

# Dépenses publiques de la Chine : les enjeux

**Quelle est l'ampleur des dépenses publiques ?**

**Comment améliorer l'allocation des dépenses ?**

**Quelles mesures sont prises pour accroître l'efficacité des dépenses ?**

**Quels problèmes se posent aux niveaux inférieurs d'administration ?**

**Que faire pour y remédier ?**

**Pour de plus amples informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

## Introduction

La transition de la Chine d'une économie planifiée à une économie de marché entraîne de profondes transformations de ses politiques de dépenses publiques. Beaucoup a été fait pour porter les dépenses d'infrastructure à un niveau plus conforme aux besoins de développement du pays et pour moderniser les mécanismes de planification budgétaire et d'exécution du budget. Néanmoins, d'importants défis restent à relever.

Les institutions et les dispositifs régissant la politique de dépenses publiques de la Chine ont considérablement évolué depuis l'époque de la planification centralisée mais conservent d'importants vestiges de cette période. Si la distinction entre les dépenses effectuées par l'État et celles des entreprises, d'autres organisations et des particuliers s'est progressivement affirmée au fil du temps, la frontière demeure encore assez floue. De plus, les compétences concernant l'exécution des dépenses publiques sont toujours très décentralisées, tandis que les décisions fondamentales sur les modalités d'allocation et de financement des dépenses sont fortement centralisées.

Cette adaptation incomplète des dispositifs est la source de bon nombre des problèmes actuels de la Chine en matière de dépenses publiques. La transparence, l'obligation de rendre des comptes, la contrôlabilité et l'efficacité globale dans ce domaine sont fortement compromises du fait qu'un volume considérable de dépenses que l'État contrôle ou dont il est responsable ne figurent pas dans le budget officiel. La décentralisation inégale des compétences concernant les dépenses et des ressources nécessaires pour les financer s'est traduite par de fortes disparités de dépense par habitant entre régions et entre les villes et les campagnes, et a engendré des incitations à dépenser préjudiciables parmi les administrations locales. Ces dysfonctionnements ont aussi limité le montant des ressources que les pouvoirs publics ont pu consacrer à des besoins sociaux fondamentaux comme l'éducation et la santé. Les autorités s'emploient activement à résoudre ces problèmes et ont obtenu des avancées significatives, mais beaucoup reste à faire.

Ces défis et les efforts déployés pour les relever sont analysés dans la publication de l'OCDE intitulée *Les dépenses publiques en Chine : vers plus d'efficacité et d'équité*, qui fait l'objet de la présente Synthèse. ■

## Quelle est l'ampleur des dépenses publiques ?

Le total des dépenses publiques officielles a représenté 27 % du produit intérieur brut (PIB) en 2004, mais il s'agit sans doute là d'une sous-estimation : une valeur supérieure à 30 % du PIB serait plus plausible. Les dépenses officielles comportent deux composantes : les *dépenses budgétaires* – dépenses inscrites dans les budgets officiels de tous les niveaux d'administration –, qui atteignaient 20.3 % du PIB ; les comptes extrabudgétaires, principalement à l'échelon infranational, utilisés pour les paiements au titre de la sécurité sociale, et pour divers autres opérations. Ces deux sous-catégories ont représenté respectivement 3.3 % et 3.4 % du PIB en 2004.

Toutefois, il existe une grande quantité de dépenses *hors budget* effectuées par les administrations infranationales, qui ne sont pas officiellement comptabilisées ou sanctionnées mais qui pourraient atteindre 4 % du PIB, selon des estimations de chercheurs. Tandis que ces dépenses ne peuvent pas être estimées avec précision, il est très probable qu'elles portent les dépenses effectives de la Chine à plus de 30 % du PIB, niveau encore inférieur à celui de la plupart des pays de l'OCDE. Depuis que ces estimations ont été réalisées, le PIB a augmenté en fonction des résultats du recensement économique. Tous les chiffres présentés dans ce rapport indiquent les dépenses en proportion du PIB non révisé, mais si la comparaison était établie par rapport aux estimations actuelles du PIB, les dépenses officielles totales se monteraient à 23 % du PIB et les dépenses totales à l'inclusion des dépenses hors budget seraient vraisemblablement supérieures à 26 % du PIB révisé.

