Études économiques de l'OCDE

CHINE

MAI 2019 (VERSION ABRÉGÉE)

OCDE

Études économiques de l'OCDE : Chine 2019 (version abrégée)

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2019 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/ea9daa2f-fr*.

ISBN 978-92-64-61991-3 (pdf)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Chine
ISSN 2072-5051 (imprimé)
ISSN 2072-5043 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © www.shutterstock.com/pic.mhtml?id=51573532.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Table des matières

RÉSUMÉ **7**

Principaux éclairages sur l'action publique **13**

L'économie reste dynamique, malgré des signes de ralentissement de la croissance 13
L'atténuation des risques est devenue une priorité de la politique monétaire 28
La stabilité est l'objectif clé des autorités financières 31
Les risques liés à la dette sont en voie d'être contenus et les relations budgétaires sont en cours d'ajustement 38
Vers une croissance stable et inclusive 45
Pour être durable, la croissance doit être davantage fondée sur des gains de productivité 47
Il convient de répartir plus équitablement les bénéfices de la croissance 55
Les investissements directs à l'étranger constituent une source essentielle d'acquisition de technologies 60
La transformation numérique offre à la Chine la possibilité de faire un bond en avant 66
La qualité de l'air s'améliore, mais le pays doit redoubler d'efforts 72

Références **78**

Tableaux

Tableau 1. L'élimination progressive des capacités excédentaires est en cours 18
Tableau 2. Mesures du déficit budgétaire 23
Tableau 3. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 24
Tableau 4. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les politiques monétaire et financière 38
Tableau 5. Estimation de l'impact de certaines recommandations de réformes sur les finances publiques 44
Tableau 6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la réforme budgétaire 45
Tableau 7. Effet estimé de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant 53
Tableau 8. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à renforcer la productivité 54
Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la croissance inclusive 59
Tableau 10. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la croissance verte 76

Graphiques

Graphique 1. La convergence de la Chine vers les pays de l'OCDE se poursuit, malgré la modération de la croissance 13
Graphique 2. La croissance est de plus en plus tirée par la consommation et les services 15
Graphique 3. Les taux d'emplois vacants sont élevés dans certaines villes de l'intérieur du pays 16

Graphique 4. Le ralentissement de la croissance et de l'investissement est inégal d'un point de vue géographique 17
Graphique 5. La hausse des prix des logements se stabilise dans les mégapoles, mais ils restent inabordables pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens 19
Graphique 6. La croissance des échanges marque le pas 20
Graphique 7. L'excédent des échanges de biens se réduit tandis que le déficit des échanges de services se creuse 21
Graphique 8. La hausse des prix à la production s'atténue et celle des prix à la consommation reste stable 22
Graphique 9. La croissance des nouveaux prêts aux entreprises et des nouvelles transactions de crédit hypothécaire est en repli 29
Graphique 10. La part des prêts accordés à un taux égal, ou inférieur, au taux de référence a diminué 30
Graphique 11. Les réserves de change sont stables et l'appréciation du taux de change a cessé 31
Graphique 12. Le désendettement des entreprises se poursuit sur fond de repli du système bancaire parallèle 34
Graphique 13. L'accroissement du crédit aux ménages engendre des risques financiers 36
Graphique 14. La dette et les emprunts obligataires de financement de projets d'urbanisme sont d'un montant élevé en comparaison de la production et des recettes publiques 40
Graphique 15. L'allègement de la dette des SFCL risque de faire sortir la dette publique d'une trajectoire viable En % du PIB 42
Graphique 16. La charge budgétaire est lourde à l'échelon local 43
Graphique 17. Le taux d'épargne demeure très élevé 46
Graphique 18. L'accumulation de capital reste le moteur de la croissance 48
Graphique 19. Le rattrapage observé entre la Chine et les États-Unis est rapide en matière de productivité, mais l'écart demeure considérable 49
Graphique 20. Dans plusieurs secteurs manufacturiers, seule une faible proportion des brevets correspond à de véritables inventions 50
Graphique 21. Les dépenses de recherche-développement (R-D) par brevet engagées par les entreprises d'État sont plus élevées, mais elles détiennent moins de brevets par chercheur que les entreprises privées ou les entreprises à investissement étranger 51
Graphique 22. La part de la valeur ajoutée imputable aux services dans les exportations augmente ... 52
Graphique 23. Les inégalités de revenu se sont atténuées, mais demeurent marquées 55
Graphique 24. Le système de prélèvements et de transfert n'est pas très efficace 56
Graphique 25. Peu de personnes acquittent l'impôt sur le revenu et une faible proportion d'entre elles sont imposées au taux marginal le plus élevé 57
Graphique 26. Les personnes qui paient l'impôt sur le revenu se voient appliquer des taux très bas... 58
Graphique 27. L'impôt sur le revenu des personnes physiques demeure une source de recettes fiscales en Chine 59
Graphique 28. Les investissements directs de la Chine à l'étranger augmentent rapidement 61
Graphique 29. Les investissements directs chinois à l'étranger ont été essentiellement réalisés dans le secteur des services 62
Graphique 30. Les investissements directs à l'étranger dans le secteur manufacturier sont modestes, mais ils augmentent rapidement 63
Graphique 31. Les investissements prenant la forme d'opérations de fusion-acquisition pèsent davantage que les investissements de création 64
Graphique 32. Dans de nombreux secteurs manufacturiers, les opérations de fusion-acquisition et les investissements de création font jeu égal 65
Graphique 33. La taille de l'économie numérique de la Chine est environ deux fois plus élevée qu'en Inde, mais inférieure à celle observée dans les économies avancées 67

Graphique 34. Le secteur des TIC ne pèse pas particulièrement lourd dans l'économie chinoise 68
Graphique 35. Le taux de pénétration de l'internet est comparable à celui d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure 69
Graphique 36. Les activités de fabrication intelligente sont essentiellement concentrées dans les provinces côtières 70
Graphique 37. L'économie du partage connaît un essor rapide, en particulier dans le domaine du partage des connaissances et des compétences 71
Graphique 38. Le taux de pénétration de l'internet est élevé dans l'est, mais reste faible dans le centre et l'ouest du pays 72
Graphique 39. L'investissement environnemental stagne 74
Graphique 40. Il existe d'importantes marges de verdissement de la croissance 77

Encadrés

Encadré 1. Mesures budgétaires et définitions 22
Encadré 2. Mesures de relance récentes 23
Encadré 3. Renforcement des frictions commerciales 26
Encadré 4. Principaux facteurs de vulnérabilité 28
Encadré 5. Qu'est-ce que le facteur d'ajustement contracyclique ? 31
Encadré 6. Particuliers en défaut de paiement et « note de crédit social » 37
Encadré 7. Évaluation de la viabilité de la dette 41
Encadré 8. Estimation chiffrée de l'impact sur le budget de certaines réformes dans les recettes et les dépenses 44
Encadré 9. Quantification des effets de certaines réformes structurelles 53
Encadré 10. Les dimensions géographique et sectorielle des opérations de fusion-acquisition et des investissements de création 65

RÉSUMÉ

La croissance ralentit et se rééquilibre en faveur de la consommation et des services

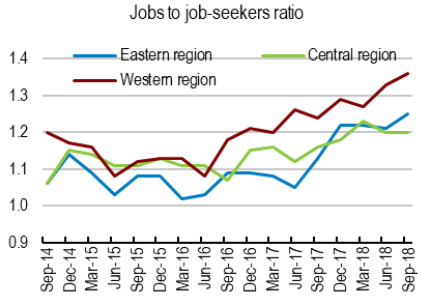
La trajectoire de rattrapage vis-à-vis des économies de l'OCDE se poursuit malgré le ralentissement. Bien qu'elle soit en train de ralentir, la croissance économique reste forte à l'aune des normes internationales. De fait, la Chine contribue pour environ un quart à la croissance mondiale. L'économie poursuit son rééquilibrage, portée par la hausse régulière de la consommation. Des défis complexes subsistent toutefois, en particulier le niveau élevé de la dette totale, qui dépasse celui observé dans de nombreux pays de l'OCDE.

Graphique A. La croissance a ralenti, mais reste vigoureuses en comparaison internationale

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 104.

Le faible niveau du chômage et la progression régulière des revenus ont soutenu la consommation. Les ménages consacrent de plus en plus de dépenses au commerce électronique et aux services partagés. Alors que la population active diminue depuis plusieurs années sous l'effet du vieillissement démographique, des pénuries de main-d'œuvre contribuent à maintenir les salaires à un niveau élevé, en particulier dans les grandes villes de l'intérieur du pays.

Graphique B. Les taux de vacances d'emploi ont augmenté



Source : CEIC.

Le ralentissement de l'investissement a contribué au repli récent de la croissance. Les excédents de capacités dans plusieurs secteurs pèsent sur l'investissement des entreprises. À la suite des restrictions imposées par le gouvernement sur les prêts hypothécaires, les prix des logements ont marqué un palier dans les plus grandes villes, et l'investissement immobilier a ralenti. Les investissements dans les infrastructures ont également diminué, sur fond de maîtrise des emprunts des collectivités locales.

La poursuite des frictions commerciales et l'essoufflement de l'économie mondiale sapent les exportations et sont sources d'incertitudes. L'impact des droits de douane se fait sentir principalement dans les industries de transformation et dans d'autres secteurs tournés vers l'exportation ou dépendant des importations. Les petites et moyennes entreprises sont affectées de manière disproportionnée. À cause des incertitudes, les cours des actions ont fortement chuté. Si les exportateurs chinois devaient être confrontés à une nouvelle hausse des droits de douane à l'importation, les conséquences sur l'activité, l'emploi et les bénéfices des entreprises seraient encore plus graves.

Les pouvoirs publics vont s'efforcer d'entretenir la croissance par des mesures de relance sur la période 2019-20. En réponse au ralentissement de la demande intérieure et des commandes à l'export, les autorités ont eu recours à des mesures de relance en lien avec la

fiscalité, l'accès au crédit et l'investissement dans les infrastructures. Or, la relance risque d'amplifier encore la dette du secteur des entreprises et, plus généralement, d'inverser les progrès accomplis en matière de désendettement.

La politique monétaire doit devenir plus expansionniste pour soutenir la demande intérieure. Les instruments ciblés utilisés par les pouvoirs publics, encore largement utilisés, ont pour objectif d'injecter davantage de liquidités dans l'économie, mais ce mouvement est contrebalancé par le durcissement de la réglementation des activités bancaires parallèles. Les responsables de la politique monétaire devraient développer le recours à des instruments reposant davantage sur les mécanismes du marché. Les moyens de passer à des taux de change flexibles et à un ciblage de l'inflation devraient être étudiés.

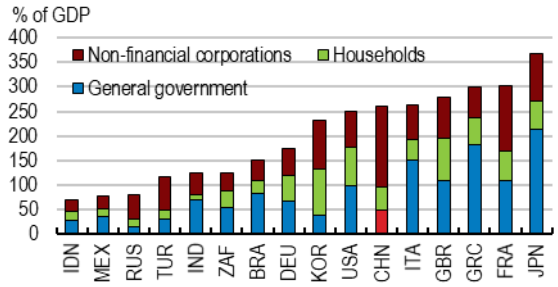
Graphique C. La croissance se modère, mais restera forte, et l'excédent courant va diminuer

	2017	2018	2019	2020
PIB réel	*6.9*	*6.6*	*6.3*	*6.0*
Exportations de biens et de services	*11.0*	*5.4*	*5.0*	*4.8*
Importations de biens et de services	*6.9*	*7.9*	*4.9*	*4.7*
Déflateur du PIB	*4.1*	*2.9*	*3.0*	*3.0*
Indice des prix à la consommation	*1.6*	*2.0*	*3.0*	*3.0*
Termes de l'échange	*-6.8*	*-2.5*	*-0.6*	*-0.6*
Solde budgétaire				
Global	*-3.1*	*-3.1*	*-3.3*	*-3.5*
De base	*-2.9*	*-2.9*	*-3.0*	*-3.1*
Solde de la balance courante	*1.4*	*0.4*	*0.4*	*0.3*

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 104.

L'endettement excessif et le niveau non viable de la dette du secteur des entreprises sont porteurs de risques financiers. La dette des entreprises est plus importante qu'elle ne l'est dans d'autres grandes économies, même s'il faut préciser que les dettes contractées par le biais de structures de financement des collectivités locales en lien avec des activités de construction sont classées dans cette catégorie alors que dans d'autres pays, elles figureraient dans la dette publique. Une relance des activités dans les infrastructures pourrait stimuler la croissance sur la période visée par les projections, mais pourrait aboutir à une nouvelle accumulation de déséquilibres et à une mauvaise allocation des capitaux, affaiblissant ainsi la croissance à moyen terme. Certaines collectivités locales sont fortement endettées. Les quotas de dette doivent donc tenir compte de la capacité de remboursement des collectivités locales émettrices.

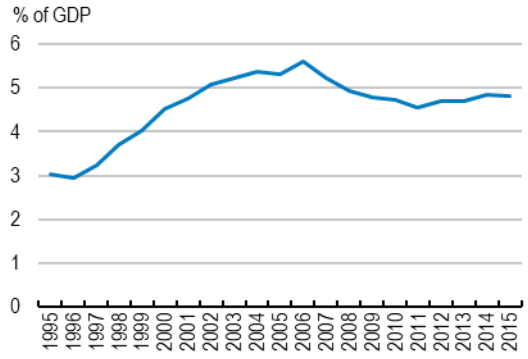
Graphique D. La dette totale est élevée en Chine
2018 T1



Source : Base de données de la Banque des règlements internationaux.

La généralisation du numérique est rapide, mais suscite des préoccupations. L'avènement du numérique offre des possibilités de croissance formidable que les entreprises et responsables publics chinois ont été rapides à saisir. La Chine est ainsi devenue un leader mondial du commerce électronique, des paiements en ligne et de l'économie collaborative. La réglementation a du mal à suivre le rythme de l'expansion de l'économie collaborative, ce qui soulève des inquiétudes en matière d'environnement et de sécurité. Il faudrait trouver une solution à l'aggravation de la fracture numérique. Renforcer les connaissances de base et les compétences en informatique et offrir des services d'internet abordables dans tout le pays permettraient d'aider davantage de personnes à bénéficier de la généralisation du numérique.

