fait que les travailleurs ne jouissent pas de la liberté d'association et que tous les syndicats dépendent de la Fédération chinoise des syndicats, elle-même sous la coupe du Parti communiste.

Les travailleurs ont toujours eu la possibilité de s'adresser à des tribunaux d'arbitrage pour demander une compensation en cas de violation de la législation sur le travail. Suite à la promulgation de la Loi de 1995 sur le travail, le nombre de cas soumis à arbitrage a triplé entre 1996 et 2001. Une nouvelle législation ayant ensuite été adoptée, ce nombre a

quasiment doublé en 2008 (Herd *et al.*, 2010). En 2007, environ deux tiers des litiges portaient sur des questions de rémunération et de sécurité sociale (arriérés de salaire, heures supplémentaires, non-respect de l'obligation d'inscrire un employé au système de sécurité sociale). Les autres différends concernaient, pour la plupart, les termes du contrat de travail, voire son absence. Les contestations liées à la résiliation d'un contrat par l'employeur ne représentaient que 4 % des cas. Bien que le nombre de cas ait continué d'augmenter, on pouvait s'attendre en 2008 à deux cas litigieux seulement pour mille employés. De plus, la plupart de ces affaires se règlent par la médiation, même si le pourcentage de cas portés devant un tribunal d'arbitrage est en hausse, car rares sont les entreprises privées qui se sont dotées de comités de médiation. La plupart des litiges concernent désormais des firmes du secteur privé. Entre 1997 et 2007, en moyenne, ce sont les employés qui ont eu gain de cause dans plus de 85 % des cas. Toutefois, s'ils sont parvenus à faire valoir leurs droits dans des revendications salariales représentant un montant de 6 milliards de CNY en 2007, une petite partie seulement des montants dus leur a effectivement été versée au cours de cette même année. À ce jour, le nombre de décisions d'arbitrage effectivement appliquées reste globalement très limité.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la nouvelle législation. Le contrat à durée limitée reste perçu comme la norme (Herd *et al.*, 2010). En ce qui concerne la sécurité sociale, le nombre d'adhérents au régime de retraite de base a augmenté de 11 % entre début 2008 et juin 2009, ce qui représente une augmentation considérable de la couverture, due en partie à la signature de nouveaux contrats de travail stipulant clairement que le travailleur doit être enregistré dans le système de sécurité sociale. Une enquête effectuée auprès de 300 ouvriers à Shenzhen montre que les employeurs dont l'entreprise emploie plus de 1 000 personnes signent des contrats avec la quasi-totalité d'entre eux; en revanche, la moitié seulement des employés de petites sociétés à capitaux chinois disposent d'un contrat, dont les employeurs s'efforcent par tous les moyens de diminuer l'impact une fois qu'il a été signé (Centre de travailleurs migrants de Dagongzhe, 2009).

La nouvelle loi avait pour objectif de limiter le nombre de cas où un employeur attend l'expiration d'un contrat pour verser les arriérés de salaire. À la fin de 2008, 5,8 % en moyenne des travailleurs migrants avaient des arriérés à percevoir : 4,4 % de ceux qui conservaient le même emploi, 13 % de ceux dont l'entreprise avait fermé. Ces chiffres sont nettement inférieurs à ceux du rapport 2005, qui mentionnait une proportion d'environ 10 % (Enquête sur les migrants ruraux, 2006 et 2009).

Modalités de fixation des salaires

Le salaire minimum a été introduit en 1993, mais c'est en 2004 que de nouvelles réglementations ont été mises en place, instaurant un salaire horaire minimum (afin de protéger les personnes employées à temps partiel) et augmentant les pénalités en cas de violation de la loi (Baker & McKenzie, 2004). Le salaire mensuel minimum repose sur l'hypothèse qu'une semaine de travail normale totalise 40 heures; par ailleurs, la législation précise que les heures supplémentaires doivent être rémunérées à 150 % du barème horaire standard. Les décisions visant à adopter un salaire minimum et à en fixer le niveau se prennent généralement au niveau des préfectures; elles s'appliquent dans toutes les villes de niveau préfectoral, mais pas dans les villes de niveau cantonal.

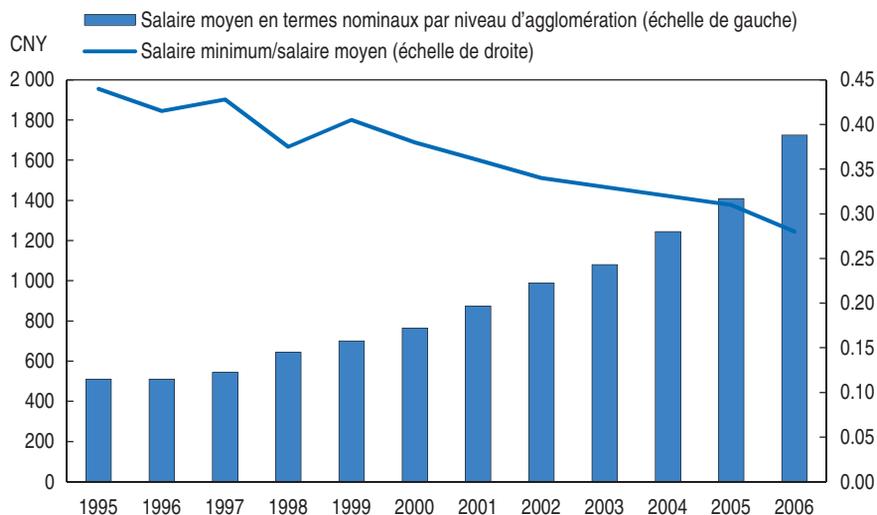
La réglementation stipule que le montant du salaire minimum doit être modifié au moins tous les deux ans si nécessaire, et qu'il doit tenir compte d'une série de facteurs économiques locaux. Trois méthodes sont proposées aux autorités locales. Les deux

premières consistent à déterminer les besoins élémentaires d'un individu. L'une s'appuie sur un échantillon de ménages locaux, pour ensuite augmenter la tranche des revenus les plus faibles du montant nécessaire pour subvenir aux besoins de parents âgés et fixer le salaire minimum par rapport au résultat ainsi obtenu. L'autre établit ce salaire minimum au niveau en deçà duquel les dépenses d'alimentation dépassent une proportion donnée du revenu. La dernière de ces trois méthodes opte pour une part fixe des rémunérations locales (entre 40 % et 60 % du salaire moyen local), censée correspondre à la norme internationale. La plupart des autorités locales utilisent les deux premières méthodes. Lorsque le niveau du salaire minimum est fixé, les méthodes d'ajustement peuvent varier. À Shenzhen, par exemple, les augmentations de salaires correspondent à la moyenne de la hausse des prix, de la hausse des salaires et des augmentations de productivité (Liu et Wu, 1999).

On ne dispose pas de données nationales concernant le salaire minimum; on sait cependant que pour 253 préfectures, il n'a augmenté que de 6.5 % par an entre 1995 et 2006, soit une croissance inférieure d'environ 4 points à celle du salaire moyen dans ces villes. En conséquence, le salaire minimum est tombé de 44 % du salaire moyen local en 1995 à 28 % (graphique 6.8), niveau plutôt faible au regard des normes internationales. En outre, le ratio salaire minimum/salaire moyen varie sensiblement d'une province à l'autre (Herd *et al.*, 2010). C'est généralement dans les provinces où les salaires sont les plus élevés qu'il est le plus faible.

Graphique 6.8. **Niveau du salaire minimum dans les villes par rapport à la moyenne locale**

Salaires mesurés dans 253 préfectures



Source : Du et Pan (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778727282307>

Le salaire minimum existe bien sur le papier, mais rien ne prouve vraiment qu'il soit respecté dans la pratique. En 2005, un employé sur dix gagnait moins que le salaire mensuel minimum dans cinq grandes villes, mais à peine plus de 20 % des migrants non autorisés percevaient le salaire horaire minimum (tableau 6.8). Quant aux employés locaux, la moitié d'entre eux étaient rémunérés à un tarif horaire inférieur au minimum légal.

Tableau 6.8. **Application du salaire minimum dans cinq grandes villes**

	Rémunération mensuelle		Taux d'application		Rémunération horaire		Taux d'application	
	Migrants non officiels	<i>Hukou</i> locaux						
	CNY		Pourcentage		CNY		Pourcentage	
Hommes	1 140	1 282	88.6	88.9	4.4	7.0	26.3	52.0
Femmes	879	963	79.1	80.0	3.3	5.4	14.4	34.9
Total	1 022	1 144	84.4	85.0	3.9	6.3	21.1	44.6

Source : Du et al. (2009).

Directives concernant les salaires

Parallèlement au salaire minimum, l'État chinois a aussi instauré un système de directives concernant les salaires. Celles-ci devaient initialement permettre de réglementer la rémunération des employés des entreprises du secteur public avant la réforme (Rawski, 2002). En dépit du rôle croissant de l'économie de marché, ces directives ont subsisté. Elles donnent aux entreprises un certain nombre d'indications quant au niveau actuel des salaires attribués, dans leurs districts, à différents métiers. Ces niveaux de rémunération sont déterminés par le biais d'enquêtes. Le système vise à fournir une norme de référence extérieure, aux employeurs comme aux employés. Il était en outre censé améliorer les chances des ouvriers en quête d'emploi, et promouvoir ainsi l'efficacité du marché du travail dans son ensemble. En 2006, 167 villes avaient mis en place ce type de système (République populaire de Chine, 2006). Il incombe au ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale d'élaborer les mesures nécessaires concernant les salaires dans les entreprises; il doit en outre mettre au point des directives sur les salaires en entreprise, la politique de réglementation du revenu salarial dans les différents secteurs industriels et la politique de répartition des revenus des cadres dirigeants des entreprises publiques (MOLSS, 2004). Ce rôle a été confirmé lors de la première session du 11^e Congrès du Parti en 2008 (Bureau central de la traduction, 2008).

Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact de ces directives, différentes déclarations officielles montrent que, dans certaines villes, elles n'ont pas seulement un rôle indicatif. À titre d'exemple, les directives publiées en 2007 à Guangzhou avaient une tonalité plutôt interventionniste (China Law and Practice, 2007). À l'inverse, le Bureau du travail et de la sécurité sociale de la province du Guangdong a fixé à 7 % le taux de croissance de référence des salaires, tout en précisant que les entreprises dont la croissance est nulle ou négative, les entreprises ayant une production et un fonctionnement corrects mais une rentabilité faible, et les entreprises dont la crise financière a déstabilisé la production et le fonctionnement pouvaient s'abstenir temporairement d'augmenter les salaires. De même, lors de la publication des directives à Shenzhen en juin 2009, suggérant une réduction de salaire de 3.8 % pour l'employé moyen, le Bureau municipal a fait savoir qu'elles n'avaient pas de caractère obligatoire (personnel CSC, 2009).

La charge fiscale imposée à l'emploi officiel

Les observateurs estiment que sur le marché du travail urbain, en Chine, le « coin fiscal » représente, pour un salarié moyen, environ 32 % du coût global du travail ou 41 % du salaire (encadré 6.4). Il se compose en quasi-totalité des cotisations de l'employeur et de l'employé au régime d'assurance sociale. Ce chiffre représente cependant une moyenne

Encadré 6.4. **Impôt sur le revenu et cotisations au régime d'assurance sociale**

L'impôt sur le revenu concerne principalement les travailleurs dont le revenu est supérieur à la moyenne dans les villes. Le taux d'imposition progressif – de 5 % à 45 % – s'applique aux revenus imposables après déduction d'un montant de base de 2 000 CNY par mois. Ainsi, un contribuable ayant perçu un revenu moyen en 2008 (soit 2 408 CNY) s'est vu appliquer un taux marginal d'imposition correspondant à 5 % de 408 CNY, ce qui équivaut approximativement à 1 % de son revenu total.

Les cotisations au régime d'assurance sociale varient selon les provinces et les villes. Le taux de référence national (correspondant à peu de chose près à la moyenne) s'élève à 40 % des revenus, dont 29 % sont à la charge de l'employeur et 11 % à celle de l'employé; il est de 21 % pour les travailleurs indépendants qui font le choix de cotiser. Sont soumis à cotisation les revenus représentant au moins 60 % du salaire urbain moyen, sans cependant pouvoir dépasser 300 % de ce salaire moyen. Le montant total se décompose comme suit :

- Pension de base : 20 % pour l'employeur, 12 % pour le travailleur indépendant.
- Comptes de retraite individuels obligatoires : 8 % pour l'employé et pour le travailleur indépendant.
- Maladie et maternité : 6 % pour l'employeur, 2 % pour l'employé.
- Accidents du travail : 1 % pour l'employeur et le travailleur indépendant.
- Chômage : 2 % pour l'employeur, 1 % pour l'employé.

L'employeur doit également contribuer à une caisse de prévoyance pour le logement.

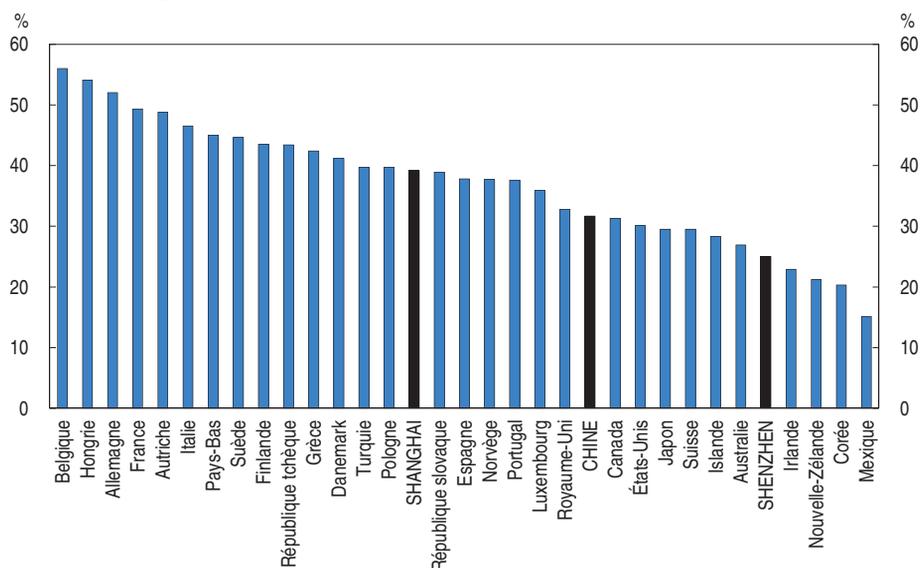
Suite à des recommandations formulées au niveau national, de nombreuses localités appliquent des taux de cotisation inférieurs pour les migrants ruraux et, dans certains cas, pour d'autres catégories de travailleurs, comme les indépendants ou les employés de PME. Ainsi, par exemple, leur contribution au régime de retraite de base peut être suspendue ou sensiblement réduite; les migrants peuvent également bénéficier d'une couverture maladie moins chère portant exclusivement sur certains traitements de base. De nombreuses localités refusent de faire participer les migrants à l'assurance chômage.

approximative pour les employés des entreprises urbaines officielles; il n'est donc pas possible de le comparer pleinement au montant de la charge fiscale dans les pays de l'OCDE, qui vaut pour l'ensemble du marché du travail. Compte tenu de cette réserve, le coin fiscal moyen dans les villes chinoises paraît similaire à ceux du Canada, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis, et inférieur à ceux de la plupart des pays d'Europe continentale (graphique 6.9).

En Chine, l'importance de la charge fiscale réelle diffère selon les régions. *Premièrement*, compte tenu de l'utilisation d'une échelle d'imposition nationale avec un abattement standard, le taux d'imposition réel est étroitement lié au niveau de rémunération local. Le salaire moyen local n'est quasiment pas imposé, sauf dans certaines villes riches comme Shanghai et Shenzhen, où le taux d'imposition marginal peut atteindre 15 % et où le taux global représente environ 5 % de la rémunération. *Deuxièmement*, le montant des contributions sociales est fixé par les provinces ou les villes, dont les besoins financiers varient beaucoup, notamment pour ce qui concerne le premier pilier de leurs fonds de pension.

Graphique 6.9. **Estimation du coin fiscal en 2007**

Impôt sur le revenu plus cotisations patronales et salariales,
en pourcentage du coût du travail, sur la base du salaire moyen local



Source : OCDE (2008) et estimations de l'OCDE pour la Chine et les villes chinoises.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778773011383>

La charge fiscale totale peut cependant s'avérer pesante pour les entreprises du secteur formel. Toutefois, les forts taux d'imposition relevés dans certaines villes à l'économie très florissante laissent supposer que d'autres avantages – comme une main-d'œuvre bien formée – peuvent compenser les coûts additionnels. Il n'en reste pas moins qu'une fiscalité lourde pourrait avoir des répercussions négatives sur la création d'emplois dans les villes ne bénéficiant pas d'un tel avantage.

Conclusions et recommandations

Le marché de l'emploi a révélé une capacité de résilience exceptionnelle après avoir subi trois chocs : le ralentissement voulu par les autorités au début de 2008, la nouvelle législation du travail et, à la fin de 2008, la chute de la demande d'exportations. Le recul de l'emploi a d'abord suscité une vive inquiétude, notamment chez les migrants ruraux non autorisés qui étaient venus s'installer dans les zones urbaines. Le marché du travail semble cependant s'être ressaisi rapidement. Selon des sources officielles, seuls 4 % des migrants repartis dans leur région d'origine n'étaient pas revenus dans les villes vers le milieu de 2009, et sept millions de personnes supplémentaires avaient déménagé vers ces villes au cours des six premiers mois de l'année. Le taux de chômage ne dépassait pas 3 % chez les migrants en juin 2009, notamment parce qu'ils sont prêts à accepter un salaire moins élevé pour obtenir ou conserver un emploi. Promptes à réagir face à la crise, les autorités chinoises ont gelé le salaire minimum dans la quasi-totalité des villes, et ont mis en place des programmes de formation professionnelle dans les régions dont les migrants sont originaires. Dès le printemps 2009, on a pu constater une reprise de l'emploi, même si le rythme n'atteignait pas celui des années précédentes.

Cette période de fléchissement a mis en relief les problèmes auxquels se heurtent les migrants non déclarés, qui sont les premiers à perdre leur emploi. Le maintien d'une croissance rapide exigera la poursuite de l'urbanisation et, partant, des mouvements de

population plus nombreux encore des campagnes vers les villes. Une intégration accrue des marchés de l'emploi rural et urbain sera dès lors indispensable, tout comme s'imposera la suppression de tous les obstacles à la libre circulation de la main-d'œuvre dans le pays. Le gouvernement a déjà pris différentes initiatives en ce sens. Dans la plupart des petites villes de l'intérieur du pays, peu de restrictions empêchent désormais les migrants d'obtenir le statut de résident non agricole, mais certains tentent encore d'acheter des *hukous* urbains dans les villes de rang cantonal afin de pouvoir fréquenter l'enseignement secondaire supérieur. Dans les grandes villes, les migrants peuvent désormais s'enregistrer comme résidents temporaires, ce qui ne leur donne toutefois pas les mêmes droits qu'un permis de résidence permanent. Les autorités ont admis par ailleurs que les migrants étaient des ouvriers et non des paysans; elles ont en outre insisté sur la nécessité d'assurer l'éducation de leurs enfants. Cependant, la réglementation en vigueur en la matière exige toujours que les examens d'entrée à l'université soient passés dans la localité où l'étudiant a obtenu son *hukou*, et que celui-ci suive ses études sur place. Cette situation provoque l'éclatement de nombreuses familles, ce qui est préjudiciable pour la génération montante. Elle aggrave en outre la discrimination liée au fait que les candidats ruraux à l'université doivent obtenir des notes plus élevées pour être admis.

Compte tenu de ces éléments, les autorités du pays doivent désormais lancer des programmes pilotes dans les grandes villes de l'est afin de permettre l'enregistrement sur place de tous les nouveaux arrivants, d'assurer l'éducation des enfants de migrants sans aucune restriction (de type quotas) et de faciliter l'accès des migrants aux logements sociaux subventionnés, ainsi qu'au système local d'assurance-maladie (le taux de mortalité maternelle demeure beaucoup plus élevé chez les migrants dans les zones urbaines). Le gouvernement central ou les autorités provinciales devront peut-être prévoir à cet effet des subventions supplémentaires, qui devraient accompagner d'autres réformes. Plus particulièrement, il importe que les droits d'utilisation des terres soient les mêmes dans les zones rurales que dans les zones urbaines; il pourrait également s'avérer nécessaire de modifier les droits de propriété pour les terres des régions rurales (chapitre 7).

Le marché du travail chinois est encore à ses débuts. Il y a à peine une vingtaine d'années, les relations humaines au sein des grandes entreprises étaient encore régies selon les principes rigides fixés par le Parti communiste, peu propices à l'amélioration de la formation et des compétences. Ce type de situation n'existe plus, désormais, que dans certains secteurs de l'administration et du service public. Néanmoins, si le marché du travail s'est élargi, les pratiques nouvelles – signature systématique d'un contrat et relations économiques régies par le droit – ont du mal à s'imposer. La moitié des ouvriers seulement ont un contrat de travail écrit; de plus, les jeunes entreprises privées ignorent en grande partie la législation du marché de l'emploi : il est fréquent qu'elles n'appliquent pas les dispositions en vigueur sur le salaire minimum, qu'elles ne versent pas les salaires en temps voulu ou qu'elles ne cotisent pas au système de sécurité sociale.

La législation du travail adoptée en 2008 permet à l'employé de recourir plus facilement à la loi pour remédier aux manquements les plus flagrants de son employeur. Il s'agit là d'une évolution bienvenue, mais quelques doutes subsistent quant à l'efficacité de la législation. En effet, les pouvoirs des inspecteurs du travail sont restreints par le cadre juridique qui régit les pénalités administratives : les sanctions possibles sont très limitées, et les amendes prévues tellement faibles qu'elles ne sauraient dissuader les comportements illégaux sur le marché du travail. Il y a en outre pléthore de règlements officiels et de

documents d'orientation dont la valeur juridique reste souvent floue. Les pouvoirs des inspecteurs du travail doivent être renforcés; il conviendrait aussi de codifier l'intégralité des réglementations.

La nouvelle loi sur les contrats de travail peut paraître très stricte au regard de la norme OCDE, ce qui est quelque peu trompeur. Les aspects les plus restrictifs portent sur la résiliation des contrats à durée illimitée, mais il faut rappeler que 20 % seulement des employés urbains détiennent ce type de contrat et que la plupart d'entre eux travaillent dans la fonction publique ou dans des entreprises contrôlées par l'État. La proportion de contrats permanents ne semble pas avoir augmenté depuis la promulgation de la loi. Les contrats à durée limitée, en revanche, ne sont assortis que de restrictions relativement peu nombreuses, si ce n'est qu'il est interdit d'enchaîner plus de deux contrats de ce type. Il serait d'ailleurs utile d'assouplir cette contrainte sans pour autant allonger la durée totale autorisée. En outre, les dispositions additionnelles de la nouvelle loi concernant les licenciements collectifs portent pour l'essentiel sur des questions de procédure. L'indicateur est à cet égard légèrement plus élevé que dans d'autres pays, mais la loi n'impose aucun délai supplémentaire à l'employeur en cas de licenciement massif.

Au vu des pratiques en vigueur en Chine dans le domaine de l'emploi, la nouvelle législation ne semble pas indûment contraignante : en effet, elle n'impose pas le contrat permanent, et la majorité des employés du secteur privé ont encore des contrats à durée limitée (voire pas de contrat du tout). Certes, la constitution et la tenue de dossiers s'imposeront aux services des ressources humaines, qui devront s'appuyer sur des justificatifs écrits pour mettre fin à des contrats de travail. Les nouvelles dispositions pourraient aussi entraîner des coûts supplémentaires si elles s'accompagnent d'une meilleure application des règles concernant le salaire minimum, la durée du temps de travail et la protection sociale. Mais elles ont surtout pour conséquence de simplifier la vie de l'employé qui souhaitera faire reconnaître ses droits, même si l'application d'un éventuel jugement risque de s'avérer aléatoire.

Bibliographie

- Au, C.-C. et J. Henderson (2006), « How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China », *Journal of Development Economics*, vol. 80, n° 2.
- Baker & McKenzie (2004), « New Rules on Minimum Wages in China », *Baker & McKenzie International*, Pékin, juillet.
- Cai, F., Y. Du et C. Zhao (2007), « Regional Labour Market Integration since China's WTO Entry: Evidence from Household-level Data », in Garnaut, R. et L. Song, dir. pub. (2007), *China: Linking Markets for Growth*, ANU Press, Asia Pacific Press and Social Sciences Academy Press.
- Cai, F., D. Yang et W. Meiyuan (2009), « Migration and Labor Mobility in China », *Recherches thématiques sur le développement humain* 09/2009, PNUD.
- Bureau central de la traduction (2008), « Report on the Work of the Government, Delivered at the First Session of the Eleventh National People's Congress », mars, www.cctb.net/english/centraldoc/200904230061.htm.
- Bureau national des statistiques (2009), « Rapport sur les travailleurs migrants, établi à partir de l'Étude sur les migrants », mars, www.stats.gov.cn/tjfx/fx/bg/t20090325_402547406.htm (en chinois).
- Bureau national des statistiques (2009), *Étude sur les migrants ruraux*, Supplément à l'Étude sur les ménages ruraux, Bureau national des statistiques.
- Chan, K., T. Liu et Y. Yang (1999), « Hukou and Non-Hukou Migrations in China: Comparisons and Contrasts », *International Journal of Population Geography*, vol. 5, n° 6.

- Chan, K. et W. Buckingham (2008), « Is China Abolishing the Hukou System? », *The China Quarterly*, n° 195.
- Chan, K. et L. Zhang (1999), « The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes », *The China Quarterly*, n° 160.
- Chan, K. et Y. Hu (2003), « Urbanization in China in the 1990s: New Definition, Different Series, and Revised Trends », *The China Review*, vol. 3, n° 2.
- China Daily (2005), « Rural Dwellers to be Granted Urban Rights », 2 novembre.
- China Law and Practice (2007), « Guangzhou Municipality, 2007 Enterprise Wage Guidelines », *China Law and Practice*, octobre.
- Combes, P., G. Duranton, L. Gobillon, D. Puga, et S. Roux (2009), « The Productivity Advantages of Large Cities: Distinguishing Agglomeration from Firm Selection », *Documents de réflexion du CEPR*, n° 7191.
- Cooney, S., S. Biddulph, L. Kungang et Y. Zhu (2008), « China's New Labour Contract Law: Responding to the Growing Complexity of Labour Relations in the PRC », *University of Melbourne, Legal Studies Research Paper* n° 317.
- Craig, L.A. et T. Weiss (1998), *US Agricultural Workforce, 1800-1900*, The Economic History Association.
- CSC (personnel CSC) (2009), « China's Labor Income Growth Momentum Checked », *China Stakes*, Shanghai, 23 July, www.chinastakes.com/2009/7/chinas-labor-income-growth-momentum-checked.html.
- Centre de travailleurs migrants de Dagongzhe (2009), « New Ongoing Violations After the Implementation of Labour Contract Law in China », Shenzhen, 12 juin.
- Du, Y. et W. Pan (2009), « Minimum Wage Regulation in China and Its Applications to Migrant Workers in the Urban Labor Market », *China & World Economy*, vol. 17, n° 2.
- Équipe de projet du Bureau de recherche (2006), *Research Report on Rural Migrant Workers in China*, Conseil des Affaires de l'État, China Yanshi Press (en chinois).
- Fan, C. Cindy (2008), *China on the Move: Migration, the State, and the Household*, New York, Routledge.
- Feng, N. (2009), Conférence de presse du directeur général du Département « Statistiques sur la population et l'emploi », Bureau national des statistiques, *Peoples' Daily*, 7 août.
- Frijters, P., L. Lee et X. Meng (2009), « Jobs, Working Hours, and Remuneration Packages for Migrants and Urban Residents », in X. Meng, et al. (2009).
- Gagnon, J., T. Xenogiani et C. Xing (2009), « Are all Migrants Really Worse Off in Urban Labour Markets? New Empirical Evidence from China », *Document de travail* n° 278 du Centre de développement de l'OCDE.
- Herd, R., V. Koen et A. Reutersward (2010), « China's Labour Market in Transition: Job Creation, Migration and Regulation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- IHLO (2004), « On Labour Shortages in China », *International Trade Union Movement Hong Kong Liaison Office*.
- Kamal-Chaoui, L., E. Leeman et Z. Rufeï (2009), « Urban Trends and Policy in China », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2009/1.
- Lee, L. et X. Meng (2009), « Why Don't More Chinese Migrate from the Countryside? Institutional Constraints and the Migration Decision », in X. Meng et al. (2009).
- Lewis, W. (1958), « Unlimited Labour: Further Notes », *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. XXVI, n° 1.
- Liu, E. et J. Wu (1999), « Minimum Wage Systems », *Legislative Council Secretariat*, RP08/98-99 Research and Library Services Division, Hong-Kong.
- Meng, X., C. Manning, S. Li et T. Effendi (dir. pub.) (2009), *The Great Migration: Rural-Urban Migration in China and Indonesia*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Minami, R. (1968), « The Turning Point in the Japanese Economy », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, n° 3.
- MOLSS (2004), « Brief Introduction of the MOLSS », www.28issa-china.org.cn/gb/english/molss.htm.
- OCDE (2007), « Les marchés du travail au Brésil, en Chine, en Inde et en Russie », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris
- OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2008*, Paris.

