

## PARTIE I

# Chapitre 1

## Les réformes économiques

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

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

## Introduction

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

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

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

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

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

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

Tableau 1.2. Indicateurs du développement de la Chine

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

1. Chiffre de 1981.

2. 1985.

3. 1999.

4. 2007.

5. 2005.

6. Moyenne 2000-04.

7. 1980.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

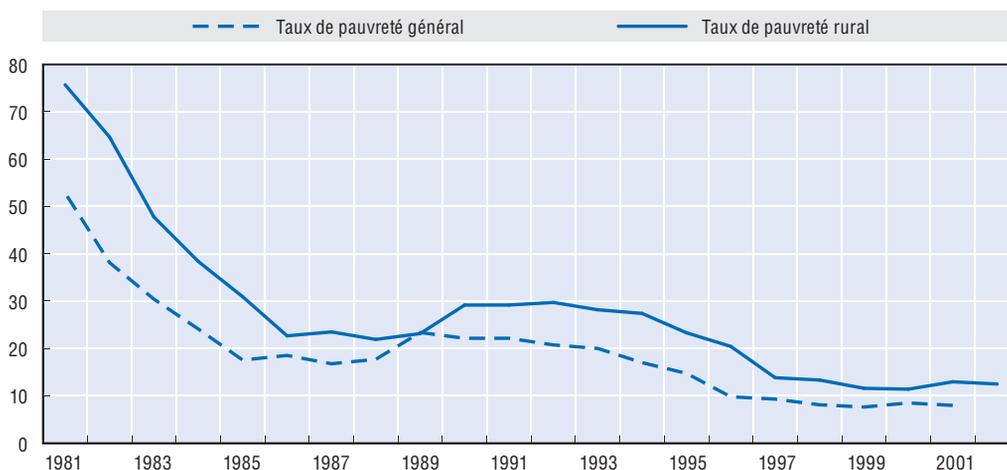
les incitations données aux agriculteurs ont entraîné une poussée de la production et de la productivité, qui ont augmenté respectivement de 7.4 % et 6.6 % par an de 1978 à 1985<sup>2</sup> (Goodhart et Xu, 1996). La montée rapide des revenus agricoles a entraîné un recul spectaculaire de la pauvreté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

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

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

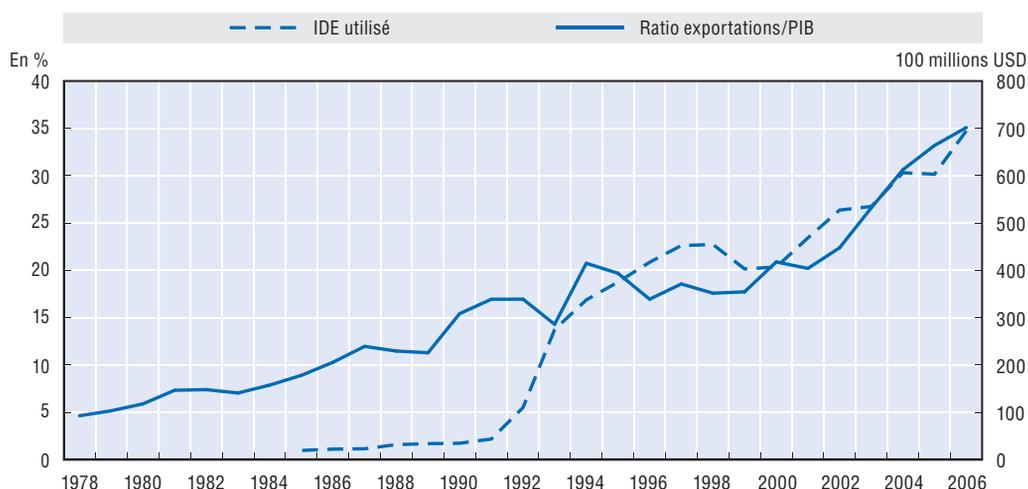
Stimulées par l'exode des travailleurs en dehors de l'agriculture et par leur exemption de la planification centrale, les EBV ont connu un développement spectaculaire et sont en fait devenues le moteur de la croissance générale. Leur production a plus que quadruplé de 1980 à 1985, tandis que leur main-d'œuvre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

Graphique 1.1. Le taux de pauvreté en Chine



Note : Taux conformes à la nouvelle définition chinoise.

Source : Ravaillon et Chen, 2004.

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

Source : China Statistical Yearbook, 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

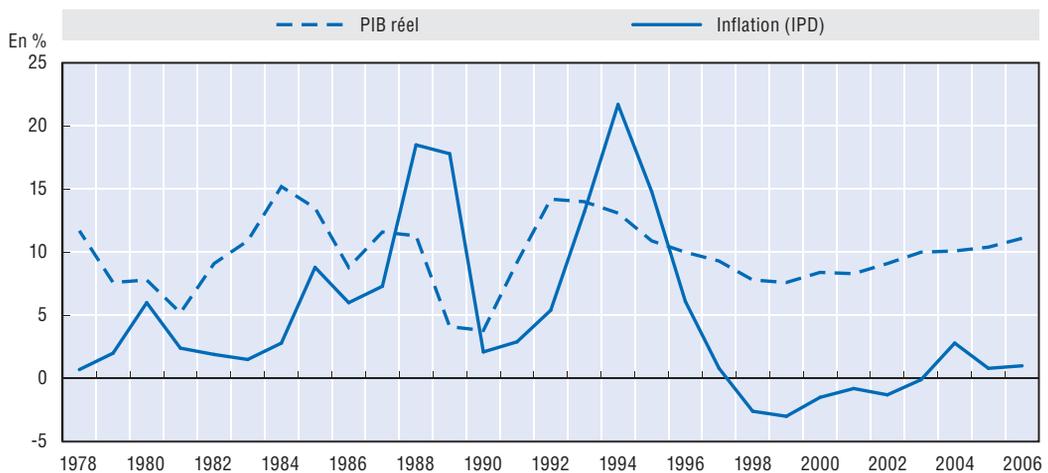
La transformation de la Banque populaire de Chine (BPC) en Banque centrale et la création de quatre banques commerciales publiques (BCP), en 1983, permettaient de réguler la monnaie et le crédit par des techniques de marché, et d'offrir des instruments qui sont très bien parvenus à collecter l'épargne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