Conformément aux pratiques en vigueur dans la plupart des autres pays, les comptes publics n'englobent pas le passif éventuel ni les dépenses fiscales. Dans le cas de la Chine, le passif éventuel découle principalement du fait que l'État se porte de fait garant des prêts consentis par les banques. Si toutes les créances douteuses qui ne sont pas couvertes par les banques elles-mêmes ou par des cessions d'actifs sont finalement prises en charge par l'État, les paiements d'intérêts des administrations publiques augmenteront considérablement. Les *dépenses fiscales*, notamment le manque à gagner lié aux exonérations et à d'autres préférences fiscales accordées aux entreprises étrangères opérant en Chine, atteignent aussi un montant élevé. ■

## Comment améliorer l'allocation des dépenses ?

Une grande partie de la dépense publique sert à financer l'investissement, qui a bénéficié de crédits pour un montant total de 9 % du PIB en 2002. Ce pourcentage dépasse celui de presque tous les pays de l'OCDE et de la plupart des autres grands pays en développement. De plus, une proportion relativement élevée des dépenses, soit près d'un cinquième des dépenses budgétaires au sens strict, est destinée à l'administration publique, la plupart de ces ressources étant dépensées par les administrations infranationales. L'investissement et la dépense publique ont l'un et l'autre augmenté en proportion des dépenses publiques totales au cours de la décennie écoulée.

En revanche, une fraction relativement faible des dépenses est consacrée aux besoins fondamentaux dans le domaine du bien-être social et du développement humain, notamment au titre de l'éducation, de la santé, de la science et de la sécurité sociale. Du reste, la part des dépenses totales allouée à l'éducation, à la santé et à la science, a diminué au cours de la décennie écoulée. Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses publiques pour l'éducation et la santé sont très inférieures à celles de presque tous les pays de l'OCDE mais aussi à celles de la

plupart des pays en développement comparables, tandis que les dépenses privées dans ces secteurs sont parmi les plus élevées au monde (graphique 1).

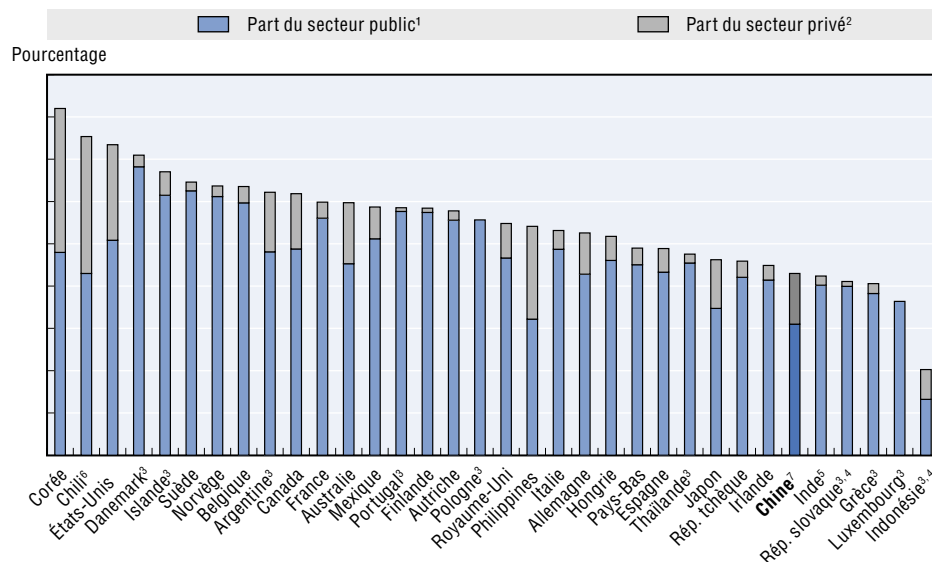
Le niveau d'instruction et l'état sanitaire supportent assez bien la comparaison avec d'autres pays ayant atteint un stade de développement comparable. Toutefois, la faiblesse des dépenses publiques au titre de l'éducation et de la santé a abouti à des disparités généralisées dans ces secteurs, les zones urbaines et les provinces côtières dépensant beaucoup plus que les zones rurales et de nombreuses provinces du centre et de l'ouest du pays. Il en résulte des écarts de résultats très prononcés : le taux d'alphabétisation, la durée de la scolarité et l'espérance de vie sont beaucoup plus bas dans les campagnes que dans les villes. Le système de santé subit des tensions de plus en plus fortes et, selon certains rapports, il est proche d'un état de crise. ■

