

Étude économique de la Chine, 2005

Résumé

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

Il reste d'autres défis de taille : fournir un cadre solide pour l'activité du secteur privé; maintenir un environnement macroéconomique stable; réformer le système financier; réduire les inégalités régionales par la réforme des transferts fiscaux.

Le secteur privé, qui est un moteur de la croissance, peut encore être renforcé. La propriété privée s'est étendue, et est aujourd'hui à l'origine de nettement plus de la moitié du PIB et d'une part écrasante des exportations. Les entreprises privées génèrent l'essentiel des nouveaux emplois et améliorent la productivité et la rentabilité de l'économie dans son ensemble. La restructuration du secteur des entreprises d'État engagée par les pouvoirs publics a entraîné des suppressions massives d'emplois. Il reste toutefois encore à restructurer une bonne partie du secteur d'État, et les mesures à prendre pour faciliter ce processus ont été expérimentées

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Chine 2005. Une version préliminaire de cette étude a été préparée par le Département Économique. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, a tenu un séminaire spécial pour discuter cette étude, avec la participation du gouvernement chinois. Elle a été révisée sur la base des délibérations de ce séminaire, et est publiée sous la responsabilité du Secrétaire Général.

Comment expliquer une croissance aussi rapide ?

Comment améliorer encore les perspectives de croissance ?

Comment assurer un environnement macroéconomique stable ?

Quelles réformes pour le système financier ?

Le vieillissement démographique entraînera-t-il un déficit des finances publiques ?

Peut-on envisager de réformer la fiscalité dans le contexte actuel ?

Faut-il réorienter les dépenses publiques ?

Peut-on résorber les disparités de revenus entre les régions ?

Pour plus d'informations

Où nous contacter ?

et sont actuellement mises en pratique à plus grande échelle. La poursuite de la modernisation de l'environnement des entreprises et l'application plus rigoureuse de la législation dans la sphère économique, en particulier les textes relatifs aux droits de propriété intellectuelle, permettraient d'améliorer encore la performance du secteur des entreprises.

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

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

La solidité des finances publiques pourrait permettre l'adoption de réformes de la fiscalité et des dépenses. Grâce à la croissance rapide des recettes et à la maîtrise des dépenses, les finances publiques se trouvent en bonne posture. Une évolution vers une fiscalité moins discriminatoire entre les différentes catégories d'entreprises et d'activités, parallèlement

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

Comment expliquer une croissance aussi rapide ?

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

croissance est le fruit d'une évolution des politiques économiques qui a profondément transformé les entreprises dans le sens d'une plus grande efficacité.

Cette extraordinaire performance est à mettre à l'actif des réformes économiques mises en œuvre par les autorités, qui ouvrent progressivement l'économie aux mécanismes du marché. La mutation s'est amorcée dans le secteur agricole il y a plus de vingt ans, et s'est étendue peu à peu à l'industrie et à de larges pans du secteur des services de telle sorte que, dès l'année 2000, les mesures de contrôle des prix avait été pour l'essentiel démantelées. Parallèlement à la suppression de ces mesures, les autorités chinoises ont innové en mettant en place une loi sur les sociétés qui autorise pour la première fois des particuliers à détenir des sociétés à responsabilité limitée. Le gouvernement applique également avec rigueur tout un éventail de lois sur la concurrence qui visent à unifier le marché interne; quant à l'environnement des entreprises, il s'est encore aiguisé depuis l'autorisation de l'investissement direct étranger dans le pays, l'abaissement des droits de douane, le démantèlement du monopole d'État sur le commerce extérieur et la suppression des taux de change multiples. Cette dynamique de libéralisation de l'économie s'est poursuivie au cours de la présente décennie avec l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a entraîné la normalisation d'un grand nombre de textes législatifs et réglementaires et inauguré de nouvelles réductions des droits de douane. En outre, la constitution a été profondément remaniée en 2004, dans le sens d'un renforcement du rôle du secteur non étatique comme moteur de l'activité économique et le souci de préserver le patrimoine privé du risque de confiscation arbitraire. En 2005, les textes réglementaires qui interdisaient aux sociétés privées d'exercer dans un certain nombre de secteurs d'activité tels que les infrastructures, les services d'utilité publique et les services financiers, ont été abolis. Autant de réformes qui, globalement, ont favorisé l'émergence dans l'économie d'un puissant secteur privé.