- République populaire de Chine (2006), *Responses to the List of Questions Submitted by the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women with Regard to the Combined Fifth and Sixth Periodic Report of China*, Comité CEDAW des Nations Unies CEDAW/C/CHN/Q/6, mai.
- Quheng, D. et B. Gustafsson (2006), « China's Lesser Known Migrants », *IZA Discussion Paper* n° 2152.
- Rawski, T. (2002), « Will Investment Behavior Constrain China's Growth? », *China Economic Review*, vol. 13, n° 4.
- Reutersward, A. (2005), « Labour Protection in China: Challenges Facing Labour Offices and Social Insurance », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations* n° 30.
- Shen, J. (2006), « Estimating Urbanization Levels in Chinese Provinces in 1982-2000 », *International Statistical Review*, vol. 74, n° 1.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89.
- Wang, Y. (2009), Conférence de presse du directeur adjoint pour la promotion de l'emploi, ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, 5 août, *Beijing Today*, 7 août et *Epoch Times*, 10 août.
- Wu, X. et D. Treiman (2003), « The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996 », California Center for Population Research, UCLA, *Document de travail* CCPR-006-03.
- Yusuf, S. et K. Nabeshima (2006), *China's Development Priorities*, Banque mondiale, Washington DC.

Chapitre 7

Offrir davantage de sécurité aux personnes âgées

La population de la Chine devrait vieillir rapidement, en raison d'une faible fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie. Dans un contexte de migration des cohortes plus jeunes vers les agglomérations, la hausse du taux de dépendance économique des personnes âgées sera plus soutenue en milieu rural que dans les zones urbaines. On dénombre en Chine des mécanismes de retraite très variés : systèmes divers et segmentés en ville, retraite tardive et faibles taux de remplacement dans les campagnes, et règles spécifiques régissant les retraites du secteur public. La mobilité de la main d'œuvre est freinée par certains aspects du système de retraite actuel, notamment une portabilité restreinte des prestations. En milieu urbain, les dispositifs de retraite ont donné lieu à une réforme des paramètres en 2005 et plus récemment, à un certain regroupement géographique. Diverses mesures ont également été adoptées en 2005 afin d'améliorer la couverture des travailleurs indépendants et des personnes concernées par des formes d'emploi plus flexibles. La création d'un nouveau régime de retraite rural a été annoncée à la mi-2009 et il a été proposé d'adopter des dispositions en vue de couvrir les migrants. Certaines des réformes récentes ont accentué la fragmentation existante, alors que d'autres, en particulier celles visant à intensifier le regroupement géographique, n'ont été que partiellement mises en œuvre. De plus, d'après les règles en vigueur, les taux de remplacement effectifs sont assez bas et devraient poursuivre leur repli, pour les ruraux comme pour les citoyens, ce qui pourrait entraîner une situation difficilement tenable puisque les plus âgés vivent de moins en moins souvent avec leurs descendants. De surcroît, en raison du vieillissement de la population rurale, une grande partie du surcoût devra être supporté par des collectivités locales dotées de ressources insuffisantes. Il est possible de remédier à ces difficultés en fusionnant progressivement les différents régimes, en relevant l'âge de la retraite et en reportant une plus grande fraction du coût des retraites en milieu rural sur le gouvernement central. Même si différents régimes devaient subsister pour différentes catégories de travailleurs, il faudra les fusionner au fil du temps, tout d'abord à l'échelon provincial, puis sur le plan national, en supprimant peu à peu la distinction entre les villes et les campagnes.

La population de la Chine devrait vieillir rapidement et l'urbanisation se poursuivre. Dans ce contexte, garantir aux personnes âgées une plus grande sécurité des revenus est déterminant pour resserrer les mailles du filet de protection sociale, de même qu'une réforme de la santé (chapitre 8). On dénombre actuellement des mécanismes de retraite très différents en milieu rural et urbain, et les retraites du secteur public obéissent encore à d'autres règles. Après avoir exposé les difficultés inhérentes à l'évolution démographique de la Chine, on analysera dans ce chapitre les problèmes rencontrés dans les zones rurales sur le front des retraites, puis ceux qui sont liés au système de soutien économique aux personnes âgées en ville, et notamment aux mécanismes applicables aux agents de la fonction publique. Comme sur le marché du travail, la mobilité est freinée par des aspects institutionnels, en particulier la portabilité limitée des prestations. Des réformes ont été lancées dans les zones rurales et urbaines; elles seront examinées et évaluées dans le présent chapitre.

Contexte démographique et social

Le vieillissement de la population chinoise : considérations générales

De nombreux pays du monde subissent un vieillissement de leur population et la Chine ne fait nullement exception à la règle. Cette évolution tient à différents facteurs. On observe ainsi fréquemment une diminution rapide du taux de natalité. Le recul de la mortalité infantile et maternelle, initialement soutenu dans les économies avancées, demeure important dans les pays à bas revenu. Dans les économies plus développées, l'allongement de l'espérance de vie pour les plus de 50 ans a fortement joué. En Chine, le taux de fécondité a fortement chuté en deçà de la moyenne OCDE. Le nombre de naissances par femme (soit le taux global de fécondité – TGF – calculé par addition des taux de fécondité par âge) s'est inscrit en net repli dès 1960. À partir de 1971, la baisse a été accentuée par la politique gouvernementale dite du *wan-xi-shao* (littéralement « mariage tardif, naissances espacées et peu nombreuses »), qui fixait un âge minimum élevé pour le premier mariage des femmes, certaines provinces encourageant également les hommes à convoler à un âge plus avancé que ne les y autorisait la loi (Fang et al., 2005). La politique de l'enfant unique, introduite en 1980, a ramené le taux de fécondité à 1.8 en 1990. Depuis, il semblerait que le taux de natalité se soit infléchi, pour ressortir à moins de 1.5, soit en dessous de celui de la plupart des pays de l'OCDE à revenu élevé. Néanmoins, la fiabilité des données sur la fécondité a été mise en doute. Le TGF tiré du recensement de 2002, à savoir 1.2, a été jugé invraisemblable, la proportion de naissances non déclarées pouvant atteindre les 20 %. Le TGF s'inscrivait plus probablement légèrement en deçà de 1.5 (Retherford et al., 2005). Dans le cas de la Chine, toutefois, le TGF constitue un indicateur erroné du renouvellement des générations compte tenu du net déséquilibre des naissances entre les filles et les garçons. Le renouvellement des générations dépend du nombre total de filles mises au monde par chaque femme. Les données tirées des recensements donnent à penser que les femmes portaient seulement 0.66 fille durant toute leur vie à la fin des années 90, soit nettement moins que le seuil de renouvellement, légèrement supérieur à 1 fille par femme (Cai et al., 2008).

En dépit d'un taux de fécondité supérieur à 1, la politique de l'enfant unique semble avoir été amplement suivie. Dans la pratique, 35 % de la population seulement vit dans des zones où ce principe s'applique. Plus de la moitié de la population (54 %) vit dans des régions où les familles peuvent avoir deux enfants si le premier est une fille ou si les naissances sont espacées de quatre ans au moins. Ailleurs, le nombre des naissances n'est pas limité. Des calculs fondés sur la régulation des naissances valable dans différentes régions et pour différentes ethnies laissent supposer qu'une stricte observation de cette politique pourrait aboutir à un TGF de 1.47 (Gu *et al.*, 2007), analogue à celui observé lors des récents recensements et calculé par les démographes. Il est quelque peu surprenant de constater que selon les estimations de la Commission nationale de la population et du planning familial (2009), le TGF ressort à 1.8 et c'est ce taux de fécondité qui est utilisé pour les projections démographiques officielles.

De plus, l'espérance de vie s'est rapidement accrue ces 60 dernières années, en particulier de 1950 à 1980, période marquée par une forte diminution de la mortalité infantile, et suivie d'une baisse de la fécondité, comme dans les autres pays (Lee, 2003). La Chine n'est pas encore entrée dans la troisième phase du vieillissement, caractérisée par un allongement de l'espérance de vie des plus âgés. Par conséquent, l'espérance de vie à la naissance a augmenté de 5 ans entre 1990 et 2006, mais d'un an seulement pour les personnes âgées de 70 ans. Cette situation contraste avec celle des économies avancées, où l'espérance de vie à la naissance a moins progressé qu'en Chine, mais où celle des plus âgés s'est inscrite en plus forte hausse.

Ces évolutions de la fécondité et de l'espérance de vie ont profondément modifié la structure et le taux de croissance de la population chinoise. En 1980, cette structure était pyramidale, caractéristique d'une population jeune et en progression. En 1990, la structure par âge avait gagné en maturité, et présentait un renflement au niveau des catégories d'âge actif et un nombre d'enfants relativement peu élevé, laissant présager un déclin de la population.

Les projections démographiques reposent sur des estimations contestables de la fécondité et de la mortalité. Les projections démographiques moyennes de l'ONU pour 2008 sont fondées sur un taux global de fécondité de 1.8, soit dans le haut de la fourchette des estimations existantes. Selon ces projections, la population devrait atteindre 1.4 milliard en 2030, contre 1.3 milliard aujourd'hui, et n'amorcer qu'un repli modéré en 2050. À l'inverse, les projections fondées sur une distribution normale de la fécondité autour du niveau actuel de 1.5 donnent à penser que la population devrait s'établir à 1.25 milliard en 2050, avec une fourchette de probabilité de 95 % entre 1.1 et 1.5 milliard (Lutz *et al.*, 2007). Dans tous les cas, la faible fécondité de la Chine devrait entraîner une forte réduction de l'écart entre sa population et celle des États-Unis : en 2080, les Chinois pourraient être seulement 1.6 fois plus nombreux que les Américains, contre près de 4.5 fois à l'heure actuelle.

Dans un contexte de faible fécondité et d'allongement de l'espérance de vie, le taux de dépendance économique des personnes âgées (équivalant au nombre des personnes âgées rapporté à celui des 15 à 64 ans) devrait atteindre 0.24 en 2030, contre 0.11 en 2010¹. En 2050, il pourrait bien dépasser 0.43, variante basse des Nations Unies, même en cas de ralentissement de la croissance de la population des personnes âgées. À l'horizon de 75 ans souvent utilisé pour la planification des retraites, Lutz *et al.* (2007) fixent à 60 % la probabilité de voir le taux de dépendance économique atteindre 0.75. De plus, la proportion des plus de 80 ans commencera à croître sensiblement après 2030.

En Chine, le développement économique s'est accompagné d'une urbanisation accrue. En 2007, 45 % de la population vivait dans des zones urbaines, désormais définies en fonction de la densité de population et de la contiguïté de ces zones et de zones à forte densité de population, et non comme des catégories administratives d'une localité. L'urbanisation n'est pas due à une expansion naturelle, qui est limitée par la stricte application de la politique de l'enfant unique en milieu urbain, mais à un phénomène de migration, qui touche essentiellement les plus jeunes. Si certains migrants finissent par rentrer chez eux, ils sont en général restés en ville plus longtemps.

La migration des jeunes vers les agglomérations a pour effet d'accroître la proportion des personnes âgées dans la population rurale. L'objectif du gouvernement est d'atteindre un taux d'urbanisation de 70 % en 2050 (Commission nationale de la population et du planning familial, 2009). Sur cette base, l'augmentation en termes absolus du nombre de personnes âgées devrait être plus marquée en zone urbaine, mais avec une très forte progression de la population d'âge actif, catégorie qui devrait s'inscrire en repli dans les campagnes. En 2030, le taux de dépendance économique des personnes âgées s'établira donc à 0.34 en milieu rural, contre 0.18 en agglomération (tableau 7.1). Zeng et al. (2008) laissent entendre que si l'urbanisation atteint 75 %, le taux de dépendance économique devrait continuer de progresser rapidement dans le monde rural et pourrait dépasser 0.6 en 2050, contre à peine plus de 0.3 en ville. Ce taux de dépendance économique en milieu rural serait analogue à celui attendu en moyenne en 2050 dans les pays de l'OCDE affichant un taux de fécondité peu élevé (comme l'Allemagne, l'Italie ou le Japon), mais en l'absence d'un système institutionnel de soutien économique similaire à celui de ces pays. En revanche, le taux de dépendance économique en agglomération devrait être voisin de celui des États-Unis.

Tableau 7.1. **Projections de la population âgée et des taux de dépendance économique**

	Population âgée (65 ans +)			Taux de dépendance économique des personnes âgées (en proportion de la population active)			Population âgée en proportion de la population totale		
	Rurale	Urbaine	Totale	Rurale	Urbaine	Totale	Rurale	Urbaine	Totale
	En millions			En %			En %		
2000	58	29	86	10.8	8.4	9.9	7.0	6.4	6.7
2030	122	113	235	34.1	18.0	23.9	20.2	13.0	15.7

Source : O'Neill et Scherbov (2006).

La propension croissante des migrants à s'installer en ville a fait progresser le nombre d'enfants dans les zones rurales rapporté à la population totale. Ils sont en effet nombreux à rester dans les campagnes en raison, notamment, de la rareté et du coût de l'offre éducative à l'intention des enfants des migrants dans les agglomérations. Ils sont pris en charge par les grands-parents ou d'autres membres de la famille (47 %) lorsque le couple vit en ville, ou par la mère (25 %) lorsque c'est le père qui vit en milieu urbain. En 2005, 58 millions d'enfants de moins de 18 ans restaient ainsi dans les campagnes, soit 28 % de plus qu'en 2000 (Fédération des femmes chinoises, 2007), représentant une lourde charge pour les grands-parents, amenés à s'occuper de la majorité des enfants restés sur place.

Les structures familiales en ville et à la campagne

Ces évolutions ont des répercussions sur les revenus et la prise en charge futurs des personnes âgées. En Chine, les jeunes adultes (en particulier les garçons) se devaient, par tradition et par obligation morale, de venir en aide à leurs parents âgés. Cette tradition a donné lieu à des formes de cohabitation de la famille au sens large qui sont communes à l'ensemble des pays d'Asie de l'Est. En Chine, elle est renforcée par des lois qui prévoient que la principale forme de soutien économique aux personnes âgées doit être celle qui est apportée par les enfants et que les personnes âgées ont droit à une telle aide. Ces dernières années, toutefois, la structure traditionnelle, à savoir la famille étendue, a subi une mutation rapide, en ville comme dans les campagnes. Le nombre de familles bigénérationnelles a chuté (Herd *et al.*, 2010), phénomène qui peut s'expliquer par une évolution des normes et des valeurs sociales et par une progression des revenus. Les Chinois, en particulier les jeunes, attachent une importance croissante à leur vie privée et à leur vie personnelle, et jugent plus commode de vivre séparés de leurs parents. Ils sont nombreux à avoir quitté leur ville de naissance pour s'installer ailleurs. Le développement du marché de l'immobilier commercial intervenu depuis 10 ans a contribué à cette évolution.

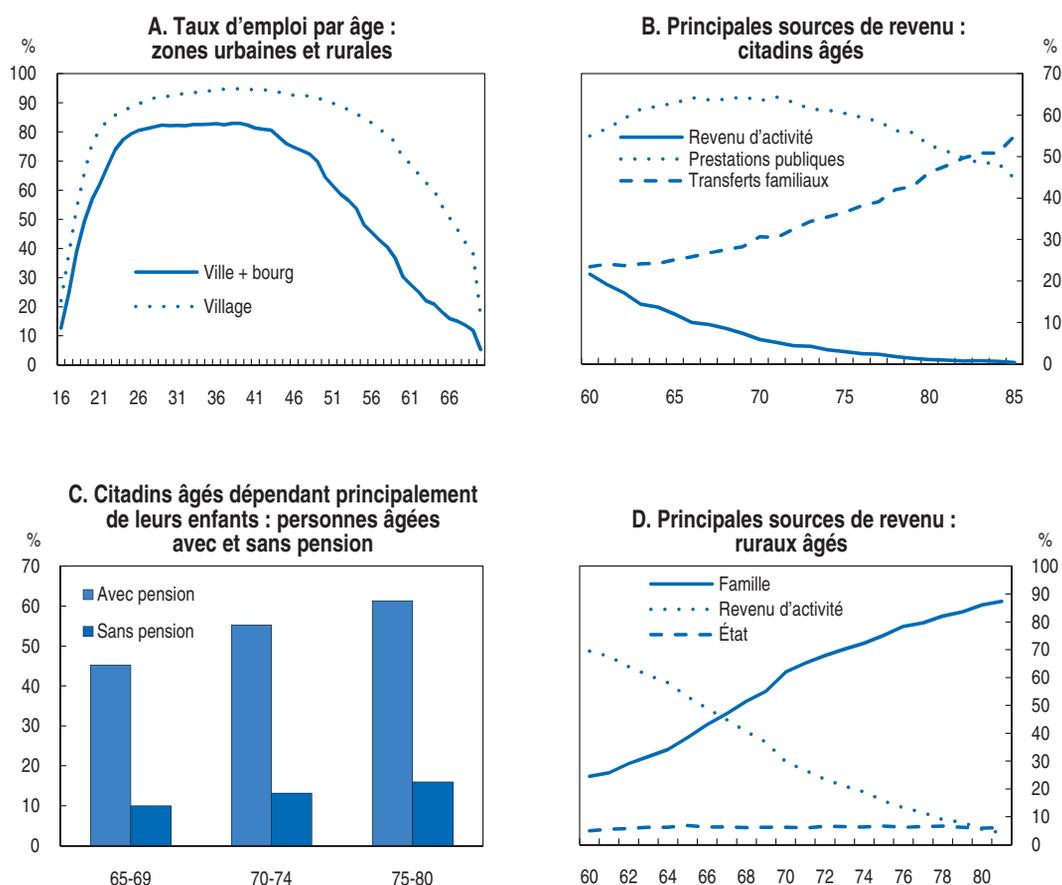
Le mode de vie des personnes âgées a changé en conséquence. Le nombre de ménages monogénérationnels composés de personnes âgées a fortement augmenté dans l'ensemble du pays, mais la proportion des personnes vivant seules est supérieure de 10 points environ dans les villes à celle observée en milieu rural (Giles et Wang, 2007). Cette transformation s'est amorcée dans les années 90, mais elle s'est accélérée depuis (Herd *et al.*, 2010). À ce jour, toutefois, on n'a constaté aucune modification sensible de la proportion des personnes âgées vivant seules. Une fois seules, en effet, les personnes âgées, et en particulier les femmes, changent de domicile et vivent en général avec leur fils. En 2000, dans les campagnes, plus de 80 % des femmes de plus de 80 ans vivaient avec leurs enfants, et cette proportion n'était que légèrement inférieure dans les agglomérations.

Les sources des aides au revenu des personnes âgées

Le système de soutien économique aux personnes âgées varie considérablement entre les zones rurales et urbaines. On observe tout particulièrement que dans les campagnes, les personnes âgées continuent de travailler nettement plus longtemps (graphique 7.1, partie A). L'écart existant entre les taux d'activité (généralement plus élevés en milieu rural qu'en ville pour les personnes en âge de travailler) se creuse plus encore au-delà de 50 ans. L'infléchissement du taux d'activité s'explique essentiellement par celui des femmes dans les zones urbaines. En moyenne, la vie professionnelle dure 10 ans de plus en milieu rural. De fait, les non-citadins travaillent dans la petite exploitation familiale tant que leur santé le leur permet (Pang *et al.*, 2004; Benjamin *et al.*, 2003). En agglomération, cependant, le concept de transition entre la vie active et la retraite est bien ancré. Pour les 60-64 ans, le taux d'emploi chute à 25 %, chiffre analogue à celui observé à Hong-Kong, Chine et au Taipei chinois, mais inférieur de moitié environ à celui de plusieurs pays de l'OCDE (tableau 7.2).

La faiblesse du taux d'emploi urbain semble être liée à l'existence de pensions de retraite en zone urbaine. Les prestations versées par l'État sont la principale source de revenu pour la majorité des Chinois âgés vivant en ville (graphique 7.1, partie B). La dépendance vis-à-vis de l'aide familiale croît à mesure que les personnes âgées vieillissent.

Graphique 7.1. Sources de revenu des personnes âgées en fonction de l'âge



Source : Parties A, B, D : exploitation des données du recensement de 2005. Partie C : exploitation des données de la China Health and Nutrition Survey de 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778808132546>

Tableau 7.2. Taux d'activité en fonction de l'âge

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	> 65 ans
Chine, niveau national	75.9	65.1	49.1	19.7
Chine, zones rurales	88.7	81.1	65.9	27.6
Chine, zones urbaines	59.3	43.1	25.3	8.9
Hong-Kong, Chine	65.2	47.8	28.1	6.9
Taipei chinois	62.1	44.0	30.9	7.4
Moyenne des pays de l'OCDE suivants :	79.0	68.3	45.9	13.8
Corée	72.6	63.2	54.5	30.3
États-Unis	77.9	69.8	51.0	14.9
France	78.8	54.6	14.4	1.1
Japon	80.6	73.9	52.6	19.4
Royaume-Uni	79.9	69.0	43.2	6.8
Suède	84.3	79.5	59.6	10.1

Source : Bureau national des statistiques, exploitation des données du recensement de 2005; Bureau des statistiques de Hong-Kong, Chine; Bureau des statistiques du Taipei chinois; Base de données de l'OCDE sur les statistiques de l'emploi.

Parmi les pensionnés urbains, la proportion de ceux qui déclarent tirer l'essentiel de leurs revenus de l'aide que leur procurent leurs enfants est faible et n'augmente pratiquement pas avec l'âge. Néanmoins, pour un cinquième de la population urbaine dépourvue de pension de retraite, l'aide apportée par les enfants est quatre fois plus importante et augmente avec l'âge (graphique 7.1, partie C). Les transferts des enfants aux parents sont généralement plus conséquents lorsque les parents ont des revenus peu élevés, mais ils restent insuffisants pour prémunir totalement les plus âgés contre le risque de percevoir des revenus faibles une fois à la retraite (Cai *et al.*, 2006).

En milieu rural, l'aide au revenu des personnes âgées est d'une toute autre nature. La principale source de revenu des personnes âgées correspond aux revenus du travail ou à l'aide familiale – les premiers diminuant avec l'âge et la seconde augmentant (graphique 7.1, partie D). Elles ne touchent pratiquement pas de retraite – lors du recensement de 2005, moins de 4 % des personnes âgées vivant en zone rurale ont indiqué tirer l'essentiel de leur revenu d'une pension de retraite. Quoi qu'il en soit, la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de la retraite n'est aujourd'hui pas plus immuable que la tradition voulant que les enfants aident leurs ascendants. Dans les zones rurales de Shanghai, les retraites servies ont été relativement généreuses et de ce fait, les ruraux ont pris davantage conscience qu'il était possible de dissocier travail et retraite et que les enfants n'apporteront pas nécessairement un soutien financier à leurs parents durant leurs vieux jours (Shi, 2008).

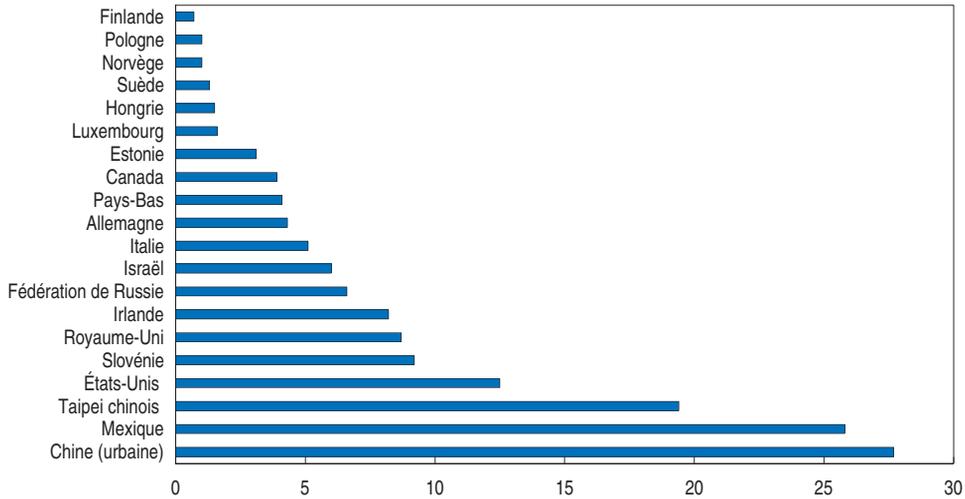
Les revenus des personnes âgées

Un grand nombre de personnes âgées vivant encore dans des structures familiales plurigénérationnelles, il est difficile d'analyser avec précision leur niveau de revenu. Les enquêtes auprès des ménages recueillent uniquement des données sur le revenu global des ménages et rares sont les chercheurs à avoir eu accès aux données de base sur les revenus unitaires. Les statistiques disponibles font apparaître le nombre de ménages comptant une personne âgée et le revenu de ces ménages. Sur cette base, le taux de pauvreté absolue (calculé à l'aide du seuil de pauvreté de la Banque mondiale) des ménages comptant une personne âgée est analogue à celui de la population rurale dans son ensemble, soit 13 % environ, contre quelque 5 % en zone urbaine.

En ville, la représentation de la pauvreté varie considérablement lorsqu'on compare les revenus des personnes âgées vivant seules ou en couple au niveau de vie minimum officiellement défini ou qu'on s'intéresse aux chiffres relatifs et non absolus. Ces minima diffèrent selon les zones, en fonction du revenu local, mais aussi des ressources disponibles pour verser les prestations sociales. Sur cette base, le taux de pauvreté grimpe à 13 % pour les personnes âgées et s'établit à près de 26 % pour les femmes célibataires vivant seules (Saunders, 2006). Si on utilise le seuil de pauvreté relative (soit la moitié du revenu médian – indicateur couramment employé dans les pays de l'OCDE), les ménages à faible revenu sont légèrement plus nombreux qu'au Mexique ou au Taipei chinois, puisqu'un quart environ de l'ensemble des couples n'atteignent pas ce seuil (graphique 7.2). Pour les personnes âgées célibataires vivant seules, la proportion est encore plus forte, près de la moitié d'entre elles percevant un revenu inférieur à 50 % du revenu médian.

Graphique 7.2. La pauvreté relative des personnes âgées

En % des personnes âgées dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian



Source : Saunders (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778808442124>

Les personnes âgées commencent à appréhender la pauvreté en termes relatifs et non absolus. La *China Health and Nutrition Survey* de 2005 montre qu'en milieu rural, la proportion de personnes âgées jugeant leur revenu insuffisant est pratiquement identique à celle des personnes vivant dans une pauvreté absolue. En agglomération, toutefois, où quasiment aucun habitant ne vit en dessous du seuil de pauvreté absolue de 1.25 USD par jour (en PPA de 2005), la proportion de personnes âgées s'estimant pauvres est quatre fois plus importante que celle des pauvres calculée à l'aide du critère de pauvreté absolue le plus élevé, soit 2.50 USD par jour. Et même dans ces conditions, cette proportion semble encore moindre que celle des personnes âgées vivant en ville avec moins de la moitié du revenu médian.

Les données économétriques confirment cette présentation des facteurs associés à la pauvreté des personnes âgées (tableau 7.3). On a utilisé une fonction logistique pour expliquer pourquoi les individus se classent dans une catégorie ou une autre (riches et très riches, ou pauvres et très pauvres). Ces deux grandes catégories sont séparées par une autre, celle de la « moyenne ». Les sentiments individuels s'expliquent par un large éventail de variables socio-économiques et démographiques liées à la santé et à l'assurance-maladie des personnes âgées. Dans l'ensemble, les résultats montrent que les caractéristiques suivantes suscitent davantage un sentiment de richesse que de pauvreté : être titulaire d'une pension de retraite (facteur le plus significatif) ; être en bonne santé ; ne pas avoir à assumer ses dépenses médicales ; vivre avec ses enfants ; en ville, avoir un garçon pour aîné ; être marié(e), de préférence à être veuf ou veuve ; avoir des enfants migrants ; être plus âgé ; et être d'ethnie Han (parfois). Ces résultats confirment qu'il est important d'améliorer le filet de protection sociale dans l'ensemble du pays et pas uniquement dans les zones rurales (Banque mondiale, 2009).