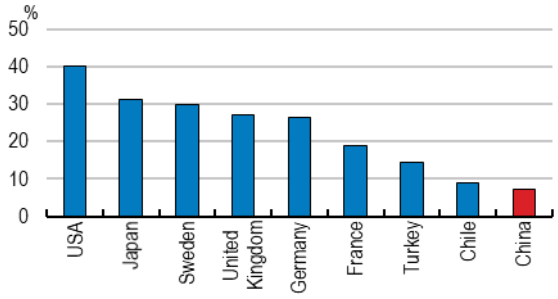
Graphique E. La part de la valeur ajoutée des TIC est stable



Source : Commission européenne, 2018 PREDICT Dataset.

La croissance doit être plus équitablement répartie. Les fruits de la croissance ont été plus largement partagés au cours de la dernière décennie, mais il faut faire encore davantage. L'impôt sur le revenu des personnes physiques ne contribue que faiblement à la redistribution, et les transferts sont limités. La capacité redistributive du système devrait être renforcée par un élargissement de la base d'imposition. Supprimer la cotisation minimale de sécurité sociale, qui est due quel que soit le revenu, permettrait d'alléger la charge pesant sur les bas salaires. Il faudrait relever l'âge de la retraite pour assurer la viabilité du système de retraite. Le système de transferts, y compris le *dibao*, une allocation de subsistance, devrait aussi être mieux ciblé pour permettre une meilleure redistribution.

Graphique F. L'impôt sur le revenu des personnes physiques représente une fraction modeste des impôts, 2016



Source : CEIC et base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes publiques.

La pollution coûte très cher en vies humaines. Il faudrait ramener la pollution en dessous de ses niveaux préjudiciables en relevant les taxes environnementales et les amendes infligées aux pollueurs, ainsi qu'en investissant davantage dans les installations de traitement des pollutions. Mettre un terme à la construction de nouvelles centrales à charbon est une priorité.

Des obstacles internes freinent la concurrence sur les marchés de produits et la mobilité de la main-d'œuvre.

Les gouvernements locaux ont pris des mesures protectionnistes qui empêchent l'entrée d'entreprises extérieures, et la discrimination à laquelle celles-ci font face réduit l'efficience. Les gouvernements locaux accordent des monopoles aux entreprises locales. L'obligation de recourir à des prestataires de services agréés ou de s'enregistrer et d'avoir une expérience opérationnelle locale empêchent de profiter des avantages de la grande taille du marché national. La formulation vague des règlements et autres documents juridiques ouvre la voie à des interprétations discrétionnaires.

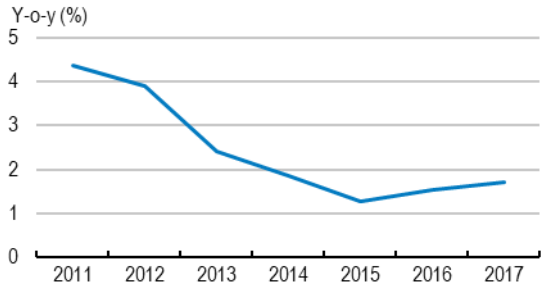
Graphique G. L'obligation de recourir à des prestataires de services spécifiques constitue la forme la plus répandue de protectionnisme local, 2014-2017

Source : Bureau de la surveillance des prix et de la lutte contre les monopoles, Commission nationale pour le développement et la réforme (Price Supervision and Anti-Monopoly Bureau, NDRC).

L'accès aux services publics, et la qualité de ces derniers, dépend de l'enregistrement des ménages dans le cadre du système du *hukou*. L'accès à des services publics de qualité varie fortement d'une région à l'autre, et entre les

zones urbaines et les zones rurales. Les migrations ralentissement à mesure que la population vieillit et que les revenus des campagnes rattrapent ceux des villes. Le lien entre services de bonne qualité et *hukou* devrait être supprimé et un niveau minimum de qualité de service devrait être assuré dans tout le pays pour améliorer l'inclusivité. Une meilleure répartition des ressources publiques, en particulier des enseignants et du personnel médical de haute qualité, permettraient de développer l'égalité des chances pour tous.

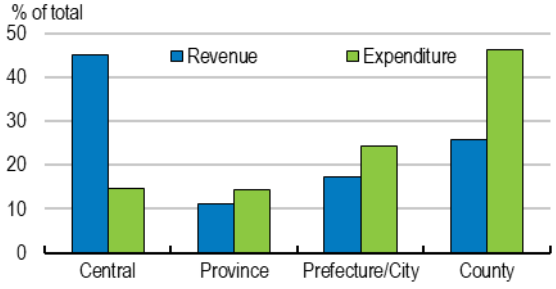
Graphique H. Le taux de croissance de la population migrante ralentit



Source : Bureau national des statistiques de Chine.

Créer un marché unique des produits et du travail suppose d'améliorer la redistribution, car les disparités sont très marquées. Un marché unique permettrait de réduire les coûts de transaction à long terme, mais pourrait impliquer des transferts plus importants à court terme. L'échelon le plus bas de l'administration publique, à savoir le comté, est chargé de l'éducation, de la santé et d'autres services publics. Les comtés s'en remettent énormément aux transferts budgétaires, et doivent souvent faire face à des obligations de dépense non assorties de financements. Le financement de certaines dépenses clés, comme l'éducation ou la santé, devrait être du ressort du gouvernement central de façon à garantir une qualité de service minimale.

Graphique I. C'est à l'échelon le plus bas de l'administration que l'écart entre les recettes et dépenses propres est le plus important, 2016



Source : Ministère chinois des Finances.

ENJEUX POUR L'ACTION PUBLIQUE	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Accompagnement par la politique macroéconomique et stabilité financière	
L'économie connaît un ralentissement, en partie à cause des tensions commerciales, et la politique macroéconomique accompagne davantage l'activité. Cependant, la dette des entreprises est très élevée et les finances des gouvernements locaux sont sous tension.	Éviter d'accorder des crédits aux entreprises publiques et gouvernements locaux dans le cadre de la relance budgétaire.
Dans de nombreuses provinces, la dette publique dépasse le total des recettes publiques, et quelquefois de très loin.	Lier les plafonds d'endettement aux recettes des gouvernements infranationaux.
Le taux de change peut varier dans une fourchette de 2 % par rapport au taux de clôture de la veille et à l'évolution d'un panier de monnaies au jour le jour et du « facteur contracyclique ».	Étudier les mesures à prendre pour assurer une plus grande flexibilité du taux de change, en commençant par rendre transparent le mécanisme de sa formation.
Il semble que les règles de politique monétaire attachent un plus grand poids à l'inflation depuis une quinzaine d'année.	Envisager le passage à un régime de ciblage explicite de l'inflation.
Ouverture de l'économie	
Une série de baisses générales des droits de douane à l'importation en 2018 a eu pour effet de réduire le niveau moyen global des droits de douane, mais les obstacles au commerce, en particulier les obstacles non tarifaires, restent élevés.	Continuer d'abaisser les droits de douane à l'importation et démanteler les obstacles non tarifaires.
L'assouplissement récent des restrictions à l'entrée pour les entreprises étrangères a facilité l'accès au marché chinois, mais les règles du jeu ne sont toujours pas équitables.	Démanteler les restrictions à l'entrée et à l'activité des entreprises étrangères, en particulier les obligations de former des co-entreprises ou de procéder à des transferts de technologies. Rendre les marchés publics plus transparents et les ouvrir à tous les acteurs.
Renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle	
Les violations des droits de propriété intellectuelle freinent l'innovation et l'entrée d'entreprises technologiques étrangères.	Renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle en poursuivant plus systématiquement les personnes responsables des violations et en alourdissant les amendes.
Amélioration des statistiques	
Les évolutions de l'économie réelle sont difficiles à suivre parce que pour de nombreuses variables essentielles, aucune donnée n'est publiée sur une base se prêtant à des comparaisons internationales. De la même façon, la publication, par les administrations publiques, de données incomplètes ou tardives limite l'évaluation de la politique budgétaire, et l'absence d'informations sur les sociétés affiliées à l'étranger empêche d'en apprécier les activités.	Améliorer la qualité, la portée et la pertinence temporelle des publications de données, en particulier celles qui concernent les comptes nationaux et les données budgétaires.
Réforme des entreprises publiques	
Les entreprises appartenant à l'État et les autres entités publiques jouissent de garanties implicites qui ont pour conséquence de gonfler la dette des entreprises, de les faire bénéficier d'avantages indus et d'exercer des distorsions sur l'affectation du crédit.	Supprimer progressivement les garanties implicites accordées aux entreprises appartenant à l'État et autres entités publiques en leur permettant de faire faillite.
Les entreprises publiques possèdent une grande part de marché dans de nombreux secteurs.	Réduire la participation de l'État dans les secteurs commerciaux non stratégiques.
Égalité des chances	
Dans les grands services publics comme l'éducation et la santé, les ressources de qualité sont concentrées dans les grandes villes. L'accès des ménages aux services publics est lié à leur enregistrement dans le cadre du système de *hukou.*	Répartir plus également les ressources de qualité dans les domaines de l'éducation et de la santé afin de réduire les incitations à gagner les mégalopoles. Lever progressivement les restrictions sur l'accès aux services publics pour les personnes ne possédant pas de *hukou* et mettre fin au lien entre les deux.
Les comtés s'en remettent énormément aux transferts budgétaires, et doivent souvent faire face à des obligations de dépense non assorties de financements	Centraliser certains postes de dépenses clés comme les masses salariales dans les domaines de l'éducation et de la santé.
Les cotisations de sécurité sociale constituent pour les personnes à faible revenu une lourde charge, calculée selon un seuil de 60 % du salaire moyen, alors que pour les hauts revenus, le plafond est de 300 % de celui-ci.	Supprimer le seuil et relever le plafond des cotisations de sécurité sociale.
Les inégalités de revenu et de patrimoine sont importantes. Les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont peu nombreuses. L'impact des programmes d'assistance sociale en termes d'égalisation est négligeable.	Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le rendre plus progressif. Mettre en place un impôt récurrent sur la détention de biens immobiliers et un impôt sur les successions. Mieux cibler les programmes d'assistance sociale sur les personnes dans le besoin.

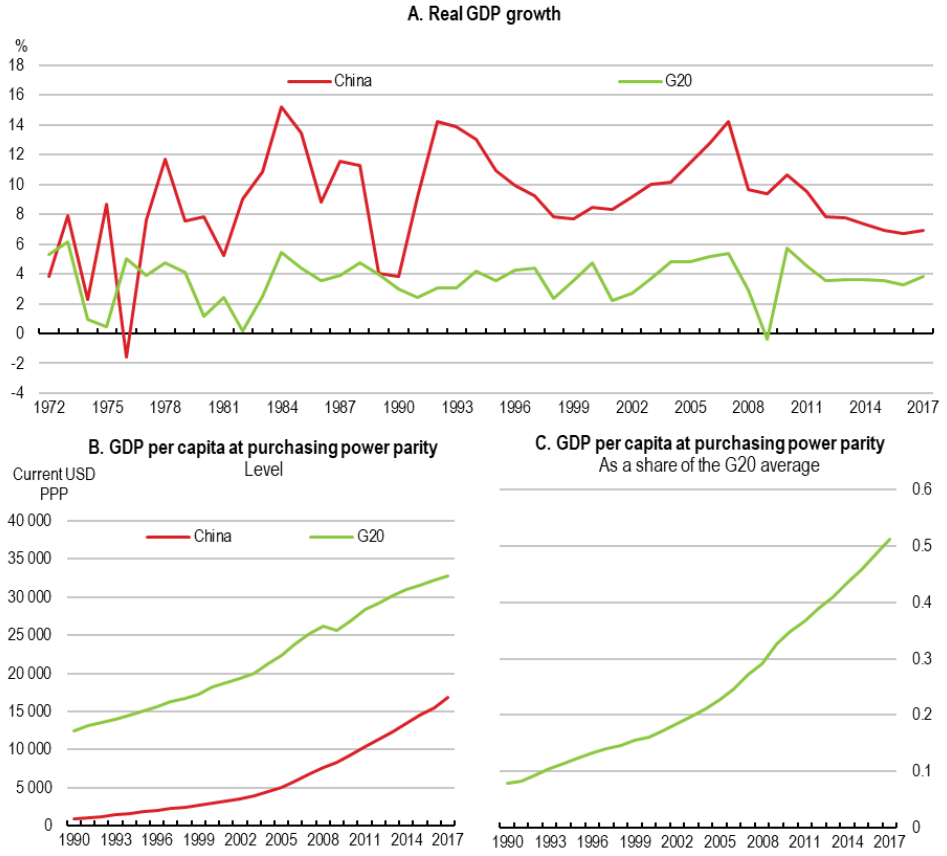
Une croissance plus verte	
La pollution coûte très cher en vies humaines. Les cas de falsification ou de manipulation des données environnementales aux points de surveillance sont légion.	Faire appliquer plus strictement les réglementations, augmenter les amendes infligées aux pollueurs et relever les taxes environnementales, en particulier sur les combustibles fossiles. Mettre un terme à la construction de centrales à charbon.
L'investissement dans le traitement de la pollution environnementale est au point mort et dans les zones rurales, l'accès aux installations sanitaires est limité.	Développer les investissements dans les installations de traitement des pollutions et les infrastructures environnementales, en particulier les installations de traitement des eaux urbaines et les installations sanitaires rurales sans danger pour l'environnement.

Principaux éclairages sur l'action publique

L'économie reste dynamique, malgré des signes de ralentissement de la croissance

1. La « nouvelle ère » chinoise a débuté avec une croissance vigoureuse et le produit intérieur brut (PIB) par habitant aura probablement doublé en 2020 par rapport à 2010 (Graphique 1), contribuant du même coup fortement à l'expansion de l'économie mondiale. L'accent a été mis davantage sur la qualité de la croissance plutôt que sur son rythme, et l'on relève à cet égard de premiers signes positifs. Des efforts ont été déployés pour stimuler la consommation intérieure et éviter une aggravation des déséquilibres macroéconomiques. Au cours de la période récente, le ralentissement de l'économie a été plus rapide que prévu, en partie du fait de la montée des tensions commerciales, ce qui a incité le gouvernement à adopter rapidement des mesures de relance pour soutenir la croissance.