Les autorités ont également engagé des réformes d'envergure dans le secteur étatique, qui occupait une place prépondérante dans l'économie au début des années 90. Les entreprises d'État ont été transformées en sociétés dotées d'une structure juridique formelle, dont beaucoup ont été admises à la cote sur les places boursières instituées dans les premières années de la décennie 90. Depuis 1998, les pouvoirs publics mènent avec succès une politique qui consiste à laisser disparaître les petites entreprises non performantes et à restructurer les grandes; dans

les cinq années qui ont suivi, le nombre d'entreprises industrielles contrôlées par l'État a diminué de plus de la moitié. Les contrats de travail ont été assouplis, ce qui a entraîné la suppression de plus de 14 millions d'emplois dans le secteur industriel au cours des cinq années ayant précédé 2003. Ce processus a été facilité par la mise en place de dispositifs d'aide au réemploi et de protection sociale qui ont permis de transférer la charge de l'indemnisation des travailleurs licenciés des entreprises vers l'État. Enfin, en 2003, les autorités ont décidé de rationaliser leurs participations au capital des entreprises d'État en créant une agence chargée de gérer les actifs de l'État et de stimuler la performance de ces entreprises.

Ces réformes ont amélioré les conditions propres à la mobilisation des ressources générées par un taux d'épargne parmi les plus élevés du monde – le taux d'épargne brute s'approche de la moitié du PIB – ce qui a induit un gonflement accéléré du stock de capital, même si ces estimations ne sont qu'approximatives car il n'existe de chiffres officiels ni pour le stock de capital ni pour les estimations en prix constants des composantes de la dépense dans le calcul du PIB, ce qui complique l'interprétation qui peut être faite des tendances économiques. Par ailleurs, l'investissement a contribué à relever le niveau d'équipement par travailleur dans le secteur des entreprises, ce qui a porté l'accroissement annuel de la productivité du travail à 8½ % en 2003. L'investissement a également été un vecteur d'urbanisation de la société, phénomène qui est allé de pair avec un afflux de travailleurs ruraux vers les secteurs manufacturiers et de services. Étant donné la faible productivité des travailleurs du secteur agricole, ce phénomène a considérablement dopé la croissance.

Concomitamment à cet accroissement des actifs physiques, les autorités se sont appliquées à améliorer le niveau de qualification des jeunes. Elles ont ainsi lancé un programme ayant pour objet d'assurer à tous les enfants un minimum de neuf ans d'enseignement, en veillant tout particulièrement depuis quelque temps à ce que toutes les zones rurales soient en mesure d'atteindre cet objectif d'ici 2006. L'enseignement supérieur a été réformé et, dans les cinq ans qui ont précédé l'année 2003, le nombre d'étudiants a été multiplié par 3½, la priorité allant aux disciplines techniques. Ces initiatives ont eu pour effet de rehausser considérablement la qualité moyenne de la main-d'œuvre, le nombre d'années de scolarité des nouveaux arrivants sur le marché du travail étant près de trois fois supérieur à celui des travailleurs parvenus à l'âge de la retraite. Enfin, d'autres

mesures gouvernementales ont libéré le marché du travail urbain, la rémunération des salariés instruits étant tirée vers le haut sous l'influence grandissante de l'économie de marché.

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

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

privées à exercer leur activité dans de nombreux secteurs dont l'accès était auparavant restreint. ■

Comment améliorer encore les perspectives de croissance ?

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

Au-delà du contenu même des lois se pose la question concrète de leur mise en application. Il existe actuellement un corpus assez complet de textes

législatifs et réglementaires relatifs aux droits de propriété intellectuelle, qui a été mis à jour en 2001. La priorité du gouvernement est maintenant d'en assurer le respect. La garantie de la protection de la propriété intellectuelle revêt aussi une importance grandissante pour les entrepreneurs chinois. Échouer sur ce front reviendrait à freiner l'innovation et le développement de nouveaux produits par les entreprises locales. À l'heure actuelle, dans ce domaine comme dans d'autres, il peut être très difficile d'obtenir une décision de justice, et encore davantage de la faire appliquer. Les entreprises étrangères ne sont pas les seules à s'en plaindre; les entrepreneurs chinois qui souhaitent étendre leur activité au-delà des frontières de leur province d'origine estiment en effet être pénalisés par le manque d'objectivité des autorités judiciaires locales lorsqu'elles ont à statuer sur des affaires de violation de secrets commerciaux, de droits de propriété intellectuelle ou d'exécution des contrats en général. La solution pourrait venir de l'adoption d'une série de mesures, par exemple le transfert d'une partie du financement des tribunaux vers l'administration centrale, ou une plus grande spécialisation des tribunaux (en particulier pour ce qui concerne les faillites et la propriété intellectuelle).