Difficultés naissantes

En somme, plusieurs facteurs interdépendants vont vraisemblablement influencer sur le bien-être des personnes âgées durant les 50 prochaines années. On assistera surtout à une transition démographique notable. Les taux de fécondité actuels dénotent une diminution

Tableau 7.3. **Rapports de cotes des personnes s'estimant riches ou pauvres en 2005**

Calculés à partir d'une fonction logistique

	Échelon national		Zones urbaines		Zones rurales	
	Rapport de cotes	Niveau de signification	Rapport de cotes	Niveau de signification	Rapport de cotes	Niveau de signification
S'estime riche ou très riche						
Homme	1.142	***	1.275	***	1.105	*
Ethnie Han	1.150	***	1.188	*	–	–
En bonne santé	0.599	***	0.672	***	0.543	***
Titulaire d'une pension de retraite	2.096	***	1.444	***	2.795	***
Toujours en activité	–		–	–	–	–
Marié(e)	–		–	–	–	–
Vit avec ses enfants	1.509	***	–		1.852	***
Assume ses dépenses médicales	0.647	***	0.611	***	0.678	***
L'aîné des enfants est un garçon	1.114	**	–	–	1.119	**
L'enfant vit hors du district	1.471	***	1.377	***	1.471	***
Âge	1.142	***	1.275	***	1.105	*
S'estime pauvre ou très pauvre						
Homme	–		–		–	
Ethnie Han	–		–		–	
En bonne santé	1.833	***	1.468	***	1.956	***
Titulaire d'une pension de retraite	0.318	***	0.302	***	0.269	***
Toujours en activité	1.395	***	–	–	1.468	–
Marié(e)	0.901	**	–	–	0.893	**
Vit avec ses enfants	0.563	***	0.757	**	0.527	***
Assume ses dépenses médicales	1.576	***	1.848	***	1.502	***
L'aîné des enfants est un garçon	–		–	–	–	–
L'enfant vit hors du district	–		–	–	–	–
Âge	0.993	***	–	–	0.992	***

Source : Estimations établies par l'OCDE à l'aide de la *National Health and Nutrition Survey* (2005), qui portait sur 15 000 personnes en 2000. *significatif à 10 %, **à 5 %, et ***à 1 %; –, non significatif ou sans objet. Le rapport de cotes (+/–) indique que la variable explicative augmente ou diminue le logarithme de la cote de la variable expliquée.

probablement importante de la population en cas de maintien des mesures de limitation des naissances. Le vieillissement de la population va s'accélérer. L'urbanisation rapide suscitera également son lot de problèmes. Il sera difficile de ne pas harmoniser les bases sur lesquelles reposent les retraites des migrants et celles des titulaires d'une autorisation de résider en ville alors qu'on peut penser qu'une majorité des citoyens seront des migrants. De plus, il sera difficile de conserver les systèmes familiaux de soutien économique en place dans les zones rurales alors que les personnes âgées devraient y être concentrées. Les dispositifs de retraite naissants sur le plan national devront également remédier à ces difficultés et dans le reste du chapitre, on s'intéressera aux méthodes pouvant être employées à cet effet.

Le système de soutien économique aux personnes âgées en milieu rural

Comme on l'a vu, les dispositifs de retraite du monde rural sont ceux qui ont le plus besoin d'améliorations pour que le gouvernement puisse atteindre son objectif d'instauration d'un système de sécurité sociale universel en 2020. Il n'existe aucune recette miracle dans ce domaine. L'expérience des autres pays varie : certains systèmes

couvrent l'ensemble de la population rurale, alors que d'autres s'adressent uniquement aux agriculteurs. La différence entre les prestations sociales offertes aux citadins et aux ruraux revient sans cesse dans le débat sur les retraites en Chine. Un principe fondamental de l'histoire récente de la Chine est que la Révolution a récompensé les paysans en leur distribuant des terres. Les travailleurs urbains devaient tirer les fruits de la Révolution en bénéficiant d'une retraite.

Tentatives antérieures de constitution d'un régime de retraite en milieu rural

Les efforts visant à procurer une retraite aux résidents des campagnes ont été relativement modérés, notamment en raison de l'idée profondément ancrée que la terre et la famille assureront leur sécurité économique. Dans les faits, toutefois, la situation change rapidement : les jeunes quittent la terre, de sorte que les personnes âgées ne peuvent gérer les exploitations. Dans le même temps, il est nécessaire d'accroître la productivité agricole en regroupant les domaines, tandis qu'en raison de l'urbanisation, les terrains sont convertis à un usage non agricole. De plus, pour que la terre représente un gage de sécurité, l'identité du propriétaire ne doit pas faire de doute, ce qui n'est pas le cas en Chine (encadré 7.1).

Des tentatives ont été menées pour créer des régimes de retraite en milieu rural, mais elles n'ont pas produit les résultats attendus. Une réglementation, adoptée en 1992, autorisait les districts à établir de tels mécanismes. Sur le plan administratif, cette mesure a été une réussite. En 1997, la quasi-totalité des districts et la moitié des bourgs avaient mis en place les unités administratives requises. Le régime proposé prenait la forme d'un compte d'épargne facultatif, le capital étant converti en rente à l'âge de 60 ans à un taux uniforme. Aucun retrait n'était autorisé. Le taux d'intérêt servi était de 8.8 %, pour un taux d'inflation de 6.4 % en 1992. Les versements effectués par les particuliers étaient totalement libres. Les retraites étaient garanties par les collectivités locales. Ce type de comptes a par la suite été utilisé dans la quasi-totalité des autres systèmes de retraite qui ont été introduits.

Néanmoins, ce régime n'a pas rencontré de succès auprès du public (on a dénombré au maximum 83 millions de cotisants), pour diverses raisons : coûts administratifs élevés, soit près de 29 % des cotisations, la limite légale étant de 3 % (BAsD, 2002); cotisations utilisées pour financer des projets de développement économique locaux; tentative de certaines collectivités locales de le rendre obligatoire. En 1997, une enquête menée à la demande du Conseil des affaires d'État a mis en évidence des cas de fraude et des risques de voir les autorités locales être dans l'incapacité de servir les pensions de retraite. Elle a également montré que des représentants des pouvoirs locaux avaient gonflé le montant des prestations et que certains avaient déclaré aux participants que les prestations étaient garanties par l'administration centrale, tout en indiquant à celle-ci qu'ils étaient autonomes. Le Conseil des affaires d'État a recommandé que les modalités du régime rural soient rectifiées et que dans les zones à revenu élevé, les engagements soient transférés à des sociétés commerciales. Cela étant, aucun accord n'est intervenu entre les ministères quant aux modifications à apporter au système. En 2007, le régime comptait encore 52 millions d'adhérents dans 90 % des districts chinois.

Encadré 7.1. Les droits de propriété dans les zones rurales

La propriété privée de la terre n'existe pas en Chine. Les terres sont détenues par l'État, dans les zones urbaines, ou collectivement par un comité de village, en milieu rural. Dans les communautés rurales, les agriculteurs se sont vu conférer, dans un premier temps, des droits d'utilisation de la terre sur 15 ans puis, en vertu de la Loi sur les contrats fonciers en milieu rural de 2002, des droits sur 30 ans pour les terres arables et sur 50 et 70 ans pour les pâtures et les terrains boisés, respectivement. La Loi sur la propriété de 2007 a renforcé plus encore ces droits en faisant du droit d'usage un droit d'usufruit totalement indépendant du nu-propiétaire à condition que le terrain ne soit pas endommagé. La valeur d'un bail non locatif de 30 ans correspond approximativement aux deux tiers de la valeur totale du terrain agricole, si le loyer non perçu est capitalisé à un taux d'intérêt réel sans risque de 3 % et en supposant que la valeur réelle du terrain agricole n'augmente pas avec le temps.

Après un débat nourri, la Loi sur la propriété de 2007 n'a pas conféré au titulaire du droit d'usage le pouvoir de s'en servir comme garantie. En cas de défaillance, le droit d'utilisation serait alors revenu à une personne extérieure au village. Cette situation aurait été contraire à la Loi sur les contrats fonciers en milieu rural de 2002, qui précise que les changements de titulaire de droits d'utilisation sont réalisés par le seul comité de village à travers de vastes redistributions des terres effectuées tous les 30 ans. Dans la pratique, la fréquence de ces redistributions varie considérablement selon les provinces et la confiance dans les nouvelles règles n'est pas homogène.

En milieu rural, les terres peuvent être expropriées par l'État uniquement dans l'intérêt général. De plus, les collectivités ne sont pas autorisées à détenir des terres non agricoles (hormis pour les terres utilisées à l'intention des résidents du village par des entreprises de service public ou de logement qui sont enregistrées dans le village). En conséquence, tout changement d'utilisation impose une réquisition par l'État des terres détenues par la collectivité. En pareil cas, l'utilisateur final des terres dépose une demande de conversion des terrains en terres non agricoles. Si celle-ci est accordée, les autorités du district rendent un avis d'expropriation. Toute acquisition supérieure à 35 hectares doit être approuvée par le Conseil des affaires d'État; en deçà de ce seuil, les autorités provinciales donnent leur aval à l'opération. Il existe désormais une procédure relative à la tenue d'auditions avant la décision d'expropriation, mais aux termes de la loi, les agriculteurs doivent être informés cinq jours seulement avant la décision ou l'audition. Compte tenu de la brièveté de ce délai, la notification correspond, dans les faits, à un avis de congé.

Le montant des indemnités dues par l'État pour les terrains expropriés est fixé par la Loi sur la gestion foncière de 1998. Les indemnités les plus importantes ne sont pas versées directement aux agriculteurs mais à la collectivité. Il revient ensuite au comité de village de répartir cette somme entre le nu-propiétaire (lui-même) et l'usufruitier. La loi ne donne aucune indication quant à la répartition de cette somme. Le Conseil des affaires d'État a énoncé plusieurs lignes directrices, mais à l'inverse des lois, celles-ci ne peuvent être invoquées devant les tribunaux.

Il n'existe aucune définition de l'intérêt général, que ce soit dans la loi ou dans les décisions des tribunaux. Chaque particulier ou entreprise peut demander à l'État d'acquérir des terres pour son compte. De ce fait, les copropriétaires des terrains ne reçoivent généralement qu'une fraction de leur valeur réelle. Selon les résultats d'une enquête, 60 % des terrains expropriés dans certaines zones sont destinés à un usage commercial (Zhu et al., 2007), soit nettement plus que les 34 % utilisés à des fins résidentielles ou commerciales en 2001 (Groupe d'enquête conjoint du ministère du Territoire et des Ressources naturelles, 2003). Selon des enquêtes portant sur quatre villes situées dans l'Est de la Chine, les indemnités totales versées à la collectivité villageoise dans les catégories « foncier » et « réinstallation » représentaient moins de 20 % de la somme perçue par le district ou la municipalité sur la cession des droits attachés aux terres non agricoles (Institut chinois de topographie et d'aménagement du territoire, 2005). Les règles régissant l'expropriation commencent toutefois à évoluer. La réglementation en vigueur dans la province du Guangdong impose que lorsqu'une collectivité cède un terrain qui sera destiné à un usage commercial, l'opération soit rendue publique et le prix fixé à l'issue de négociations ou par adjudication. Lorsque l'acquisition réalisée sert véritablement l'intérêt général, la Loi sur la gestion foncière s'applique.

Les régimes pilotes en milieu rural

Plusieurs dispositifs expérimentaux ont été introduits dans le pays à partir de 2003 (Herd *et al.*, 2010). À la fin 2008, quelque 12 millions de personnes étaient couvertes par ces mécanismes dans 464 districts. Dans les provinces côtières, plus riches, certains régimes pilotes donnent droit à des prestations relativement élevées (Quad, 2009). Ces dispositifs sont principalement destinés à couvrir la population rurale en général, en particulier les habitants tirant l'essentiel de leur revenu de l'agriculture. Néanmoins, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation rapides, deux nouvelles catégories rurales ont émergé, induisant des répercussions sur le système de retraite chinois : les agriculteurs qui ont perdu leurs terres du fait de l'urbanisation et les personnes travaillant localement dans des entreprises.

Les agriculteurs privés de leurs terres

La politique du gouvernement a favorisé une urbanisation rapide, qui s'est accélérée ces dix dernières années. Il n'existe pas de statistiques officielles du nombre de personnes ou de ménages dont les terres ont été réquisitionnées puis converties en terres non agricoles. Selon une source, on estime qu'entre 1998 et 2006 quelque 2 millions de personnes ont perdu leurs terres chaque année, ce qui laisse supposer que 40 millions de personnes ont subi ce sort depuis 1988². En 2005, toutefois, seuls 4 millions d'agriculteurs avaient reçu des prestations sociales en dédommagement de la perte de leurs droits fonciers (Guo, 2006).

L'indemnité totale offerte par la Loi sur la gestion foncière (encadré 7.1) est en moyenne d'un montant raisonnable pour les terres agricoles. Si on suppose, par exemple, que les coûts représentent environ un tiers de la valeur de la production brute, on versera alors à l'agriculteur une somme équivalente à 13 fois la valeur de la production brute des terrains concernés en compensation de la perte de son droit d'usufruit sur 30 ans, moyennant un taux d'actualisation réel de 3 % (Zou et Oskam, 2007; Whiting, 2008). Ce chiffre est à rapprocher de l'indemnité habituelle maximum qui correspond à la valeur de la production brute sur 17 ans. L'agriculteur ne perçoit cependant qu'une faible partie de cette indemnité, qui va pour l'essentiel à la collectivité à titre de compensation pour la perte de ses terres. On adopte ce type d'approche parce que la loi ne reconnaît pas le concept de dédommagement de la perte d'un droit d'usage de la terre. Le propriétaire est indemnisé pour le gros-œuvre car on lui procure un autre logement, mais qui n'est pas nécessairement situé dans la même zone. À en juger par le nombre de cas signalés, les titulaires de droits d'utilisation de terrains en ville sont très peu nombreux à avoir été dédommagés (Loh, 2004 et Fangwu, 2004). De plus, la collectivité peut négocier avec le promoteur immobilier afin d'obtenir la valeur totale des terres non agricoles.

L'une des méthodes de dédommagement consiste à partager les bénéfices des projets immobiliers entre les villageois. Le comité de village local attribue des parts dans la société qui aménage l'exploitation agricole ou investit les produits de la vente et distribue un dividende aux villageois. Cette procédure a été adoptée dans plusieurs villages du Guangdong qui sont, de fait, devenus des zones urbaines, mais qui restent des zones rurales sur le plan administratif. Dans certains cas, les dividendes peuvent être très élevés (Smart et Smart, 2001). Toutefois, les personnes résidant dans le village sans y être enregistrées ne perçoivent pas de dividendes.

Les agriculteurs peuvent également être indemnisés grâce au versement d'une retraite de la sécurité sociale. Les autorités locales rechignent néanmoins à recourir à un tel procédé, le coût occasionné pouvant être 5 ou 6 fois supérieur à l'indemnité requise par la loi (Ding, 2007).

Régimes d'assurance sociale mis en place par les bourgs

Diverses réformes ont été engagées par les collectivités locales pour couvrir les salariés des entreprises locales. Le gouvernement national a encouragé les autorités locales à se livrer à des expériences en fonction de leur situation propre. En règle générale, ces régimes ont été mis en place dans des villages et bourgs situés en bordure des grandes villes ou dans des zones développées. Dans certains cas, ces zones n'ont de rural que le nom. Le pilote introduit à Shanghai a suscité divers problèmes lors de sa mise en œuvre, notamment parce que des habitants des campagnes déjà affiliés au système urbain ont été basculés par leur employeur vers le système moins onéreux des bourgs, d'où une réduction de leurs prestations, et que les villageois ont préféré conserver les prestations offertes par des collectivités villageoises prospères (Davies et al., 2008).

Évolution récente

En juin 2009, le gouvernement a lancé un nouveau régime de retraite rural. De nature facultative, il sera introduit progressivement dans l'ensemble du pays. D'ici la fin 2009, 10 % de l'ensemble des districts sont tenus de proposer ce régime, ce chiffre passant ensuite à 50 % en 2012, 80 % en 2017 et 100 % en 2020. L'objectif de ce dispositif est de procurer aux participants une retraite correspondant à 25 % du revenu moyen par habitant des ménages ruraux grâce à un mécanisme non contributif servant une pension forfaitaire, à laquelle s'ajoute une pension représentant 10 % du revenu moyen des ménages dans la région du cotisant et financée par des cotisations individuelles. Ce régime prévoit le versement immédiat d'une retraite aux personnes âgées à condition que leurs enfants cotisent (Herd et al., 2010).

Ce dispositif soulève un certain nombre de questions. Puisqu'elle est associée à un compte individuel, la pension finale risque de ne pas atteindre, en moyenne, 10 % du revenu sur la durée de cotisation ou 10 % du revenu observé dans la région lors du départ à la retraite. Ces dix dernières années, en effet, le taux de rendement des dépôts bancaires et des obligations d'État a été inférieur à la croissance du revenu des ménages en milieu rural. De plus, le taux de remplacement est excessif par rapport au revenu moyen des ménages par habitant. Il serait plus judicieux de le comparer au revenu moyen des membres des ménages en âge de travailler qui est, en moyenne 40 % plus élevé que le revenu moyen des ménages par habitant. En tenant compte de cet aspect et du facteur précédent, les deux pensions conjuguées semblent susceptibles d'offrir à un travailleur moyen en milieu rural un taux de remplacement de 15 % seulement. Au bout du compte, la part des prestations provenant du compte individuel devra probablement être largement abondée par l'État. De plus, dans les provinces du centre, près de la moitié de la retraite forfaitaire sera versée par les collectivités locales (Herd et al., 2010). Dans l'ensemble, les particuliers acquitteront uniquement 13 % à 18 % du coût pour les premiers participants au régime, en fonction du taux d'actualisation utilisé. Le coût supporté par les collectivités locales sera principalement assumé par les districts, dont les recettes sont actuellement peu élevées et qui souffriront d'une diminution de la main-d'œuvre à mesure que la migration se poursuivra.

De plus, le niveau de prestations choisi pour le régime de retraite rural est faible par rapport à plusieurs pays émergents. La majorité d'entre eux ont de fait jugé impossible de mettre en place des régimes de retraite contributifs de nature facultative dans les zones rurales (Yang *et al.*, 2009). Un grand nombre de pays ont donc introduit des régimes à taux uniforme financés par l'impôt. Relativement à ces pays, la part forfaitaire de la retraite chinoise est peu élevée, de même que la fraction des fonds publics qui lui est consacrée (tableau 7.4). En supposant que la retraite de base soit versée à chaque personne âgée vivant en milieu rural, le coût budgétaire de cette prestation représentera 0.18 % du PIB en 2009. Le coût des retraites liées aux comptes individuels sera aussi partiellement pris en charge par le gouvernement, le système chinois s'inscrivant alors dans la moyenne. De nombreux pays, toutefois, ont contenu le coût du système de retraite rural en soumettant les prestations à des conditions de ressources, solution qui n'est pas prévue en Chine.

Tableau 7.4. **Comparaison entre les retraites de la sécurité sociale en milieu rural pour différents pays émergents**

Diverses années de 1999 à 2005

	Type de retraite	Âge d'ouverture des droits	Prestations mensuelles (USD)	Coût (% du PIB)	PIB par habitant en 2006
Afrique du Sud	Sous conditions de ressources	65 (h.)/60 (f.)	109	1.40	8 940
Brésil	Sous conditions de ressources	60 (h.)/55 (f.)	140	0.90	8 700
Chili	Sous conditions de ressources	65	75	0.38	11 360
Argentine	Sous conditions de ressources	70	88	0.23	11 670
Chine (2009)	Universelle	60	6	0.22	5 968
Bangladesh	Sous conditions de ressources	62	2	0.03	1 230
Viet Nam	Sous conditions de ressources	60	6	0.02	2 310
Inde	Sous conditions de ressources	65	4	0.01	2 470

Source : Helpage International (2006), OCDE.

Bien que représentant un coût modéré par rapport au PIB, le régime de retraite ne couvrira pas l'ensemble du pays avant 2020. Si l'on compare la situation économique de la Chine à celle des pays de l'OCDE lors de l'introduction des dispositifs de retraite s'adressant à la population rurale, il semble que la Chine puisse se permettre d'aller plus vite. La part de l'emploi agricole est analogue à celle des pays de l'OCDE qui ont adopté précocement des mécanismes de retraite ruraux (tableau 7.5). De plus, la part de la pêche et de l'agriculture dans le PIB de la Chine est voisine de celle des pays ayant introduit tardivement ce type de dispositifs et elle est nettement inférieure à celle observée dans les pays précurseurs. Enfin, le revenu par habitant en Chine en 2009 est largement supérieur à celui affiché par les pays de l'OCDE lors de l'adoption des régimes de retraite ruraux.

Évaluation

Ces dix dernières années, il est apparu de plus en plus clairement qu'il fallait mettre en place un système d'aide économique aux personnes âgées en milieu rural et ce phénomène va s'accroître à mesure que se poursuivra la migration vers les zones urbaines. Le système d'entraide familiale entre les générations pourrait être plus difficile à préserver alors que les migrants se sédentarisent, voire s'installent définitivement en ville. Jusqu'à présent, la migration a été bénéfique aux personnes âgées : celles dont les enfants ont migré ont davantage tendance à s'estimer aisés. Néanmoins, l'absence de retraite donne aux habitants des campagnes le sentiment d'être pauvre (tableau 7.3).

Tableau 7.5. **Structures économiques en place lors de l'introduction de l'assurance sociale en milieu rural**

Date d'introduction	Main-d'œuvre agricole	Valeur ajoutée agricole	PIB par habitant dans l'année d'introduction, à prix constants de 2005, USD en PPA	
	En % de l'économie nationale			
Adoption précoce				
Portugal	1919	52.7	n.d.	1 958
Danemark	1891	44.9	37.0	2 778
Espagne	1947	48.8	41.0	3 711
Suède	1913	46.2	23.0	4 230
Grèce	1961	55.3	23.0	6 527
Royaume-Uni	1946	5.1	7.0	6 543
Italie	1957	29.0	17.0	7 331
Adoption tardive				
France	1952	27.0	13.0	9 450
Allemagne	1957	13.4	7.0	9 523
Pays-Bas	1957	10.7	11.0	11 379
Belgique	1967	5.5	5.0	12 914
Irlande	1988	15.4	10.3	15 314
États-Unis	1950	12.2	6.8	16 946
<i>Pour mémoire</i>				
Chine	2009	40.8	11.3	5 919

Source : PIB par habitant : de 1980 à nos jours, *Les Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale : avant 1980, Madison (2006); introduction des régimes de retraite dans le monde rural : BAsD (2007). États-Unis : emploi et PIB du secteur primaire : Bureau of Labor Statistics et Bureau of Economic Affairs.

Le nouveau programme visant à offrir des pensions de retraite aux personnes âgées vivant dans les zones rurales constitue un progrès notable. Il est mieux conçu que le précédent système rural, car il incite fortement les personnes dont les parents sont âgés à cotiser, puisqu'il sert une pension de retraite aux parents des cotisants. Le pilote du Shanxi fondé sur cette incitation a permis une couverture quasi complète des plus de 45 ans, en dépit de l'extrême pauvreté du district et du montant élevé des cotisations. La conception du système implique néanmoins des incitations fiscales considérables. Le coût global du dispositif semble acceptable, mais sa répartition entre les différents niveaux de l'administration continue de poser de sérieuses difficultés. En particulier, le coût inhérent au final à la garantie de servir les retraites associées aux comptes individuels sera supporté par les collectivités locales, c'est-à-dire par l'échelon administratif disposant des ressources budgétaires les moins importantes.

Même si le principe du regroupement à l'échelle des provinces était adopté, le nouveau régime de retraite rural poserait d'importants problèmes d'équité en raison de la répartition des responsabilités financières entre les différentes parties. Une analyse de la valeur liquidative donne à penser que les autorités provinciales et locales des régions du centre du pays supporteront plus de la moitié des coûts viagers du régime global (compte individuels inclus) sur la durée de vie de la première génération de participants.

Il est paradoxal d'introduire un régime d'aide aux plus démunis alors que plus de la moitié de son coût devra être assumé par les autorités et citoyens les moins aisés. De plus, la redistribution sera limitée même au sein des provinces parce que l'impôt le plus progressif (l'IRPP) est perçu par les autorités centrales et que les cotisations au régime de retraite rural sont forfaitaires. La situation empirera encore à long terme si les provinces répercutent le coût sur les districts, qui disposent des ressources financières les plus

maigres. Cette situation contraste fortement avec celle des États-Unis lors de l'extension du régime de sécurité sociale aux agriculteurs. Les directeurs de l'assistance sociale des États ruraux les plus pauvres avaient souligné le coût croissant de l'aide sociale en faveur des personnes âgées (Finegold, 1988). Le gouvernement fédéral avait alors pris à sa charge l'intégralité du régime de retraite rural, procédant à d'importants transferts vers les États et les comtés les plus pauvres. Par conséquent, le financement des dispositifs de retraite chinois en milieu rural devrait être transféré progressivement à l'administration centrale durant la phase de lancement.

Le fait que le coût du vieillissement retombera sur les zones rurales dans des proportions excessives joue également en faveur d'une centralisation des financements. Les zones urbaines tireront parti d'un flux de migrants dont la majorité s'établira définitivement. Les villes profiteront d'une main-d'œuvre jeune, les campagnes devant faire face à une augmentation régulière du taux de dépendance économique.

Se pose également le problème de la coexistence de différents systèmes de retraite dans les zones rurales, destinés par exemple à l'ensemble des résidents, aux agriculteurs expropriés ou aux salariés des entreprises des zones dites rurales d'un point de vue administratif³. La méthode d'indemnisation des agriculteurs expropriés à l'aide d'une pension de retraite est en cours d'examen. Il a été proposé notamment que l'intégralité des indemnités soient versées sur le compte individuel. Il s'agit là d'une obligation par trop astreignante. Les sommes versées en dédommagement de la perte de droits d'usage des terres doivent être fonction de la valeur actualisée de ces droits (c'est-à-dire le loyer), ainsi que de la perte de revenu du travail. Les agriculteurs peuvent préférer utiliser les indemnités pour déménager ou créer une entreprise. Par conséquent, ces indemnités doivent aller directement à l'agriculteur, la collectivité villageoise percevant uniquement l'équivalent de la valeur du projet immobilier réalisé et l'agriculteur étant libre d'utiliser l'indemnité selon ses besoins.

Le système de soutien économique aux personnes âgées en milieu urbain

En 1951, la Chine a mis en place un système national de retraite en milieu urbain. Ce système, reposant sur les entreprises, a duré jusqu'au milieu des années 90, le coût supporté par les entreprises étant alors devenu trop lourd, en raison des pressions concurrentielles auxquelles elles étaient confrontées et, partant, de la nécessité de procéder à des réductions d'effectifs. Ainsi en 1997, dans la province du Liaoning, un centre de l'industrie lourde, plus d'un quart des entreprises d'État ne versaient plus de retraite à leurs anciens salariés (Hurst et O'Brien, 2002). Le gouvernement a donc introduit un nouveau système de retraite reportant la responsabilité du versement des retraites des employeurs sur les autorités locales.

Le nouveau système n'a pas modifié l'âge de la retraite, extrêmement bas, du dispositif précédent et a fixé un taux de cotisation très élevé, soit 28 % du salaire moyen (dont 20 points de cotisations patronales et 8 de cotisations salariales). L'âge de la retraite était de 60 ans pour les hommes, contre 55 ou 50 ans pour les femmes selon qu'elles occupaient ou non un poste à responsabilité. Pour les salariés des secteurs industriels dangereux ou potentiellement dangereux, l'âge de la retraite peut être minoré de 5 ans au plus. Sur la base d'un échantillon de sept provinces et municipalités, l'âge effectif de la retraite ressort à 53 ans pour l'ensemble des hommes et des femmes (Sin, 2005).

Le nouveau système prévoyait une autre méthode de calcul du montant des retraites de la sécurité sociale, et notamment une clause de maintien des droits à retraite acquis précédemment. La grande innovation a consisté à subdiviser la retraite en deux composantes : l'une redistributive, fondée sur le salaire moyen dans la zone où travaille le salarié, et l'autre individualisée, liée aux gains perçus en moyenne par le salarié sur l'ensemble de sa carrière. Le premier volet devait assurer une pension correspondant à 20 % du dernier salaire d'un salarié moyen pour 35 années de service (soit un taux d'acquisition de droits de 0.57 % par an). Le second volet consistait en un compte individuel. Le montant des cotisations salariales et patronales était consigné par écrit. Au fil du temps, ces cotisations devaient être revalorisées au taux de rémunération des dépôts bancaires à un an. Lors du départ en retraite, le salarié percevait une retraite mensuelle équivalant au montant des cotisations revalorisées divisé par 120. Chaque pension versée était débitée du compte individuel. Lorsque le solde atteignait 0, le gouvernement continuait de servir la retraite. Pour autant que les taux d'intérêt aient été équivalents à la croissance des gains moyens, cette composante du système était conçue pour générer un taux de remplacement de 38.5 % du salaire. Par conséquent, en ajoutant la première composante de 20 %, l'objectif global de taux de remplacement pour le salarié moyen était fixé à 58.5 % du salaire moyen lors du départ en retraite.