Graphique 1. La convergence de la Chine vers les pays de l'OCDE se poursuit, malgré la modération de la croissance



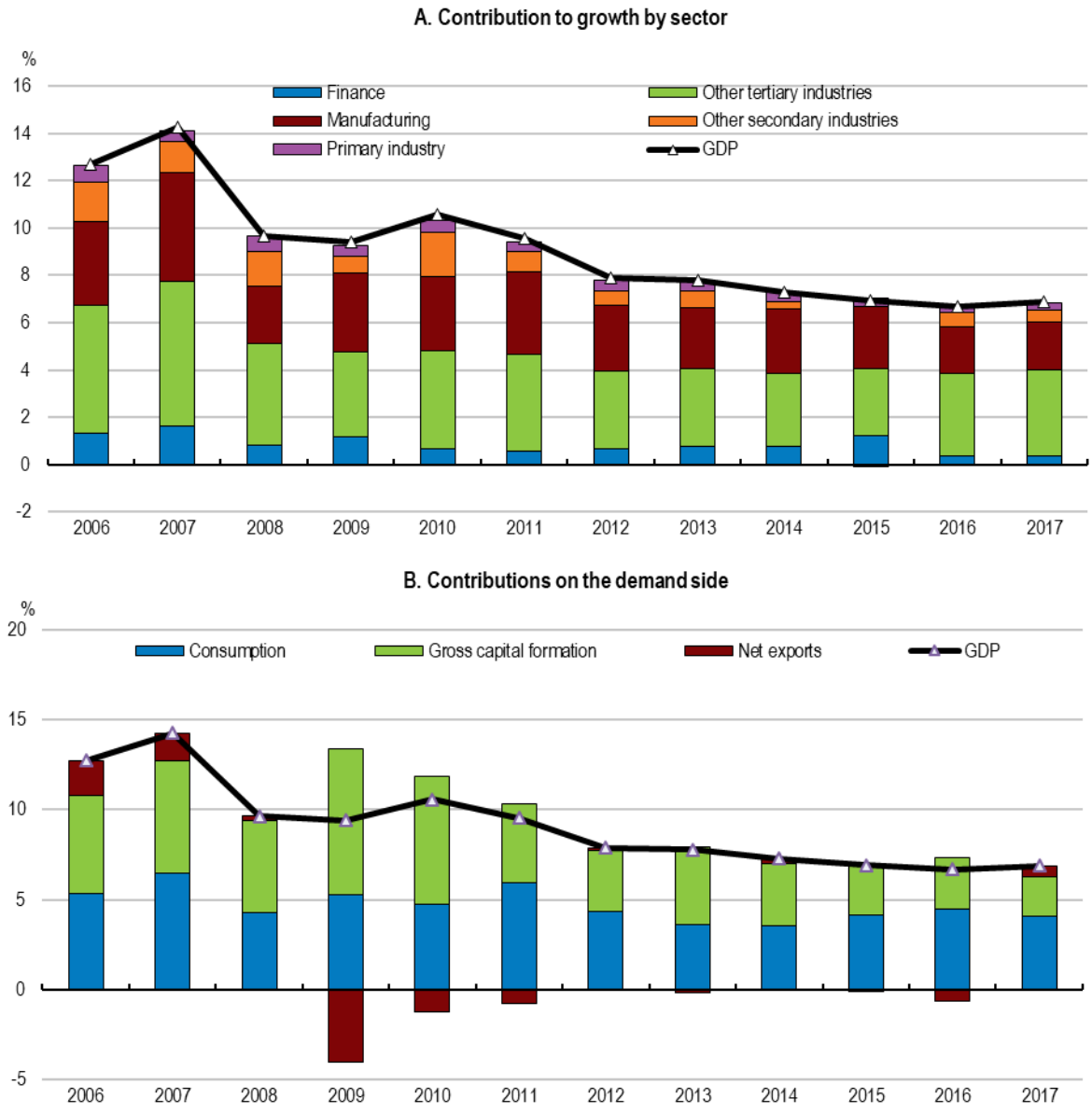
Sources : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* et Base de données du Programme de comparaison internationale de la Banque mondiale.

2. Le rééquilibrage de l'économie se poursuit, les services et la consommation étant de plus en plus des moteurs de la croissance (Graphique 2). En outre, dans le secteur des services, ce ne sont plus les services financiers qui se distinguent, mais d'autres comme le commerce ou les services aux entreprises. Le remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2016 favorise l'externalisation de services et, de manière plus générale, le développement du secteur des services, dans la mesure où la TVA perçue sur les consommations intermédiaires peut maintenant être récupérée. Les autorités pourraient stimuler encore davantage le développement des services en garantissant des conditions de concurrence équitables aux entreprises privées et étrangères, et en supprimant les mesures protectionnistes locales, comme celles consistant à empêcher l'entrée sur le marché ou la sortie d'entreprises extérieures et à leur imposer des conditions discriminatoires en termes de tarification ou d'accès aux marchés publics locaux. Il faudrait libéraliser davantage les échanges de services, en particulier de ceux sur lesquels reposent les chaînes de valeur mondiales (CVM), tels que les transports, la logistique et les services informatiques.

3. La consommation a été un moteur de croissance stable au cours des dernières décennies. La récente vigueur de la consommation transparaît clairement dans l'envolée du commerce électronique et des services collaboratifs. La vigueur des créations d'emplois et la progression régulière des revenus étayent la croissance de la consommation. Pour renforcer le rôle de la consommation en tant que moteur de la croissance, les autorités doivent néanmoins engager de nouvelles réformes structurelles. L'urbanisation et la levée des restrictions liées au système de permis de résidence local (*hukou*) pourraient se traduire par une augmentation de la consommation de 11 % d'ici à 2020 (Molnar *et al.* 2017). L'absence de données plus désagrégées, tant du côté de l'offre que de la demande, fait obstacle à une évaluation plus fine. Les données de base de la comptabilité nationale devraient être publiées en termes réels et dans les délais requis.

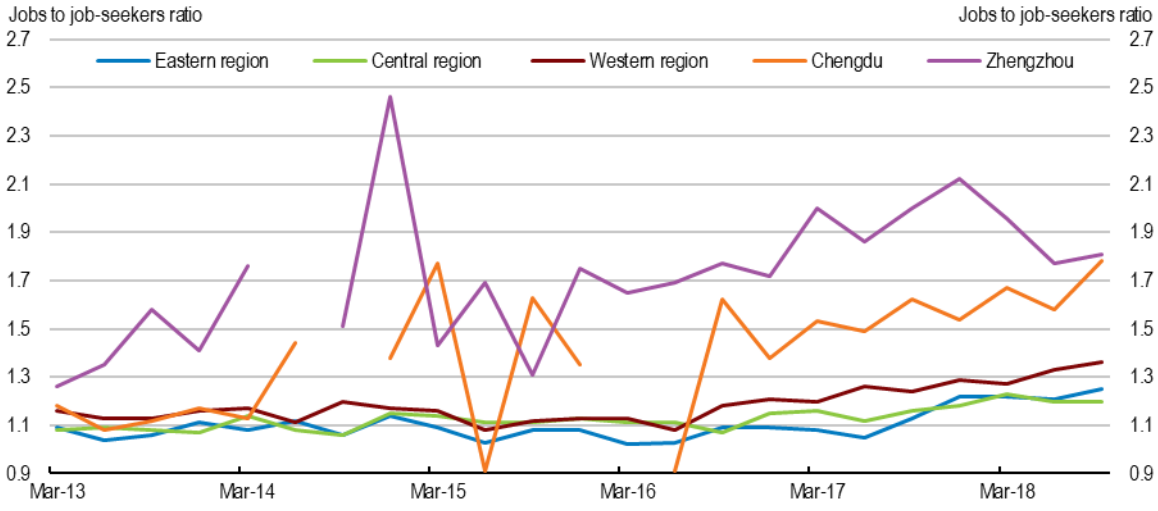
4. Le chômage est faible en milieu urbain et les taux d'emplois vacants sont élevés, en particulier dans certaines grandes villes de l'intérieur du pays, comme Chengdu et Zhengzhou (Graphique 3). Les effets de richesse négatifs découlant de la chute des cours des actions en 2018 seront limités, étant donné que les titres de participation ne représentent qu'une faible proportion du patrimoine de ménages et que les récentes crises n'ont pas eu d'impact perceptible sur les dépenses de consommation. Les baisses d'impôt, notamment celles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA, visent également à stimuler la consommation.

Graphique 2. La croissance est de plus en plus tirée par la consommation et les services



Note : Les données ont été corrigées à l'aide du déflateur du secteur secondaire pour la catégorie des autres branches d'activité secondaires, et du déflateur du secteur tertiaire pour celle des autres branches d'activité tertiaires. En ce qui concerne le secteur manufacturier, les données ont été corrigées à l'aide de l'indice des prix à la production industrielle (IPPI) pour les années antérieures à 2015.
Sources : Base de données CEIC et Annuaire statistique de la Chine de 2018.

Graphique 3. Les taux d'emplois vacants sont élevés dans certaines villes de l'intérieur du pays

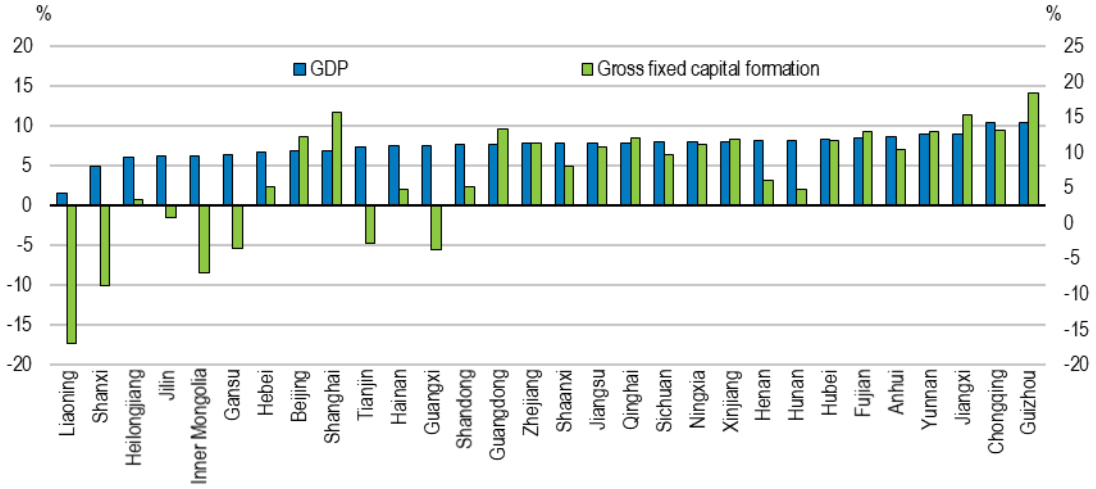


Note : Un ratio supérieur à 1 signifie que les offres d'emploi sont plus nombreuses que les demandeurs d'emploi dans la région considérée.
Source : Enquête sur la population active urbaine en Chine, ministère des Ressources humaines et de la Protection sociale.

5. L'investissement ralentit depuis le début de la décennie et est le principal responsable de la modération de la croissance. L'existence de capacités excédentaires est devenue manifeste dès la fin des années 1990, pesant sur l'investissement des entreprises dans les secteurs concernés. L'envolée de l'investissement immobilier et les grands projets d'infrastructure ont compensé cet effet pendant un certain temps. La baisse de régime de l'investissement a été inégale d'un point de vue géographique (Graphique 4), sachant qu'elle a été généralement plus marquée dans les provinces caractérisées par un modèle de croissance fondé sur l'investissement (Li *et al.*, 2018) telles que le Jilin, le Liaoning, la Mongolie intérieure, le Hebei et le Tianjin. À l'inverse, l'investissement est resté plus ferme dans les provinces orientées vers l'exportation telles que le Guangdong, le Jiangsu et le Zhejiang. Certaines provinces moins développées de l'ouest et du centre, notamment le Guizhou et le Jiangxi, continuent d'afficher des taux de croissance de l'investissement à deux chiffres, ainsi que des taux de croissance économique supérieurs à la moyenne.

Graphique 4. Le ralentissement de la croissance et de l'investissement est inégal d'un point de vue géographique

Taux de croissance composé, 2014-17



Note : Le produit intérieur brut (PIB) et la formation brute de capital fixe sont tous deux exprimés en termes réels. La formation brute de capital fixe réelle est calculée à partir des chiffres nominaux, auxquels sont appliqués des déflateurs de l'investissement en actifs fixes propres à chaque province. Dans le cas du Tibet, pour lequel il n'existe pas de déflateur, on utilise la moyenne nationale.
Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du Bureau national des statistiques (BNS).

6. Les capacités excédentaires continuent de diminuer, et ce processus pourrait encore durer plusieurs années après des décennies de mauvaise affectation des ressources investies. Depuis 2017, la liste des secteurs ciblés a été élargie aux centrales électriques au charbon, au secteur de l'aluminium et à d'autres branches d'activité, en sus des secteurs de l'acier et du charbon (Tableau 1). Les objectifs initiaux de réduction des capacités au cours du 13e plan quinquennal (2016-20) ont été atteints dès 2018, même s'ils n'étaient pas particulièrement ambitieux. Les progrès accomplis en matière de fermeture d'installations de petite taille, inefficaces ou très polluantes sont impressionnants, mais on observe en parallèle la construction de nouvelles capacités, ce qui compense en partie l'effet des fermetures sur le niveau global des capacités, même si cela s'accompagne de gains d'efficience et d'une réduction de la pollution. Le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques, dont la Chine est membre, est l'enceinte dans laquelle sont évoquées les questions relatives aux capacités de production d'acier, et la Chine devrait s'impliquer plus activement dans ce processus de dialogue multilatéral.