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

S'agissant des entreprises d'État cotées, dont le rendement des actifs est comparable à celui des sociétés cotées partout dans le monde, le gouvernement a annoncé qu'il mettrait progressivement fin à la non-cessibilité des actions détenues par l'État et les administrations locales, une initiative qui pourrait faciliter les fusions et acquisitions. ■

Comment assurer un environnement macroéconomique stable ?

Le poids croissant du secteur privé rend d'autant plus impératif le maintien d'un environnement macroéconomique stable, notamment en ce qui concerne les prix. La politique budgétaire a été menée dans un souci de stabilisation. La position budgétaire globale étant saine, il a été possible de mener une gestion contracyclique : il a été décidé de laisser filer les dépenses et les déficits en 1998, lorsque la conjoncture extérieure menaçait de freiner l'expansion économique, et au contraire de réduire les déficits et de modérer les dépenses lorsque les recettes ont largement dépassé les prévisions budgétaires en 2004. On a pourtant observé une forte instabilité de l'inflation au cours de la décennie écoulée, qui a été près de 8 fois supérieure à celle des États-Unis et de 4 fois supérieure à celle de l'Europe occidentale. Le taux annuel d'inflation, mesuré par le déflateur du PIB, est passé de 6 % en 1996 à une légère déflation en 2002, pour rebondir en 2003 et 2004. Il s'est encore établi à 4¼ % au premier semestre de 2005, même si l'indice des prix à la consommation a ralenti dans une plus large mesure au début de l'année 2005 du fait du poids de l'alimentation dans son calcul.

De telles fluctuations donnent à penser que la politique monétaire chinoise n'est pas toujours parvenue à contenir et stabiliser l'inflation. Au contraire, la relative fixité du taux de change vis-à-vis du dollar a exposé l'économie à des poussées inflationnistes ou déflationnistes en fonction des fluctuations du taux de change effectif du dollar. Au cours du cycle actuel, la conjonction d'un gonflement de l'excédent de la balance courante et de l'afflux massif d'investissements directs étrangers a rendu nécessaire l'achat d'actifs libellés en dollars afin de stabiliser le cours de change. Les autorités chinoises ont ainsi été en mesure de stériliser une grande partie de ces entrées de capitaux en modifiant le coefficient de réserve, en procédant à des opérations de marché et en encadrant le crédit pour contenir la croissance des prêts bancaires sans relever les taux d'intérêt. Étant donné

que ces entrées de capitaux ont représenté 12½ % du PIB en 2004 et compte tenu de l'expérience d'autres pays, les ventes de titres de la banque centrale risquent toutefois, à terme, de rompre l'équilibre du portefeuille du secteur privé, en poussant à la hausse les taux d'intérêt. En dépit du strict contrôle des entrées de capitaux, il est probable, face à l'importance des flux commerciaux, que le compte de capital devienne de plus en plus poreux et sensible à pareille hausse des taux d'intérêt, ce qui accentuerait encore la nécessité de la stérilisation. De plus, le recours à des mesures d'encadrement du crédit pour limiter les prêts bancaires va à l'encontre de la politique des autorités qui cherchent à utiliser de plus en plus des instruments du marché pour contrôler les évolutions monétaires. Dans cette optique d'ailleurs, les autorités ont commencé à mettre sur pied des marchés des changes et de produits dérivés qui permettront probablement une redistribution des risques induits par les fluctuations des taux de change. Globalement, une plus grande flexibilité du taux de change permettrait aux autorités de se prémunir contre le risque de nouvelles hausses de l'inflation sur les marchés des produits et des actifs, d'adapter plus aisément la politique monétaire aux priorités nationales et de laisser les forces du marché déterminer dans une plus large mesure les taux d'intérêt bancaires. La réévaluation du yuan et les nouvelles dispositions relatives au régime de change, annoncées en juillet 2005, vont dans ce sens. ■

Quelles réformes pour le système financier?