### Quelles mesures sont prises pour accroître l'efficacité des dépenses ?

L'existence de multiples niveaux d'administration rend très difficile le contrôle des dépenses totales. Le fait qu'un volume considérable de dépenses ne transite pas par le budget officiel amoindrit fortement la transparence des dépenses publiques, rend beaucoup plus complexe la mise en œuvre d'une gestion efficace et d'une obligation de rendre des comptes dans ce domaine, et fait qu'il est difficile de contrôler correctement la dépense publique. À vrai dire, les passifs éventuels et les dépenses hors budget des administrations infranationales sont sans doute les plus grandes sources d'incertitude entourant les perspectives de dépenses.

Graphique 1.

### DÉPENSES D'ÉDUCATION PUBLIQUES ET PRIVÉES EN POURCENTAGE DU PIB DANS CERTAINS PAYS, EN 2001



1. Y compris les aides publiques aux ménages attribuables à des établissements d'enseignement. Y compris les dépenses directes de sources internationales en faveur des établissements d'enseignement.
2. Net des aides publiques attribuables aux établissements d'enseignement.
3. Les aides publiques aux ménages ne sont pas comptabilisées dans les dépenses publiques, mais dans les dépenses privées.
4. Année de référence 1999.
5. Les dépenses directes de sources internationales en faveur des établissements d'enseignement dépassent 1.5 pour cent des dépenses publiques totales.
6. Année de référence 2002.
7. Y compris les dépenses budgétaires *stricto sensu* et les dépenses extrabudgétaires liées à l'éducation.

Source : OCDE (2006).

Les autorités reconnaissent que pour une utilisation efficace des deniers publics il faut moderniser et améliorer la planification et l'exécution du budget, le contrôle et la prestation des services. En particulier, depuis la fin des années 90, elles s'emploient à intégrer dans le budget régulier les opérations de dépenses justifiées qui ont été effectuées dans le cadre de comptes extrabudgétaires ou hors budget. Des efforts énergiques sont également déployés pour supprimer les fonds et surtaxes hors budget non autorisés, surtout en ce qui concerne les autorités locales des zones rurales.

De nouvelles réformes sont engagées pour améliorer les systèmes et procédures budgétaires, traditionnellement fragmentés. En particulier, un compte du Trésor unique va remplacer l'ancien système dans lequel différents départements administratifs avaient souvent compétence pour collecter et dépenser certaines recettes. Des réformes sont également en cours en vue d'établir un cadre budgétaire pluriannuel et de produire des budgets séparés et plus intégrés pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement. Ces efforts contribueront à accroître la cohérence des dépenses au fil du temps et permettront de mieux tenir compte des conséquences du financement par dette.

Les autorités s'emploient aussi à réformer les unités de services publics (USP), au nombre de près de 1.3 million, qui comprennent les hôpitaux publics, les services d'éducation, les stations météorologiques, les services culturels et un large éventail d'autres institutions. Les USP effectuent une grande partie des dépenses publiques mais sont soumises à des directives souvent imprécises et n'ont qu'une faible obligation de rendre des comptes.

Des réformes sont mises en œuvre pour réviser le système traditionnel d'évaluation des performances des fonctionnaires aux niveaux inférieurs d'administration, de façon à mieux tenir compte de la réalisation des priorités gouvernementales. On s'efforce aussi de mettre en place des systèmes améliorés afin d'évaluer les résultats des dépenses (et non pas simplement de vérifier si les fonds sont dépensés conformément aux décisions budgétaires). De remarquables progrès ont été également accomplis en ce qui concerne le recours à des appels d'offres ouverts et concurrentiels dans les marchés publics : en 2003, près des deux tiers des achats publics faisaient l'objet de différentes formes d'appels d'offres ouverts.