Tableau 1. L'élimination progressive des capacités excédentaires est en cours

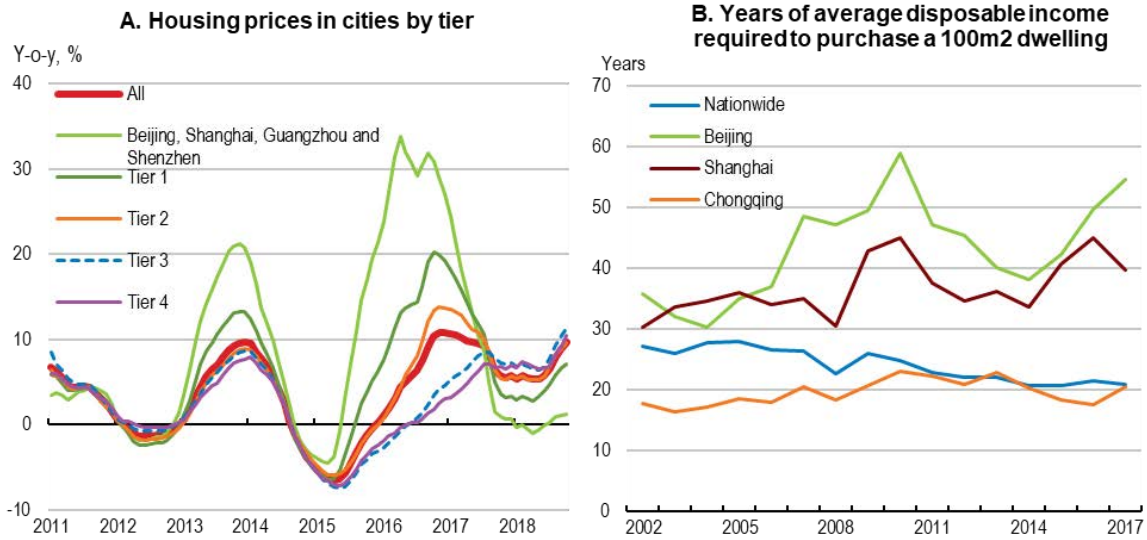
	Acier	Charbon	Centrales à charbon	Aluminium électrolytique
Capacités de production à éliminer entre 2016 et 2020 (millions de tonnes)	150	800	20 MkW	/
Capacités de production à éliminer en 2017 (millions de tonnes)	50	150	50 MkW	/
Capacités éliminées en 2017	Plus de 170	800	/	5.6
Pourcentage de l'objectif de 2017	Plus de 300	Plus de 500	/	/
Capacités éliminées à la fin de 2017	235	1 090	/	/
Proportion des capacités totales à éliminer entre 2016 et 2020 (millions de tonnes)	13	17.5	18	/
Capacités de production à éliminer en 2018 (millions de tonnes)	30	150	4 MkW	/

Sources : Rapport d'activité du gouvernement de 2018, *Guanyu Zuohao 2018 Zhongdian Lingyu Huajie Guosheng Channeng Gongzuo de Tongzhi*, en chinois (Avis sur l'élimination des capacités excédentaires dans des domaines clés en 2018), *Guanyu Tuijin Gongjice Jiegouxing Gaige Fangfan Huajie Meidian Channeng Guosheng de Yijian*, en chinois (Avis sur la mise en œuvre de réformes structurelles du côté de l'offre visant à prévenir et éliminer les excédents de capacités de production électrique à partir de charbon), *2017 Meitan Hangye Fazhan Nandu Baogao by China National Coal Association*, en chinois (Rapport annuel 2017 sur l'évolution du secteur du charbon).

7. L'investissement immobilier est aujourd'hui un déterminant de la croissance moins important qu'il y a deux ans, période à laquelle les prix des logements, qui formaient déjà une bulle, continuaient à augmenter petit à petit, en particulier dans les plus grandes villes. Les prix de l'immobilier d'habitation dans les quatre mégapoles de Beijing, Shanghai, Guangzhou et Shenzhen (les « anciennes » villes de premier rang) se sont stabilisés depuis lors (Graphique 5) en raison de mesures de restriction des achats de logements, allant de l'augmentation du montant minimum de l'apport personnel requis à l'imposition de critères plus rigoureux pour l'octroi des crédits hypothécaires. Depuis le 19e Congrès du Parti communiste chinois d'octobre 2017, le principe selon lequel « le logement, c'est pour habiter, pas pour spéculer » est appliqué de manière de plus en plus stricte, les autorités ayant mené une campagne de répression contre les spéculateurs, les intermédiaires du marché noir, les promoteurs illégaux et les publicités mensongères. Certaines villes, comme Shenzhen ou Kunming, interdisent la revente d'un logement au cours des trois années consécutives à son achat.

8. Malgré la stabilisation de la hausse des prix des logements, ceux-ci demeurent très élevés dans les plus grandes villes (Graphique 5). Il faut 55 ans à un habitant de Beijing ayant des revenus d'activité moyens pour acheter un appartement de 100 m^2 au lieu de 59 ans au moment du pic de 2010. Même dans l'ouest de la Chine (à Chongqing, par exemple), un tel achat représente 20 années de revenus d'activité. Les stocks de logements dans les villes de troisième et de quatrième rangs ont diminué rapidement du fait des mesures prises pour résorber les stocks excédentaires depuis 2014. La province du Hunan a accordé des aides financières aux travailleurs migrants qui quittaient leur zone de résidence rurale pour acquérir un logement en ville. Xi'an, la capitale de la province du Shaanxi, a acheté des biens immobiliers d'habitation pour en faire des logements sociaux, et dans la province du Sichuan, la ville de Leshan a allongé la durée des prêts hypothécaires et assoupli les conditions d'octroi des crédits fondés sur l'épargne accumulée dans les fonds de prévoyance pour le logement (Deng *et al.*, 2018). Ces différents dispositifs, adaptés aux spécificités locales, ont débouché sur un ajustement régulier des stocks de logements à l'échelle nationale. Compte tenu du manque d'autres instruments d'épargne, la demande de biens immobiliers restera forte.

Graphique 5. La hausse des prix des logements se stabilise dans les mégapoles, mais ils restent inabordables pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens

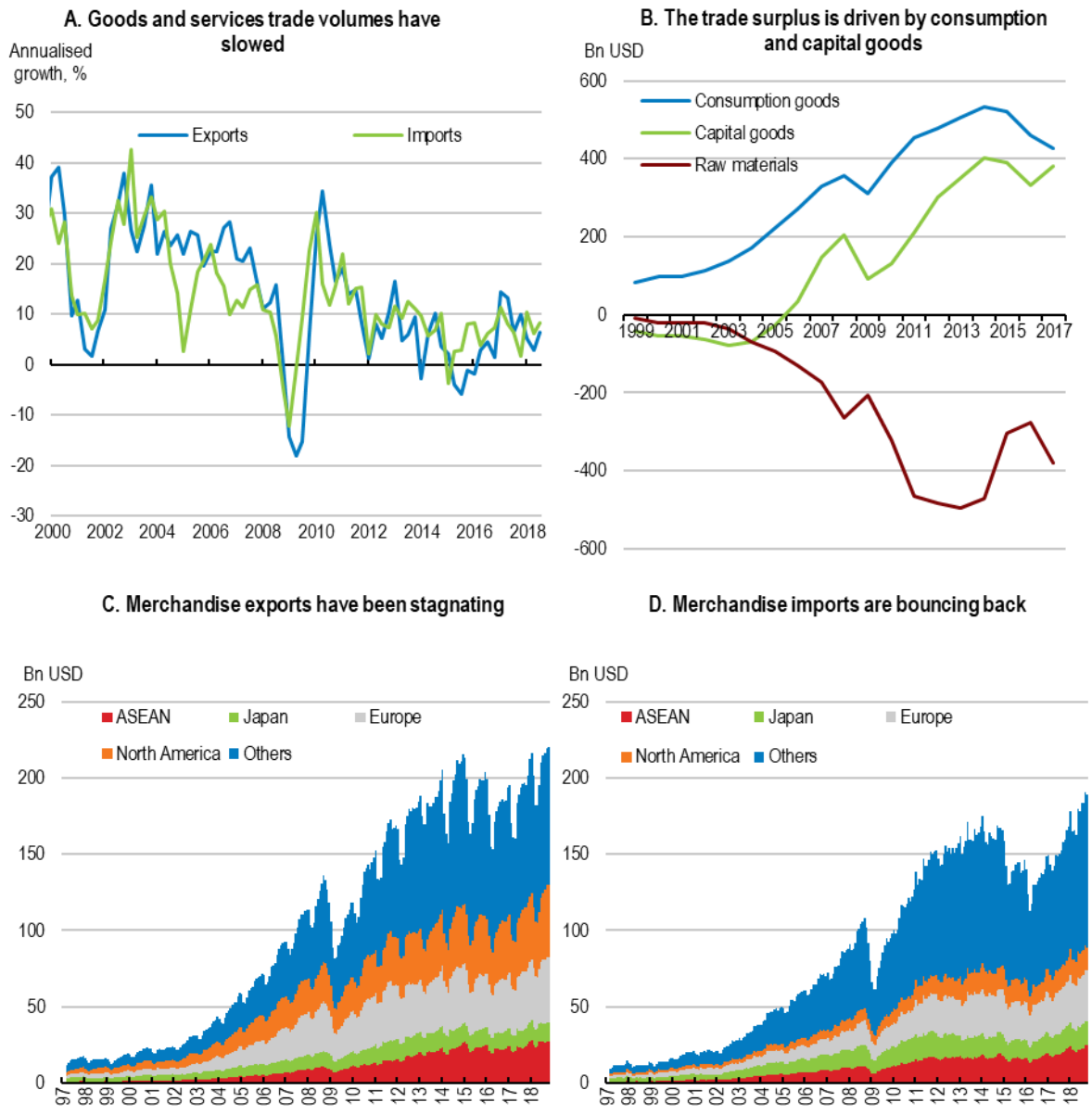


Note : On compte en Chine 17 villes de premier rang, 22 villes de deuxième rang, 21 villes de troisième rang et 10 villes de quatrième rang. Pour les séries nationales, on utilise le revenu disponible en milieu urbain, dans la mesure où il n'existe un marché libre que pour les logements urbains. S'agissant de 2017, les données relatives aux prix de l'immobilier d'habitation sont tirées du rapport du Bureau national des statistiques (BNS) publié en chinois sous le titre *2017 Nian Quanguo Fangdichan Kaifa Touzi he Xiaoshou Qingkuang* (Bilan 2017 des investissements et des ventes dans le secteur immobilier) ; les prix de 2017 sont calculés en rapportant la superficie des biens immobiliers d'habitation vendus à la valeur de ces biens, ce qui correspond au mode de calcul du prix au mètre carré appliqué dans la base de données du BNS pour les années antérieures. Tous les prix se rapportent à des logements neufs, dans la mesure où l'on ne dispose d'aucunes données comparables concernant les logements anciens.

Sources : Partie A : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC. Partie B : base de données du Bureau national des statistiques (BNS) et BNS (2018), *2017 Nian Quanguo Fangdichan Kaifa Touzi he Xiaoshou Qingkuang*, en chinois (Bilan 2017 des investissements et des ventes dans le secteur immobilier), consultable à l'adresse suivante : http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201801/t20180118_1574923.html.

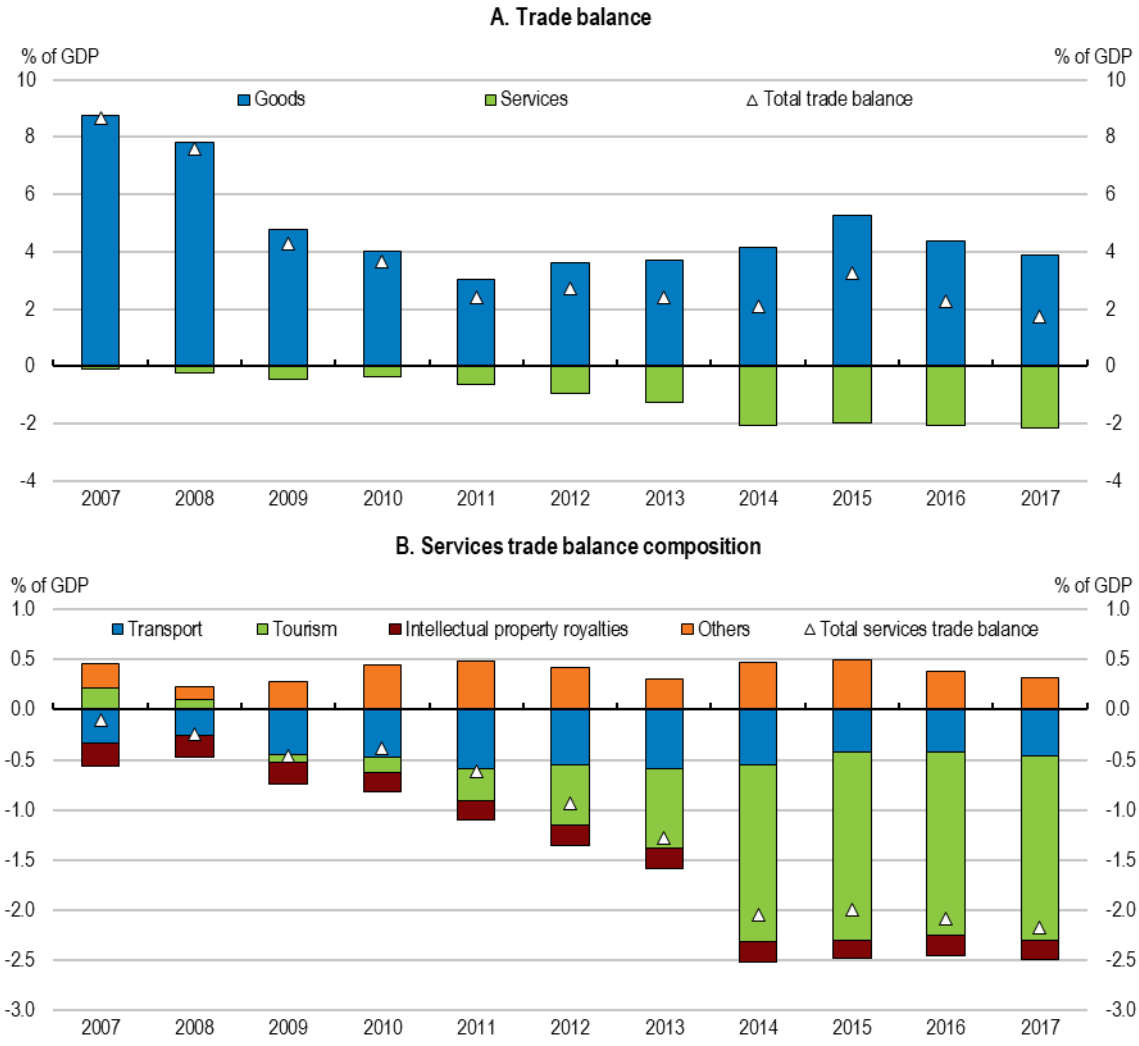
9. La croissance des échanges a ralenti dans un contexte d'incertitudes grandissantes (graphique 6). Cette tendance, déjà amorcée avant les récentes frictions commerciales, peut être attribuée à des changements structurels, notamment à la réduction de la marge d'expansion qui résulte de la saturation des marchés par les produits chinois. Sur le plan des importations, le fléchissement de l'investissement intérieur peut exercer une pression à la baisse sur la demande d'importation, compte tenu de la part importante des biens d'équipement dans les importations. Les échanges de biens enregistrent un excédent important et constant, tiré par la consommation et les biens d'équipement (graphique 6), malgré la stagnation globale des échanges (graphique 6). Pour ce qui est des échanges de services, en revanche, le déficit se creuse fortement (graphique 7), entraînant une baisse de l'excédent des paiements courants.