À l'origine, ce plan imposait que les cotisations versées sur les comptes individuels soient investies en dépôts bancaires ou en titres d'État, mais elles ont été utilisées pour les pensions mises en paiement, entraînant un phénomène de « comptes vides ». Dans la réalité, toutefois, les comptes étaient garantis par une promesse explicite du gouvernement de payer les pensions. Diverses mesures ont été prises ces dix dernières années pour capitaliser une partie des engagements de retraite des comptes individuels, la capitalisation totale s'étant avérée trop onéreuse pour être mise en œuvre d'emblée (voir ci-dessous).

La réforme des paramètres en 2005

La méthode de calcul des retraites a changé en 2005, mais le taux de cotisation global et l'âge de la retraite sont demeurés inchangés. Le système a désormais trois composantes. La *première* est une pension forfaitaire liée au salaire moyen dans la zone où travaille le salarié. Son montant a été légèrement revu à la baisse, ce qui a légèrement altéré le caractère redistributif du système. La *deuxième* et nouvelle composante établit un lien entre la pension perçue par un retraité et ses gains moyens sur l'ensemble de sa carrière, revalorisés au taux de croissance du salaire moyen dans la zone où il travaille. La *troisième* composante repose aussi sur les gains moyens perçus par un individu durant sa vie active, mais en l'occurrence, les gains sont revalorisés au taux d'intérêt des dépôts bancaires à un an. Cette dernière composante du système correspond à un « compte individuel ». Dans les faits, elle est très proche de la deuxième composante de la pension de retraite, notamment parce que le montant du capital constitué correspond généralement davantage à une écriture comptable qu'à un placement en actifs financiers. Dans l'ensemble, les deux premières composantes doivent permettre d'obtenir un taux de remplacement de 35 % pour un salarié moyen, le gouvernement prévoyant d'atteindre un taux de remplacement de 24.2 % pour la troisième composante. Pour le troisième volet, on obtiendra un tel résultat à condition que le taux de rémunération des dépôts bancaires soit égal à la croissance du salaire moyen. Compte tenu de la forte croissance des salaires attendue sur les dix prochaines années, une telle évolution semble peu probable.

Cette réforme a été introduite lorsqu'on s'est aperçu que le volet « compte individuel » du système précédent ne garantirait pas une pension de retraite suffisante. Le taux de revalorisation (le taux des intérêts sur les dépôts bancaires) était immanquablement inférieur au taux de croissance moyen des salaires, entraînant une baisse du taux de remplacement pour ce volet du système. La réforme a eu pour effet de réduire la part de cette composante dans la retraite globale, et donc de ralentir l'infléchissement du taux de remplacement lors du départ en retraite par rapport au système de 1998. Après le départ en retraite, aucune formule légale ne détermine les hausses des pensions, mais d'une manière générale, les retraites ont été revalorisées à hauteur de 40 % à 60 % du taux de croissance du salaire moyen.

Regroupement géographique des dépenses de retraite

Si les règles énoncées ci-dessus peuvent donner l'impression qu'il existe une politique nationale relative à la retraite de la sécurité sociale, ce n'est cependant pas le cas. Le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale définit des lignes directrices nationales qui sont mises en œuvre à l'échelon local. Le report de la responsabilité des retraites des entreprises sur les autorités municipales a donné naissance à des milliers de systèmes de retraite distincts, prévoyant des taux de cotisation qui leur sont propres. Des regroupements ont eu lieu, mais à la fin 2008, on dénombrait encore quelque 1 000 régimes distincts. À l'heure actuelle, les mécanismes de transfert des cotisations entre différents régimes sont réservés aux personnes passant du secteur public au secteur privé en milieu urbain. Tout changement de régime peut donc influencer considérablement sur les droits à retraite d'un salarié.

En septembre 2007, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale a chargé les provinces de mettre en place un système provincial fondé sur une mise en commun des recettes et des dépenses des provinces (connu sous le nom de dispositif provincial de mise en commun). À la fin 2008, toutefois, seuls 38 % des cotisants étaient couverts par ce dispositif provincial, et au demeurant les dispositions administratives et financières variaient selon les provinces. Le dispositif provincial prévoit l'application d'un taux de cotisation unique dans toute la province. Dans bien des cas, les règles relatives aux prestations sont également standard, l'équilibre entre les recettes et les dépenses du gouvernement provincial et l'utilisation du salaire moyen de la province servant à déterminer la pension forfaitaire. Dans certaines provinces, cependant, on continue d'utiliser le salaire unitaire horaire en vigueur dans la localité des personnes concernées. La majorité des systèmes provinciaux ont été mis en place dans l'Ouest du pays (c'est-à-dire dans des zones qui sont tributaires des transferts du gouvernement central) ou dans des unités territoriales ayant le rang de province (soit dans des zones limitées). L'autre méthode de regroupement provincial consiste à laisser la responsabilité du recouvrement et du paiement dans les mains des collectivités locales, les excédents étant néanmoins transférés à la province. Les déficits sont pris en charge par les différents échelons de l'administration (Herd et al., 2010).

Si le regroupement provincial permet d'atténuer les disparités au sein des provinces, les systèmes de retraite varient considérablement d'une province à l'autre. Les différences tiennent au taux de cotisation moyen, au taux de remplacement et au montant des excédents accumulés par les gouvernements et les municipalités sur leurs comptes de retraite. On estime qu'à l'échelle nationale, le taux de cotisation moyen atteignait 18.6 % seulement en 2003, contre un chiffre théorique de 28 %⁴.

La disparité des taux de cotisation reflète principalement les différences démographiques existant entre les provinces. En 2003, le taux de cotisation effectif (ratio cotisations moyennes/salaire moyen) a varié selon un coefficient de plus de 2 à 1. Les taux les plus bas ont été observés dans les zones côtières comme le Guangdong et le Zhejiang, où la majorité de la main-d'œuvre est jeune et le taux de dépendance économique relativement bas (Herd *et al.*, 2010). Une ville (Dongguan, qui produit le tiers des jouets fabriqués dans le monde) affiche 300 cotisants par retraité. À l'autre extrémité, Shanghai compte 1.8 travailleur par retraité. Les provinces où le taux de dépendance économique est relativement faible servent des retraites relativement confortables, même si les paramètres des systèmes de retraite sont définis à l'échelle nationale. Aussi les systèmes de retraite locaux présentent-ils des taux de cotisation divers et ils semblent également adapter le montant des retraites aux circonstances locales (Herd *et al.*, 2010). Néanmoins, cette corrélation est généralement asymétrique : les provinces jouissant de conditions démographiques favorables ont tendance à ne pas relever les prestations mais à renforcer l'épargne, alors que celle dont la situation démographique est défavorable abaissent les prestations. En conséquence, cinq provinces seulement génèrent la moitié de l'excédent national. À l'inverse, près des deux tiers des provinces ont affiché des déficits qui ont dû être davantage comblés par des transferts du gouvernement central que par des transferts entre provinces.

Capitalisation des prestations de retraite

L'introduction de comptes individuels en 1997 devait rattacher les pensions de retraite aux performances des actifs acquis grâce aux cotisations versées sur les comptes individuels. Comme on l'a vu, toutefois, ces cotisations ont généralement été considérées comme des recettes gouvernementales pouvant être dépensées. Quoi qu'il en soit, les cotisations versées sur l'ensemble de la carrière ont été revalorisées au taux de rémunération des dépôts bancaires. Le fait que l'argent placé sur les comptes individuels n'ait pas été investi a suscité des controverses sur ces comptes « vides » et sur la question de savoir si le gouvernement doit ou non mettre des fonds de côté en les plaçant sous forme de dépôts bancaires et de titres d'État dans ce cadre. À la fin 2008, 13 provinces, représentant quelque 45 % de l'assiette des cotisations, s'étaient efforcées de créer des structures d'investissement distinctes chargées de détenir les actifs des comptes individuels. La capitalisation était assurée par la province et le gouvernement central, en fonction des revenus de la province. Les sommes transférées sur les comptes d'investissement distincts ont été revues à la baisse au fil du temps. Dans l'ensemble, il semblerait que 0.5 % environ du PIB des 13 provinces soit affecté à ces comptes.

Une autre tentative de capitalisation des retraites a été lancée en 2000. Le gouvernement a créé le Fonds national de sécurité sociale (FNSS) afin d'accumuler des actifs destinés à être utilisés ultérieurement pour servir les pensions (tableau 7.6). Depuis sa création, ce Fonds a reçu au total 285 milliards de CNY (soit 0.2 % du PIB par an en moyenne) sous forme de transferts du gouvernement. De plus, les bénéfices de la Loterie nationale et les sommes provisionnées par le gouvernement central et neuf gouvernements provinciaux afin de financer les comptes individuels ont également été transférés au FNSS. Enfin, le Fonds a pu acquérir des actions des trois grandes banques commerciales avant leur cession en Bourse avec une très forte décote. Le Fonds ne publie guère d'informations sur ses performances. À la fin 2008, ses actifs représentaient 1.9 % du PIB. De plus, l'encours des régimes locaux destinés aux salariés des entreprises urbaines s'élevait à 3.3 % du PIB en 2008.

Depuis juillet 2009, les actionnaires de toutes les entreprises d'État cotées en Bourse depuis 2006 doivent céder 10 % des titres de leur entreprise au FNSS. Cette mesure a suscité des problèmes car le gouvernement n'est pas toujours actionnaire à 100 % de ces entreprises. Les actionnaires minoritaires doivent alors être indemnisés. Au total, ces transferts vont apporter quelque 64 milliards de CNY d'actifs au FNSS, soit un peu moins de 10 % de sa valeur courante. Si cette mesure accroît les actifs du Fonds, elle ne rend pas le gouvernement plus apte à servir les retraites futures, ces actions étant déjà propriété de l'État. Toutefois, le gouvernement encaissera un flux de bénéfices plus important, car il percevra l'intégralité, et non plus une simple fraction, des dividendes versés par ces entreprises (chapitre 3).

Tableau 7.6. **Bénéfice et actifs du Fonds national de sécurité sociale**

	En CNY et en %									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Fonds national de sécurité sociale										
Total des transferts du gouvernement	20.0	59.5	41.6	4.9	27.8	22.9	62.7	46.0	n.d.	
Dotation budgétaire du gouvernement central	20.0	47.3	30.4	0.0	17.1	10.0	10.0	10.0	n.d.	
Transferts découlant de la vente d'actions d'État	0.0	12.2	8.8	0.4	4.7	8.3	40.7	12.5	n.d.	
Bénéfice de la Loterie nationale	0.0	0.0	2.4	4.5	6.0	4.6	7.4	8.3	n.d.	
Comptes individuels	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.6	15.2	n.d.	
Produit des placements, dont plus-values réalisées	0.0	1.0	2.1	3.4	10.8	17.8	8.3	110.9	n.d.	
Bénéfice total	20.0	60.5	43.7	8.3	38.6	40.7	71.0	156.9	n.d.	
Actifs	20.0	80.5	124.2	132.5	171.1	211.8	282.8	439.7	562.3	
Actifs en % du PIB	0.2	0.7	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.7	1.9	
Régimes locaux de retraite										
Actifs en % du PIB	76.1	81.9	124.4	176.5	249.9	350.7	486.9	675.8	993.1	
Actifs en % du PIB	0.8	0.7	1.0	1.3	1.6	1.9	2.3	2.6	3.3	

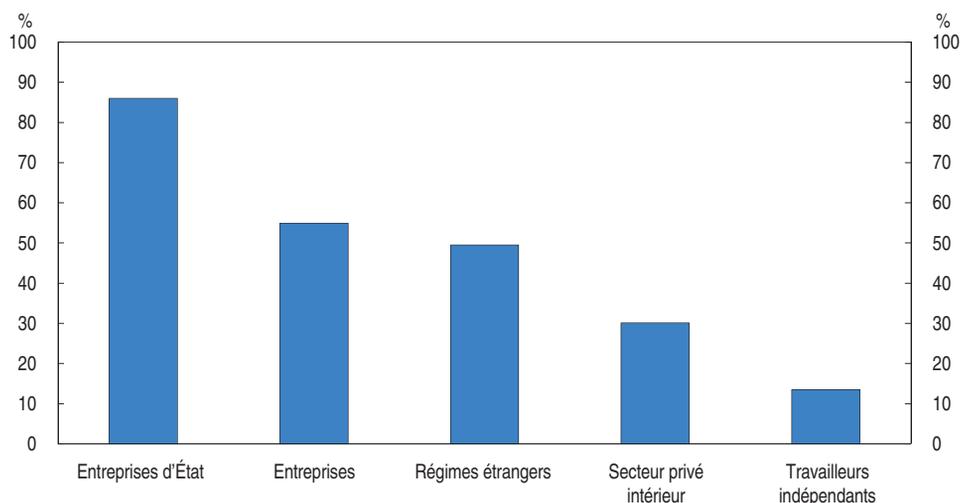
Source : Rapport annuel du Fonds national de sécurité sociale et ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale.

Problèmes de couverture

Aujourd'hui encore, l'origine du système de retraite urbain, celle d'un système social destiné aux entreprises d'État, apparaît clairement dans la couverture du système. Les adhérents sont particulièrement nombreux parmi les salariés de ces entreprises, un peu moins au sein des autres entreprises et pratiquement inexistantes parmi les travailleurs indépendants (graphique 7.3).

Le fait que les travailleurs qui ne résident plus sur leur lieu de naissance bénéficient rarement de l'assurance sociale, retraites comprises, pose également problème. Deux facteurs expliquent que la couverture sociale de ces « migrants » soit réduite. Premièrement, les migrants sont principalement des travailleurs indépendants ou des personnes concernées par des formes d'emploi plus flexibles sans contrat de travail (emploi informel); dans ces cas de figure, la population locale elle-même est moins couverte (tableau 7.7). Pour les migrants, la couverture est pratiquement inexistante dans cette catégorie. Les cotisations de retraite actuelles étant supérieures au taux qui serait nécessaire pour verser une pension à la génération actuelle de travailleurs, les travailleurs indépendants préfèrent éviter si possible cette forme d'imposition. De plus, le système étant fragmenté, ils perdent leurs prestations en cas de déménagement dans une autre ville. Même parmi les migrants ayant un emploi dans le secteur formel, la couverture est plus faible, les migrants étant sous-représentés dans les entreprises d'État. Les autres employeurs tentent souvent d'éviter de verser les cotisations pour leurs salariés. Cette

Graphique 7.3. **Couverture du système de retraite en milieu urbain**
En % des salariés couverts par régime d'affiliation



Source : Exploitation des données du recensement de 2005.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778838738287>

Tableau 7.7. **Couverture sociale des migrants**
2003, secteurs formel et informel dans cinq villes

	Emploi informel		Emploi formel	
	Pop. locale	Migrants	Pop. locale	Migrants
Pension de retraite	54.8	2.1	82.1	29.0
Assurance-chômage	12.6	0.4	39.7	17.8
Assurance accidents	6.0	1.2	29.1	31.7
Assurance-maladie	32.6	1.3	71.4	29.7

Source : Cai et al. (2008).

sous-représentation des migrants est commune à la majorité des dispositifs d'assurance sociale, à l'exception de ceux qui couvrent les accidents du travail. Selon une enquête du ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, au total seuls 17 % des migrants travaillant en ville étaient couverts par le système de retraite en 2008.

En agglomération, on estimait à quelque 61 % le taux de couverture du système de retraite des salariés en 2007, contre 48 % en 1998 (Herd et al., 2010). De nombreux employeurs font en sorte de ne pas payer les cotisations dues, car celles-ci sont élevées. Outre le fait qu'elles ne déclarent pas les effectifs ou la masse salariale exacts, les nouvelles entreprises sont souvent autorisées par les autorités locales à choisir le personnel qui sera affilié au système social, ou à déclarer des salariés ayant le statut de travailleur indépendant et donc de bénéficier d'un taux de cotisation réduit. Le contrôle comptable et administratif exercé sur les organismes d'assurance sociale eux-mêmes pourrait également être renforcé : il est arrivé que des organismes touchent des pots de vin en contrepartie d'une réduction des cotisations, retardent les versements dus sur les comptes du gouvernement afin de percevoir des intérêts au bénéfice de leur propre budget, investissent dans des actifs non autorisés ou incitent les collectivités locales à faire un usage illicite des fonds (Wang, 2009).

Ce manque de discipline est attribuable pour une part à l'absence de loi nationale sur la sécurité sociale, mais il pourrait y être remédié prochainement. D'un point de vue juridique, le régime de sécurité sociale repose sur les décisions du Conseil des affaires d'État et sur les règlements administratifs du ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale. Imposer des amendes suffisamment élevées aux employeurs récalcitrants est donc difficile. Le gouvernement vient de présenter pour consultation une Loi sur la Sécurité sociale, qui est susceptible de résoudre certaines de ces difficultés. Elle permettra d'imposer des amendes aux entreprises qui ne versent pas de cotisations et devrait donc améliorer la couverture du système. Cela étant, bien qu'énonçant le principe du couplage des comptes individuels et d'autres formes de retraite, cette loi ne réduit guère les incertitudes. Conformément à la tradition législative chinoise, elle est très générale. La quasi-totalité des grandes composantes du système de retraite seront définies ultérieurement par arrêté ministériel. De plus, en ce concerne les dispositifs de retraite ruraux, la loi est de nature incitative, définissant des objectifs vagues, et ne faisant aucune mention de la structure du système (ampleur du regroupement, ou possibilité de faire varier ou non les taux de cotisation et les ajustements des prestations au sein d'une même province).

Initiatives visant à accroître la couverture

Plusieurs initiatives ont été introduites en vue d'améliorer la participation des travailleurs du secteur informel et la portabilité. En 2005, le Conseil des affaires d'État a rendu une décision visant à renforcer la couverture des travailleurs indépendants et des personnes concernées par des formes d'emploi flexibles. Plusieurs provinces l'ont appliquée, fixant pour ce type de salariés un taux de cotisation uniforme égal à 20 % du salaire moyen local, 8 points étant placés sur un compte individuel. Ce taux de cotisation est plus bas que pour les salariés traditionnels, mais les titulaires d'un emploi flexible gagnent souvent moins que le salaire moyen local. Leur taux de cotisation effectif est donc plus élevé. Cela peut expliquer en partie que la couverture des travailleurs indépendants reste faible, phénomène qui peut aussi être dû à l'absence de portabilité d'un système de retraite à l'autre. Pour y remédier, le gouvernement a proposé que lorsqu'une personne change de province, tous les enregistrements relatifs à sa retraite soient transférés à la nouvelle province, ses prestations de retraite étant alors calculées en tenant compte de l'ensemble de ses années de cotisation, indépendamment de son lieu de résidence.

Le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale a également proposé de créer un système de retraite distinct pour les ruraux migrants qui travaillent en milieu urbain (ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, 2009c). Parmi les principaux paramètres envisagés figure un taux de cotisation réduit pour les salariés (de 4 % à 8 % du salaire) et les employeurs (12 % de la masse salariale). Toutes les cotisations seraient déposées sur le compte individuel du migrant. En cas de changement de système, son dossier serait conservé dans sa localité jusqu'à l'âge normal de la retraite et toutes les années durant lesquelles il aurait cotisé dans différentes localités seraient prises en considération lors du calcul de sa pension. Si, toutefois, il prenait sa retraite dans une zone rurale et adhérerait au nouveau système de retraite rural, les droits à retraite accumulés seraient transférés au bureau d'assurance rural local et il pourrait prétendre aux prestations correspondantes. S'il prenait sa retraite dans une zone rurale sans adhérer au nouveau système de retraite rural, le capital constitué sur son compte individuel lui serait versé en une seule fois.

Évaluation des réformes

La réforme des retraites engagée en 1997 eu pour effet de réduire les taux de remplacement et ce recul devrait se poursuivre avec les règles en vigueur. Avant la réforme, les taux de remplacement étaient effectivement supérieurs à 80 % pour les salariés des entreprises. Le but avoué de cette réforme était d'abaisser les taux de remplacement. Cet objectif a été largement atteint, le ratio de la retraite moyenne sur le salaire moyen étant revenu de 77 % à 49 % entre 1990 et 2005. Deux facteurs sous-tendent cette baisse. Premièrement, grâce à la formule utilisée pour revaloriser les pensions après le départ en retraite, les retraites augmentent nettement moins vite que le salaire moyen. Deuxièmement, le taux d'intérêt servant à revaloriser les avoirs des comptes individuels s'est inscrit en deçà de la croissance des salaires. Si l'écart est de 5 points, le taux de remplacement lors du départ en retraite diminuera de moitié pour les hommes, ressortant ainsi à 11.9 % (tableau 7.8). Sur cette base, globalement, le taux de remplacement moyen durant la retraite devrait s'élever à 31 % seulement pour les hommes, et encore en deçà pour les femmes. Ces calculs reposent sur une hypothèse de départ en retraite à l'âge officiel, soit un âge moyen de départ à la retraite de 58 ans (hommes et femmes confondus). Le repli du taux de remplacement serait encore plus marqué si on utilisait l'âge effectif de départ en retraite observé sur un échantillon de sept localités, soit 54 ans⁵.

Tableau 7.8. **Taux de remplacement selon différentes hypothèses**

Impact de l'écart salaire-taux d'intérêt et de l'indexation partielle, en %

	Compte individuel			Pension de base + compte individuel	
	Taux d'intérêt = taux de croissance des salaires + 2	Taux d'intérêt = taux de croissance des salaires	Taux d'intérêt = taux de croissance des salaires – 5	Pension de base	Taux d'intérêt = taux de croissance des salaires – 5
Taux de remplacement pour une personne touchant le salaire moyen					
Hommes					
Lors du départ en retraite	33.5	24.2	11.9	35.0	46.9
Durant la retraite	23.9	17.3	8.5	25.0	33.5
Hommes et femmes					
Lors du départ en retraite	29.5	21.4	11.3	35.0	46.3
Durant la retraite	21.0	15.2	8.1	25.0	33.1

Hypothèses : Un individu représentatif qui atteint l'âge de 60 ans ou de 57 ans pour les hommes et les femmes. Durant la retraite, on suppose que les salaires réels progressent de 7 % sur 20 ans, puis de 3 % au-delà. On suppose en outre que l'inflation s'établit à 2 % et que la retraite nominale augmente deux fois moins vite que le salaire nominal.

Source : Estimations de l'OCDE.

Les réformes ont sensiblement grignoté le patrimoine-retraite des particuliers et vraisemblablement accru le taux d'épargne des ménages urbains. Selon une source, on estime que la réforme de 1997 a entraîné une érosion de 40 % du patrimoine-retraite de la cohorte de la main-d'œuvre la plus jeune (Jin *et al.*, 2009). Il s'agit probablement d'une estimation basse, car elle repose sur l'hypothèse d'une indexation des pensions de retraite sur la croissance des salaires et d'un objectif de taux de remplacement de près de 60 %. Aucune de ces hypothèses ne s'est révélée réaliste.

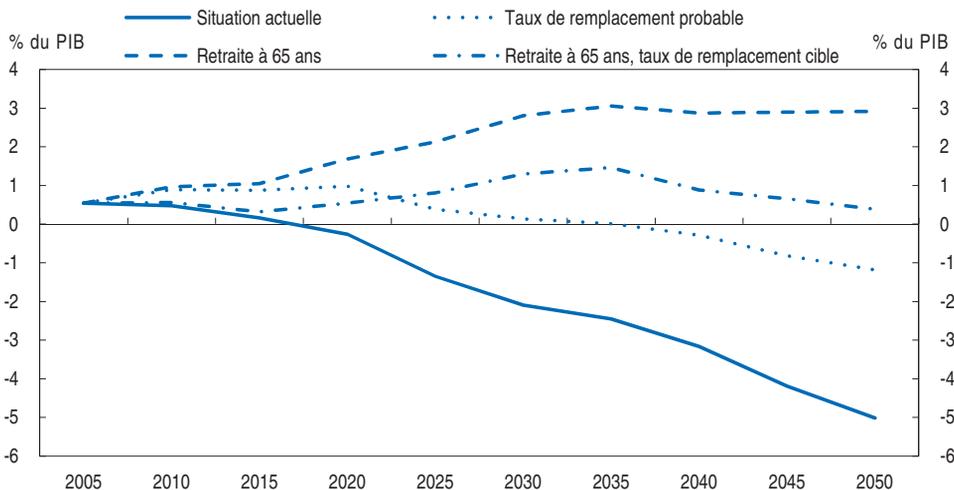
Projections du déficit des dispositifs de retraite

Un modèle de pensions mises en paiement et de cotisations⁶, fondé sur le système de retraite actuellement destiné aux salariés des entreprises en zones urbaines, donne à penser que les pensions des futurs retraités ne pourront être servies qu'au prix d'une dotation budgétaire substantielle au fonds de sécurité sociale. Ce sera le cas même si la population urbaine augmente fortement. L'interprétation officielle du système veut qu'il dégage un taux de remplacement de 60 % lors du départ en retraite. En réalité, ce taux pourrait ne pas dépasser 45 %, la retraite moyenne versée atteignant alors 31 % à peine du salaire moyen en 2050. Et même dans ces conditions, le système pourrait appeler une dotation budgétaire, bien moindre toutefois que pour atteindre l'objectif de taux de remplacement.

Il est possible d'accroître la viabilité financière du système en relevant sensiblement l'âge de la retraite. Les évaluations présentées ci-dessous partent du principe que l'âge moyen de départ à la retraite est actuellement de 56 ans pour les hommes et les femmes, et donc plus élevé que les 53 ans enregistrés à la fin des années 90 (signe que les entreprises d'État recouraient amplement aux dispositifs de retraite anticipée). Si la Chine portait l'âge de la retraite à 65 ans – l'âge limite fixé par la loi étant aujourd'hui de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes – le nombre de personnes en âge de prendre leur retraite diminuerait de moitié au cours des 20 prochaines années, puis de nouveau d'un tiers. Les dépenses au titre des retraites devant s'inscrire aux alentours de 3 % du PIB en 2050, cette modification des droits entraînerait une contraction des dépenses de 1 % à 1.5 % du PIB, proportion suffisante pour assurer la stabilité du système. Sur cette base, en effet, il serait possible de majorer fortement le taux de remplacement (graphique 7.4).

Les projections ci-dessus ne présentent pas les comptes individuels séparément, mais considèrent le compte individuel et le compte collectif comme une même unité. Les dépenses s'en trouvent légèrement sous-estimées, car au décès du titulaire du compte, ses héritiers sont fondés à percevoir le capital constitué sur son compte individuel. Ce cas de

Graphique 7.4. **Simulation du déficit des dispositifs de retraite selon différentes hypothèses**



Source : Calculs de l'OCDE réalisés à l'aide de données et de méthodes tirées de Wang (2009) et Yi (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/778875350206>

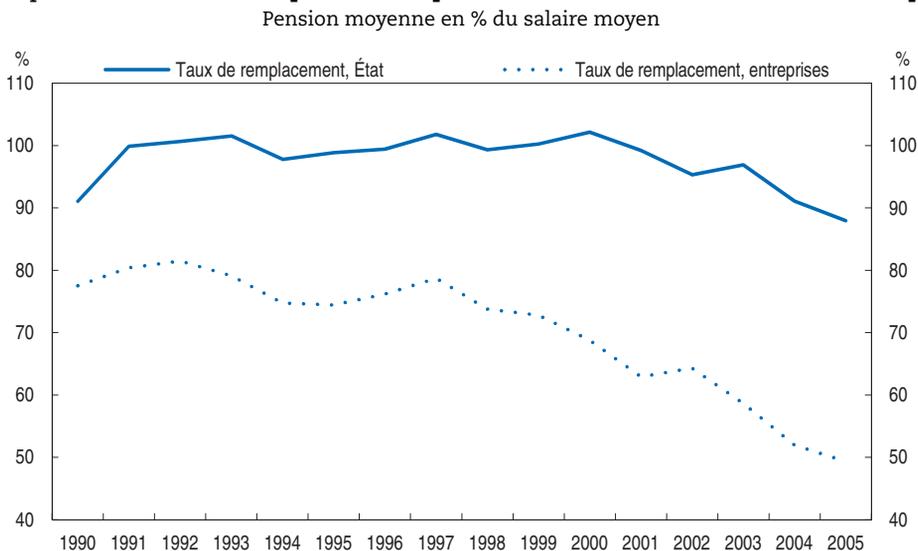
figure mis à part, considérer que les cotisations versées sur les comptes individuels peuvent servir à payer les retraites n'a pas de répercussion sur les projections. Si les comptes individuels étaient cantonnés à un usage précis, les actifs financiers de l'État augmenteraient, mais la dette publique aussi – les retraites devant alors être financées par l'emprunt et non par les cotisations versées sur les comptes individuels. Si les encours étaient gérés de façon plus dynamique et dégageaient un rendement réel de 5 %, le système des retraites gagnerait quelque peu en viabilité financière. En 2050, dans le scénario prévoyant un départ en retraite à 65 ans et un taux de remplacement de 60 %, l'excédent en fin d'exercice serait pratiquement stable et le ratio actifs/PIB serait stable.