Si importantes que soient ces initiatives, pour la plupart elle se trouvent encore à un stade assez précoce et s'avèrent insuffisantes, en particulier aux niveaux inférieurs d'administration. En outre, de sérieuses lacunes doivent être comblées. Ainsi, le pouvoir de décision pour les dépenses d'équipement, de personnel et de fonctionnement, appartient à trois organismes différents et le budget d'équipement n'est pas ancré dans un cadre de moyen terme.

Les dépenses pourraient se révéler plus efficaces pour atteindre les objectifs de développement, notamment la réduction à terme des fortes disparités de niveau de vie entre les provinces et entre les villes et les campagnes, si l'on augmentait les crédits en faveur de l'éducation et de la santé. De fait, le gouvernement s'est depuis longtemps fixé pour objectif de porter le budget de l'éducation à 4 % du PIB, contre un peu plus de 3 % à l'heure actuelle.

Il faut également augmenter les dépenses publiques de santé, en particulier dans les zones rurales, pour répondre aux menaces potentielles d'épidémies. Une grande partie de l'accroissement des dépenses requis à cet effet pourrait probablement être obtenu en redéployant certains des crédits engagés dans l'administration publique et l'investissement, où les données disponibles révèlent d'importantes sources de gaspillage et d'inefficience. Ainsi, une enquête de la Cour des comptes réalisée en 2004 a fait apparaître que la moitié seulement des projets d'infrastructure bénéficiant d'un financement par des obligations de l'administration centrale étaient conformes aux normes gouvernementales. De plus, comme indiqué ci après, la gestion par les administrations infranationales présente de sérieuses inefficiences. ■

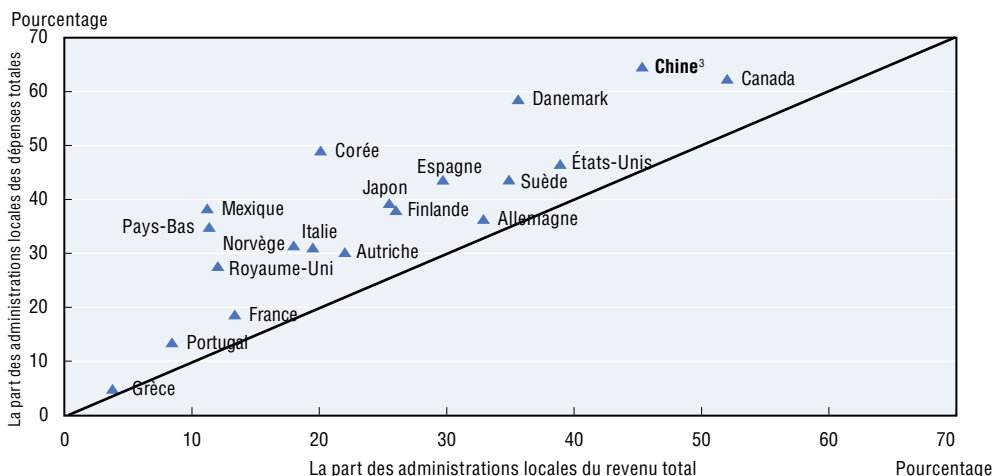
### Quels problèmes se posent aux niveaux inférieurs d'administration ?

En ce qui concerne l'exécution des dépenses et la collecte des recettes, le système budgétaire est l'un des plus décentralisés au monde (graphique 2). Toutefois, la décentralisation des dépenses est très inégale suivant les régions, ce qui a entraîné de sérieux problèmes du point de vue des dépenses publiques globales. De surcroît, tandis que l'administration des dépenses et des impôts est confiée aux provinces et aux niveaux inférieurs d'administration, les autorités locales sont soumises à un contrôle central étroit de leurs dépenses et n'ont guère de pouvoirs discrétionnaires en matière d'imposition.