Graphique 6. La croissance des échanges marque le pas



Note : Les données des parties C et D sont des moyennes mobiles sur trois mois.
Source : Base de données CEIC.

Graphique 7. L'excédent des échanges de biens se réduit tandis que le déficit des échanges de services se creuse

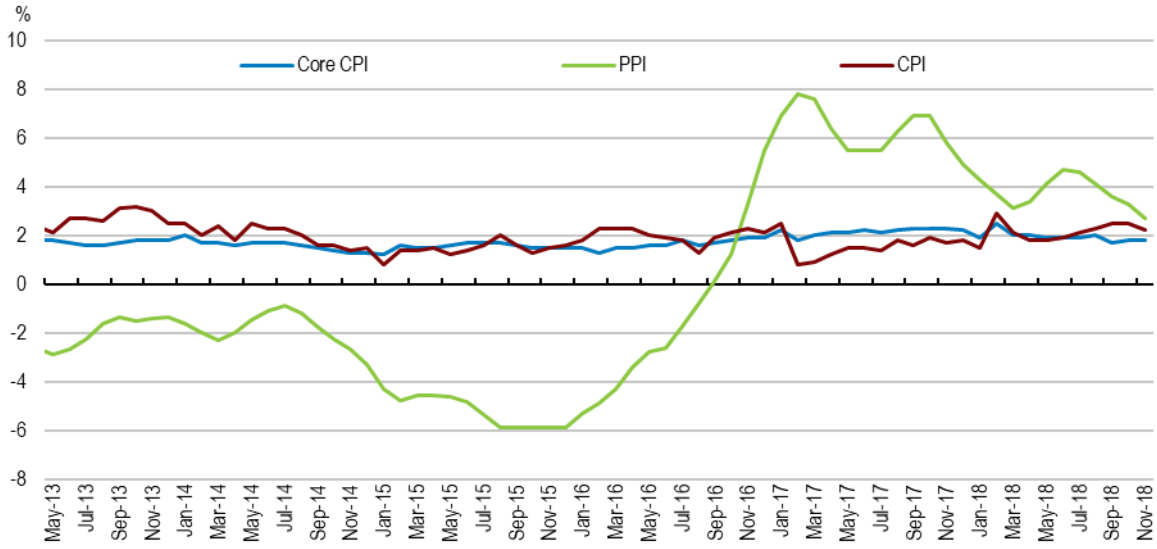


Source : Base de données CEIC.

10. Après une forte augmentation, la hausse des prix à la production s'atténue (graphique 8) sous l'effet de la persistance des excédents de capacités et de l'appréciation du taux de change de la mi-2017 à la mi-2018. La hausse des prix à la consommation reste modérée. Les cas récents de peste porcine africaine et les abattages massifs qui ont eu lieu devraient faire monter les prix du porc et par conséquent l'IPC dans l'année qui vient. Les hausses tarifaires résultant des frictions commerciales actuelles se répercuteront sans doute aussi sur l'inflation.

Graphique 8. La hausse des prix à la production s'atténue et celle des prix à la consommation reste stable

Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente



Note : L'IPC sous-jacent exclut les prix de l'alimentation et de l'énergie.
Source : Base de données CEIC.

11. Dans ce contexte, la croissance devrait progressivement marquer le pas en 2019-20 (tableau 3). La croissance des échanges fléchira lorsque l'application de toutes les hausses tarifaires annoncées et anticipées amènera les consommateurs des États-Unis à cesser de constituer des stocks. La consommation jouera un rôle plus déterminant à mesure du ralentissement de l'investissement et sera soutenue par une croissance stable de l'emploi et des revenus. Le déficit budgétaire (encadré 1) s'amplifiera quelque peu sous l'effet des baisses d'impôts et d'autres mesures (encadré 2), bien que l'efficacité accrue du recouvrement de l'impôt et l'application plus stricte du système de cotisations sociales puissent compenser ces pertes et inciter les autorités à réduire les taux de cotisations obligatoires afin d'atténuer la charge qui pèse sur les entreprises, en particulier sur les plus petites. L'inflation s'accentuera temporairement en raison de la hausse des prix du porc et des droits de douane mais restera limitée. L'incertitude a déjà contribué à une forte baisse des cours des actions.

Encadré 1. Mesures budgétaires et définitions

Cet encadré fournit des indications sur les diverses mesures du déficit budgétaire publiées par des établissements publics et privés. Le déficit officiel (appelé « déficit nominal » dans les tableaux 2 et 3) concerne uniquement, parmi les quatre comptes budgétaires, le compte du budget général (les trois autres étant les comptes des fonds gérés par l'État, des caisses de sécurité sociale et des entreprises publiques). Cette cible de déficit est décidée au printemps et, en principe, ne peut être modifiée au cours de l'année. Le solde financier total englobe les quatre comptes budgétaires et permet d'obtenir des données budgétaires générales comparables à l'échelle internationale. Les modalités de prise en compte du chevauchement entre les comptes budgétaires et de traitement des recettes tirées des ventes

de droits fonciers peuvent entraîner certaines disparités entre les chiffres et prévisions de déficit général (les ventes de droits fonciers ne sont pas traitées ici comme le produit de la privatisation, comme c'est le cas pour d'autres institutions, étant donné qu'il s'agit d'un revenu récurrent). Les fonds gérés par l'État et le compte des entreprises publiques ne peuvent être déficitaires. En outre, plusieurs institutions utilisent des définitions diverses du « déficit augmenté », lequel peut inclure, outre le solde total visé ci-dessus, le financement des infrastructures par des dispositifs d'investissement des administrations infranationales ou des fonds dirigés par l'État, des PPP ou des banques de développement par exemple. Ces chiffres se fondent sur des estimations car il n'existe pas de données officielles complètes en la matière.

Tableau 2. Mesures du déficit budgétaire

En pourcentage du PIB

	2015	2016	2017
Déficit nominal (officiel)	**-2.4**	**-2.9**	**-2.9**
Déficit général	**-1.3**	**-3.0**	**-3.1**
Déficit augmenté	**-8.4**	**-10.4**	**-10.8**

Note : Le déficit nominal est le montant du déficit budgétaire officiel publié. Le déficit général est celui des quatre comptes budgétaires (compte du budget général, compte des fonds gérés par l'État, caisses de sécurité sociale et compte des entreprises publiques). Le déficit augmenté, d'après la définition du FMI, inclut les dispositifs d'investissement des administrations infranationales et d'autres activités hors budget.
Source : Calculs de l'OCDE reposant sur la base de données CEIC et le FMI (2018), Article IV.

Les dépenses effectives, et par conséquent le déficit réel, sont encore plus difficiles à évaluer en raison des divers fonds de réserve constitués pour faire face à des dépenses imprévues. Les dépenses faites sur ces réserves n'ont pas besoin d'être approuvées par l'Assemblée nationale populaire ni portées à la connaissance du public. Ces réserves importantes qui prennent la forme de reports de fonds de grande ampleur, réduisent cependant l'efficacité de l'utilisation des ressources et nuisent à la transparence budgétaire.

Encadré 2. Mesures de relance récentes

Face à l'essoufflement plus rapide que prévu de la croissance, plusieurs mesures ont été prises pour relancer l'activité économique. Les émissions d'emprunts des administrations infranationales destinées à financer des projets d'infrastructure se sont accélérées, tandis que la Commission d'État pour le développement et la réforme approuvait de plus en plus de projets. Aux habituelles mesures en faveur des infrastructures s'est ajouté cette fois tout un ensemble de réductions d'impôts. Le secteur des entreprises bénéficie non seulement d'une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentant 0.52 % du PIB (suppression de l'abattement individuel et des deux tranches inférieures d'imposition), dont l'objectif est de stimuler la consommation, mais aussi d'une forte réduction des taxes et redevances. Les taux de TVA ont été ramenés dans le courant de l'année 2018 de 17 % à 16 % et de 11 % à 10 %, ce qui a permis au secteur des entreprises d'économiser ¼ pour cent du PIB. Les droits à l'importation ont été abaissés deux fois en 2018, de sorte que le taux moyen est passé de 9.8 % à 7.5 %, d'où un allégement de 0.3 % du PIB de la charge qu'ils représentent. Les droits de douane sur les automobiles importées des États-Unis ont été ramenés de 40 % à 15 %. Le remboursement de la TVA sur certains produits exportés

a été relevé, soit une économie d'impôts de près de 0.1 % du PIB. En outre, les produits d'intérêts des prêts octroyés à des petites et micro-entreprises sont exemptés de la TVA et les entreprises technologiques bénéficient d'un amortissement accéléré. Il est difficile à ce stade d'estimer la contribution globale de ces mesures de relance qui continuent d'évoluer.*

* JP Morgan estime que la relance représente 1.9 % du PIB. Les estimations de l'OCDE seront ajoutées ultérieurement lorsque les mesures seront plus claires.

Tableau 3. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	% change								
Real GDP	7.9	7.8	7.3	6.9	**6.7**	**6.9**	**6.6**	**6.3**	**6.0**
Exports of goods and services[1]	6.2	9.1	4.2	-2.3	**1.9**	**11.0**	**5.4**	**5.0**	**4.8**
Imports of goods and services[1]	7.1	11.0	8.3	2.6	**6.3**	**6.9**	**7.9**	**4.9**	**4.7**
GDP deflator	2.4	2.2	0.8	0.1	**1.1**	**4.1**	**2.9**	**3.0**	**3.0**
Consumer price index	2.6	2.6	2.0	1.6	**2.0**	**1.6**	**2.0**	**3.0**	**3.0**
Terms of trade	2.6	1.0	2.8	12.7	**0.1**	**-6.8**	**-2.5**	**-0.6**	**-0.6**
Fiscal balance	**% of GDP**								
Overall[2]	0.5	-0.3	-0.3	-1.3	**-3.0**	**-3.1**	**-3.1**	**-3.3**	**-3.5**
Headline[3]	-1.5	-2.0	-2.1	-2.4	**-2.9**	**-2.9**	**-2.9**	**-3.0**	**-3.1**
Current account balance	2.5	1.5	2.3	2.8	**1.8**	**1.4**	**0.4**	**0.4**	**0.3**
Memorandum items:									
	Billion USD								
Foreign exchange reserves, end-year	3 312	3 821	3 843	3 330	3 011	3 140			
	% change								
Housing prices deflated by the CPI[4]	-3.2	3.2	0.5	-5.3	4.4	6.9			
Total employment	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.0			
Urban employment	3.3	3.1	2.8	2.8	2.5	2.5			
Nationwide Gini coefficient for household disposable income	0.474	0.473	0.469	0.462	0.465	0.467			

Note : Les chiffres indiqués pour 2018-20 sont des prévisions de l'OCDE. Estimations de l'OCDE.
Le solde financier total inclut les soldes des quatre comptes budgétaires (compte général, compte des fonds gérés par l'État, caisses de sécurité sociale et comptes des entreprises publiques).

Le solde financier principal est le solde officiel défini comme étant la différence entre les trois postes : i) recettes du budget général, ii) recettes du fonds central de stabilisation et iii) recettes de l'ajustement budgétaire infranational, pour ce qui est des recettes, et les trois postes iv) dépenses du budget général, v) renflouement du fonds central de stabilisation et vi) remboursement du principal de la dette infranationale, pour ce qui est des dépenses. Le chiffre de 2018 correspond à la cible officielle de déficit.
Les prix des logements sont estimés à l'aide de l'indice des prix immobiliers de 70 villes pour 2008-10, puis par la moyenne simple des indices des prix immobiliers des habitations nouvellement construites pour ces 70 villes pour la période 2011-17.
Source : Base de données CEIC ; base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 104, novembre 2018 [à actualiser].