Ces projections doivent être affinées. Il convient d'en élaborer de plus complètes sur la population urbaine et rurale et d'en analyser la sensibilité à des taux de fécondité beaucoup plus bas (comme on l'a vu, les projections actuelles des Nations Unies partent d'un taux de fécondité nettement supérieur aux estimations des théoriciens chinois). Ces réserves faites, elles montrent que dans un contexte d'urbanisation rapide, le système de retraite par répartition en vigueur pourrait être moins affecté par le vieillissement démographique qu'on le croit souvent dès lors qu'on relève l'âge de la retraite et que l'on met en place des mécanismes institutionnels afin que la totalité des citoyens, de plus en plus nombreux, cotisent à ce système.

Les retraites des salariés de l'État

Lorsque le système de retraite fondé sur les entreprises a été transféré aux collectivités locales et que le montant des prestations a été réduit pour les nouveaux venus, aucune mesure analogue n'a été prise pour les salariés de l'État. Leur taux de remplacement n'a donc pas diminué dans les mêmes proportions que celui des salariés des entreprises (graphique 7.5). En effet, le barème des taux d'acquisition des droits est de nature à les inciter à partir en retraite anticipée, avec un taux de remplacement élevé et aucune décote en cas de départ en retraite avant 60 ans, ce qui n'est ni efficient ni équitable vis-à-vis des autres travailleurs. Les salariés de l'État sont regroupés en deux catégories : les salariés des organes de l'État et du Parti, et les

Graphique 7.5. **Taux de remplacement pour les salariés de l'État et des entreprises**



Source : *Annuaire des statistiques du travail*, diverses éditions.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780010350418>

salariés des unités de service public. La majorité entrent dans la deuxième catégorie (soit 27 millions sur 37 millions au total) et travaillent principalement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du social. Le coût des retraites de ces catégories de salariés s'est considérablement alourdi, atteignant 1 % du PIB, soit près de la moitié du coût du système des entreprises, alors qu'il couvre moins d'un quart des salariés. Le haut niveau des dépenses s'explique notamment par la possibilité offerte aux salariés des unités de service public de prendre leur retraite à 50 ans en percevant une retraite confortable grâce aux droits élevés accumulés lors de leurs premières années de service (Hu et Herd, à paraître).

Le gouvernement a proposé d'intégrer les salariés des unités de service public dans le système qui couvre les salariés des entreprises (Hu et Herd, à paraître). Divers projets pilotes ont été examinés dans plusieurs provinces. Néanmoins, même si le gouvernement avait promis que les salariés en place ne souffriraient pas de cette réforme, les modalités du système de retraite complémentaire nécessaire pour atteindre cet objectif n'ont jamais été divulguées. Compte tenu de la réticence des salariés, le gouvernement a décidé d'introduire ce régime à une date ultérieure, qui reste à déterminer.

Les retraites dans le secteur privé

En 2004, les « régimes d'assurance-retraite complémentaire » ont pris le nom de « régimes de retraite des entreprises » (RRE), afin de réduire l'éclatement de ce marché en Chine et de renforcer la réglementation et le contrôle (Hu et Stewart, 2009). Les RRE sont de nature facultative et à ce jour, ils ont été principalement mis en place par les grandes entreprises d'État, rarement par des PME et des entreprises privées. D'après les règles en vigueur, les cotisations patronales, qui peuvent atteindre 5 % de la masse salariale, sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices, tandis que les cotisations salariales (lorsqu'elles existent), le produit des placements et les pensions de retraite perçues sont soumis à l'impôt. Sur le plan fiscal, cette structure n'est pas particulièrement efficace pour le salarié moyen. Le fait de ne pas soumettre les cotisations patronales à l'impôt sur les bénéfices ne présente guère d'intérêt pour le salarié moyen, car son taux marginal d'imposition est de 5 % seulement. De plus, les particuliers ne sont imposables ni sur les intérêts bancaires ou obligataires, ni sur les plus-values. Depuis 2005, le nombre de salariés affiliés à des RRE a progressé de 1.2 million, soit une hausse de 12 %, le nombre de plans passant toutefois de 23 000 à 33 000 (Bureau national des statistiques, 2008). Le régime de retraite urbain s'est développé à un rythme plus rapide, de sorte que la couverture de ce type de retraite complémentaire est revenue de 7.0 % à 6.9 % de cotisants aux dispositifs de retraite urbain. L'encours total sous gestion a grimpé à 191 milliards de CNY (0.6 % du PIB) à la fin 2008. Jusqu'en 2007, l'encours des entreprises d'État était géré par les bureaux locaux de l'assurance sociale et cela a donné lieu à des abus, notamment à Shanghai. Depuis, les actifs ont été progressivement confiés à des gestionnaires de fonds privés (des compagnies d'assurances, principalement).

Outre les régimes RRE ci-dessus, une autre forme de dispositif de retraite privé à caractère facultatif existe en Chine : l'assurance-vie. Dans ce système, les entreprises abondent un compte d'investissement qui est géré par un assureur au nom du salarié. Pour le moment, aucune exonération fiscale n'est accordée à ce niveau tant pour les salariés que pour les employeurs, hormis un allègement fiscal concernant des produits d'assurance-vie agréés proposés par des compagnies d'assurances. Aujourd'hui, sous réserve de l'aval de l'Administration d'État des impôts, plus de 500 produits d'assurance-vie (individuels et collectifs) donnent droit à une exonération de la taxe sur le chiffre d'affaires (5 % environ), mais pas de l'impôt sur les bénéfices (aux alentours de 33 %).

Conclusion générale : orientation des réformes à venir

Face au vieillissement de la population et à l'urbanisation croissante, plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour réformer les dispositifs de retraite en Chine, qui sont fortement segmentés : les zones rurales, les agglomérations et le secteur public ne sont pas couverts par le même régime et plusieurs régimes existent dans chacune de ces catégories. De plus, bien qu'encore restreint, un système privé de retraite complémentaire se met en place. La segmentation du système de retraite de base soulève des problèmes d'efficacité, car elle freine la mobilité de la main-d'œuvre, et d'équité, puisque l'expérience professionnelle d'un travailleur dans un secteur donné n'entre pas en ligne de compte pour sa retraite lorsqu'il change de secteur. Une partie des réformes récentes ont en réalité accentué la fragmentation existante, alors que d'autres, en particulier celles visant à intensifier le regroupement géographique, n'ont été que partiellement mises en œuvre. Une autre difficulté est que d'après les règles en vigueur, les taux de remplacement effectifs sont assez bas et devraient poursuivre leur repli, pour les ruraux comme pour les citadins. Cette situation pourrait être difficilement tenable sur le plan politique dans une société qui vieillit rapidement, et où les personnes âgées vivent de moins en moins souvent avec leurs descendants. Une troisième difficulté tient à la répartition des coûts budgétaires : compte tenu du vieillissement de la population rurale, les dispositifs actuels imposent qu'une grande partie du surcoût soit pris en charge aux échelons infranationaux par les collectivités locales dotées de ressources insuffisantes.

Il est possible de remédier à ces problèmes en fusionnant progressivement les différents régimes, en relevant l'âge de la retraite et en reportant une plus grande fraction du coût des retraites en milieu rural sur le gouvernement central. Même si différents régimes devaient subsister pour différentes catégories de travailleurs (salariés et travailleurs indépendants, notamment), il faudra les harmoniser au fil du temps, tout d'abord à l'échelon provincial, puis sur le plan national, en supprimant peu à peu la distinction entre les villes et les campagnes. L'âge de départ en retraite est aujourd'hui très bas et doit être revu à la hausse, si possible en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, comme c'est le cas dans certains pays de l'OCDE.

Notes

1. Il semble que les prévisions des Nations Unies pour 2008 ne tiennent pas compte des résultats des dernières enquêtes démographiques par sondage. L'enquête de 2007 fixe le taux de dépendance économique à 0.128.
2. Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes : 1) la progression annuelle du foncier bâti non agricole provient intégralement des terres agricoles cultivables; 2) les ménages cultivant la terre possédaient les mêmes droits de propriété que le ménage chinois rural moyen.
3. Nombre de zones considérées comme rurales d'un point de vue administratif ne le sont pas nécessairement d'un point de vue économique. Ainsi, à Dongguan, dans la province du Guangdong, un grand nombre d'habitants ont une mère qui est née dans une zone véritablement rurale et sont donc considérés par l'administration comme des citoyens ruraux même si, sauf en termes administratifs, ces villages ont tout d'une ville. Ces « villages ruraux » urbains sont en mesure de verser des retraites relativement élevées aux résidents âgés qui y sont enregistrés officiellement.
4. Cette estimation part du principe que toutes les cotisations ont été versées par les salariés et les employeurs. Dans la pratique, les travailleurs indépendants ont acquitté une partie des cotisations, généralement à hauteur de 20 %, ce qui signifie que le taux de cotisation estimé est surévalué.
5. Selon une source, l'âge moyen de la retraite à l'échelle nationale pourrait même être encore plus bas, soit 51.2 ans en 2000, mais on ne dispose d'aucune statistique publiée; voir Yang (2004).
6. Fondé sur une méthodologie de X. Wang (2009) et Yi (2008) et décrit dans Herd *et al.* (2010).

Bibliographie

- Banque mondiale (2009), *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda*, Washington DC.
- BAsD (2002), *Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization*, Banque asiatique de développement, Manille.
- BAsD (2007), *People's Republic of China Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization*, Manille.
- Benjamin, D., L. Brandt et J. Fan (2003), « Ceaseless Toil? Health and Labor Supply of the Elderly in Rural China », *Documents de travail du William Davidson Institute*, n° 579.
- Bosworth, B., G. Burtless, Y. Kitamura et N. Takayama (2005), « Economic Resources of the Elderly: A Comparative Analysis », *ESRI Working Papers Series*, Tokyo.
- Cai, F., Y. Du et M. Wang (2008), « Labour Market Developments in China: Situations, Legal Framework and Implications », *Rapport d'expertise destiné à l'OCDE*, Institut d'économie de la population et du travail, Académie chinoise des sciences sociales.
- Cai, F., J. Giles et X. Meng (2006), « How Well Do Children Insure Parents Against Low Retirement Income? An Analysis Using Survey Data from Urban China », *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 12.
- Cai, Y. (2008), « An Assessment of China's Fertility Level Using the Variable-r Method », *Demography*, vol. 45, n° 2.
- Commission nationale de la population et du planning familial (2009), Allocution du ministre Li Bin lors de la 42^e session de la Commission de la population et du développement des Nations Unies, le 31 mars.
- Davies, G., I. Nielsen et R. Smyth (2008), « Correct Ideas and Social Security Reform in China: The Case of Shanghai's Township Insurance », dans Nielsen, I. et R. Smyth (dir. pub.), *Migration and Social Protection In China*, World Scientific, Singapour.
- Ding, C. (2007), « Policy and Praxis of Land Acquisition in China », *Land Use Policy*, vol. 24, n° 1.
- Fang, C., C.-F. Lee, S. McKibben, D. Poston et C. Walther (2005), « Fertility, Family Planning and Population Policy in China », *Routledge Studies in Asia's Transformations*.
- Fangwu (2004), *Compilation of Laws on Demolition, Construction and Resettlement for Houses*, China Rule of Law Publishing House (en chinois).
- Fédération des femmes chinoises (2007), *Report on the Number of Left-Behind Children* (en chinois).
- Finegold, K. (1988), « Agriculture and the Politics of US Social Provisions: Social Insurance and Food Stamps », dans Weir, M., A. Orloff et T. Skocpol (dir. pub.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton.
- Giles, J. et D. Wang (2007), « The Family and Social Support for the Elderly in China », Présentation au Centre chinois de recherche économique (CCER), Pékin.
- Groupe d'enquête conjoint du ministère du Territoire et des Ressources naturelles (2003), « Investigative Report of Purpose and Scope of Land Acquisition », dans Lu, S. (dir. pub.), *Examining Land Acquisition Problems Reform Path Seeking*, vol. II, China Land Press (en chinois).
- Gu, B., F. Wang, Z. Guo et E. Zhang (2007), « China's Local and National Fertility Policies at the End of the Twentieth Century », *Population and Development Review*, vol. 33, n° 1.
- Guo, Z. (2006), « The Experiment and Progress of Rural Pension Insurance System in China », présentation lors d'un atelier intitulé *Étendre la couverture des dispositifs de retraite aux travailleurs du secteur informel : le défi asiatique*, novembre.
- Helpage International (2006), *Social Pensions in Low and Middle Income Countries*, Londres.
- Herd, R., Y.-W. Hu et V. Koen (à paraître), « Providing Greater Old-Age Security in China », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Hu, Y.-W. et R. Herd (à paraître), « Reforming Civil Service and Public Sector Unit Pensions in China », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Hu, Y.-W. et F. Stewart (2009), « Licensing Regulation and the Supervisory Structure of Private Pensions: International Experience and Implications for China », *Documents de travail de l'OCDE sur l'assurance et les pensions privées*, n° 33.

- Hurst, W. et K. O'Brien (2002), « China's Contentious Pensioners », *The China Quarterly*, n° 170.
- Institut chinois de topographie et d'aménagement du territoire (2005), « Research on Valuation Methods for Land Acquisition Compensation », dans *BASD, Capacity Building for Resettlement Risk Management: People's Republic of China Country Report*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Jin, F., L. He et H. Sato (2009), « Public Pension and Household Saving: Evidence from China », *BOFIT Discussion Papers*, 2-2009, Banque de Finlande, Institute for Economies in Transition, Helsinki.
- Lee, R. (2003), « The Demographic Transition: Three Centuries of Fundamental Change », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 4.
- Loh, S. (2004), « Revocation of Land Use Rights in China », *China Law and Practice*, décembre.
- Lutz, W., S. Scherbov, G. Cao, Q. Ren et X. Zheng (2007), « China's Uncertain Demographic Present and Future », *Vienna Yearbook of Population Research*, Austrian Academy of Sciences Press, Vienne.
- Maddison, A. (2006), *L'économie mondiale – Statistiques historiques*, OCDE, Paris.
- Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (2009a), « Tentative Measures on Transfer and Portability of the Basic Pension Benefit of the Employees in Urban Areas », disponible sur www.mohrss.gov.cn/mohrss (en chinois).
- Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (2009b), « Media Conference on the Two New Provisional Pension Rules », disponible sur www.mohrss.gov.cn/mohrss (en chinois).
- Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (2009c), « Rules on Migrant Workers' Participation in Basic Pension Insurance ».
- O'Neill, B. et S. Scherbov (2006), « Interpreting UN Urbanization Projections Using a Multi-state Model », *Interim Report IR-06-012*.
- Pang, L., A. de Brauw et S. Rozelle (2004), « Working Until You Drop: The Elderly of Rural China », *China Journal*, vol. 52.
- Projet de coopération entre l'UE et la Chine sur la réforme de la sécurité sociale (2009), *Report on Pooling Level for Pension Insurance in China*, www.eucss.org.cn/index.php?id=134.
- Quad, H. (2009), « China Economic Spotlight », HSBC Global Research, Hong-Kong.
- Retherford, R., M. Choe, J. Chen, X. Li et H. Cui (2005), « How Far Has Fertility in China Really Declined? », *Population and Development Review*, vol. 31, n° 1.
- Saunders, P. (2006), « Poverty and Hardship among the Aged in Urban China », *Social Policy and Administration*, vol. 40, n° 2.
- Saunders, P. (2007), « Comparing Poverty Among Older People in Urban China Internationally », *China Quarterly*, vol. 190.
- Shi, S.-J. (2008), « The Emergence of the Notion of Retirement in Rural China: The Case of Rural Districts of Shanghai », *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, vol. 41, n° 5.
- Sin, Y. (2005), « Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance », *Document de travail* n° 2005-1, Banque mondiale.
- Smart, A. et J. Smart (2001), « Local Citizenship: Welfare Reform Urban/Rural Status, and Exclusion in China », *Environment and Planning*, vol. 33, n° 10.
- Wang, X. (2009), « Projecting Pension Deficits in China », Présentation lors d'un séminaire commun OCDE-State Information Centre, Pékin, juillet.
- Wang, Z. (2009), « Prevention of Fraud and Abuse of the Pension System: Situation, Problem and Measures », National Social Security Institute, Projet de coopération entre l'UE et la Chine sur la réforme de la sécurité sociale.
- Whiting, S. (2008), « Public Finance and Land Disputes in Rural China », Présentation lors d'une conférence sur les réformes chinoises au Centre de recherche sur l'Asie-Pacifique de Stanford, février.
- Yang, Y., J. Williamson et C. Shen (2009), « Social Security for China's Rural Aged: A Proposal Based on a Universal Non-Contributory Pension », *International Journal of Social Welfare*, à paraître.
- Yang, Y. (2004), Présentation lors de la 28^e Assemblée générale de l'International Social Security Association à Pékin en 2004 par le directeur de la Division du développement social de la Commission d'État pour le développement et la réforme www.china.org.cn/english/government/190457.htm.

- Yi, Z. (2008), « Projecting the Demographic and Policy Impacts on Annual Pension Deficits – A Simple Method and Illustrative Application to China », Université Duke et Centre chinois de recherche économique (CCER), Faculté de développement, Université de Pékin, document interne.
- Zeng, Y., Z. Wang, J. Leiwen et D. Gu (2008), « Projection of Family Households and Elderly Living Arrangement in the Context of Rapid Population Aging in China », GENUS.
- Zhu, K., R. Prosterman, J. Ye, L. Ping, J. Riedinger et O. Yiwen (2007), « The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 38, n° 4.
- Zou, X. et A. Oskam (2007), « A New Compensation Standard for Land Expropriation in China », *China & World Economy*, vol. 15, n° 5.

Chapitre 8

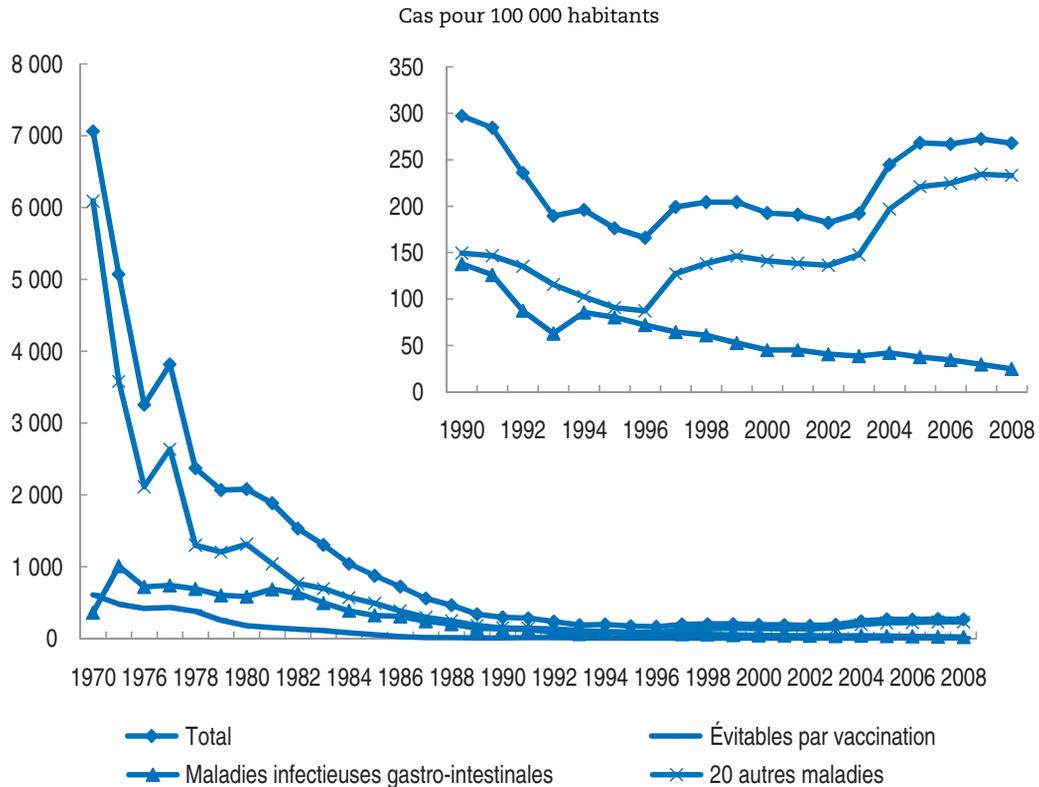
Améliorer le système de santé

Au regard de plusieurs indicateurs, les résultats de la Chine en matière de santé se sont considérablement améliorés ces trente dernières années, surtout par suite du recul de certaines maladies infectieuses classiques. Toutefois, les taux de mortalité par maladies chroniques sont en progression, en particulier à cause de l'évolution des habitudes de vie, notamment de l'augmentation de la consommation de tabac et de la détérioration de l'environnement. L'offre de soins de santé est essentiellement assurée par les pouvoirs publics et les hôpitaux absorbent une part grandissante des ressources, au détriment des soins primaires. Le nombre de médecins a vite augmenté, mais leur niveau de formation est souvent peu élevé. La demande de soins s'est rapidement accrue, parallèlement aux revenus, et le prix relatif des soins s'est envolé durant toute la première partie des années 2000. Les budgets des hôpitaux et la rémunération de leurs médecins dépendent en partie des produits pharmaceutiques qu'ils prescrivent et vendent, dont les prix sont réglementés et donnent lieu à un important financement croisé. Afin de faire face aux déséquilibres et aux effets d'incitation engendrés par cette situation, les pouvoirs publics ont pris en 2003 un certain nombre de mesures de réforme. De nouveaux dispositifs d'assurance ont été mis en place tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Par conséquent, la population couverte et l'utilisation des équipements médicaux se sont beaucoup accrues, sauf dans le cas des migrants. Toutefois, dans les faits, les maladies catastrophiques, mais aussi les affections chroniques, continuent de faire tomber dans la pauvreté ceux qu'elles touchent, surtout dans les régions déshéritées, la mutualisation des risques à l'échelle nationale demeurant limitée. En 2009 a été annoncée la mise en œuvre d'une nouvelle série de réformes dont le but est d'assurer un accès universel à des soins de santé de base à la fois sûrs, d'un coût abordable et efficaces d'ici à 2020. Ces mesures prévoient des investissements dans les infrastructures médicales, la généralisation de la couverture maladie, une intensification des efforts de prévention, l'instauration d'un nouveau dispositif pour les médicaments essentiels et des restructurations d'envergure, dont une réforme des hôpitaux. Il importera de faire en sorte que le rôle des soins primaires soit renforcé et que les hôpitaux soient gérés de façon plus rationnelle dans le cadre d'un système moins fortement hiérarchisé. Car, en fait, des mesures qui visent uniquement à accroître la population couverte par l'assurance-maladie et non à réformer l'offre, risquent d'être inefficaces. Pour que des progrès puissent être réalisés, il faudra en outre modifier les prix relatifs des traitements et augmenter la rémunération des médecins, ainsi que le prix du tabac.

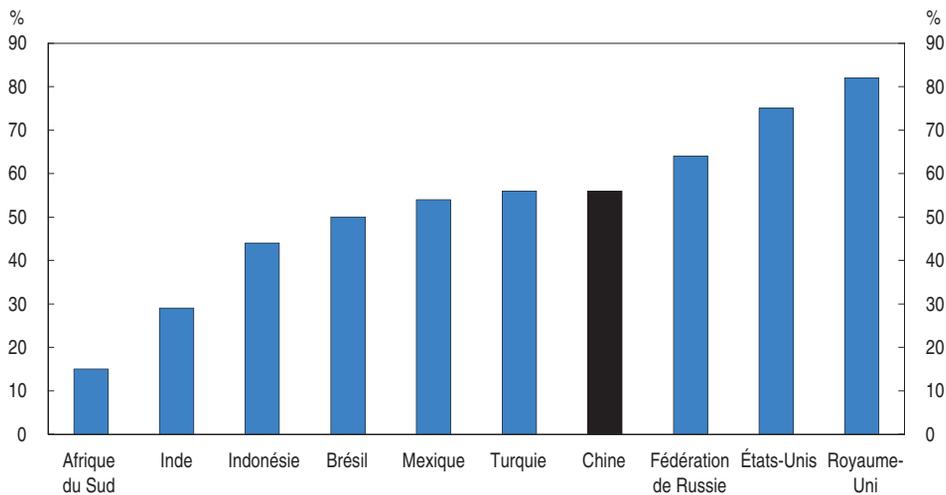
Au cours des premières phases de l'ouverture de l'économie chinoise, l'objectif primordial était d'accroître la production et les revenus. La restructuration de l'économie a été préjudiciable au système de santé, dont le financement s'est mis à reposer de façon croissante sur des sources privées, alors que l'offre restait assurée en grande partie par les pouvoirs publics. Si l'état de santé de la population s'améliorait, un nombre grandissant de personnes étaient exclues de traitements aux prix trop élevés ou tombaient dans la pauvreté en raison du coût des soins. Le prix relatif de ces derniers s'est nettement accru jusqu'en 2000, ce qui a entraîné une augmentation de la part des dépenses globales de santé dans le PIB (laquelle était d'environ 4,5 % en 2008). Il est donc apparu nécessaire de renforcer sensiblement l'équité et l'efficacité du système de santé. Plusieurs mesures de réforme ont été prises ces dernières années, dont la mise en place, en 2009, en plus des deux dispositifs existants, de deux nouveaux régimes d'assurance-maladie dont la conception diffère selon les régions du pays. Dans l'ensemble, la quasi-totalité de la population bénéficie maintenant d'une assurance médicale. Dans ce chapitre, nous commencerons par décrire l'évolution de l'état de santé de la population, puis nous nous intéresserons à l'offre de ressources médicales et à leur gestion, ainsi qu'à la demande de soins. Nous examinerons ensuite les modalités de financement des soins et les initiatives récemment prises par les pouvoirs publics. Pour terminer, nous analyserons les derniers changements d'orientation effectués et présenterons des suggestions pour la réalisation de nouveaux progrès.

Résultats sur le plan de la santé

La Chine a réussi à réduire de manière considérable le nombre de décès dus aux maladies infectieuses. Au début des années 90, celles-ci étaient presque éliminées (graphique 8.1). Le taux de mortalité associé à ces affections n'a pas diminué d'autant car les quelques cas qui subsistaient étaient généralement plus graves. Cependant, depuis le milieu des années 90, la prévalence des maladies infectieuses s'est remise à croître à cause de la progression des affections sexuellement transmissibles et du sida, qui est maintenant responsable de près de la moitié de l'ensemble des décès dus aux maladies transmissibles. La fréquence de la tuberculose pulmonaire a triplé au cours de la dernière décennie, mais le taux de guérison est élevé. Plus préoccupante est la propagation de la tuberculose multirésistante, dont la fréquence dans certaines provinces est la plus élevée du monde. Les zoonoses constituent un problème grandissant, surtout en raison de l'existence de contacts étroits entre les agriculteurs et les animaux dans des zones proches des villes importantes. En dépit de cette situation, la Chine enregistre un taux de mortalité par maladies infectieuses peu élevé, comparable à celui que l'on relève dans beaucoup d'économies avancées. Par conséquent, elle soutient bien la comparaison avec les pays de l'OCDE à revenu relativement faible, s'agissant du nombre d'années de vie perdues à cause de maladies infectieuses (graphique 8.2).

Graphique 8.1. **Cas de maladies infectieuses**Source : *Annuaire statistique de la santé*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780021485858>Graphique 8.2. **Années de vie perdues à cause de maladies non transmissibles**

Pourcentage du nombre total d'années de vie perdues à cause de maladies, 2004



Source : Organisation mondiale de la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780067734171>

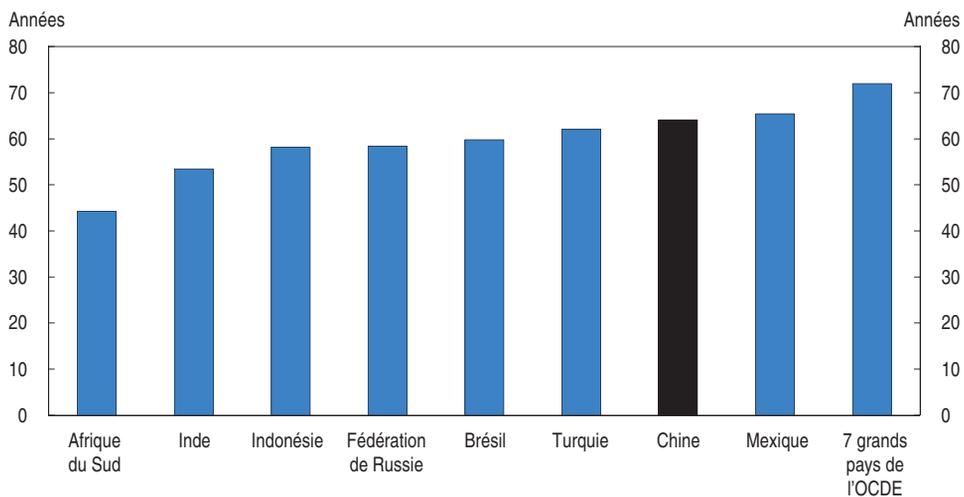
La diminution des décès dus aux maladies infectieuses est allée de pair avec une baisse de la mortalité infantile et maternelle. Dans les zones urbaines, la mortalité infantile a été réduite de moitié au cours de ces vingt dernières années, et dans les zones rurales, elle a été divisée par trois. Par conséquent, dans les zones urbaines, les deux taux de mortalité considérés commencent à se rapprocher de ceux que l'on relève dans la zone OCDE : le taux de mortalité infantile n'est supérieur que d'un cinquième à celui des États-Unis. Dans les zones rurales, ce chiffre demeure élevé par comparaison avec les pays développés, mais il est inférieur aux moyennes nationales de bon nombre de grands pays à revenu relativement faible (Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie et Mexique) et tout particulièrement à celles de l'Inde et de l'Afrique du Sud. Néanmoins, les progrès se font plus lents et trois quarts des décès tiennent encore à des problèmes évitables (UNICEF, 2006).