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

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

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

L'amélioration de l'affectation des capitaux passe également par l'étoffement des marchés de capitaux, qui en est un des vecteurs essentiels. À l'heure

actuelle, ces marchés n'ont qu'un rôle limité, ce qui entraîne une concentration du risque financier dans le secteur bancaire bien plus prononcée que dans les économies de l'OCDE. Les marchés d'actions pourraient être encore développés dans la mesure où la capitalisation boursière, pour ce qui est des valeurs librement négociables, ne représentait en 2004 que quelque 9 % du PIB. En outre, la quasi-totalité des sociétés cotées sont des entreprises d'État, et l'encours des obligations de sociétés équivalait en 2003 à moins de 1 % du PIB. Les marchés d'actions ne peuvent pas jouer leur rôle de régulateur du marché du fait que la majorité des actions émises s'assortissent de clauses restrictives qui, en théorie, limitent leurs possibilités de cession. Les autorités s'emploient à libéraliser le marché, en assouplissant les restrictions qui s'appliquent à la vente des actions détenues par l'État dans des sociétés cotées. Parallèlement, le prix des introductions en bourse reflète davantage les conditions du marché, mais la décision finale quant au choix des sociétés admises à la cote revient toujours au Conseil des Affaires d'État. Il serait envisageable de libéraliser la procédure, sous réserve que soient respectés les critères d'émission et les obligations d'information. Sur le marché des obligations de société, les décisions relatives aux nouvelles émissions sont encore du ressort de l'administration et soumises aux impératifs de la politique industrielle. C'est également un domaine où une procédure plus neutre pourrait être envisagée. Ces réformes permettraient au secteur privé qui se développe actuellement d'accéder plus facilement aux marchés financiers et contribueraient à l'efficacité des marchés, en contribuant à éviter le gaspillage de l'épargne qu'induisent les prêts bancaires non productifs. Qui plus est, l'amélioration de la rentabilité financière bénéficierait à ceux qui épargnent en vue de leur retraite. ■

Le vieillissement démographique entraînera-t-il un déficit des finances publiques ?

Le vieillissement de la population, qui va s'accélérer dans les vingt prochaines années, rend d'autant plus nécessaire une montée en puissance des marchés financiers. Depuis la réforme nationale de 1997, le régime public de pension, qui ne couvre que 14 % de la population active, est un système à deux piliers. Le premier pilier prévoit le versement d'une pension de base à taux uniforme et le second le versement d'une pension proportionnelle aux cotisations, indexée sur le taux des dépôts bancaires. Ce deuxième pilier

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

Peut-on envisager de réformer la fiscalité dans le contexte actuel ?

Les finances publiques se portent bien. La réforme des finances publiques engagée en 1994 a permis un net redressement des recettes publiques, dont une plus forte proportion provient désormais de la fiscalité indirecte plutôt que de la taxation des revenus. La gestion et la transparence des finances publiques se sont améliorées. Les réformes menées à bien ont jeté les bases d'une restauration des dépenses publiques après la crise de la première moitié des années 90 liée à la détérioration de la rentabilité des entreprises d'État. Entre 1994 et 2000, les dépenses publiques ont augmenté de près de 7 points de PIB, mais sont encore inférieures de 13 points à la moyenne pondérée des pays de l'OCDE. Un tel écart est essentiellement dû à la faiblesse des versements au titre de la sécurité sociale et du service de la dette. De fait,

compte non tenu de ces deux grands postes, les dépenses publiques absorbent la même proportion du PIB que dans les pays de la zone OCDE. Plus récemment, ce sont l'accroissement rapide des recettes et la maîtrise rigoureuse des dépenses qui ont permis de ramener le déficit du budget global en dessous de 1 % du PIB et de stabiliser la dette publique aux environs de 23 % du PIB.

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

À moyen terme, il pourrait être envisagé de modifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le système d'imposition, simple, ne comporte que quelques abattements et un taux uniforme pour l'impôt sur le revenu du capital. Aujourd'hui, rares sont les contribuables dont les revenus sont suffisamment élevés pour avoir à payer le taux d'imposition marginal maximum de 45 %, et le taux d'imposition marginal moyen est faible. Compte tenu de la croissance rapide des revenus, la situation pourrait évoluer si les abattements et les seuils d'imposition sont maintenus sans aucune indexation sur l'évolution des salaires et des prix, comme cela a été le cas depuis 1980. Les autorités donneraient un signal fort de leur intention

de continuer à soutenir l'activité entrepreneuriale du secteur privé en abaissant les taux d'imposition marginaux supérieurs sur les revenus, une mesure qui serait peu coûteuse en termes de recettes et qui aurait l'avantage d'aligner la Chine sur un certain nombre d'autres pays en transition qui considèrent qu'un faible taux d'imposition encourage les contribuables à déclarer leurs revenus et stimule l'activité économique. Le relèvement des seuils d'imposition aurait par ailleurs un caractère égalitaire. ■

Faut-il réorienter les dépenses publiques ?