Les administrations infranationales à l'échelon de la province, de la préfecture, du district, du canton et du village effectuent la plus grande partie des dépenses publiques. Elles sont responsables au premier chef pour l'éducation, la santé, la protection sociale et les infrastructures. Les recettes sont également très décentralisées, mais moins que les dépenses. De plus, alors qu'elles sont chargées d'effectuer la plupart des dépenses, les administrations infranationales n'ont pratiquement aucun contrôle sur les taux des impôts locaux ou sur l'assiette d'imposition. Elles sont en outre soumises à de strictes directives de

### Graphique 2.

#### DÉPENSES ET RECETTES PUBLIQUES : LA PART DES ADMINISTRATIONS LOCALES<sup>1</sup> 2003<sup>2</sup>



1. Les dépenses de sécurité sociale ne sont pas comptabilisées dans les dépenses locales mais figurent dans les chiffres des dépenses totales.
2. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon, 2002 pour le Danemark, la Corée et le Mexique.
3. Les données pour la Chine comprennent les dépenses budgétaires au sens strict et les comptes extrabudgétaires ainsi que les émissions obligataires de l'administration centrale pour le compte des collectivités locales.

Source : OCDE (2006).

l'administration centrale concernant leurs dépenses et se sont vu imposer de plus en plus de tâches sans crédits correspondants, notamment la prise en charge de la restructuration des entreprises publiques locales et les aides aux travailleurs licenciés par ces entreprises.

Ce décalage entre les responsabilités en matière de dépenses et les recettes disponibles a nécessité un vaste système de transferts, de l'administration centrale aux provinces et, dans chaque province, des échelons supérieurs aux échelons inférieurs d'administration. Au fil du temps, ces transferts ont augmenté considérablement : à l'heure actuelle, les transferts de l'administration centrale représentent 53 % du total de ses dépenses budgétaires au sens strict. Près de la moitié des provinces dépendent des transferts centraux pour un tiers ou plus de leurs ressources budgétaires totales. Le système de transferts est devenu extrêmement complexe, et l'on compte plus d'une douzaine de catégories de transferts pour la seule administration centrale. Ils sont déterminés par une série de critères, notamment le montant des impôts levés par les provinces, et ne reflètent au mieux que partiellement les besoins réels.

En fin de compte, un grand nombre d'administrations infranationales sont confrontées à une grave insuffisance de leurs recettes budgétaires par rapport à leurs besoins de dépenses. Nombre d'administrations de districts et de cantons ont tout juste les moyens de payer leurs fonctionnaires, et ne peuvent évidemment pas financer correctement l'éducation, la santé ou d'autres secteurs clés. Les déficits les plus criants apparaissent dans les provinces intérieures les plus pauvres et, au sein des provinces, dans les districts (principalement ruraux) et dans les cantons. De fait, comme le Programme de développement occidental mis en œuvre par l'administration centrale a réduit quelque peu les déficits de financement dans les provinces occidentales, ce sont désormais les provinces centrales qui apparaissent confrontées aux problèmes les plus aigus.

L'écart entre les besoins de dépenses et les ressources disponibles est une cause majeure des fortes disparités des dépenses pour l'éducation, la santé et d'autres besoins sociaux entre les provinces les plus pauvres de l'intérieur et les provinces côtières les plus favorisées, mais aussi entre les villes et les campagnes. Ce déficit de ressources explique aussi pour une large part le niveau relativement faible des dépenses publiques totales en faveur de l'éducation et de la santé. Les tensions induites par les déficits de financement ont aussi favorisé l'accumulation d'une importante dette publique illégale au niveau infranational et le recours aux dépenses hors budget.

L'insuffisance des crédits de l'administration centrale n'est pas le seul facteur en cause. On constate de graves distorsions de la répartition des recettes et des transferts au sein des provinces, qui ont une liberté presque totale dans ce domaine. Certaines provinces se montrent assez efficaces pour distribuer ces crédits en fonction des besoins, mais dans d'autres cas l'administration provinciale conserve les fonds à ses propres fins et ne fournit pas assez de ressources aux échelons inférieurs.

En outre, la gestion pratiquée par les administrations infranationales présente de graves inefficiences, dues notamment à un nombre excessif de strates hiérarchiques. De surcroît, étant donné les critères selon lesquels ils sont évalués

par leurs supérieurs, les fonctionnaires locaux consacrent les ressources à des projets à forte visibilité, aux dépens de secteurs plus « discrets » comme l'éducation et la santé, où les rendements sont moins visibles mais peuvent être bien plus élevés dans le long terme. ■

### Que faire pour y remédier ?

Une réforme complète des relations budgétaires entre les niveaux d'administration est indispensable pour résoudre les problèmes des dépenses publiques en Chine. La première des priorités est d'aligner les ressources budgétaires des administrations infranationales sur leurs besoins de dépenses effectifs.

Un accroissement de la part des impôts revenant aux administrations infranationales n'est pas de nature à résoudre le problème, pas plus qu'un transfert de compétences en matière de dépenses vers l'administration centrale. Étant donné les grandes disparités de revenu par habitant entre provinces et à l'intérieur d'une même province, un partage accru des recettes fiscales avec les administrations infranationales ne ferait qu'amplifier les écarts de ressources. Un élargissement des compétences de l'administration centrale en matière de dépenses pourrait se solder par des dépenses moins efficaces si les conditions locales étaient moins bien prises en compte.

Il est donc crucial de réformer le système de transferts interadministrations. Les formules d'allocation des transferts doivent être révisées pour mieux refléter les besoins budgétaires effectifs. Les mandats de l'administration centrale qui impliquent des dépenses supplémentaires par les administrations infranationales devraient être dûment inclus dans les déclarations budgétaires et s'accompagner de transferts ou d'autres recettes additionnelles.

Il faut également prendre des mesures pour faire en sorte que les administrations infranationales utilisent plus efficacement leurs ressources. Ainsi, du moins dans certaines provinces, il apparaît justifié de contourner l'échelon de la préfecture pour allouer les recettes, et du reste plusieurs provinces ont déjà pris cette décision. Les administrations infranationales doivent être assujetties à des lignes directrices claires sur les modalités du partage de leurs recettes budgétaires avec les niveaux inférieurs en fonction des besoins. Elles doivent aussi être plus redevables de l'utilisation de leurs fonds. À cet effet, il serait très utile d'établir des étalons et des indicateurs clés de l'efficacité des mesures de dépenses, qui pourraient être utilisés pour comparer les performances à l'intérieur d'une même province et entre les provinces.

En résumé, le gouvernement de la Chine est bien conscient de la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de réformer les relations budgétaires interadministrations, et il a pris d'importantes initiatives dans ces domaines. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour offrir des services publics appropriés à cette économie en expansion rapide. ■

### Pour de plus amples informations

Pour tout renseignement complémentaire sur la publication *Les dépenses publiques en Chine : vers plus d'efficacité et d'équité*, prendre contact avec Margit Molnar, mél. : [margit.molnar@oecd.org](mailto:margit.molnar@oecd.org), tél. : +33 1 45 24 89 49.

## Références

OCDE (2006), **Les dépenses publiques en Chine : vers plus d'efficacité et d'équité**, ISBN : 92-64-01371-7, 30 €, 145 p.

OCDE (2005), **Études économiques de l'OCDE : Chine**, ISBN : 92-64-01182-X, 42 €, 206 p.

OCDE (2005), **La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine**, ISBN : 92-64-00842-X, 59 €, 574 p.

OCDE (2002), **La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure**, ISBN : 92-64-19707-9, 130 €, 816 p.

Banque mondiale (2002), **China – National Development and Sub-National Finance – A Review of Provincial Expenditures**, Banque mondiale, Rapport n° 22951 – CHA.

M. Molnar (2005), **The Challenges Facing Public Spending Policy**, BOFIT China Review n° 2, Banque de Finlande, Helsinki.

Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam et Robert Price (2004), **Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries**, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380.

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### 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](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### 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](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### ÉTATS-UNIS

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

### 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](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://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](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecdmexico.org.mx](http://www.oecdmexico.org.mx)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.