Encadré 3. Renforcement des frictions commerciales

En septembre 2018, alors avoir vu ses exportations de biens pour un montant de 50 milliards USD imposées à 25 % pendant l'été, la Chine a de nouveau exporté vers les États-Unis pour 200 milliards USD de biens taxés à 10 %, représentant déjà la moitié environ de ses exportations vers les États-Unis. Ceux-ci avaient prévu de porter les droits imposés sur le deuxième groupe de produits à 25 % à partir de janvier 2019, avant que les deux parties ne s'entendent, à l'occasion des réunions du G20 tenues à Buenos Aires début décembre, pour prolonger les négociations de 90 jours. Dans le cas du premier groupe de produits, la Chine s'est alignée sur les États-Unis, mais, dans le deuxième cas, a appliqué des droits de 5 % à 25 % sur 60 milliards USD seulement de produits des États-Unis. Le total atteint jusqu'à présent représente la moitié environ des exportations de la Chine vers les États-Unis, mais la quasi-totalité dans l'autre sens.

Les mesures prises fin 2018 réduiraient de ¼ pour cent les PIB de la Chine et des États-Unis et de 0.4 % les échanges mondiaux d'ici 2020. Les volumes d'importation des deux pays baisseraient de ¾ pour cent et la hausse des prix à la consommation aux États-Unis progresserait de 0.2 point en 2019 et en 2020 sous l'effet de la majoration des prix des produits importés imputable aux droits de douane. D'autres pays seraient touchés du fait du fléchissement de la croissance des échanges, mais ils devraient à plus long terme bénéficier d'une amélioration de leur compétitivité sur le marché des États-Unis.

Si les États-Unis faisaient passer de 10 % à 25 % les droits imposés sur 200 milliards USD de produits en provenance de Chine à compter de janvier 2019, l'effet négatif serait doublé et représenterait ½ pour cent de baisse des PIB de la Chine et des États-Unis en 2020. Les échanges mondiaux reculeraient de ¾ de point et, aux États-Unis, l'inflation mesurée par l'IPC serait de 0.6 % plus élevée qu'en l'absence de hausse des droits.

Dans le cas extrême où l'ensemble des exportations chinoises seraient taxées à 25 % (ce qui se produirait à partir de juillet 2019), le PIB subirait une baisse de ¾ pour cent en 2020. Les échanges mondiaux seraient inférieurs de 1 % et les volumes d'importation seraient réduits de 2 % dans les deux pays. Aux États-Unis, l'inflation mesurée par l'IPC serait supérieure de 0.9 %.

Ces simulations font porter la plus grande partie de la charge des droits de douane sur les consommateurs des États-Unis à court terme, sous la forme d'un renchérissement des prix. Si les exportateurs chinois endossaient une partie de cette charge en comprimant leurs bénéfices, les effets négatifs sur la croissance en Chine seraient renforcés, en raison de la dégradation des termes de l'échange, alors que la croissance et l'inflation aux États-Unis seraient moins affectées. Les effets défavorables sur la confiance et l'aggravation de l'incertitude entraîneraient une baisse sensible de la production dans tous les pays.

Ces chocs ont aussi des conséquences sur les politiques macroéconomiques : la politique monétaire des États-Unis se durcira et le taux de change effectif du dollar des États-Unis s'appréciera légèrement. Il en résultera une pression à la baisse sur le renminbi et d'autres monnaies des marchés émergents, ainsi qu'un accroissement des sorties de capitaux de ces économies.

Source : OCDE (2018), *Economic Outlook, November 2018*, Éditions OCDE, Paris et OCDE (2018), "Trade policy and the global economy scenario 2: Increasing tariffs", *Trade Policy Brief*, Éditions OCDE, Paris.

12. Les risques de divergence par rapport aux prévisions ci-dessus sont orientés à la baisse. L'aggravation des tensions commerciales (encadré 3) se répercutera sur les exportations et la croissance en général et déclenchera probablement des pressions en faveur d'une dépréciation de la monnaie. Les effets sur la confiance pourront entraîner une forte chute des cours des actions, susceptible à son tour d'avoir des retombées sur d'autres économies. L'endettement excessif et le niveau intenable de la dette dans le secteur des entreprises aggravent les problèmes de stabilité financière, même si un certain nombre d'allégements fiscaux et peut-être de baisses des cotisations sociales (pour faire face à la forte hausse des taux effectifs résultant d'une application plus stricte) sont ou seront mis en place pour alléger la charge pesant sur les entreprises. Un ajustement rapide dans l'immobilier et l'industrie risque de freiner la croissance, mais il est nécessaire pour renforcer la résilience. Des politiques publiques du côté de l'offre, notamment le désendettement et la résorption des surcapacités, sont d'une importance cruciale pour éviter un brusque ralentissement. Une relance plus vigoureuse se traduirait par une croissance plus soutenue à court terme, mais par des déséquilibres plus marqués par la suite. À l'inverse, une croissance mondiale plus forte que prévu et l'atténuation des tensions commerciales soutiendraient les exportations et la croissance de la Chine. Les risques d'événements extrêmes, tels que défaillances massives d'entreprises, effondrement des prix des logements et exacerbation des tensions géopolitiques, s'accentuent également (encadré 4).

Encadré 4. Principaux facteurs de vulnérabilité

Facteur de vulnérabilité	Conséquences possibles
Défaillances massives dans le secteur des entreprises	Le ralentissement de la croissance et la hausse des coûts du crédit entraînent des difficultés à assurer le service de la dette et peuvent conduire à de nouvelles défaillances, en portant un coup à la rentabilité des banques et en créant des problèmes de liquidités. Les frictions commerciales pourront aussi voir de lourdes conséquences sur les petites entreprises tournées vers l'exportation. Il sera toutefois possible d'atténuer ce risque à court terme en renflouant les entités défaillantes grâce à des fonds publics ou en persuadant les créanciers de ne pas faire valoir leurs droits.
Effondrement des prix des logements	La chute des prix des logements aurait des effets néfastes sur certains secteurs de l'économie comme l'immobilier, la construction, l'ameublement, l'électro-ménager et d'autres secteurs du même ordre, mais son impact pourrait être atténué par une réglementation prudentielle restrictive qui encadrerait les emprunts immobiliers des ménages et interdirait l'« extraction hypothécaire ».
Exacerbation des tensions géopolitiques	L'instabilité de la région, en particulier la chute éventuelle du régime nord-coréen, pourrait entraîner un afflux massif de réfugiés. Les finances publiques des provinces déjà durement touchées par des réductions de capacités dans les régions industrielles en déclin subiraient alors une pression supplémentaire. L'exacerbation des conflits en Chine du Sud pourraient aussi éroder la confiance.

L'atténuation des risques est devenue une priorité de la politique monétaire

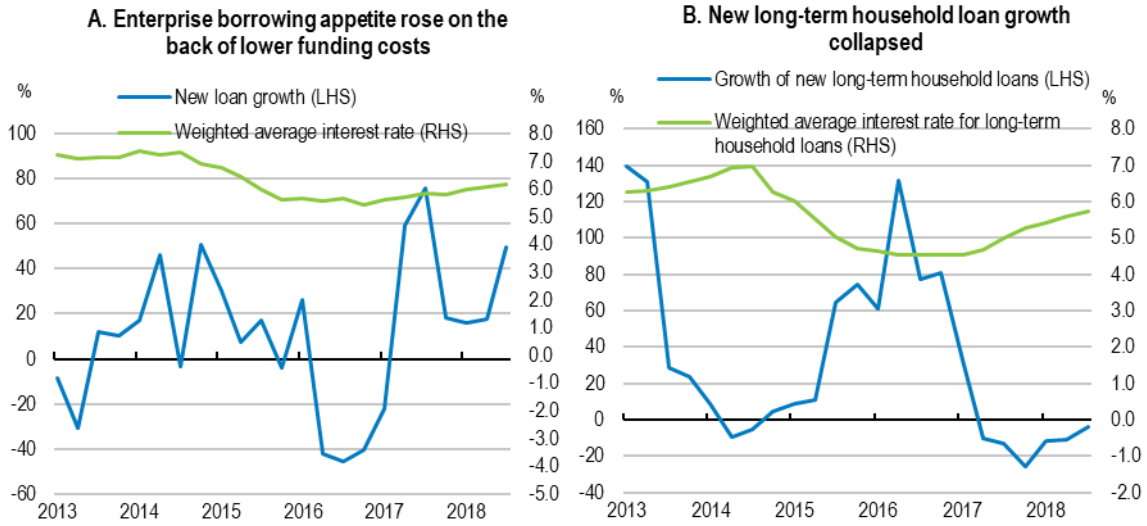
13. En règle générale, la politique monétaire a de plus en plus recours à des instruments fondés sur les prix, mais certains instruments ciblés continuent de freiner l'évolution vers l'adoption de mécanismes reposant davantage sur les mécanismes de marché. Il conviendrait d'analyser la question du passage à un régime explicite de ciblage de l'inflation, d'autant plus que la Banque populaire de Chine (PBoC) semble attacher plus d'importance à l'inflation depuis une quinzaine d'années et qu'elle est parvenue à assurer la stabilité des prix compte tenu d'une inflation légèrement persistante (Girardin et al., 2017). La politique monétaire reste neutre, quoique favorisant de plus en plus une orientation expansionniste pour soutenir l'activité économique, sur fond de ralentissement lié aux tensions commerciales.

14. Il faudrait supprimer les garanties implicites dont bénéficient les entreprises et entités publiques pour instaurer des règles de jeu égales, insuffler une plus grande discipline de marché et aboutir à une meilleure tarification du risque de crédit. Les coûts de financement des entreprises sont restés faibles pendant les deux dernières années, aiguisant leur appétence pour l'emprunt. Mais compte tenu d'une recrudescence des incertitudes et de l'aversion pour le risque, ces coûts de financement ont augmenté. Les restrictions appliquées au crédit hypothécaire et la montée des coûts ont fait baisser

l'emprunt à long terme des ménages (graphique 9). Les acteurs les plus durement touchés par la montée en flèche des coûts de financement sont les petites et moyennes entreprises. Les taux de prêt dans le secteur financier informel à la fin de 2018 ont atteint pas moins de 17-18 %, selon des enquêtes réalisées à Wenzhou dans la province de Zhejiang, « capitale » du financement informel.

Graphique 9. La croissance des nouveaux prêts aux entreprises et des nouvelles transactions de crédit hypothécaire est en repli

Taux de croissance calculés en glissement annuel



Note : Partie A : par « nouveaux prêts » on entend les prêts aux sociétés non financières et aux administrations publiques ; le taux d'intérêt moyen pondéré est celui des « prêts généraux ».
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données CEIC.

15. Afin d'assouplir l'accès des PME aux financements, diverses mesures incitatives ont vu le jour pour que les banques assurent un meilleur service à ce secteur, qui est un important pourvoyeur d'emplois. Toutefois, à en juger par la proportion, stable, de prêts accordés à un taux supérieur de plus de deux fois le taux de référence (graphique 10), ces emprunteurs, qui sont normalement plus à risque, ne semblent pas correctement servis. L'exonération de TVA des intérêts perçus sur les prêts aux PME pourrait quelque peu faciliter leur accès au crédit.

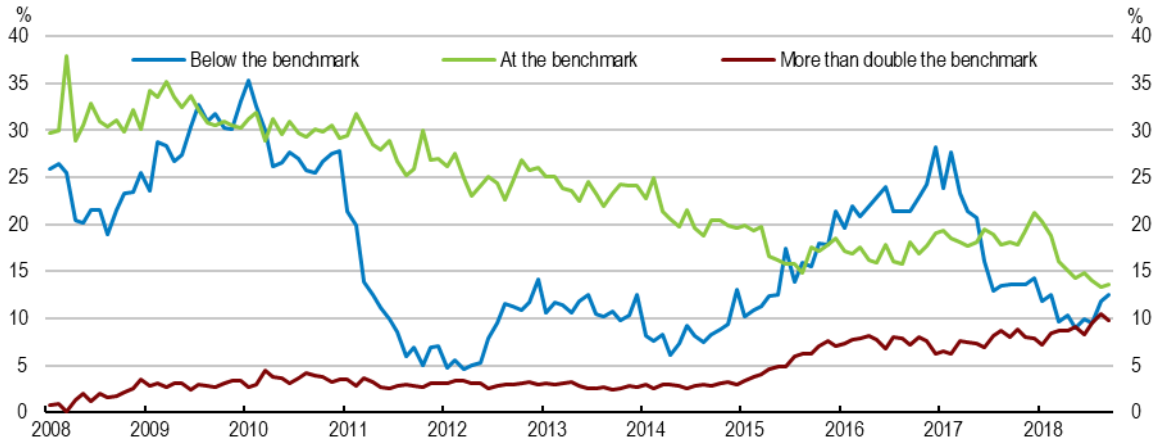
16. Quant à la réduction de moitié de la proportion de prêts accordés à un taux inférieur au taux de référence au cours de la dernière année, elle pourrait laisser entendre que le désendettement des entreprises d'État progresse. Les politiques publiques de crédit (et d'émission d'emprunt obligataire) ne leur donneront plus la primeur sur le secteur privé, lequel a été particulièrement touché par les effets néfastes de l'escalade des tensions commerciales sur la confiance. La Commission nationale du développement et de la réforme a annoncé à la mi-novembre 2018 qu'elle soutiendrait les émissions obligataires des entreprises privées, à condition que ces entreprises soient bien notées et solidement gérées, qu'elles soient en voie de modernisation industrielle ou un moteur de développement dans leur région. Il est envisagé de gérer les produits des investissements obligataires en établissant une liste positive et négative, les entreprises contribuant à des projets stratégiques nationaux et les secteurs stratégiques bénéficiant d'un accès facilité à ces émissions obligataires. De surcroît, les entreprises privées en défaut sur leurs remboursements obligataires pourront même bénéficier d'un renflouement par des fonds

publics, mais seulement si l'on considère qu'elles ont des difficultés de liquidité qui sont temporaires et sous réserve du respect de conditions strictes.

17. La PBoC soutiendra également les entreprises privées en proie à des difficultés temporaires de liquidité en favorisant le crédit bancaire, les émissions obligataires et le financement en fonds propres. Les autorités essaient de développer le crédit des grandes banques, mais aussi des banques de taille intermédiaire et banques de taille plus modeste, au secteur privé, en leur fixant des obligations : un tiers au moins des nouveaux prêts des grandes banques doivent aller au secteur privé, deux tiers pour les autres banques, mais ces objectifs ne s'appliquent pas individuellement à chaque banque. Par ailleurs, pour atténuer l'effet néfaste de la baisse des cours des actions sur les garanties bancaires, onze sociétés de courtage ont mis sur pied un plan de gestion pour les actifs de sociétés-mères. Des initiatives du même ordre ont suivi au niveau des villes dans tout le pays, certaines donnant même instruction aux entreprises d'État de coopérer avec des sociétés cotées, y compris via des opérations de fusion-acquisition.