En revanche, le taux de mortalité par maladies chroniques a augmenté. Les taux de décès dus au cancer et aux maladies cardiaques et pulmonaires se sont sensiblement accrus depuis 1990. En particulier, les décès par cancer du poumon ont fortement progressé, faisant de celui-ci la principale cause de mortalité par cancer. On a également observé une hausse importante des maladies pulmonaires obstructives chroniques et des maladies cardio-pulmonaires, associée dans les deux cas au tabagisme (encadré 8.1). D'autres affections, notamment le diabète, l'hypertension et les maladies coronariennes peuvent être plus faciles à prévenir. Selon la dernière enquête nationale, réalisée en 2001, le diabète touchait à cette date 5.6 % de la population (Chen et Wang, 2009). Sa fréquence progresse néanmoins de façon rapide et de grandes enquêtes effectuées auprès d'échantillons aléatoires dans le Tianjin et le Fujian ont montré qu'elle était passée à 9.5 % en 2008 dans ces provinces, soit un chiffre légèrement inférieur à celui des États-Unis pour 2007 (Tian *et al.*, 2009; Lin *et al.*, 2009). L'hypertension devient elle aussi plus courante. La forte consommation de sodium, utilisé pour la conservation des aliments, pose en fait un problème majeur. Près de 18 % des Chinois âgés de 15 ans et plus souffrent d'hypertension (Cheng, 2009).

La probabilité de mourir entre 15 et 60 ans a nettement diminué et n'est maintenant que légèrement supérieure à celle que l'on relève aux États-Unis, mais elle reste beaucoup plus forte que dans les autres pays membres de l'OCDE à revenu élevé. En ce qui concerne les pertes globales dues aux maladies, le recul des décès causés par les maladies infectieuses et de la mortalité prénatale, conjugué à la baisse de la mortalité adulte, a entraîné une augmentation sensible de l'espérance de vie à la naissance. En fait, lorsque l'on calcule l'espérance de vie en retirant les années pendant lesquelles l'individu est en mauvaise santé ou physiquement diminué, l'espérance de vie dite en bonne santé est comparable à celle qu'enregistrent la Turquie et le Mexique, et bien plus grande que dans certains autres pays à économie de marché émergente, en particulier l'Afrique du Sud et l'Inde (graphique 8.3).

Les résultats de la Chine en matière de santé se sont nettement améliorés et cette évolution s'est poursuivie ces dernières années. Cependant, si à la fin des années 70 la population était en bien meilleure santé que n'aurait pu le laisser supposer son niveau de revenu, ce n'est aujourd'hui plus le cas. En 2006, l'espérance de vie était redevenue conforme au niveau de revenu relatif (Wagstaff *et al.*, 2009), ses progrès ayant été beaucoup plus faibles que, par exemple, en Indonésie ou en Malaisie.

Si la situation a globalement évolué de façon satisfaisante, de graves problèmes persistent. Les résultats médiocres en matière de santé que l'on relève dans les régions à revenu relativement faible ont été examinés au chapitre 5. Dans les zones urbaines,

Graphique 8.3. **Espérance de vie en bonne santé à la naissance**

Source : Organisation mondiale de la santé (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780072153000>

d'importants problèmes subsistent chez les familles de migrants. Il ressort d'une étude portant sur les enfants de migrants que, chez ces derniers, les taux de vaccination étaient inférieurs de quelque 10 points de pourcentage à ceux de l'ensemble de la population (Liang et al., 2008). Par conséquent, la prévalence de la rougeole était huit fois plus forte chez ces enfants que dans la population enregistrée à Pékin et Shanghai (Vail, 2009). Il est apparu que la fréquence du paludisme, de l'hépatite, de la typhoïde et des infections respiratoires était plus importante chez les migrants dans le Zhejiang et le Guangdong. Des études et rapports de portée restreinte ont montré que la fréquence des maladies professionnelles était forte chez les salariés des entreprises de bourg, avec un taux de 15,8 % en 2002. Les travailleurs migrants des zones rurales ont été touchés par la majeure partie des décès liés au travail en 2003, et environ 80 % des décès survenus dans les secteurs d'activité présentant les risques les plus grands (exploitation minière, construction et produits chimiques dangereux) ont été ceux de travailleurs migrants (Zheng et Liang, 2005). Enfin, chez les migrantes, la mortalité maternelle après l'accouchement est supérieure de 83 % à celle des mères appartenant à la population enregistrée (Herd et al., 2010; PNUD, 2008).

Encadré 8.1. **L'épidémie de tabagisme**

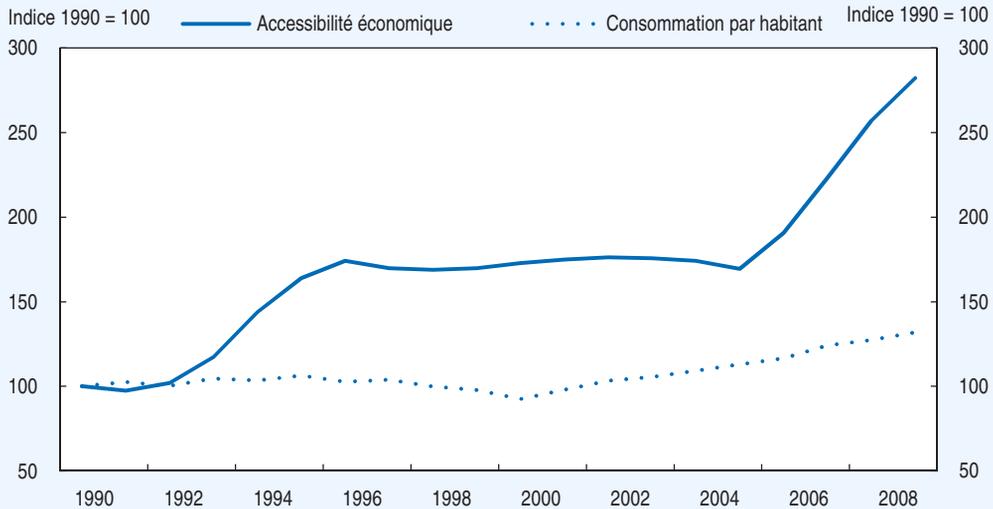
La Chine consomme 30 % des cigarettes fumées dans le monde, alors qu'elle représente 20 % de la population mondiale. Cette situation est relativement nouvelle. Le tabagisme s'y est développé avec un décalage de 40 ans par rapport aux États-Unis. Il a commencé à reculer dans ce dernier pays, mais en Chine, après avoir marqué une pause dans sa progression au cours des années 90, il s'est fortement accru (graphique 8.4) et la consommation totale a augmenté de 44 % ces dernières années. La consommation individuelle a atteint 15 cigarettes par personne et par jour. Un tiers environ de la population âgée de plus de 15 ans fume aujourd'hui, mais le taux est de 57 % chez les hommes (70 % chez ceux qui ont entre 30 et 60 ans) et seulement de 3 % chez les femmes (Yang et al., 2005).

Encadré 8.1. **L'épidémie de tabagisme (suite)**

La sensibilisation de la population aux dangers du tabac s'est améliorée depuis le milieu des années 90. Par exemple, en 2002, la proportion d'adultes ignorant que les fumeurs étaient davantage exposés au risque de contracter une maladie cardiaque était passée de 96 % à 78 %, et un cancer du poumon, de 60 % à 30 % (Yang et al., 2005). Cependant, une enquête effectuée en 2007 auprès de médecins de Pékin a montré que, si 91 % d'entre eux connaissaient le lien entre cancer du poumon et tabagisme, seulement 63 % étaient conscients du fait que ce dernier causait des maladies cardiaques, et ils n'étaient que 55 % à savoir que le tabagisme passif pouvait avoir le même effet (Jiang, 2007). En fait, à l'échelle nationale, 41 % des médecins hommes sont des fumeurs, alors que la proportion n'est que de 8 % au Royaume-Uni et de 3 % en Inde (Organisation mondiale de la santé, 2008).

Graphique 8.4. **Consommation de cigarettes par habitant et accessibilité économique aux cigarettes¹**

Indice 1990 = 100



1. L'accessibilité économique est définie comme le rapport entre le revenu disponible des ménages et le prix moyen d'un paquet de cigarettes.

Source : Hu, Mao et al. (2008), actualisé d'après l'Annuaire statistique de la Chine et China Research and Intelligence.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780076543544>

La mortalité liée au tabac a nettement augmenté ces trente dernières années, mais elle va progresser bien plus vite encore si des mesures ne sont pas prises sans tarder. Les effets délétères du tabagisme mettent une trentaine d'années à se manifester et ce phénomène est particulièrement marqué chez les personnes qui ont commencé à fumer avant l'âge de 20 ans. En fait, la probabilité pour ces dernières de mourir entre 35 ans et 59 ans est d'environ 50 %, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni (Peto, 2009). De plus, les jeunes fumeurs des zones rurales ont aujourd'hui les mêmes habitudes que leurs homologues des zones urbaines. D'ici 30 à 40 ans, la Chine devrait voir passer à 3 millions le nombre de décès liés au tabagisme, soit un tiers des décès annuels (Peto, 2009), contre un million en 2005 (Fondation chinoise contre le cancer, 2006).

Encadré 8.1. L'épidémie de tabagisme (suite)

En outre, le tabagisme nuit à la formation de capital humain. Il est ressorti d'une comparaison portant sur les dépenses d'un échantillon de fumeurs et de non-fumeurs du Guizhou qu'un supplément de dépenses de 100 CNY pour le tabac était associé à une baisse de 45 CNY des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation (Wang *et al.*, 2006). Dans les ménages des zones urbaines où le principal apporteur de revenus est un fumeur, les cigarettes représentent 8 % des dépenses, part qui atteint 11 % dans les zones rurales (Hu *et al.*, 2008). Selon certaines estimations, ce niveau de dépenses a eu pour effet de faire passer pas moins de 50 millions de personnes sous le seuil de pauvreté (Liu, 2006).

En Chine, l'État exerce un contrôle total sur le secteur du tabac. Le seul producteur de cigarettes est la Compagnie nationale des tabacs, entièrement publique. C'est l'une des sociétés les plus rentables du pays, ses coûts représentant seulement 32 % des ventes avant impôt. Les importations sont autorisées et certaines des grandes marques sont sous contrôle étranger, mais la vente au détail est régie par le monopole d'État. Le secteur est soumis à la réglementation de l'Administration nationale du monopole de la vente des tabacs, dont les compétences recourent entièrement celles de la Compagnie nationale des tabacs et qui définit la stratégie de développement de ce secteur.

En Chine, l'impôt sur le tabac est relativement peu élevé et ne représente que 21 % du prix moyen du tabac. Il a une structure atypique étant donné que le droit d'accise *ad valorem* (appelé en Chine impôt sur la consommation) est progressif, le taux prélevé sur les cigarettes bon marché étant moindre. De plus, ces dernières sont subventionnées de façon indirecte par les marques plus coûteuses. Ces deux politiques ont été adoptées dans le but de soutenir le pouvoir d'achat des familles modestes. Outre le droit d'accise, une taxe sur les feuilles de tabac est versée aux administrations locales sur le territoire desquelles celles-ci sont produites, ce qui les incite à tenter d'accroître la superficie cultivée. La Compagnie nationale des tabacs s'attache à stimuler la production et une partie du plan de relance est destinée à accroître l'investissement dans la culture du tabac afin d'offrir des emplois à un million de travailleurs migrants.

Les pouvoirs publics ont certes accru l'impôt sur les cigarettes en 2009. Mais l'Administration nationale du monopole de la vente des tabacs a indiqué que cette mesure risquait de nuire aux projets de développement du secteur. C'est pourquoi les deux organismes ont décidé de réduire les prix de gros d'un montant correspondant exactement à l'augmentation de l'impôt. Par conséquent, les prix de vente au détail des produits du tabac n'ont augmenté que de 2 % ces dix dernières années, alors que le revenu nominal par habitant a enregistré une hausse de 111 %, ce qui a rendu le prix des cigarettes beaucoup plus abordable.

Le système de santé

Offre de ressources médicales

Au cours de la décennie écoulée, les pouvoirs publics ont intensifié les efforts d'investissement dans les équipements médicaux. Dans les zones urbaines, les soins médicaux sont presque entièrement dispensés par des établissements relevant de l'État ou des administrations locales. Les établissements privés jouent un rôle limité et ne représentent que 5 % des lits d'hôpital. Le nombre d'hôpitaux généraux et spécialisés, qui a très peu augmenté au cours des années 90, s'est accru de près d'un quart entre 2000 et 2008. Le nombre de lits a progressé presque d'autant, mais cette évolution est restée en deçà de la croissance de la population dans les zones urbaines. Avec un taux de 2.9 ‰ (pour mille), l'offre globale de lits

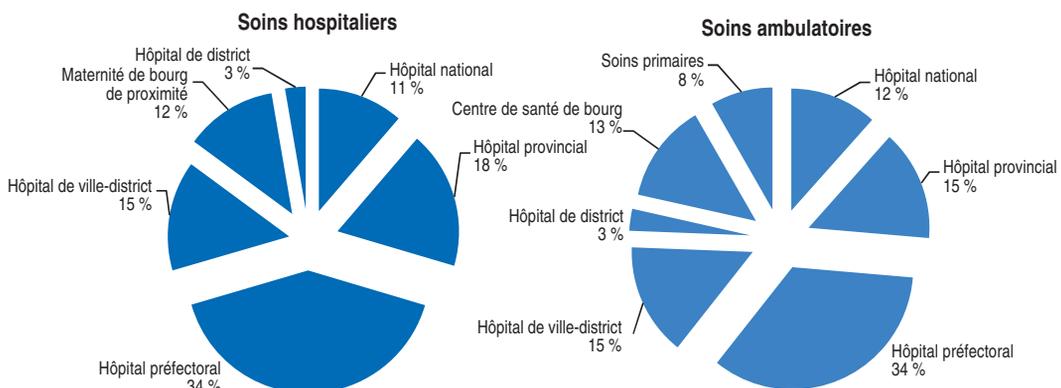
est faible comparativement à la moyenne non pondérée de la zone OCDE, mais cette dernière masque de fortes disparités. En Chine, l'offre de lits n'est inférieure que de 20 % à celle de l'Australie, du Canada, du Danemark, de l'Espagne, des États-Unis, de la Norvège, du Portugal, du Royaume Uni ou de la Suisse. Elle est plus importante qu'au Mexique ou en Turquie.

En même temps, les ressources ont été redéployées entre les différentes catégories d'établissements. Le nombre de très grands hôpitaux (comptant plus de 800 lits) a quasiment été multiplié par six, ce qui a porté leur part des lits à 12 %, contre 4 % en 2000. Parallèlement, le nombre d'établissements médicaux se situant aux deux échelons les plus bas (centres de santé de bourg et diverses formes de dispensaires, centres de soins ambulatoires et postes de soins infirmiers) a diminué de quelque 20 %. Ainsi, s'agissant des infrastructures, il s'est produit un changement d'orientation consistant à réduire la place des soins primaires au profit des soins hospitaliers, qui absorbent deux tiers des dépenses de santé.

Les hôpitaux sont classés en fonction de l'administration dont ils relèvent (échelon national, province ou district). Plus le rang qu'ils occupent est élevé, plus leur personnel est qualifié et plus leurs équipements sont de qualité. Les grands hôpitaux comptant plus de 500 lits se trouvent dans les villes importantes, alors que les hôpitaux de taille intermédiaire se situent dans les capitales des districts et desservent la population rurale vivant à proximité. Dans les zones rurales, les bourgs sont dotés de petits hôpitaux. L'essentiel des soins hospitaliers est dispensé dans les hôpitaux de préfecture (graphique 8.5, partie à gauche), qui prennent généralement en charge une zone de population de 600 000 habitants.

Les hôpitaux sont aussi les principaux prestataires de services de soins primaires ambulatoires dans les zones urbaines (graphique 8.5, partie à droite). Globalement, ils produisent près de 80 % de la valeur de l'ensemble des consultations médicales de premier recours. Cette utilisation excessive des services de soins ambulatoires transparaît dans le nombre de consultations externes par lit d'hôpital, qui a été de 1 048 pour l'année 2008, contre 313 dans les hôpitaux anglais. Les établissements hospitaliers traitent beaucoup d'affections pour lesquelles ils sont suréquipés; une enquête a montré que 20 % des consultations externes avaient pour motif un rhume ou une gastro-entérite (Lim, 2002). Les pouvoirs publics ont réorienté leur action de façon à confier les soins primaires aux établissements de rang inférieur. Le nombre de centres de soins primaires existant en

Graphique 8.5. L'offre de soins par catégorie d'établissements¹



1. Pourcentage de la valeur de la production, laquelle est calculée à l'aide du prix moyen par consultation et par patient multiplié par le nombre de consultations et de patients.

Source : Annuaire statistique de la santé et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780086786810>

milieu urbain a augmenté ces dernières années. Cependant, parmi les médecins qui travaillent dans ces établissements de proximité, ceux qui ont suivi une formation clinique sont encore peu nombreux (on en compte un peu plus de 13 000 à l'échelle nationale).

Dans les zones rurales, la situation concernant les soins primaires est plus difficile. Lorsqu'ils ont besoin de ces services, leurs habitants ont le choix entre les dispensaires de village et les centres médicaux de bourg s'ils ne vivent pas à proximité d'une ville-district. La quasi-totalité des villages sont dotés de dispensaires, qui sont aujourd'hui généralement gérés par des entités privées, même si les équipements appartiennent à la collectivité villageoise. Leur personnel médical est formé pour exercer au niveau du village. Depuis 2002, les praticiens travaillant dans ces établissements doivent être des médecins certifiés ou des médecins assistants. Mais il semble que peu d'efforts soient faits pour assurer le respect de ces règles. On a constaté que même dans les zones rurales de Pékin, le niveau de formation d'un tiers des médecins ne dépassait pas le premier cycle de l'enseignement secondaire, proportion qui atteint 70 % dans les districts ruraux pauvres (Eggleston *et al.*, 2008). Ces médecins possèdent néanmoins le même pouvoir de prescription que tous les autres. La densité de médecins ayant fait au moins des études postsecondaires n'est que de 0.1 ‰ de la population, contre 0.9 ‰ dans les zones urbaines (Anand *et al.*, 2008).

En règle générale, il n'existe pas de cabinets de médecins de famille dans les zones rurales, mais des médecins de famille exercent dans les centres de santé de proximité publics. En fait, la formation en médecine de famille a été instaurée dans les écoles de médecine en 1999 seulement, mais en 2007, il n'y avait encore qu'un cinquième de ces établissements qui offraient un cursus de médecine de famille. C'est pourquoi la majorité des centres de santé de proximité sont pourvus de spécialistes et non de professionnels des soins primaires. Ces centres sont destinés à desservir une population de 30 000 à 100 000 personnes, selon le type de ville (tableau 8.1). Chacun d'eux est ensuite responsable d'un certain nombre de postes sanitaires. Ces derniers couvrent en général une zone de population comptant entre 10 000 et 15 000 personnes. Par conséquent, leur taille est à peu près identique à celle d'un cabinet médical de groupe en Angleterre. Mais ils s'en distinguent à deux égards. Premièrement, le niveau de formation des médecins est beaucoup plus faible car ils n'ont effectué en moyenne que 2.3 années d'études médicales postsecondaires. Qui plus est, ils se situent au bas de l'échelle d'un système médical

Tableau 8.1. **Effectif et niveau de formation du personnel des centres de santé et des postes sanitaires de proximité**

	Effectif du personnel		Médecins		
	Centre de santé de proximité	Poste sanitaire de proximité	Niveau de formation	Centre de santé de proximité	Poste sanitaire de proximité
	Nombre de personnes		Pourcentage de l'ensemble des médecins		
Médecins	24.0	3.5			
Infirmières	17.0	2.3			
Pharmaciens	5.8	0.8	> 5 ans	25.4	19.4
Laborantins	2.8	0.3	3 ans	39.0	44.4
Techniciens	6.2	0.7	Études secondaires	29.2	30.6
Administratifs	9.4	0.6	Aucune formation	6.4	5.6
Effectif total	65	8			
Population desservie	65 000	15 000			

Source : Yang *et al.* (2008).

fortement hiérarchisé et relèvent des centres de proximité qui, eux-mêmes, sont responsables devant les hôpitaux. Ils ne sont donc guère à même d'attirer un personnel ambitieux. En revanche, en Angleterre, un cabinet de groupe appartient à une entité privée et est géré par son propriétaire, et il reçoit des fonds des pouvoirs publics.

Le financement des centres de santé maternelle est devenu de plus en plus insuffisant avec la diminution du soutien public. Bon nombre d'entre eux ont donc dû exiger un paiement pour les services fournis, alors que ceux-ci sont en principe gratuits, ce qui les a conduits à privilégier le traitement par rapport à la prévention. De plus, dans les zones rurales, beaucoup de traitements essentiels sont dispensés de façon incomplète. Du fait de cette situation et de la formation médiocre des médecins, un tiers de l'ensemble des décès maternels qui se produisent dans les zones rurales ont pour cause une hémorragie suivant l'accouchement, proportion près de 13 fois supérieure à celle que l'on relève dans les zones urbaines. Les stratégies visant à faire reculer la mortalité maternelle feraient également régresser les décès infantiles, dont 80 % environ surviennent au cours de la première semaine qui suit la naissance.

Le nombre de médecins s'est accru au fil du temps à un rythme légèrement supérieur à celui de la croissance de la population, et compte tenu du niveau de revenu de la Chine, il peut paraître élevé par rapport au nombre d'habitants. Il existe aussi un grand nombre de médecins de village peu qualifiés. De plus, à la différence de la plupart des autres pays, la Chine compte davantage de médecins que d'infirmières (Anand et al., 2008). Toutefois, les niveaux moyens de qualification sont relativement faibles. En fait, depuis longtemps, le but est d'offrir des services médicaux de base à un nombre aussi grand que possible de personnes, et à un prix abordable pour la collectivité. Pour répondre au souci de privilégier les services de soins essentiels, il est fait appel à un personnel médical dont la formation couvre un très large éventail de domaines, mais dont tous les membres portent le nom de médecin (tableau 8.2). En dépit de cette situation, la densité médicale, de 1.5 pour 1 000 habitants, est inférieure de moitié à celle de la zone OCDE. De plus, si l'on fait porter la comparaison sur les médecins ayant cinq années de formation comprenant une période d'internat, la densité médicale tombe à 0.33 ‰ en Chine, contre une moyenne non pondérée de 3.1 ‰ pour la zone OCDE. Ce système a été très efficace tant que les principaux problèmes de santé étaient les maladies infectieuses et les soins prénatals, mais avec l'élévation des niveaux de revenu, il est apparu nécessaire d'améliorer les compétences. À partir de 1999, obligation a été faite à tous les nouveaux médecins de passer un examen en vue de devenir des praticiens agréés. Mais pour l'heure, seulement un quart des médecins sont diplômés et ont effectué une année d'internat clinique, et près de la moitié n'ont pas été au-delà des études secondaires (tableau 8.3).

La quasi-totalité des médecins sont employés comme salariés par des organismes publics de type divers, soit dans des hôpitaux, soit dans des centres de santé. En règle générale, leur rémunération et leur niveau de qualification diminuent avec le statut de l'établissement. C'est dans les grands hôpitaux des capitales provinciales que l'on trouve les médecins les plus qualifiés. À l'autre extrémité de l'échelle, dans les centres de santé de bourg, la majorité des médecins n'ont que trois années de formation. Dans les villages ruraux, les soins médicaux de premier recours sont dispensés par les « médecins de village », qui ont un faible niveau de formation et ne sont généralement pas comptabilisés parmi les médecins. Ce sont les seuls membres du personnel médical rémunérés à l'acte.

Tableau 8.2. Nombre de médecins par niveau de formation
En 2005, nombre absolu et densité, selon la durée de la formation

	Nombre de médecins		Densité médicale
	Milliers		Nombre de médecins pour 100 000 habitants
Médecins de village	864		66
Praticiens	1 938		148
Praticiens non médecins	383		29
Médecins et médecins assistants agréés	1 556		119
Erreur de mesure dans les données de l'enquête	50		4
Médecins assistants	294		22
Médecins	1 312		100
Dentistes	46		4
Praticiens de médecine	1 266		97
Études secondaires ou niveau inférieur	369		28
Diplômés mais sans formation clinique	306		23
Diplômés avec formation clinique	490		37
Cinq ans d'études plus un an de formation clinique et un an de formation supervisée	438		33
Six ans d'études plus deux ans de formation clinique	42		3
Recherche médicale	11		1

Source : Ministère de la Santé.

Tableau 8.3. Formation requise pour devenir médecin

	Pour devenir médecin agréé			Pour devenir médecin assistant agréé	
	Années de formation après le 2 ^e cycle du secondaire	Années d'internat clinique	Années d'expérience professionnelle après obtention du diplôme	Années d'expérience professionnelle requises après obtention du titre de médecin assistant	Années d'expérience professionnelle requises pour devenir médecin assistant
Diplôme de recherche	8	2	0		
Maîtrise	7	2	0		
Diplôme universitaire	5	1	1		
Diplôme du 1 ^{er} cycle du supérieur	3	0	Non possible	2	1
Études secondaires techniques	0	0	Non possible	5	1
Études secondaires ou moins	0	0	Non possible	Supprimé après 1998	

Source : Ministère de la Santé (1998).

Au cours de la décennie écoulée, l'augmentation du nombre de médecins n'a pas suivi celle du nombre de lits, ni la progression de la demande de consultations externes. D'où la nécessité d'accroître l'effectif des étudiants en médecine, mais le brusque gonflement que celui-ci a enregistré ces dernières années parallèlement à l'expansion massive générale de l'enseignement supérieur, dépasse la capacité d'absorption du secteur. En 2009, le nombre d'étudiants qui obtiennent une licence et un diplôme spécialisé leur conférant la faculté d'exercer comme médecins a probablement atteint 0.4 million, contre un effectif de médecins de ce niveau de 0.8 million seulement en 2005. On observe un décalage analogue dans le cas des médecins associés qui ont une formation moins poussée. On compte environ 40 000 diplômés du programme de préparation à la maîtrise, alors que l'effectif total de médecins pourvus de ce titre était juste de 42 000 en 2005. Devant cette offre pléthorique, les hôpitaux ont tendance à recruter uniquement les personnes ayant le niveau de formation le plus élevé. Même les diplômés des universités les plus prestigieuses

ont des difficultés à trouver un emploi de médecin. Par exemple, parmi les étudiants ayant obtenu le diplôme sanctionnant le cursus de médecine clinique de cinq ans de l'Université de Pékin au cours de la période 2004-06, seulement 28 % exerçaient comme médecins en 2007 (Anand et al., 2008).

Le nombre d'infirmières a progressé de façon non négligeable et les efforts visant à améliorer la qualité de leur formation se sont beaucoup intensifiés. Le but des pouvoirs publics était d'augmenter de 60 % le nombre d'infirmières diplômées (Groupe d'étude du ministère de la Santé, 2003). Presque toute la formation supplémentaire devait être dispensée dans des établissements d'enseignement postsecondaires et universitaires, dont le nombre de diplômés devait en principe être multiplié par six. Le nombre d'infirmières formées dans des établissements d'enseignement secondaire professionnel (qui représente 85 % de l'effectif des infirmières) devait être maintenu à un niveau constant. Mais, comme dans le cas des médecins, la formation des infirmières s'est développée au-delà des possibilités de recrutement des hôpitaux et des centres de santé de proximité. Par conséquent, à peine un tiers des diplômées de cette formation devraient, semble-t-il, pouvoir en faire usage. Peut-être aurait-il été plus judicieux de réduire nettement les effectifs formés dans les établissements d'enseignement secondaire.

Réglementation des prix

Les prix de la majorité des services de santé de base sont réglementés par les pouvoirs publics. Dans un Livre jaune publié par le Bureau des prix de la CNDR sont énoncés les prix de milliers d'actes et services médicaux et d'examens diagnostiques. Ces prix sont systématiquement fixés au dessous des coûts. À la fin des années 90, le niveau de recouvrement des coûts était de 25 % pour les services d'hôtellerie à l'hôpital, de 30 % pour les actes chirurgicaux courants et de 40 % pour les examens et traitements à caractère général (Liu et al., 2000). En revanche, les prix pratiqués pour les tomodensitogrammes, les examens radiographiques et les tests de pathologie étaient supérieurs à leur coût respectivement de 70 %, de 50 % et de 28 %. La politique des pouvoirs publics en la matière n'a pas évolué depuis lors, et les bureaux des prix de plusieurs administrations provinciales ont procédé à une baisse du prix des traitements médicaux de base malgré l'augmentation des coûts de main-d'œuvre (Wang et al., 2007).