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

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

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

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



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

Source : China Statistical Yearbook, 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

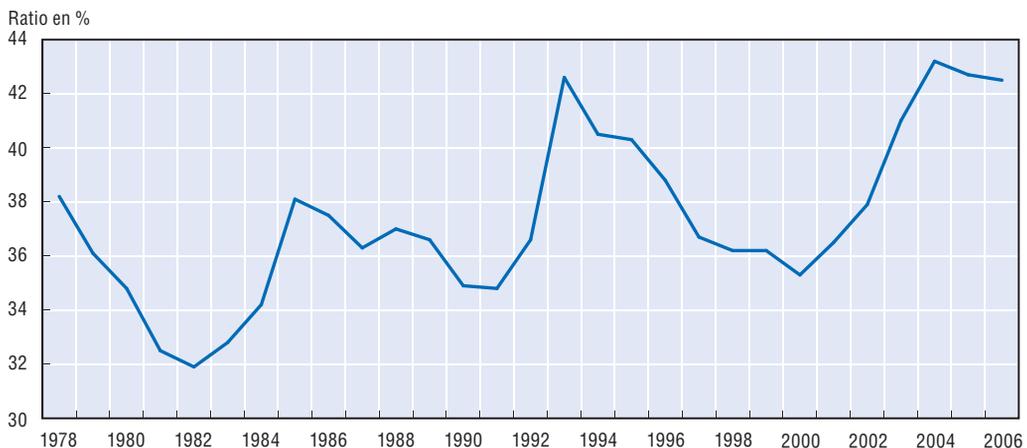
En outre, les performances reflétaient de plus en plus l'insuffisance des incitations à la concurrence ainsi que les faiblesses des entreprises publiques et, dans une moindre

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

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

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

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



Note : Formation brute de capital fixe/PIB.

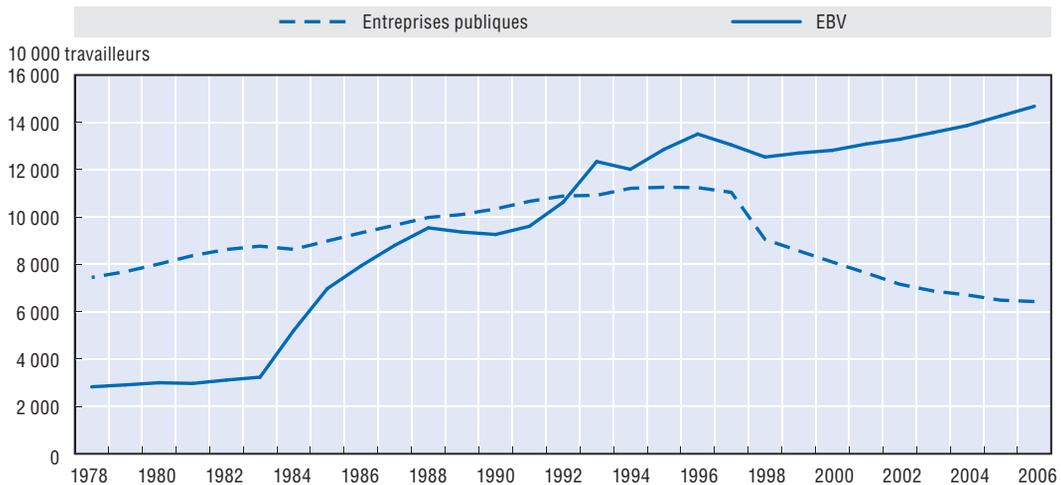
et la croissance est restée remarquablement forte dans la période immédiatement postérieure à la crise asiatique de 1997. Mais on s'est vite aperçu que la performance macroéconomique, en apparence favorable, masquait des déséquilibres marqués et croissants. L'expansion précipitée de 1991-95 a laissé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

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

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

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

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

Graphique 1.5. **L'emploi**

Source : China Statistical Yearbook.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Banque mondiale, 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Source : Banque des règlements internationaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusions

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

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

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

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

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

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

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

## Notes

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

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

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

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

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

## Bibliographie

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

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

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

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

## 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

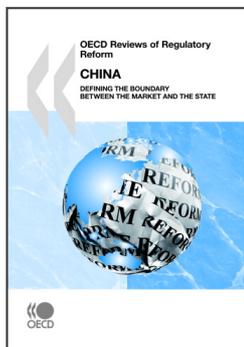
### Liste des tableaux

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), « Les réformes économiques », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009 : Defining the Boundary between the Market and the State*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264059443-3-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).