Graphique 10. La part des prêts accordés à un taux égal, ou inférieur, au taux de référence a diminué

Pourcentage des prêts en fonction du taux d'intérêt appliqué par rapport au taux de référence



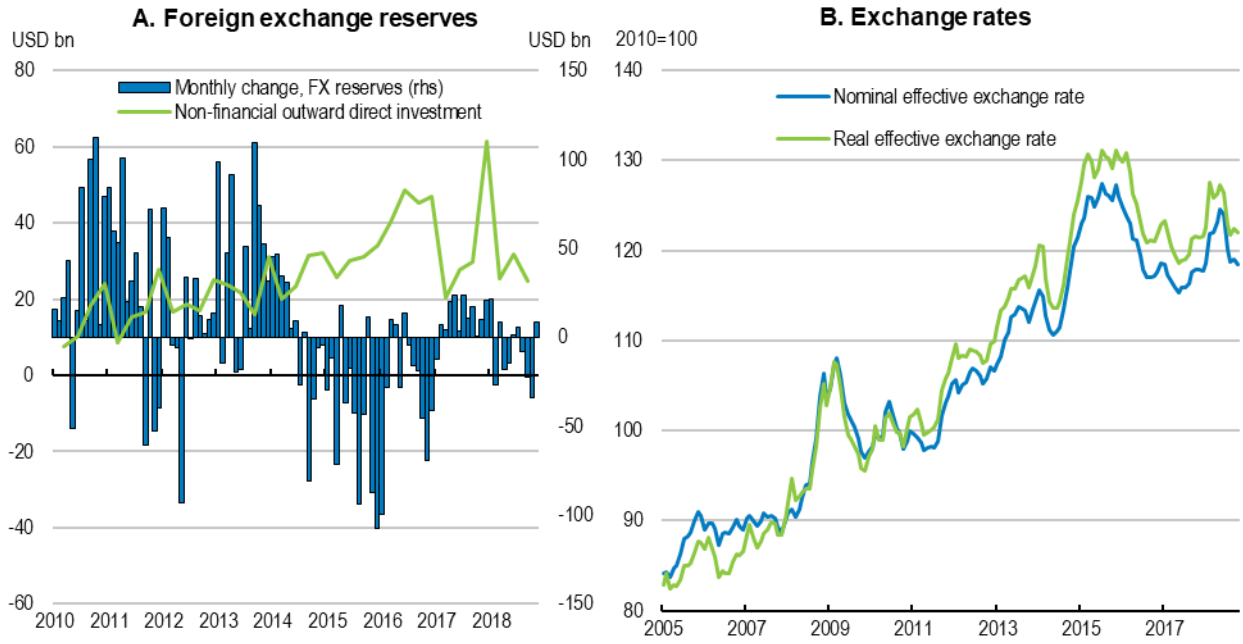
Source : Base de données CEIC.

18. Le taux de change est désormais sous tension à cause de l'impact négatif sur la confiance qu'exerce l'escalade des tensions commerciales, ce qui a amené la PBoC à reprendre la main sur son évolution en introduisant un nouvel élément dénommé le « facteur d'ajustement contracyclique » (encadré 5) dans la formule de calcul de la parité centrale. Aucune information n'a jamais filtré sur la nature intrinsèque de ce facteur contracyclique, mais il est apparu après coup qu'il s'agissait d'un outil puissant pour piloter les anticipations et enrayer les glissades du yuan. Les sorties directes de capitaux étant effectivement maîtrisées et les réserves de change et le taux de change étant stabilisés (graphique 11), la libéralisation du compte de capital a pu reprendre. Cela étant, ainsi que l'ont souligné les *Études économiques* précédentes, le système gagnerait en flexibilité si le taux de change était déterminé davantage par les forces du marché, ce qui pourrait permettre de faire tampon pour absorber les chocs au fur et à mesure de l'ouverture du compte de capital. Une nouvelle escalade des tensions commerciales pourrait cependant pousser la monnaie vers la dépréciation et déclencher des sorties de capitaux.

Encadré 5. Qu'est-ce que le facteur d'ajustement contracyclique ?

Le facteur contracyclique a été ajouté au mécanisme de fixation journalière du taux de change du yuan en mai 2017 afin de stabiliser son cours et d'éviter les anticipations de dépréciation. Le fixing journalier du cours prend en compte le taux de clôture de la veille et l'évolution au jour le jour du panier de devises, et les teneurs de marché peuvent dévier de 2 % dans un sens ou dans l'autre. Le taux de change ayant rebondi au second semestre de 2017, le facteur contracyclique est devenu inutile de sorte qu'en janvier 2018, la PBoC a annoncé que les teneurs de marché pouvaient décider de le réintroduire ou non et, dans l'affirmative, de décider de ses modalités de définition. Or, lorsque le yuan est parti pour un second épisode de dépréciation au début de l'été, le facteur d'ajustement contracyclique a été réactivé et, comme prévu, il a atteint son objectif en contrant les anticipations de dépréciation.

Graphique 11. Les réserves de change sont stables et l'appréciation du taux de change a cessé



Source : Base de données CEIC ; Banque des règlements internationaux (BRI).

La stabilité est l'objectif clé des autorités financières

19. La stabilité est devenue la priorité majeure de la politique des autorités financières depuis la réunion du Groupe de travail sur les questions financières à la mi-2017, la seule en cinq ans dans un contexte échappant à tout contrôle, marqué alors par l'endettement élevé des entreprises et par des activités nouvelles portées par l'innovation financière – en l'occurrence, par l'apparition de nouveaux instruments pour essayer de procurer des rendements plus élevés aux épargnants et assurer l'accès au crédit des emprunteurs les plus à risque. Le Comité de stabilité financière a été mis en place en novembre 2017 pour superviser la limitation du risque dans le système financier, consolider la réglementation

financière et la coordination réglementaire et réduire l'importance de la « finance de l'ombre ». La fusion de la Commission chinoise de réglementation bancaire et de la Commission chinoise de réglementation de l'assurance, qui a été annoncée en mars 2018, est une autre mesure susceptible de limiter le risque systémique en améliorant la coordination réglementaire. Selon une évaluation des autorités, le secteur bancaire (notamment les grandes banques), se porte bien, mais les tout derniers tests de résistance du FMI ont montré que les banques de taille intermédiaire sont plus vulnérables et que par conséquent, elles devraient augmenter leurs fonds propres (IMF, 2017).

20. La progression du système bancaire parallèle est en voie d'être contenue (graphique 12), la stabilité étant devenue la priorité première des autorités financières L'acheminement de ressources vers les emprunteurs les plus à risque et le versement de rendements supérieurs aux investisseurs se sont heurtés à des appétits impossibles à satisfaire du côté de la demande comme de celui de l'offre. D'une part, le secteur bancaire n'aime pas le risque et la réglementation l'empêche de prêter aux secteurs plus risqués, comme l'immobilier ou les secteurs en excédent de capacités. D'autre part, les taux de rémunération des dépôts étaient initialement encadrés mais n'ont guère progressé, même depuis la libéralisation, et peu d'autres choix s'offrent aux ménages pour investir leur vaste réserve d'épargne. Les banques, notamment les plus grandes, disposent de la plus forte base de dépôts et n'ont pas le droit de prêter aux emprunteurs les plus à risque, ou répugnent à le faire. Elles ont néanmoins trouvé une multitude d'autres canaux d'acheminement grâce à des intermédiaires. Et comme ces instruments sont hors bilan (produits de gestion de fortune), ils échappent aux autorités de supervision réglementaire. Sans compter que comme ils échappent aussi à l'obligation de constituer des réserves, leur multiplication a accru les risques financiers. À cela s'ajoute que les produits de gestion de fortune ont été considérés comme assortis de garanties implicites, certains étant assortis de garanties explicites sur le principal, et qu'ils impliquaient des asymétries d'échéances. Les institutions financières ont levé des fonds sur le marché interbancaire en émettant des certificats de dépôt qui étaient considérés comme des titres obligataires et se sont échangées entre elles des produits de gestion de fortune, aggravant de ce fait le risque systémique.

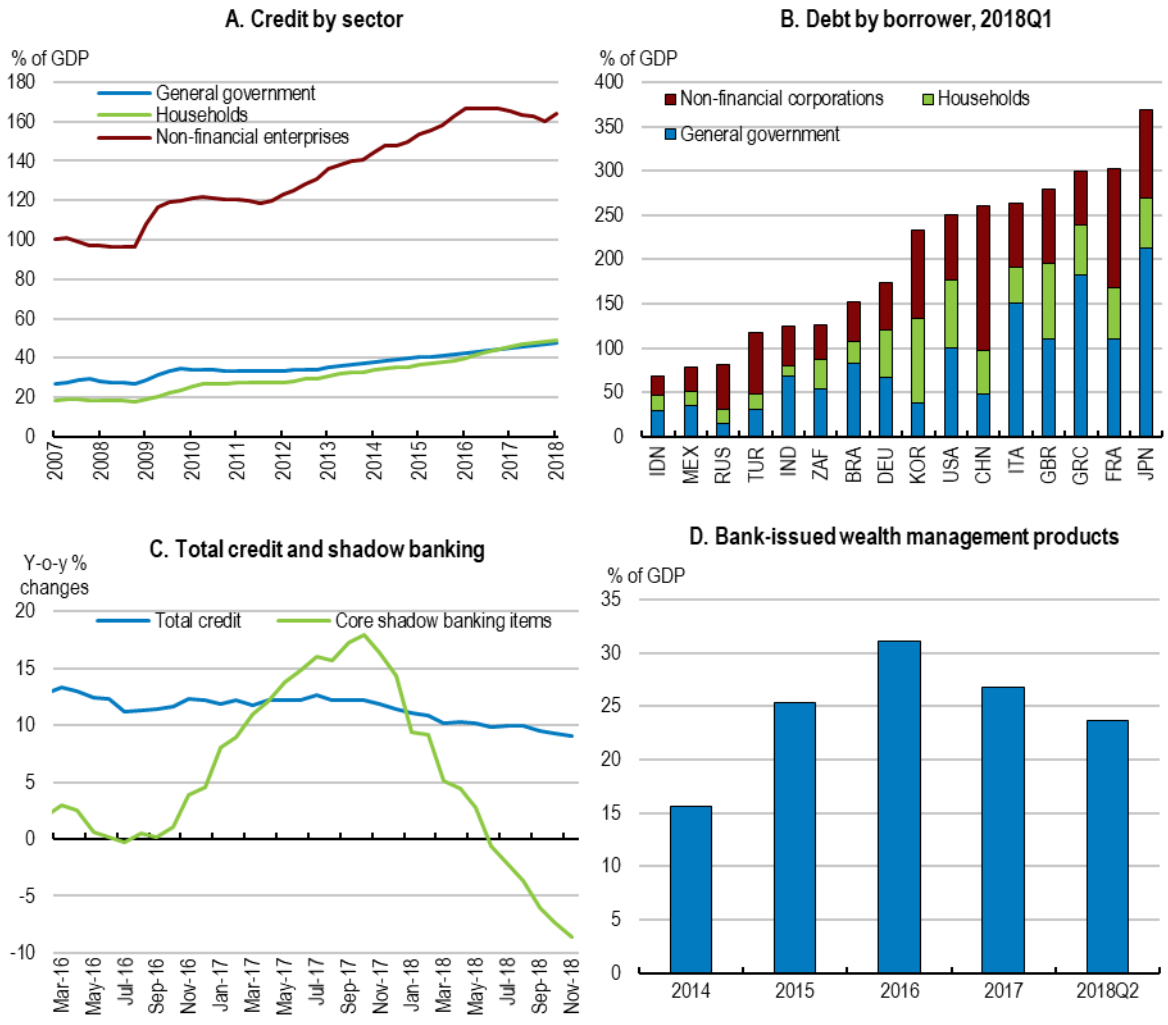
21. Les mesures réglementaires de 2017 ont tout d'abord permis de soumettre à une évaluation macroprudentielle les actifs sous-jacents aux produits de gestion de fortune et d'appliquer le plafond de responsabilité interbancaire de 33 % aux certificats de dépôt à partir de 2018. Il est désormais interdit aux émetteurs d'utiliser leurs propres actifs pour renflouer les produits de gestion de fortune défaillants. Ces dispositions ont permis de réduire la taille du portefeuille de prêts parallèles (c'est-à-dire les prêts consentis par des intermédiaires financiers non bancaires), la collecte de ressources ayant diminué. Elles ont également permis de réduire l'aléa moral qu'engendrent des garanties sur le principal et d'accroître la transparence. Cependant, il apparaît que cette réglementation plus restrictive des produits de gestion de fortune bancaires a entraîné un report des placements vers les produits de fonds d'investissement et de sociétés d'investissement en valeurs mobilières et vers les dépôts structurés et les certificats d'investissement. Aussi une approche intégrée de la réglementation, sous les auspices du nouveau Comité de stabilité financière, est-elle cruciale pour éliminer les zones grises de la réglementation et prévenir le risque systémique. Les autorités de réglementation doivent veiller à la bonne santé non seulement de chaque institution financière, mais également veiller à ce que les liens créés entre ces institutions via les investissements et les prêts croisés soient sains.

