

Finances publiques et cohésion sociale en Chine

par Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE

Pékin, 19-20 March 2006

Avant de passer en revue quelques-unes des questions soulevées par les économistes de l'OCDE concernant les dépenses publiques en Chine, je souhaiterais replacer le débat dans un contexte plus large, applicable à l'ensemble des économies, qu'elles soient développées, émergentes ou en développement.

Lors de précédentes interventions dans le cadre de ce Forum, j'ai eu l'occasion de décrire la mission essentielle des gouvernements et de l'assimiler à la quête du juste équilibre au sein d'un paradigme triangulaire qui détermine le progrès économique et social.

Ce paradigme s'articule autour des trois éléments que sont la croissance économique, l'harmonie sociale (autrement dit la cohésion sociale) et la bonne gouvernance. Une bonne gouvernance garantit l'existence de conditions propres à optimiser la croissance économique grâce à l'interaction des forces du marché ... biens, services, marchés du travail et marchés financiers.

Pour parvenir au juste équilibre, la croissance seule ne suffit pas. Il doit y avoir un transfert effectif des fruits de la croissance vers la société dans son ensemble de façon à préserver l'équilibre et à permettre aux sociétés d'aller de l'avant dans le respect des principes d'efficacité et d'équité. C'est là que la question du volume et de la qualité des dépenses publiques prend toute son importance, un sujet sur lequel je reviendrai dans un instant.

On mesure trop souvent la réussite des sociétés à l'aune de la croissance économique ou du produit intérieur brut (PIB) par habitant. Certes, ces données chiffrées ne doivent pas être négligées, mais elles ne nous renseignent guère sur l'équilibre au sein du paradigme dont je viens de parler.

J'ai l'habitude de recourir à l'image du funambule et de son balancier. Lorsque le funambule est en équilibre, il avance. Lorsqu'il perd l'équilibre, il se démène pour rester debout et, s'il n'y parvient pas, finit par tomber.

Nos gouvernements se trouvent dans la position de ce funambule. Une croissance trop forte qui pèse d'un côté du balancier sans être équilibrée à l'autre extrémité par suffisamment d'harmonie ou de cohésion sociale peut ralentir, voire carrément arrêter, le progrès social. De même, compromettre la croissance économique en étouffant les forces du marché pour satisfaire des revendications sociales irréalistes à l'aide de dépenses publiques excessives financées par un impôt ou un endettement public élevé, peut aboutir à un résultat semblable. Nous voyons des exemples de ces deux phénomènes aussi bien dans la zone de l'OCDE qu'en dehors. Dans certains cas, la croissance est au rendez-vous, mais la fossé se creuse entre les nantis et les laissés pour compte. Dans d'autres, la croissance économique demeure bien en deçà de son potentiel et le chômage est trop élevé.

Je reviens donc à mon argument selon lequel le défi pour les gouvernements consiste à trouver le juste équilibre et à le maintenir afin d'assurer un progrès continu, en relevant le niveau et la qualité de vie tout en évitant révolutions et conflits ou, dans les démocraties, une défaite aux prochaines élections.

Face aux critiques que suscite généralement le choix du PIB en tant que variable représentative du progrès social, l'OCDE a entrepris d'importants travaux pour tenter de mesurer le progrès social en fonction de tous les paramètres sur lesquels repose ce délicat équilibre. Quels résultats obtiennent vraiment les sociétés en matière de développement durable, dans les trois dimensions qui le définissent, à savoir l'économie, l'harmonie sociale et l'environnement ? Une conférence internationale se tiendra d'ailleurs d'ici quelques jours en Italie sur ce thème.

Venons-en maintenant aux politiques de dépenses publiques en général, et aux dépenses publiques de la Chine en particulier.

Les politiques de dépenses publiques soulèvent globalement trois séries d'interrogations.

Premièrement, il importe de déterminer si le niveau des dépenses publiques est adapté à la situation économique d'un pays. L'ampleur des dépenses est-elle viable et maîtrisable, ou bien met-elle en danger la stabilité économique ? Plusieurs considérations importantes s'imposent à cet égard. Rappelons-nous par exemple que dans de nombreux pays, y compris le mien, l'endettement public s'est considérablement alourdi en proportion du PIB lorsqu'il s'est agi de mettre en place les infrastructures de base (voies ferrées, canaux, installations portuaires et réseau routier, etc.) qui allaient se traduire ultérieurement par d'immenses progrès en termes de développement économique global et d'amélioration de la productivité.

Deuxièmement, et l'on reparle ici de cohésion sociale, il faut savoir si les deniers publics sont utilisés de façon optimale par rapport aux objectifs sociaux et économiques. Existe-t-il d'autres solutions, telles que l'instauration d'un cadre réglementaire efficace dans un domaine ou un secteur donné, de nature à attirer les capitaux du secteur privé ? Un partenariat public-privé pourrait-il être efficace, même pour la mise en place d'infrastructures de base ? Je dirais qu'il y a aujourd'hui un éventail beaucoup plus large d'options de financement créatives que ce n'était le cas il y a un siècle, sans doute du fait du caractère de plus en plus élaboré des montages et des instruments financiers.

Prenons l'exemple de l'extraordinaire pont de Millau sur le Tarn, en France, dont le financement par le secteur privé est allé de pair avec l'octroi d'une concession d'exploitation et de péage pour un nombre d'années donné à l'issue desquelles la propriété de l'ouvrage reviendra à l'État. Ce n'est qu'une illustration de mon propos, mais il y a à mon avis de multiples pistes à explorer.

Le troisième aspect concerne l'efficacité technique des dépenses publiques, domaine auquel l'OCDE a consacré de nombreux travaux. C'est là qu'interviennent les questions de gestion du secteur public, y compris le processus d'élaboration du budget, le suivi de son exécution et les méthodes d'évaluation.

Ce sont autant d'éléments qui permettent d'évaluer la qualité des dépenses publiques, une question de première importance pour l'ensemble des gouvernements et des économies.

Passons maintenant en revue quelques-unes des principales conclusions de l'OCDE concernant les dépenses publiques en Chine.

Des études que nous avons réalisées, il ressort que les politiques menées en Chine sont le reflet d'une transformation encore inachevée entre un régime de planification centrale et une approche ciblée plus limitée, caractéristique des économies de marché. Mener à son terme cette transformation est un véritable défi. Voyons à ce propos quelques exemples :

Tel qu'il est perçu, le niveau des dépenses publiques ne semblent pas excessif, mais un volant important de dépenses extrabudgétaires relève du contrôle direct des instances gouvernementales ou au moins de sa sphère d'influence, ce qui est contraire au principe de transparence. Dans les économies de marché, ces dépenses seraient à la charge du secteur privé ou feraient l'objet de lignes budgétaires dédiées. Il ne s'agit peut-être pas à proprement parler d'une question d'harmonie sociale, si ce n'est que le public doit être en mesure d'avoir une idée exacte de la situation.

La deuxième difficulté vient de la croissance extraordinairement rapide de la Chine, qui a porté la part des dépenses dans le PIB à un niveau nettement supérieur à ce qu'il était au milieu des années 90. Selon les analyses réalisées par l'OCDE, un ralentissement des dépenses publiques serait envisageable même s'il faut tenir compte d'un montant élevé d'engagements conditionnels, du fait notamment de l'ampleur des créances non productives détenues par les banques.

D'autres aspects des dépenses publiques ont une incidence sur la cohésion sociale, en particulier la gestion horizontale de l'affectation des fonds publics.

Ce mode d'affectation des crédits ne semble pas correspondre aux besoins et aux priorités de développement de la Chine.

Au vu des normes internationales, il semble que davantage de ressources devraient être consacrées à des services sociaux

essentiels tels que l'éducation, la santé ou la science et la technologie.

Sans entrer dans le détail de l'étude menée par l'OCDE, il serait souhaitable que l'orientation suivie consiste à valoriser le capital humain, ce qui aurait pour effet de rehausser le niveau d'instruction, les compétences, les revenus et la qualité de la vie, plutôt que le capital physique, autour duquel les opportunités d'engagement du secteur privé ne manquent pas. C'est un élément qui revêt une importance toute particulière pour la Chine dans l'action qu'elle souhaite mener pour résorber les inégalités entre riches et pauvres.

Nous n'ignorons pas que ces inégalités résultent pour l'essentiel des disparités qui existent entre les régions côtières et les zones urbaines prospères et les campagnes, plus pauvres, où vivent encore les deux tiers de la population.

Acet égard, j'ai bien noté l'annonce faite le 5 mars dernier par le Premier ministre Wen Jiabao, qui qualifiait de «tâche historique» majeure, l'ambition de son gouvernement de «réduire...le fossé entre riches et pauvres et de revitaliser les vastes zones rurales du pays qui restent à la traîne.»

Voilà une parfaite illustration de l'action qui peut être menée en faveur de la cohésion sociale par le biais des dépenses publiques. Les points forts du programme proposé sont les suivants :

- Services publics : Améliorer les services éducatifs et sanitaires dans les zones rurales. Il s'agit d'accélérer en 2006-2007 la mise en œuvre du système de scolarité obligatoire de neuf ans et de mettre en place d'ici 2008 un système rural de santé au niveau national.
- Mesures en faveur de l'agriculture : Renforcer les droits d'exploitation des terres des agriculteurs. Améliorer le système financier rural. Promouvoir la modernisation technologique de l'agriculture et accroître les subventions directes.
- Promouvoir l'urbanisation : Accélérer la migration vers les zones urbaines, en particulier les petites villes. Supprimer les règles et mesures qui établissent une discrimination à l'encontre des travailleurs migrants qui veulent s'installer dans les zones urbaines.
- Mettre en place un filet de sécurité dans les zones rurales : Mettre progressivement en place un système de sécurité sociale à l'intention des travailleurs migrants et veiller de plus près à l'application des textes législatifs et réglementaires qui protègent les travailleurs de l'exploitation. Faire de la lutte contre la pauvreté un objectif.
- Favoriser l'investissement rural : Accroître les investissements d'infrastructure, notamment dans la construction de routes bitumées. Supprimer totalement les impôts agricoles, et améliorer les mécanismes budgétaires de transfert.

Ces cinq points s'inscrivent dans le droit fil des recommandations formulées dans de récentes études de l'OCDE, à l'exception toutefois de l'accroissement des subventions directes à l'agriculture, qui va à contresens de l'éloge contenu dans le récent Examen des politiques agricoles, qui vantait le faible niveau de ses subventions agricoles. Enfin, la stratégie recommande

- Un renforcement de la «gestion démocratique des villages» : Améliorer la gestion démocratique des villages (par l'intermédiaire du Parti) et renforcer encore la transparence. Promouvoir la mise en place d'un droit rural.

Selon le principe du paradigme triangulaire que j'ai évoqué plus haut, ces propositions impliquent une utilisation des ressources publiques au service de la croissance économique dans les zones rurales et de la cohésion sociale. Nombre d'autres propositions supposent un investissement dans le capital humain, qui est en train de devenir le moteur des économies fondées sur le savoir, une direction vers laquelle la Chine aussi a choisi de s'orienter.

En vérité, l'amélioration de la qualité du capital humain, notamment par l'éducation, doit être vue, sur les bilans des comptes nationaux, comme un investissement et, à mon avis, comme un élément de première importance qui, en définitive, est celui qui contribue le plus à l'harmonie sociale.