Afin de remédier au problème posé par le niveau peu réaliste des prix réglementés, les hôpitaux procèdent au dégroupage des services ou font une utilisation excessive des équipements qui leur assurent une forte marge bénéficiaire. La première de ces pratiques est illégale, mais si elle est découverte par les inspecteurs, l'amende infligée est peu élevée. Quant au second cas, les hôpitaux constituent souvent des groupements d'investisseurs – parfois avec des membres de leur personnel – qui apportent les fonds propres nécessaires à des achats d'équipement financés par des banques. Cette démarche va dans le sens de l'objectif de la CNDR de privilégier les équipements de haute technologie. Les bénéfices provenant de l'exploitation de ces derniers permettent de couvrir environ 5 % des coûts de fonctionnement. Les hôpitaux sont aussi autorisés à effectuer une majoration de 15 % par rapport au prix de gros des produits pharmaceutiques, celle-ci pouvant être de 30 % s'ils effectuent leurs achats directement auprès du fabricant. Mais bien souvent, ces marges sont dépassées de beaucoup et peuvent être multipliées par dix. Même si elles sont respectées, il n'existe pas de politique qui vise à encourager l'utilisation de médicaments génériques. Dans l'ensemble, la marge appliquée sur les médicaments représente 5 % du coût des soins médicaux (*Annuaire statistique de la santé*, 2008). La direction des hôpitaux

exerce souvent une action incitative sur les médecins en instaurant des objectifs pour la vente des produits pharmaceutiques et les examens faisant appel à des équipements de haute technologie. Les services qui atteignent ces objectifs reçoivent des primes, auxquelles les médecins se sont révélés sensibles (Liu et Mills, 2003). Certains hôpitaux rattachent directement la rémunération des médecins aux médicaments qu'ils prescrivent et à l'utilisation des tomodensitomètres. En outre, il y a lieu de penser que les médecins sont récompensés lorsqu'ils prescrivent à leurs patients les produits de certains laboratoires. Ces pratiques engendrent un phénomène de surprescription, qui peut être dangereux¹.

Gestion des hôpitaux

La quasi-totalité des hôpitaux chinois sont des établissements publics dont les installations appartiennent à l'État. Mais ils sont souvent gérés selon un système consistant à confier à un directeur toutes les responsabilités, et dans le cadre duquel l'administration locale négocie un contrat prévoyant un paiement annuel fixe, l'hôpital devant ensuite assurer lui-même la gestion de son activité durant l'année considérée. Certaines composantes essentielles du budget peuvent toutefois échapper à l'autorité du directeur, comme les décisions en matière de recrutement, qui peuvent être prises par le bureau local de la santé, ou les rémunérations, qui sont fixées à l'échelon central. Si les exemples cités ci-dessus montrent que les hôpitaux réagissent bel et bien aux signaux économiques, le fait que peu de contraintes budgétaires pèsent sur leur fonctionnement reste un sujet de préoccupation car il nuit à leur efficacité. Par exemple, dans le Guangdong, les hôpitaux dont le déficit augmente reçoivent en général des subventions plus importantes l'année suivante (Eggelston *et al.*, 2009).

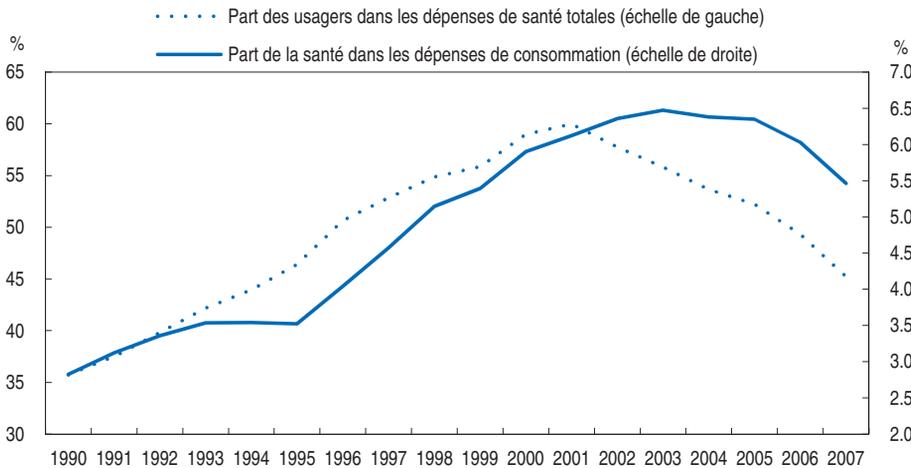
Les possibilités de réforme du système de paiement des hôpitaux ne manquent pas. Ces derniers produisent aujourd'hui suffisamment d'informations pour permettre une ventilation des séjours effectués par les patients selon les groupes homogènes de malades. Ces données peuvent aussi être reliées à la facturation (Gong *et al.*, 2004). Des coûts fixes par patient pourraient ainsi être négociés avec des tiers payants, mais ce type de système a lui-même par nature des effets d'incitation pervers : les hôpitaux peuvent refuser de traiter des malades susceptibles d'avoir besoin de soins coûteux ou dispenser leurs services avec parcimonie. Les informations portant sur les dossiers des malades et la facturation peuvent certes suffire, mais la comptabilité des hôpitaux n'est sans doute pas encore assez développée pour que ce système puisse être instauré. Il s'agit pour le moment d'une comptabilité de trésorerie et la réglementation du ministère de la Santé qui lui est applicable ne demande pas l'établissement d'un bilan (Clarke, 2008).

Le financement des soins de santé

Dans la deuxième moitié des années 90, le financement public de la santé était en crise. Dans les zones rurales, le système de financement des soins s'était effondré par suite de la chute du revenu des collectivités villageoises sur lequel il reposait. Bien plus de la moitié des dispensaires de village étaient devenus des entreprises privées, qui comptaient sur le revenu provenant des honoraires. Dans les zones urbaines, la couverture maladie assurée par l'entreprise était en voie de suppression pour être remplacée par l'assurance médicale. Comme bon nombre des nouvelles entreprises privées ne versaient pas les cotisations auxquelles elles étaient théoriquement assujetties, la population bénéficiant de l'assurance médicale dans les zones urbaines a diminué. De ce fait, la part des dépenses

totales de santé financées directement par les usagers a fortement augmenté et, en 2001, elle avait dépassé 60 % (graphique 8.6). De plus, les personnes couvertes se situaient dans les tranches de revenu supérieures et avaient un emploi stable. En 2000, l'Organisation mondiale de la santé a classé le système chinois de financement de la santé de parmi les plus inéquitables du monde, et a attribué à la Chine le 188^e rang sur 191 pays. Les autorités chinoises ont reconnu que cette situation ne pouvait plus durer et ont déclaré que le système de santé était déplorable (ministère de la Santé, 2005).

Graphique 8.6. **Dépenses de santé des usagers rapportées aux dépenses de santé totales et aux dépenses de consommation totales**



Source : Annuaire statistique de la santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780102054515>

Financement public

Le financement public des soins de santé est assuré pour l'essentiel par les dispositifs d'assurance et non par le budget. Au début de la décennie, ces dispositifs couvraient surtout la population urbaine, contre moins de 7 % de la population rurale. La première bénéficie du régime d'assurance-maladie de base des travailleurs urbains, lié à l'emploi. Au départ, celui-ci excluait les fonctionnaires qui étaient affiliés à un dispositif distinct, mais peu à peu, ceux-ci y ont presque tous été intégrés (Caijing, 2009). Ce régime (mis en place en 1998 et parachevé en 2003) a deux composantes : un fonds de mutualisation (principalement pour l'hospitalisation) et des comptes individuels (surtout pour les soins ambulatoires). Il est actuellement financé par des cotisations patronales et salariales. En moyenne, celles-ci représentent 8 % de la masse salariale et 2 % du salaire individuel respectivement. La couverture est toutefois loin d'être universelle. En 2005, seulement un peu plus de la moitié des salariés enregistrés comme résidents urbains et à peine 15 % et 36 %, respectivement, des salariés ruraux et urbains non officiels en bénéficiaient, soit un taux de couverture total d'un peu plus de 40 % de la population urbaine occupée (travailleurs de l'agriculture non compris). Ce régime et le système médical rural réunis n'ont pris en charge qu'un quart des dépenses de santé en 2001.

Les prestations servies diffèrent selon les villes, mais il existe des caractéristiques communes. Les soins ambulatoires sont financés à l'aide du compte d'épargne santé individuel. Ce dernier est alimenté par la cotisation de 2 % que verse le salarié au régime

d'assurance-maladie de base, ainsi que par 2 points de pourcentage de la cotisation patronale. Dans le cas d'un salarié moyen, cela suffit au financement de trois consultations par an pour le cotisant. Les enfants et les personnes à charge du salarié ne sont pas couverts par ce régime. Les frais d'hospitalisation font l'objet d'une franchise équivalant à 10 % du salaire annuel moyen local. Si les dépenses sont inférieures à quatre fois le salaire annuel local, l'assurance prend en charge 85 % du coût hors franchise. Le montant maximum des dépenses a été porté à six fois le salaire local en 2009. Les salariés sont encouragés à s'affilier à un régime complémentaire, mais les paiements effectués sont également plafonnés. Si le coût du traitement dépasse la limite fixée, la fraction en excédent est supportée en totalité par le patient. Ce système ne semble pas avoir permis de réduire les dépenses médicales catastrophiques et a peut-être même accru le risque financier lié à une hospitalisation, les hôpitaux ayant tendance à soumettre les malades assurés à un plus grand nombre d'actes (Wagstaff et Lindelow, 2008).

Le financement des dépenses publiques de santé est généralement assuré à l'échelon local. En 2007, l'administration centrale a directement pris en charge 0.3 % seulement du total de ces dépenses, mais elle a aussi effectué des transferts spéciaux au titre de la santé qui ont eux-mêmes représenté 5.6 % des dépenses totales. C'est l'administration des districts qui effectue l'essentiel des dépenses budgétaires de santé. Par conséquent, si ces derniers sont pauvres, ils ne peuvent offrir qu'un faible niveau de soins à leur population. L'administration des provinces verse des subventions aux hôpitaux. Les hôpitaux des villes reçoivent 50 % des décaissements, et ceux des bourgs, à peine 10 % (*Comptes nationaux de la santé*, 2004).

Les paiements individuels, obstacle au traitement

La forte augmentation du coût des services de santé pour les particuliers entrave fortement l'accès des malades à ces services, en particulier dans les zones rurales. Nombreux sont ceux qui y ont moins recours principalement pour des raisons financières. Dans l'ensemble, en 2007, 38 % des malades n'ont pas été traités, 70 % ont refusé l'hospitalisation bien qu'elle ait été indiquée, en invoquant des difficultés financières, tandis que plus de 54 % des malades qui ont quitté d'eux-mêmes l'hôpital contre l'avis du médecin ont déclaré que leur décision était motivée par le coût des soins (ministère de la Santé, 2009). Il existe à la fois des inégalités de revenu et des inégalités géographiques. Dans les zones urbaines, l'écart entre les taux d'hospitalisation des malades qui se situent dans le quintile inférieur de revenu et des malades du quintile supérieur est passé, selon les estimations, de 15 à 24 points de pourcentage entre 1993 et 2003 (OMS et Centre de recherche sur le développement, 2005). S'agissant des disparités géographiques, le montant total des dépenses de santé par habitant était quatre fois plus élevé dans les zones urbaines que dans l'ensemble du pays.

En outre, la maladie influe fortement sur le revenu. En Chine, le fait pour un individu de passer de « moyen » à « médiocre » sur une échelle d'appréciation de son propre état de santé ou de descendre sur cette échelle de deux autres degrés quels qu'ils soient, est associé à une baisse de 12 % de son revenu (Lindelow et Wagstaff, 2005). De plus, se remettre d'un choc peut prendre deux décennies (Yan, 2009). Les dépenses médicales sont devenues la deuxième cause à laquelle les personnes qui se trouvent au dessous du seuil de pauvreté attribuent leur situation. Il ressort d'une étude que le passage de certaines personnes sous ce seuil du fait des dépenses médicales a eu pour effet de porter le taux de pauvreté de 7 % à 10 % (Liu et al., 2003). Comme indiqué au chapitre 5, les personnes âgées qui financent elles-mêmes leurs dépenses médicales ont plus souvent le sentiment d'être pauvres que celles dont les dépenses sont prises en charge par une tierce partie.

Les initiatives gouvernementales

La politique gouvernementale a commencé à prendre une nouvelle direction en 2003. Devant les carences évidentes du financement de la santé, le gouvernement a progressivement mis en place trois nouveaux systèmes : le système médical coopératif rural, l'assurance-maladie de base pour les résidents urbains et l'aide médicale. Le premier s'adresse à la population rurale – de loin le plus large groupe sans couverture médicale, tandis que le second est destiné à la population urbaine non assurée (enfants, personnes âgées sans pension de retraite et chômeurs de longue durée), à l'exclusion des migrants. Ils ont en commun plusieurs caractéristiques, notamment le fait d'être des régimes d'assurance volontaire et d'être financés par une contribution de l'État pour chaque assuré, abondée si possible dans les mêmes proportions par les autorités locales. Au départ, en 2003, l'État versait 10 CNY par personne et par an. En 2008, cette contribution était montée à 40 CNY et l'assuré payait une cotisation de 20 CNY, ce qui faisait au total 100 CNY par an avec le complément versé par l'administration locale, mais le système est inégalitaire puisque la subvention de l'État n'est pas déterminée en fonction du niveau de revenu par district (Banque mondiale, 2009). Dans le cas de l'assurance-maladie pour les urbains, l'État paie au moins 40 CNY par an (sauf dans les régions de l'ouest où le montant versé est plus bas). Enfin, l'aide médicale finance la prise en charge sanitaire des allocataires du minimum vital.

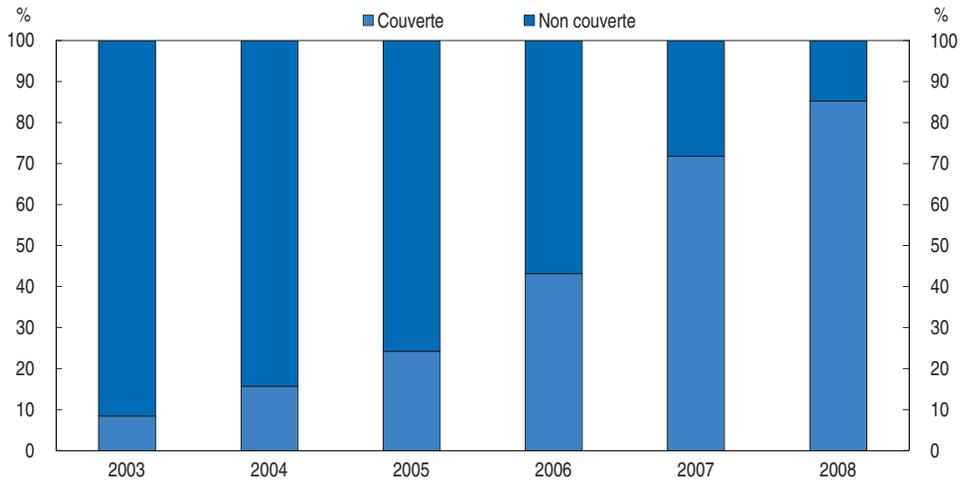
Couverture du système de santé

La mise en place des nouveaux dispositifs a considérablement amélioré la couverture du système de santé (graphique 8.7), surtout dans les campagnes. Le nombre de ruraux affiliés au système médical coopératif a été multiplié par dix depuis 2003, atteignant 815 millions, ce qui représente un taux de couverture de 91 %². L'assurance-maladie de base pour les résidents urbains a elle aussi connu une rapide montée en puissance, avec 117 millions de personnes couvertes dans 300 villes moins de deux ans après son lancement. Le gouvernement a décidé de la rendre obligatoire dans toutes les villes et agglomérations d'ici la fin 2009. Grâce au développement de la couverture médicale, la contribution financière des patients à leurs propres dépenses de soins est revenue d'un maximum de 60 % en 2001 à 45 % en 2007. Dans un premier temps, cela n'a pas réduit la part des frais médicaux dans le budget des ménages car les dépenses de santé ont augmenté plus vite que les dépenses de consommation, mais un repli a commencé à se dessiner en 2006-07, lorsque le prix relatif des soins de santé s'est stabilisé. En 2007, la part des frais médicaux directement payés par les ménages chinois représentait en moyenne 4 % de leurs dépenses. Dans les campagnes, seuls 3 % à 4 % de la population supportent directement des frais d'hospitalisation chaque année, mais les sommes à déboursier dans ce cas représentent en moyenne 78 % du revenu annuel moyen des ménages ruraux, même avec le nouveau système de couverture médicale.

Non seulement la couverture médicale s'est améliorée, mais l'utilisation des équipements médicaux a aussi considérablement augmenté, surtout à l'avant-dernier niveau du système (Herd *et al.*, 2010). Pendant la majeure partie de la décennie qui s'est achevée en 2003, les centres médicaux implantés dans les bourgs – sorte de petits hôpitaux n'ayant pas leur équivalent dans les villes – ont vu leur fréquentation baisser. La mise en place des deux nouveaux systèmes d'assurance-maladie est allée de pair avec une stratégie visant à réorienter les patients vers les centres médicaux existants, dans les bourgs, et à créer parallèlement, en ville, de nouvelles structures de soins de proximité au

Graphique 8.7. **Couverture de l'assurance-maladie**

Part de la population couverte par l'assurance-maladie



Source : Annuaire statistique de la santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/780187811683>

niveau du quartier. Il en est résulté une remontée du nombre de consultations dans les centres de santé des campagnes, tandis que la multiplication des centres de soins de proximité dans les villes s'est accompagnée d'une hausse encore plus spectaculaire de la fréquentation, multipliée par cinq entre 2002 et 2008. D'après une étude, cet accroissement serait assez récent dans la mesure où une enquête nationale réalisée en 2006 avait conclu à l'absence d'incidence du nouveau système sur les taux d'utilisation (Lin et Lei, 2009). Ce même travail constatait en outre une augmentation de la participation financière des patients malgré la hausse des remboursements de l'assurance-maladie. On ne sait pas si cet effet a persisté au fil du temps ou s'il était le reflet de la préférence des patients pour des soins de meilleure qualité et plus coûteux.

L'impact des nouveaux systèmes**Dans les campagnes**

Le nouveau système a été rapidement déployé et la latitude laissée aux autorités des districts dans le choix des prestations a abouti à une grande diversité dans l'ensemble du pays. On distingue en gros trois types de régime. Dans le premier, les soins ambulatoires et les soins en établissement sont remboursés aux patients sous réserve de franchises dont le montant augmente en fonction du niveau de l'hôpital. Le deuxième régime limite la prise en charge des soins ambulatoires à certaines maladies chroniques répertoriées. Le troisième met en place des comptes d'épargne santé alimentés par une cotisation de 2 % de l'assuré, comptes qui servent à financer les soins ambulatoires. Ces comptes sont individuels et ne peuvent pas être regroupés au sein du ménage, de sorte qu'il ne peut pas y avoir de partage des risques entre les membres d'une même famille. Le type de régime varie d'une région à l'autre (tableau 8.4). Dans les premiers districts à avoir adopté un nouveau système, le niveau des franchises est assez élevé (environ un mois de revenu moyen par habitant en milieu rural). Si le montant des frais laissés à la charge du patient après déduction de la franchise semble tout à fait raisonnable, le taux de remboursement moyen d'une consultation est en fait inférieur à 25 % et, avec le montant de la franchise, la contribution financière de l'assuré représente six mois de revenu dans les campagnes. Le

Tableau 8.4. Règles de prise en charge des soins dans différents systèmes ruraux d'assurance-maladie

2005

Prise en charge théorique des frais d'hospitalisation					Prise en charge effective des frais d'hospitalisation		Incidence des remboursements	Dépense moyenne	
Niveau médian de la franchise sur les consultations		Plafond médian de la prise en charge		Taux médian de prise en charge	Part des dépenses couverte par l'assurance	Contribution du patient	Nombre d'assurés pris en charge par an	Niveau effectif moyen des dépenses d'hospitalisation par patient	
CNY	Nombre de mois de revenu	CNY	Nombre de mois de revenu	%	%	Nombre de mois de revenu	% du nombre d'assurés	CNY	
Niveau national	305	0.9	10 000	29	70	23.4	9.4	3.3	3 344
Est	500	1.1	20 000	44	75	22.4	10.0	3.0	4 539
Centre	300	0.9	10 000	31	70	24.3	6.5	3.7	2 147
Ouest	200	0.8	5 000	20	70	28.7	6.3	3.6	1 729

Source : Équipe d'évaluation du nouveau système médical coopératif (2006).

mode de gestion de la couverture santé semble avoir un impact significatif sur la performance du système. Ainsi, les districts qui ont opté pour la mutualisation générale des risques semblent obtenir de meilleurs résultats, en termes d'accès au système de santé, que ceux qui ont choisi la mise en commun des risques pour les soins hospitaliers et l'assurance individuelle, via la constitution de comptes d'épargne santé, pour les soins ambulatoires (Banque mondiale, 2009).

L'écart entre les taux de remboursement théoriquement élevés et le faible niveau de la prise en charge effective trouve son origine dans l'insuffisance du financement. D'après une enquête nationale représentative menée en 2007, on observe une nette tendance à la diminution du taux de remboursement des frais médicaux alors que le coût des soins augmente (Herd et al., 2010). En fait, les administrations locales ne sont plus en mesure d'appliquer les barèmes officiels de remboursement et se trouvent confrontées à de véritables dilemmes. Si le choix était fait, par exemple, de prendre en charge uniquement les maladies les plus graves (celles qui coûtent au patient plus d'un an de revenu), à hauteur de 50 % du taux de couverture promis, il ne resterait plus rien dans les caisses de l'assurance médicale au niveau du district et les malades concernés auraient de toute façon à payer de leur poche 80 % de la dépense. Pour corriger cette situation, il faudrait pouvoir compter sur un revenu de 200 CNY par personne, et multiplier cette somme par deux si l'on voulait couvrir environ 60 % des dépenses comprises entre le montant de la franchise et le plafond de l'assurance en cas de maladie grave. Cela sans tenir compte de l'élasticité-prix de la demande qui, bien qu'inférieure à l'unité, est encore suffisante pour que les dépenses totales progressent sensiblement lorsque le reste à charge diminue (Brown et Theoharides, 2009).

Il se peut que le nouveau système médical rural ait des effets positifs sur la situation sanitaire de la population chinoise, mais il n'a pas amélioré sa sécurité financière. Certes, il est trop tôt pour se poser la question de ses incidences sur les indicateurs de santé en général, puisque le système n'est pas encore entièrement déployé, mais, au niveau microéconomique, la situation est suffisamment variée du point de vue du stade de développement du nouveau régime d'assurance-maladie et de la persistance de l'ancien système pour que l'on puisse faire un certain nombre de constatations. D'après une étude,

l'affiliation à l'assurance-maladie se traduirait par une amélioration de l'état de santé des individus, tel qu'ils l'évaluent eux-mêmes, (Gao et Meng, 2009), mais d'autres recherches n'aboutissent pas à des conclusions aussi tranchées.

S'agissant de la prise en charge des maladies graves et de leurs conséquences financières catastrophiques, la situation ne semble guère s'être améliorée. Les taux de remboursement, dans ces cas-là, sont très bas. Les études nationales manquent, mais dans la province de Shandong il semble que le système d'assurance-maladie ait eu un impact limité sur les dépenses médicales encourues en cas de problème grave de santé (Sun *et al.*, 2009b). Si l'on considère comme catastrophiques des dépenses médicales représentant 40 % du revenu annuel après déduction des frais de subsistance (définition de l'OMS), 9 % des familles du district étudié ont été confrontées un jour à cette situation avant de se faire rembourser par le nouveau système médical coopératif rural, et 8 % n'avaient pas réussi à s'en sortir après avoir perçu les remboursements. Pour enrayer ce phénomène des dépenses de santé catastrophiques, il faudrait porter le taux de prise en charge à 70 ou 80 %, alors qu'il est en moyenne de 18 % dans le district. Ce taux moyen de remboursement étant à peu près équivalent à celui qui ressort d'une enquête représentative à l'échelle nationale, on devrait en principe observer les mêmes résultats en milieu rural dans tout le pays. En ce qui concerne les villes, il semble que l'assurance-maladie ait en fait accru l'incidence des frais médicaux catastrophiques (Wagstaff et Lindelow, 2008).

Réaction de l'offre de soins

L'aggravation du problème des frais médicaux catastrophiques tient peut-être au fait que les patients sont directement orientés vers l'hôpital où on leur dispense des traitements coûteux qui ne leur auraient pas été proposés s'ils n'avaient pas eu d'assurance. Il se peut aussi que les hôpitaux surfacturent les soins dispensés aux malades pourvus d'une couverture médicale – comme cela semble être le cas dans la province du Guangdong, où une étude a montré que les patients assurés payaient 60 % de plus que les patients non assurés et 290 % de plus dans le cas des médicaments (Pan *et al.*, 2009). Même en supposant que les patients assurés souffrent d'affections plus graves ou que les patients non assurés aient renoncé à acheter des médicaments coûteux, l'écart de prix constaté pour une simple appendicectomie donne à penser que les pratiques tarifaires sont effectivement très fluctuantes.

Cet exemple illustre la nécessité d'une rationalisation de l'achat de soins. Entre autres solutions, on pourrait notamment faire un meilleur usage des structures de soins primaires et s'en servir pour contrôler l'accès aux niveaux supérieurs du système de santé. En Chine, une expérience a montré qu'en abandonnant la rémunération à l'acte et en salariant le personnel médical au niveau du village, parallèlement à la centralisation du système d'achat de médicaments, on pouvait rendre le système plus performant que dans le cadre de l'assurance médicale publique de base (Yip et Hsiao, 2009). Pour un rhume banal, par exemple, la prise en charge par du personnel salarié réduit très nettement les frais pharmaceutiques encourus par le patient³. Un système expérimental de soins primaires intégrés, à l'image de celui qui existe en Finlande, en Suède et au Québec, a donné de bons résultats dans le contexte chinois (Battacharyya *et al.*, 2003). On a mis en place des centres de santé cumulant les fonctions d'achat de soins et de suivi des dossiers et des patients à l'échelon local. Le principal écueil sur lequel semble buter la généralisation de ce système semble être celui des ressources humaines : il faudrait de nouveaux programmes de formation pour résoudre en priorité ce problème.

La prescription de traitements superflus ou inappropriés semble être une pratique courante parmi les médecins de village, dont le revenu dépend pour partie de la vente de médicaments, d'où l'incitation à surprescrire. C'est ainsi que parmi un groupe de 30 médecins de village de la province du Shandong, on a pu observer que dans deux cas seulement sur mille consultations, le patient ne repartait pas avec au moins un médicament (Sun et al., 2009a), et que la plupart du temps l'ordonnance était bien plus longue (Herd et al., 2010). Dans près de trois quarts des cas, il s'agissait d'un antibiotique, et de deux ou plus pour un cinquième des patients. De surcroît, la majorité des traitements étaient prescrits sous forme d'injections, par voie intraveineuse dans la plupart des cas, ce qui ne faisait qu'ajouter aux risques. Le coût moyen de la visite s'établissait à 18.7 CNY pour les patients assurés et à 11.3 CNY pour les patients sans assurance. Avec un taux de remboursement moyen de 20 %, les frais à la charge du patient étaient plus importants pour les premiers que pour les seconds.

Le nouveau système pour les résidents urbains

Les règles de base du nouveau système urbain laissent suffisamment de latitude aux villes pour qu'elles puissent les adapter en fonction de leurs ressources, à condition d'assurer une couverture médicale à certaines catégories. Ainsi, dans un échantillon de neuf villes, la prise en charge des enfants par le système d'assurance-maladie semble être pratiquement la norme, du moins jusqu'au premier cycle de l'enseignement secondaire (tableau 8.5). Pour les personnes âgées de plus de 18 ans, la couverture médicale universelle est plutôt l'apanage des villes de l'est du pays. Ailleurs, l'assurance-maladie est destinée à des catégories particulières – le plus souvent les chômeurs et les personnes âgées. Les travailleurs migrants ne bénéficient d'aucune protection sociale dans les villes où ils séjournent, car ils sont censés s'enregistrer auprès des autorités de leur village ou de leur ville d'origine. Cela les exclut *de facto* du système, dans la mesure où la plupart des régimes locaux d'assurance-maladie traitent avec des prestataires de soins locaux et ne remboursent pas, ou alors très difficilement, les frais médicaux encourus dans le reste du pays. Le nouveau système urbain est une assurance-maladie volontaire qui n'est pas financée sur fonds publics mais par des cotisations individuelles, ce qui donne lieu à un phénomène de sélection négative et décourage en outre l'affiliation, parmi les personnes en bonne santé, des ménages défavorisés (Lin et al., 2009). Comme dans le cas des frais médicaux catastrophiques, les niveaux de remboursement ne sont jugés satisfaisants que par les assurés dont l'état de santé est initialement bon ou plutôt bon.