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

Peut-on résorber les disparités de revenus entre les régions ?

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

Les migrations seront un vecteur d'urbanisation qu'il faudra gérer avec soin. À l'heure actuelle en Chine, les villes sont de taille plus homogène que dans d'autres économies. Dans les grandes villes, des gains de productivité considérables sont possibles, et de récents rapports du gouvernement ont mis en avant les avantages que pourrait apporter la création de trois grands pôles urbains, et des projets d'urbanisation linéaire le long des côtes et des grands fleuves. Toutefois, la politique relative au patrimoine foncier semble privilégier un aménagement relativement extensif des villes, les grandes municipalités et les villes conservant pour elles l'essentiel du produit de la vente des baux fonciers, ce qui a contraint le gouvernement central à contenir le développement excessif des centres urbains en cette période de forte conjoncture. Le mouvement de privatisation au cours de la décennie écoulée a donné naissance à un marché du logement résidentiel, qui se caractérise par un taux d'occupation par le propriétaire de près de 70 % dans les zones urbaines. Cependant, la courte durée des baux

commerciaux et résidentiels (respectivement de 40 et 70 ans) peut agir comme un frein à l'aménagement foncier du fait qu'à l'expiration des baux, la propriété des terres revient à l'État. En 2003, une nouvelle loi a donné aux agriculteurs le droit d'obtenir un bail de 30 ans sur leurs terres, mais elle n'est pas encore pleinement appliquée. En outre, les terres données à bail peuvent être redistribuées si la taille de la famille vient à changer. Un prolongement des baux pourrait favoriser un aménagement foncier plus rationnel.

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

Peut-on améliorer la qualité de l'environnement ?

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

équipées de systèmes de dépollution et le niveau de la pollution, de l'air comme de l'eau, reste élevé. Ce sera surtout grâce à la mise en application de la législation par les bureaux locaux de l'environnement qu'il sera possible de continuer d'améliorer la qualité de l'air (effort pour la collectivité dont le coût estimé se situe entre 3 % et 8 % du PIB) et de surveiller de près le niveau des émissions de substances polluantes des principaux sites. ■

Le développement peut-il être durable ?

L'infléchissement marqué des politiques économiques au cours des deux dernières décennies s'est soldé par une longue période d'expansion économique soutenue. Le revenu national a doublé tous les huit ans, ce dont atteste la nette réduction des taux de pauvreté. De fait, selon certaines sources, la réduction de la pauvreté absolue dans le monde entre 1980 et 2000 est intervenue pour plus de la moitié en Chine. À l'autre extrémité de la fourchette, le revenu moyen dans les principales zones côtières suit une trajectoire compa-

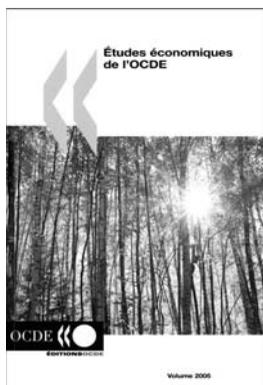
nable à celle des pays d'Asie de l'Est il y a une génération. L'économie se trouve face à d'énormes défis, dont le vieillissement démographique n'est pas le moindre, mais l'évolution des politiques économiques, pour ce qui concerne notamment l'affectation des capitaux, la mobilité de la main-d'œuvre, l'urbanisation et la mise en place d'un cadre plus favorable au développement du secteur privé, devrait permettre de maintenir cette dynamique de développement. ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette *Étude* peuvent être obtenues auprès de :
Richard Herd, tél. : (33-1) 45 24 87 00
(e-mail : richard.herd@oecd.org),
Sean Dougherty, tél. : (33-1) 45 24 82 91
(e-mail : sean.dougherty@oecd.org) ou
Margit Molnar, tél. (33-1) 45 24 89 49
(e-mail : margit.molnar@oecd.org).

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oedelibrairie.org.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**

www.oedelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm