

## PARTIE II

### Chapitre 2

# La gouvernance réglementaire

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

## Introduction

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

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

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

Au cours des vingt années de transformations inspirées du marché commençant en 1978, la Chine a connu six vagues de réformes administratives. En dépit de la contraction initiale des effectifs qui les caractérisait généralement, elles ont toujours eu pour résultat à long terme une nouvelle expansion de la bureaucratie. En 1997, le Conseil des affaires d'État était composé de 40 ministères et commissions dotés de 36 000 collaborateurs. Chaque ministère économique et industriel avait autorité sur 80 000 à 100 000 employés, affectés à des « organismes publics » qui étaient surtout de nature professionnelle et semi-administrative. Au total, quelque 38,6 millions de personnes émergeaient au budget de l'État, dont 8 millions de fonctionnaires et plus de 30 millions de salariés des organismes publics (Lu, 2008). La pression montait en faveur de coupes dans cette vaste bureaucratie, au fur et à mesure que les réformes libérales prenaient de l'ampleur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Les réalités bureaucratiques limitent l'ampleur des changements

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

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

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

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

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

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

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

### **Un cadre institutionnel morcelé**

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

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

### **L'indépendance des agences**

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

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

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

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

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

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

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

## Les attributions des différents échelons publics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Lu, 2008.

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

## Les outils de la qualité réglementaire

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

### La loi sur la législation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Un registre central**

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

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

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

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

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

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

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

## Recours administratifs et judiciaires

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

### La « reconsidération administrative »

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

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

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

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

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

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

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

### **Le contentieux administratif**

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

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

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

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

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

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

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

## L'analyse d'impact de la réglementation

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

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

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

Source : OCDE, 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusion

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

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

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

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

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

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

## Les options de politique envisageables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Notes

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

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

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

## Bibliographie

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

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

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

## Table des matières

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

### Partie I

#### Le contexte macroéconomique

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

### Partie II

#### Questions thématiques

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

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

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

### Liste des encadrés

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

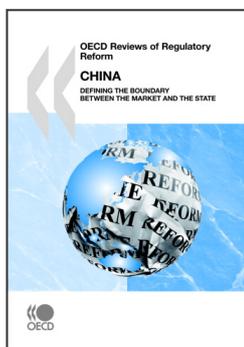
### Liste des tableaux

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

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

### Liste des graphiques

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



Extrait de :

## OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 Defining the Boundary between the Market and the State

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264059429-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « La gouvernance réglementaire », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 : Defining the Boundary between the Market and the State*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264059443-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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