Très rares sont les villes dont le système d'assurance médicale de base est ouvert aux migrants. Avec ses 8.3 millions d'habitants, dont 6.5 millions de migrants non enregistrés auprès des autorités locales, Shenzhen propose une couverture santé à cette population depuis 2006. Les cotisations sont faibles (12 CNY par mois) et partagées avec l'employeur. À la fin de 2006, 50 % des travailleurs migrants présents dans cette ville étaient affiliés au système. Il semblerait que la ville de Guangzhou – 2 millions de migrants sur un total de 7.6 millions d'habitants – ait décidé de suivre l'exemple. Shanghai dispose elle aussi d'un système d'assurance-maladie destiné aux migrants, mais il est plus coûteux qu'une assurance privée et peine donc à recueillir des souscriptions (Hu, He et al., 2008). Deux raisons semblent expliquer le développement des systèmes d'assurance-maladie pour migrants dans le delta de la Rivière des Perles : premièrement, le mauvais état de santé des travailleurs migrants eux-mêmes (prévalence de pathologies de 10 points supérieure à la moyenne nationale sur une période d'observation de deux semaines); deuxièmement, la

Tableau 8.5. **Le nouveau régime d'assurance-maladie des résidents urbains : couverture par ville**

Ville Région	Baotou	Urumqi	Chengdu	Jilin	Chengde	Xiamen	Shaoxing	Zibo
	Ouest	Ouest	Ouest	Centre	Centre	Est	Est	Est
Moins de 18 ans qui ne travaillent pas et ne font pas d'études	oui		oui	oui	oui	oui	oui	oui
Maternelle	non	oui	oui	non	non	oui	non	oui
Primaire	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Secondaire (1 ^{er} cycle)	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Secondaire (2 nd cycle)	non	non	non	non	non	oui	non	non
Résidents de plus de 18 ans	non	non	non	oui	non	oui	oui	non
Chômeurs	non	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Personnes âgées	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Grands invalides (16 à 60 ans)	oui	non	non	oui	non	oui	oui	non
Migrants	non	non	non	non	non	non	non	non
Enfants de migrants	non	oui	non	non	non	non	non	non

Source : Lin et Lei (2009).

possibilité pour les employeurs de transférer les migrants du système urbain aux nouveaux systèmes, dont le coût est moins élevé. En règle générale, les employeurs paient en effet une cotisation de 8 % sur les salaires dans le cadre du système médical urbain, contre seulement 1-1.5 % pour les deux régimes destinés aux migrants (Zhu *et al.*, 2008).

Le projet de réforme de 2009

En avril 2009, après un vaste processus de consultation, le gouvernement a lancé son nouveau projet de réforme du système de santé, en vertu d'une décision du Conseil des affaires d'État. Cette réforme a pour but d'offrir des services de soins de base sûrs, efficaces et abordable à tous les citoyens d'ici 2020. Elle intervient à la fois sur l'offre et sur la demande et comporte cinq grands axes (Chen, 2009) :

- Étendre la couverture de l'assurance-maladie de 80 % de la population à fin 2008 à 90 % d'ici 2011; à cette fin, la contribution de l'État et des administrations locales au système de santé rural, actuellement de 80 CNY par personne, passera à 120 CNY à compter de 2010.
- Mettre en place un système national de distribution de médicaments essentiels dont les prix seront réglementés et le taux de remboursement élevé.
- Réorganiser le système de santé au niveau local afin de désencombrer les hôpitaux dans les villes en confiant une fonction de filtrage aux infirmières et aux médecins de famille.
- Améliorer les services de santé de base du secteur public dans les domaines du dépistage et de la prévention.
- Réformer les hôpitaux publics en vue d'en améliorer le fonctionnement et de limiter la tendance à la recherche du profit.

Ce projet de réforme est chiffré à 850 milliards de CNY sur la période 2009-11, ce qui équivaut à 0.8 % du PIB prévu, et doit être financé à hauteur de 60 % par les administrations locales. Les transferts vers les systèmes d'assurance-maladie rural et urbain et l'offre publique de soins coûteraient environ 160 milliards de CNY par an (0.5 % du PIB et 60 % du montant total), le reste des dépenses étant consacré à la formation et aux infrastructures. Il est prévu de construire 2 000 nouveaux hôpitaux de manière à doter chaque district d'un établissement médical conforme aux normes nationales, et 29 000 hôpitaux au niveau du

bourg en plus des 5 000 qui doivent être rénovés. Dans les villes, ce sont 3 700 nouveaux centres de santé de proximité qui devraient être créés. Les médecins de village et ceux des centres de santé de proximité bénéficieront d'une nouvelle formation, tandis que les hôpitaux urbains se chargeront de former le personnel médical des hôpitaux de district dont ils ont la responsabilité (Ye, 2009).

Dans le domaine de la santé publique, où les dépenses seront modestes (0.06 % du PIB), la réforme comporte trois grands volets (ministère de la Santé, 2009). Premièrement, la création d'un carnet de santé uniformisé pour tous les citoyens et la mise en œuvre de programmes d'éducation et de conseil dans le domaine de la santé. Deuxièmement, en ce qui concerne plus particulièrement les nourrissons et les enfants de moins de trois ans, la création d'un carnet de santé individuel, la mise au point de manuels de soins et la mise en place de visites médicales (au moins cinq visites prénatales et deux visites postnatales). Troisièmement, les activités suivantes : i) vaccination contre l'hépatite B des enfants scolarisés; vaccination contre la tuberculose, la poliomyélite et autres campagnes nationales de vaccination; ii) détection précoce, enregistrement et déclaration des maladies infectieuses, prise en charge sur place de ces maladies et activités de conseil et de sensibilisation; iii) accompagnement des patients souffrant d'hypertension, de diabète et d'autres maladies chroniques; enregistrement, prise en charge et suivi régulier de ces cas; iv) réenregistrement des personnes handicapées mentales qui vivent chez elles en vue de l'accompagnement, du traitement, de la réadaptation et du suivi de ces patients.

Le nouveau programme de médicaments essentiels a pour but de réduire le coût des médicaments fournis aux patients. À l'heure actuelle, les produits pharmaceutiques représentent 45 % des dépenses de santé (1.6 % du PIB). C'est beaucoup plus que dans les autres pays, où la proportion est généralement d'un quart. Le gouvernement a établi une liste de médicaments (205 produits chimiques ou biologiques et 102 médicaments traditionnels ou à base de plantes) couvrant 60 à 80 % des maladies courantes, qu'il prévoit de faire acheter par voie d'appels d'offres pour approvisionner les établissements de soins primaires et certains hôpitaux sous réserve qu'ils soient ensuite revendus à leur prix d'achat. Le système devrait s'étendre à 30 % des établissements médicaux en 2011 et à tous les autres d'ici 2020. En octobre 2009, la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme a décidé d'abaisser le prix de près de la moitié des médicaments essentiels de 12 % en moyenne (et de relever celui d'environ 6 % des médicaments dont le pays ne dispose pas en quantité suffisante).

Évaluation et conclusions

L'état de santé de la population chinoise s'est considérablement amélioré au cours de ces dernières décennies. Les maladies infectieuses sont en très net recul et l'espérance de vie a augmenté – même si les progrès ont été assez lents par rapport à d'autres pays. Dans l'ensemble, les indicateurs de santé de la Chine ne sont pas très différents de ceux de pays à revenu relativement faible de la zone OCDE comme le Mexique et la Turquie, dont le PIB par habitant est pourtant plus élevé. Mais la Chine est aujourd'hui confrontée à de nouveaux défis. Le nombre de décès dus aux maladies chroniques augmente et la mortalité infantile atteint des niveaux excessifs dans un certain nombre de zones rurales. Trois catégories de pathologies connaissent une progression rapide : les maladies pulmonaires (notamment le cancer du poumon), les maladies cardio-vasculaires et le diabète. Des affections qui pourraient toutes être prévenues : les deux premières sont liées à la forte consommation de tabac et de sel, et la dernière à l'incidence croissante de l'obésité.

Cependant, le système de santé chinois n'est pas orienté vers la prévention des maladies chroniques et, même dans le domaine des traitements, la qualité n'est pas toujours égale. Partout dans le monde la tendance est maintenant au renforcement des soins primaires pour éviter les hospitalisations. Le nouveau projet de réforme fait un pas dans cette direction avec le développement des centres de santé de proximité en ville. À condition d'être assez nombreuses, ces structures pourraient former un premier niveau de recours pour la prise en charge des maladies chroniques dans des conditions plus économiques qu'à l'hôpital.

Pour le moment, toutefois, les centres de santé de proximité et leurs équivalents dans les campagnes sont mal perçus par la population. Les patients préfèrent aller à l'hôpital parce que les médecins qui dispensent les soins de santé primaires ont un faible niveau de formation, et les autres médecins ne veulent pas exercer à ce niveau du système parce que les postes y sont mal payés et n'offrent aucune perspective de carrière. C'est pourquoi l'un des objectifs du nouveau projet de réforme est de redonner une formation à un grand nombre de médecins. Il faudrait que les centres de santé offrent des perspectives professionnelles plus intéressantes; il y a beaucoup de jeunes diplômés qui pourraient être formés à la médecine de famille et dont les compétences pourraient ainsi être mises à profit. Les ressources humaines sont là, mais les salaires proposés ne sont pas à la hauteur des qualifications. D'autre part, il faudrait que les nouveaux centres de santé de proximité intègrent les anciens services de santé maternelle.

Faire baisser le prix des médicaments est un autre des objectifs du projet de réforme qui prévoit pour cela l'achat en grandes quantités d'un petit nombre de produits essentiels destinés aux centres de santé, avec obligation pour ces derniers de les revendre à prix coûtant. Ce n'est pas la première tentative de régulation des pratiques en matière de prescription de médicaments, mais l'habileté des médecins à contourner les règles peut faire douter de l'efficacité de la nouvelle réforme si le but est de réduire les dépenses pharmaceutiques et non pas simplement le prix d'un petit nombre de produits. Ce qu'il faudrait modifier, en fait, c'est le système de prescription des médicaments et ses liens avec la rémunération du personnel hospitalier.

Le projet de réforme n'aborde pas la question de la consommation de tabac, alors que la situation appelle de nouveaux efforts à cet égard. Pour commencer, il faudrait remettre à plat le dispositif d'imposition et les subventions dont le tabac fait l'objet. À l'heure actuelle, le tabac est soumis à une fiscalité progressive sous la forme d'une taxe *ad valorem* dont le montant augmente avec le prix des cigarettes. Il faudrait remplacer cette taxe *ad valorem* par une taxe unitaire et relever considérablement le niveau global de la fiscalité du tabac. Parallèlement, une réglementation beaucoup plus stricte serait nécessaire pour lutter contre le tabagisme dans les lieux publics.

Le nouveau projet de réforme souligne aussi la nécessité d'un changement dans le fonctionnement et la gestion des hôpitaux, dont l'orientation est jugée trop commerciale. À certains égards, les hôpitaux ressemblent aux entreprises d'État avant la réforme. Ils appliquent un double système de prix en vendant une partie de leurs services au-dessous du prix de revient et l'autre au-dessus pour subventionner certaines activités. En vertu des conventions passées avec les administrations locales, les hôpitaux reçoivent une subvention annuelle et bouclent leur budget en faisant payer leurs prestations. Comme autrefois les entreprises d'État, ils ne sont pas soumis à de véritables contraintes budgétaires : des déficits élevés donnent lieu à une augmentation des subventions, tandis que les établissements

rentables, eux, n'ont pas droit à ces financements. En outre, les hôpitaux étant des unités de service public, le recrutement de leur personnel est souvent entre les mains des pouvoirs locaux et les salaires ne reflètent pas les écarts observés sur le marché; de plus, la comptabilité hospitalière ne permet pas de définir avec exactitude le coût des différentes activités. Des méthodes de gestion et des structures comptables plus proches de celles des entreprises seraient donc nécessaires. L'orientation commerciale des hôpitaux ne pose pas seulement le problème de la recherche du profit, elle est aussi le reflet d'une réaction rationnelle face à la réglementation des prix. Il faudrait éliminer progressivement les prix réglementés pour laisser place à un système de négociation entre acheteurs et producteurs de soins. Au paiement à l'acte, tel qu'il se pratique actuellement à l'hôpital, devrait être substituée une tarification qui ne dépende pas du nombre de diagnostics effectués. Cela suppose au préalable la mise en place d'un système comptable efficace.

Deux grands systèmes d'assurance-maladie ont été mis sur pied avec succès ces dernières années, faisant passer de 10 % à 90 % la part de la population désormais pourvue d'une forme ou d'une autre de couverture médicale. Dans les campagnes, le nombre de personnes qui ont souscrit à ce qui est malgré tout un régime d'assurance volontaire a dépassé les prévisions. Dans les zones urbaines, en revanche, certains problèmes demeurent. L'extension de la couverture médicale aux enfants et aux personnes âgées non titulaires d'une pension de retraite est une mesure bienvenue. Reste que de nombreuses villes, surtout dans l'ouest et le centre du pays, ont voulu faire des économies et n'ont pas assuré toute une population de travailleurs sans couverture médicale, probablement parce que leurs employeurs devraient en principe cotiser pour eux au régime obligatoire – mais peu contrôlé – de la sécurité sociale. Or ces travailleurs, migrants pour la plupart, sont les personnes les plus pauvres de la société : qu'ils viennent de la campagne ou d'une autre ville, ils n'ont généralement pas accès au système d'assurance-maladie, ce qui constitue un frein évident à la mobilité de la main-d'œuvre en même temps qu'un problème d'équité.

Le nombre de personnes couvertes augmente, mais il existe encore quatre grands régimes d'assurance-maladie dont les règles de remboursement sont très variées et qui s'appliquent seulement à des zones bien délimitées. Lorsque toute la population ou presque bénéficiera d'une couverture médicale, y compris les migrants sur leur lieu de résidence plutôt que sur leur lieu d'origine, il faudra regrouper ces différents systèmes et faire en sorte que l'État participe davantage à leur financement. Quant à la gestion financière de l'assurance-maladie, il convient de s'interroger sur le coût élevé de recouvrement des cotisations individuelles et sur le fait que les régimes affichent en permanence un excédent de revenu de l'ordre de 30 % conservé sur un compte bancaire spécial auquel les autorités locales n'ont pas accès.

Si l'on en juge par l'augmentation du nombre de consultations dans les centres de soins implantés dans les campagnes, le nouveau système médical rural est une réussite qui devrait aussi se traduire, à terme, par une amélioration des indicateurs de santé. Cela n'empêche pas qu'il faudrait s'intéresser de plus près, à l'avenir, au régime susceptible de produire les meilleurs résultats en matière de santé. Le recours à des comptes d'épargne santé pour financer tous les soins ambulatoires, par exemple, n'est peut-être pas la solution optimale. En consultation externe, il faudrait au moins que les patients souffrant de maladies chroniques ainsi qu'un certain nombre d'examen et de traitements relevant de la médecine préventive soient pris en charge par le nouveau système d'assurance-maladie.

L'appauvrissement que peut entraîner la survenue d'une maladie catastrophique demeure une préoccupation majeure. Dans un cas pareil, en effet, la prise en charge des soins n'atteint même pas la moitié du taux théorique : les remboursements diminuent à mesure que le degré de gravité de la maladie augmente (puisque les cas graves sont envoyés dans des hôpitaux de niveau plus élevé où les taux de prise en charge sont plus bas) et les maladies vraiment catastrophiques (celles qui coûtent plus du double du revenu annuel moyen par habitant) ne bénéficient d'aucune prise en charge. Il est indispensable de relever les taux moyens de remboursement dans de très fortes proportions. À l'heure actuelle, dans les zones rurales, il faudrait probablement tripler la contribution versée pour chaque assuré, et la porter à 300 CNY, pour avoir une chance raisonnable de vraiment éviter les situations de pauvreté dues à des accidents de santé catastrophiques. De plus, la participation de la population locale au financement de l'assurance-maladie est excessive : actuellement, au niveau des districts, les patients et les contribuables supportent 60 % des dépenses dans les régions du centre et 100 % dans celles de l'est du pays. Même dans les régions orientales où les revenus sont plus élevés, cela peut poser des problèmes dans certains districts des zones rurales. Mais la situation est pire encore dans les régions les plus pauvres du pays, où un triplement des contributions risque de ne pas être envisageable. Il faudra donc à l'avenir que l'État prenne à sa charge une part bien plus importante des dépenses de santé.

Notes

1. Les problèmes engendrés par ces effets d'incitation sont également observés dans le système de santé japonais (OCDE, 2009).
2. La population rurale elle-même est en fait moins nombreuse car une grande partie des ruraux affiliés au système ont émigré vers les villes.
3. La formule n'apporte toutefois aucune solution au problème des erreurs de prescription, ce qui donne à penser que les médecins de village continuent de souffrir d'un manque de formation.

Bibliographie

- Anand, S., V. Fan, J. Zhang, L. Zhang, Y. Ke, Z. Dong et L. Chen (2008), « China's Human Resources for Health: Quantity, Quality and Distribution », *The Lancet*, vol. 372, n° 9651.
- Banque mondiale (2009), *Reforming China's Rural Health System*, Washington DC.
- Battacharyya, O., L. Farand et F. Champagne (2003), « Evaluation of a Community Health Centre Model for China », Groupe de recherche interdisciplinaire en santé, Université de Montréal, R03-06.
- Brown, P. et C. Theoharides (2009), « Health-Seeking Behavior and Hospital Choice in China's New Cooperative Medical System », *Health Economics*, vol. 18, n° S2.
- Bureau de l'OMS en Chine et Département du développement social du Centre de recherche sur le développement de Chine (2005), *China: Health, Poverty and Economic Development*, consultable à l'adresse www.who.int/macrohealth/action/CMH_China.pdf.
- Caijing (2009), « Health Care Coverage of Government Workers », www.caijing.com.cn/2009-04-15/110145226.html.
- Chen, X. et Y. Wang (2009), « The Epidemic of Diabetes and its Impact on Cardiovascular Health in Contemporary China », *CVD Prevention and Control*, vol. 4, n° 1.
- Chen, Z. (2009), « Launch of the Health-Care Reform Plan in China », *The Lancet*, vol. 373, n° 9672.
- Cheng, T. (2009), « Prevention of Cardiovascular Disease in Modern China: Utile or Futile? », *CVD Prevention and Control*, vol. 4, n° 1.

- Clarke, G. (2008), « DRG Implications for Accounting Systems », Projet de coopération Chine-UE pour la réforme de la sécurité sociale, Pékin.
- Comptes nationaux de la santé (2007), *China National Health Accounts 2004 Report*, Pékin, China National Health Economics Institute.
- Eggleston, K., L. Li, M. Qingyue, M. Lindelow et A. Wagstaff (2008), « Health Service Delivery in China: A Literature Review », *Health Economics*, vol. 17, n° 2.
- Eggleston, K., Y. Shen, M. Lu, C. Li, J. Wang, Z. Yang et J. Zhang (2009). « Soft Budget Constraints in China: Evidence from the Guangdong Hospital Industry », *International Journal of Health Care Finance and Economics*, vol. 9, n° 2.
- Équipe d'évaluation du nouveau système médical coopératif (2006), *Rapports d'évaluation du nouveau système médical coopératif de la Chine*, Pékin, People's Medical Publishing House (en chinois).
- Fondation chinoise contre le cancer (2006), *Rapport sur le tabagisme et la santé en Chine : lutte contre le tabagisme et prévention et traitement du cancer du poumon*, Pékin, Fondation chinoise contre le cancer (en chinois).
- Gao, S. et X. Meng (2009), « Health and Rural Cooperative Medical Insurance in China: An Empirical Analysis », communication présentée à la conférence sur le thème « Asian Social Protection in Comparative Perspective », Université du Maryland et Lee Kwan Yu School of Public Policy, Singapour, 7-9 janvier.
- Gong, Z., Q. Zhao, W. Su, Z. Mao, J. Jiang et M. Haung (2004), « Study on Feasibility of Setting Up DRG Payment in China, Final Report », *East Asian Development Network, Working Paper n° 27*, Thailand Development Research Institute, Bangkok.
- Groupe d'étude du ministère de la Santé sur la demande de personnel infirmier (2003), « Study of Chinese Nursing Human Resource Status and Suggestions on Strengthening Training Programs for Nursing Professionals », ministère de la Santé.
- Herd, R., Y.-W. Hu et V. Koen (2010), « Improving China's Health Care System », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Hu, S., W. He et T. Wen (2008), « Public Health and Health Insurance for the Floating Population: A Case Study of Shanghai », *Yale-China Health Journal*.
- Hu, T., Z. Mao, J. Shi et W. Chen (2008), *Tobacco Taxation and Its Potential Impact in China*, Bloomberg Philanthropies et Fondation Bill et Melinda Gates, Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires, Paris.
- Jiang, Y., M. Ong, E. Tong, Y. Yang., Y. Nan, Q. Gan et T. Hu (2007), « Chinese Physicians and their Smoking Knowledge, Attitudes, and Practices », *American Journal of Preventive Medicine*, vol. 33, n° 1.
- Liang, Z., L. Guo et C. Duan (2008), « Migration and the Well-Being of Children in China », *The Yale-China Health Journal*, vol. 5.
- Lim, M., H. Yang, T. Zhang, Z. Zhou, W. Feng et Y. Chen (2002), « The Role and Scope of Private Medical Practice in China », rapport final pour l'Organisation mondiale de la santé et le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD, OMS et ministère chinois de la Santé.
- Lin, L., G. Chen, X. Zou, J. Zhao, F. Zhu, M. Tu, S. Xu, W. Lin, S. Yang, Y. Zhang, M. Lin, N. Chen, H. Huang, J. Liang, L. Li et J. Yao (2009), « Diabetes, Pre-Diabetes and Associated Risks on Minnesota Code-Indicated Major Electrocardiogram Abnormality among Chinese: A Cross-Sectional Diabetic Study in Fujian Province, Southeast China », *Obesity Reviews*, vol. 10, n° 4.
- Lin, W. et X. Lei (2009), « The New Cooperative Medical Scheme in Rural China: Does More Coverage Mean More Service and Better Health? », communication présentée à la Conférence de l'International Health Economics Association, Pékin, juillet.
- Lindelow, M. et A. Wagstaff (2005), « Health Shocks in China: Are the Poor and Uninsured Less Protected? », *World Bank Research Papers*, n° 3740.
- Liu, X., Y. Liu et N. Chen (2000), « The Chinese Experience of Hospital Price Regulation », *Health Policy and Planning*, vol. 15, n° 2.
- Liu, Y., K. Rao et W. Hsiao (2003), « Medical Expenditure and Rural Impoverishment in China », *Journal Health and Population Nutrition*, vol. 21, n° 3.
- Liu, Y., K. Rao, T. Hu, Q. Sun et Z. Mao (2006), « Cigarette Smoking and Poverty in China », *Social Science & Medicine*, vol. 63, n° 11.

- Ministère de la Santé (1998), www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_18970.htm.
- Ministère de la Santé (2004), *National Health Accounts*, Pékin.
- Ministère de la Santé (2005), *Report on China's Healthcare System and Reform*, Pékin.
- Ministère de la Santé (2009), *The Fourth National Health Service Survey*, Pékin.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Japon*, Paris.
- Organisation mondiale de la santé (2008), *Rapport sur l'épidémie mondiale de tabagisme*, Genève.
- Pan, X., H. Dib, M. Zhu, Y. Zhang et Y. Fan (2009), « Absence of Appropriate Hospitalization Cost Control for Patients with Medical Insurance: A Comparative Analysis Study », *Health Economics*, vol. 18, n° 10.
- Peto, R., Z. Chen et J. Boreham (2009), « Tobacco: The Growing Epidemic in China », *Cardio Vascular Disease Prevention and Control*, vol. 4, n° 1.
- PNUD (2008), *Access for All: Basic Public Services for 1.3 Billion People*, China Human Development Report 2007/2008.
- Sun, X., S. Jackson, G. Carmichael et A. Sleight (2009a), « Prescribing Behaviour of Village Doctors Under China's New Cooperative Medical Scheme », *Social Science & Medicine*, vol. 68, n° 10.
- Sun, X., S. Jackson, G. Carmichael et A. Sleight (2009b), « Catastrophic Medical Payment and Financial Protection in Rural China: Evidence from the New Cooperative Medical Scheme in Shandong Province », *Health Economics*, vol. 18, n° 1.
- Tian, H., G. Song, H. Xie, H. Zhang, J. Tuomilehto et G. Hu (2009), « Prevalence of Diabetes and Impaired Fasting Glucose Among 769 792 Rural Chinese Adults », *Diabetes Research and Clinical Practice*, vol. 84, n° 3.
- UNICEF (2006), *Joint Review of Maternal and Child Care Survival Strategy in China*, UNICEF, Pékin.
- Vail, J. (2009), « Managing Infectious Diseases among China's Migrant Populations », dans C. Freeman 3rd et X. Lu (dir. pub.), *China's Capacity to Manage Infectious Diseases: Global Implications*, Center for Strategic & International Studies, Washington DC.
- Wagstaff, A. et M. Lindelow (2008), « Can Insurance Increase Financial Risk? The Curious Case of Health Insurance in China », *Journal of Health Economics*, vol. 27, n° 4.
- Wagstaff, A., W. Yip, M. Lindelow et W. Hsiao (2009), « China's Health System and its Reform: A Review », *Health Economics*, vol. 18, n° S2.
- Wang, H., J. Sindelar et S. Busch (2006), « The Impact of Tobacco Expenditure on Household Consumption Patterns in Rural China », *Social Science and Medicine*, vol. 62, n° 6.
- Wang, H., Y. Ge et S. Gong (2007), *Regulating Medical Services in China*, Département du développement social, Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine et Milbank Memorial Fund, New York.
- Yan, P. (2009), « Does Major Illness Lead to Persistent Poverty? Evidence from Rural China », communication présentée à l'International Health Economics Association 2009, Pékin, juillet.
- Yang, G., J. Ma, N. Liu et L. Zhou (2005), Tabagisme et tabagisme passif en Chine : conclusions de l'enquête nationale 2002, *Chinese Journal of Epidemiology*, vol. 26, n° 2 (en chinois).
- Yang, G., L. Kong, W. Zhao, X. Wan, Y. Zhai, L. Chen et J. Koplan (2008), « Emergence of Chronic Non-Communicable Diseases in China », *The Lancet*, vol. 372, n° 9650.
- Ye, Y. (2009), « Backgrounder: Chronology of China's Health-Care Reform », *Xinhua*, http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/06/content_11139417.htm.
- Yip, W. et W. Hsiao (2009), « Non-Evidence-Based Policy: How Effective is China's New Cooperative Medical Scheme in Reducing Medical Impoverishment? », *Social Science & Medicine*, vol. 68, n° 2.
- Zheng, Z. et P. Lian (2005), « Health Vulnerability among Temporary Migrants in Urban China », communication présentée à la Conférence de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population, Paris.
- Zhu, M., H. Dib, X. Zhang, S. Tang et L. Liu (2008), « The Influence of Health Insurance Towards Accessing Essential Medicines: The Experience from Shenzhen Labor Health Insurance », *Health Policy*, vol. 88, n° 2.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

CHINE

THÈMES SPÉCIAUX : POLITIQUE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ DES PRODUITS INÉGALITÉS ET POLITIQUES SOCIALES

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010

Allemagne, mars 2010

Australie, novembre 2010

Autriche, juillet 2009

Belgique, juillet 2009

Brésil, juillet 2009

Canada, septembre 2010

Chili, janvier 2010

Chine, février 2010

Corée, juin 2010

Danemark, novembre 2009

Espagne, décembre 2010

Estonie, avril 2009

États-Unis, septembre 2010

Fédération de Russie, juillet 2009

Finlande, avril 2010

France, avril 2009

Grèce, juillet 2009

Hongrie, février 2010

Inde, octobre 2007

Indonésie, novembre 2010

Irlande, novembre 2009

Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009

Japon, septembre 2009

Luxembourg, mai 2010

Mexique, mars 2010

Norvège, mars 2010

Nouvelle-Zélande, avril 2009

Pays-Bas, juin 2010

Pologne, avril 2010

Portugal, septembre 2010

République slovaque, novembre 2010

République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

République tchèque, avril 2010

Roumanie, octobre 2002

Royaume-Uni, mars 2011

Slovénie, janvier 2011

Suède, janvier 2011

Suisse, décembre 2009

Turquie, septembre 2010

Ukraine, septembre 2007

Union européenne, septembre 2009

Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/6
Février 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)

ISSN 2072-5051
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-07669-3
10 2010 06 2 P



9 789264 076693