22. Le désendettement des sociétés non financières, amorcé au second semestre de 2016, s'est poursuivi puisque la dette des entreprises avait été ramenée à 160 % du PIB

à la fin de 2017 (graphique 12). Toutefois, ce niveau reste largement supérieur à celui des grandes économies (graphique 12) et n'est probablement pas viable. Il faudrait que le mouvement de désendettement s'accélère et ne s'inverse pas. Les instruments de conversion de dettes en fonds propres sont essentiels dans cet effort de désendettement, mais pour l'heure, ils n'ont été utilisés que pour une part infime de la dette des sociétés non financières. Pour accélérer le processus, la PBoC a libéré des liquidités pour une valeur de 500 milliards CNY en juillet 2018 affectés à ce programme de conversion, en réduisant le taux des réserves obligatoires. Depuis janvier 2018, les sociétés de gestion d'actifs peuvent investir dans des titres de conversion de dette en fonds propres. Les entreprises d'État, qui ont accumulé plus de 70 % de la dette des sociétés non financières (Molnar and Lu, 2018), sont les principaux participants à ce programme de conversion, mais celui-ci est désormais étendu aux société privées.

23. Pour autant, la conversion de dette en fonds propres n'apporte qu'une solution partielle à la dette des entreprises puisqu'elle ne couvre pas les créances douteuses ni les entreprises en difficulté. Ainsi qu'il a été mis en lumière dans la précédente *Étude économique*, les sociétés « zombies » absorbent des ressources qui auraient pu être affectées à des entreprises plus performantes, ce qui a pour effet de tirer la productivité vers le bas ; en pareil cas, la faillite est peut-être la meilleure solution (Adelet McGowan et. al., 2017). En avril 2018, six administrations publiques ont publié une note insistant sur la nécessité de sortir du marché pour les sociétés zombies (c'est-à-dire celles ayant enregistré un déficit pendant six exercices consécutifs), dont la dette est supérieure aux actifs et qui sont incapables de se maintenir à flot. Afin d'accélérer le processus et de réduire les incertitudes, il faudrait que l'indemnisation des salariés licenciés respecte la législation en vigueur, qu'elle ne soit pas l'objet de négociation ni une condition préalable à la déclaration de faillite. En dépit d'un fort taux d'endettement des entreprises, les défauts de paiement, à 0.4 % de l'encours des émissions obligataires à la fin de juillet 2018, sont restés à un taux bas quoique supérieur à celui de l'année précédente. Il importe de mettre bon ordre aux défauts de paiement des entreprises afin d'améliorer la perception du risque et d'aboutir à une meilleure affectation des ressources.

Graphique 12. Le désendettement des entreprises se poursuit sur fond de repli du système bancaire parallèle



Note : Le secteur bancaire parallèle regroupe les prêts pour compte de tiers (*entrusted loans*), les prêts consentis par l'intermédiaire de sociétés fiduciaires et l'acceptation bancaire d'effets non escomptés.
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la base de données CEIC ; Banque des règlements internationaux (BRI).

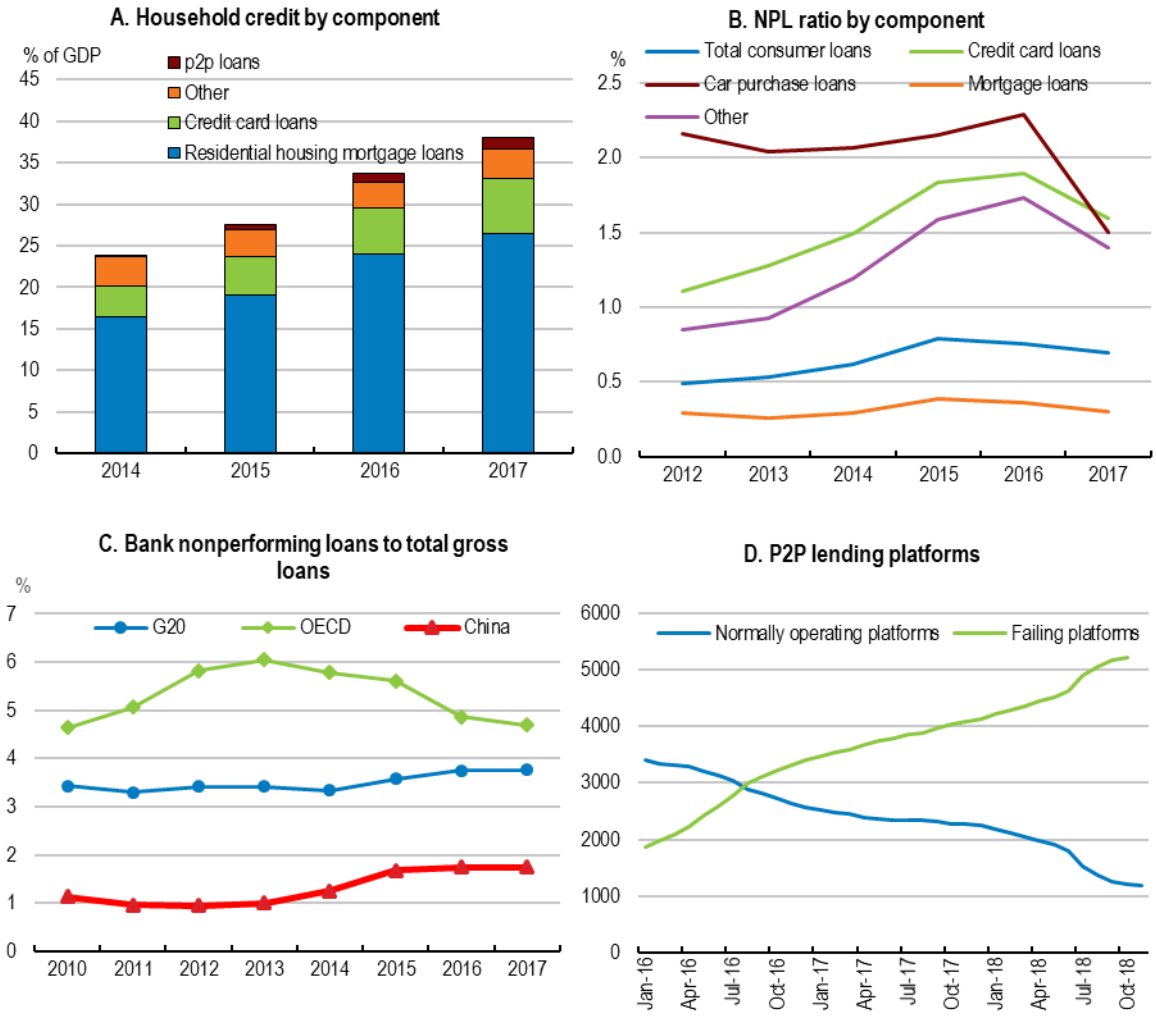
24. La dette des ménages est montée en flèche. Une augmentation de cette dette peut être un phénomène positif puisqu'il soutient la consommation privée, sachant toutefois qu'un niveau excessif peut limiter la croissance à long terme de cet indicateur, ce qui se produit habituellement à des niveaux de ratio dette/PIB supérieurs au ratio actuel de la Chine (Lombardi et al., 2017). Cette montée du crédit aux ménages s'est également accompagnée d'un taux croissant de créances douteuses et litigieuses (CDL), en particulier sur les encours de cartes de crédit, deuxième catégorie de prêts aux ménages par ordre d'importance (graphique 13) et désormais, première catégorie en termes de CDL sur les prêts aux ménages (graphique 1.13). Au second trimestre de 2018, la valeur totale des arriérés de paiement d'au moins six mois sur l'encours de cartes de crédit atteignait 1.2 % de cet encours.

25. Le crédit en ligne entre particuliers est une autre composante en croissance rapide du crédit aux ménages : son taux de croissance a été multiplié par 13 entre 2014 et le premier semestre de 2018, avant de chuter compte tenu d'une réglementation plus restrictive, notamment avec l'arrêt de la délivrance de nouvelles licences à compter de novembre 2017, et de scandales de fraude retentissants. Ces événement ont abouti à ce qu'un nombre croissant de plates-formes mettent la clé sous la porte ou tentent tant bien que mal de fonctionner (graphique 13). La sous-réglementation de l'environnement dans lequel opéraient ces plates-formes a conduit à des détournements de fonds et à la surévaluation des rendements promis. Pour remédier à ces difficultés, un processus d'enregistrement requérant plus de transparence a été mis en place en décembre 2017 pour tous les opérateurs exploitant des plates-formes de prêts entre particuliers.

26. En plus d'une réglementation plus restrictive, de meilleures connaissances financières pourraient aider à limiter le taux de créances douteuses et à contenir les risques financiers (Yuan, 2017), en particulier dans les zones rurales, qui sont très en retard sur les zones urbaines en la matière (PBOC, 2017). Ainsi qu'il est recommandé dans la précédente *Étude économique*, les établissements financiers ne devraient accorder de prêts qu'aux seuls emprunteurs en mesure d'en assurer le remboursement. En outre, il convient de contrôler plus sévèrement les campagnes publicitaires pour éviter la fraude. L'éducation financière vient en complément de la protection financière des consommateurs, de l'inclusion financière et de la réglementation du secteur, en tant que moyen permettant d'améliorer la prise de décision des individus et leur bien-être, et de soutenir la stabilité et le développement du système financier (OECD, 2017c). Il semble que le statut socio-économique en Chine soit un déterminant des compétences financières plus important que dans les pays de l'OCDE, selon les résultats 2015 de l'enquête PISA. De surcroît, les différences de compétences financières entre les élèves, selon qu'ils sont issus de milieux socio-économiques favorisés ou défavorisés, sont plus marquées par rapport non seulement aux pays de l'OCDE, mais également à d'autres économies émergentes, ce qui justifie de renforcer l'éducation financière des populations défavorisées.

27. Les particuliers en défaut de paiement sont inscrits sur une liste noire et se voient imposer un certain nombre de restrictions de leurs droits civiques (encadré 6). Il est important de veiller à ce que les individus s'acquittent de leur dette et de leurs obligations pour un bon fonctionnement du système financier, cependant qu'une meilleure information des créanciers peut améliorer la tarification du risque, accroître l'efficience et réduire le risque financier global. Cela étant, des mesures par trop restrictives à l'encontre des emprunteurs défaillants peuvent nuire à la prise de risque, limitant de ce fait l'innovation, et peuvent parfois pousser les individus à s'endetter à nouveau si leurs perspectives d'emploi sont limitées ou s'ils souscrivent des prêts à taux élevé pour rembourser leurs anciennes dettes.

Graphique 13. L'accroissement du crédit aux ménages engendre des risques financiers



Note : L'agrégat « plates-formes de prêt en ligne défaillantes » (*failing platforms*) regroupe les sites qui ont été fermés ou transformés, les plates-formes qui sont dans l'incapacité de rembourser les investisseurs, celles qui ont fait l'objet d'une enquête de police ou dont les opérateurs se sont « envolés » avec les fonds placés par les clients. L'agrégat G20 s'entend hors Afrique du Sud.
Source : Base de données CEIC ; FMI, Indicateurs de solidité financière (base de données) ; et Online Lending House, Chine.

Encadré 6. Particuliers en défaut de paiement et « note de crédit social »

Avec l'augmentation du crédit aux ménages – en particulier de l'encours de cartes de crédit – les particuliers en défaut de paiement sont de plus en plus nombreux à voir leur nom figurer sur une « liste noire », à la suite d'une décision de justice. Ces listes noires recensent également les individus débiteurs de la pension alimentaire pour leurs enfants et, depuis janvier 2018, les employeurs omettant de rémunérer leur personnel migrant. Il est interdit à ces « mauvais payeurs » d'acheter des billets d'avion ou de train sur les lignes à grande vitesse, de séjourner dans des hôtels classés 4 ou 5 étoiles et d'inscrire leurs enfants dans des écoles privées coûteuses. L'inscription sur liste noire limite également les perspectives d'emploi puisque les personnes ainsi mises à l'index doivent se soumettre à des épreuves d'examen plus difficiles pour entrer dans la fonction publique et, cette liste noire étant publique, leurs chances de décrocher un emploi auprès d'une entreprise risquent de diminuer également.

En outre, les autorités locales ont recours à des campagnes de dénonciation dans lesquelles sont publiés les noms et photographies des individus mis à l'index, ceci afin d'exercer des pressions supplémentaires (c'est ainsi qu'à Guangzhou, par exemple, 141 personnes ont vu leur nom placardé sur des bus et des affiches dans les rues). Entre 2013 et la fin de 2017, 8.8 millions d'individus sont venus compléter les listes noires et ont fait l'objet d'une interdiction collective d'acheter des billets de transport aérien (dans 8.8 millions de cas) ou de train à grande vitesse (dans 3.4 millions de cas). Les données sur les infractions commises sont gardées en mémoire pendant une durée de 5 à 10 ans, selon la gravité de l'infraction, sachant que les interdictions prononcées sont levées au bout de deux ans de « bonne conduite ».

À l'horizon 2020, il est prévu de substituer à ces listes noires un système de « notation de crédit social » plus complet, qui couvrira à la fois les entreprises et les particuliers. Le score de chacun sera établi en fonction de ses antécédents en matière de remboursement d'emprunt, mais aussi de facteurs autres tenant à sa fiabilité, et tiendra compte notamment d'éventuelles infractions en matière de publicité frauduleuse et d'atteinte aux droits de la propriété intellectuelle. Ce système national de note de crédit social se déploie rapidement : à la fin 2017, 34 millions de numéros de « code de crédit social unifié » avaient été enregistrés pour les entreprises et 71 départements de l'administration centrale et administrations de province étaient connectés à la plate-forme nationale d'échange d'informations sur la notation de crédit.

Tableau 4. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les politiques monétaire et financière

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2017
Alléger le recours à des instruments de politique monétaire ciblés	Aucune mesure prise.
Renforcer la réglementation prudentielle en exigeant des établissements de crédit qu'ils prennent en compte la capacité de remboursement de l'emprunteur lorsqu'ils accordent un prêt.	En avril 2018, une base de données centralisée sur le crédit personnel a été créée en ligne, qui rassemble plus de 200 sites de prêt en ligne et plus de 8 000 institutions de microcrédit. Le défaut de paiement sur un prêt interdit de pouvoir accéder à d'autres organismes de prêt, gèle les comptes de paiement de tiers et limite les paiements en ligne.
Mettre en place des restrictions aux investissements financés par l'emprunt sur les marchés d'actifs.	Le document sur le risque de liquidité des banques commerciales publié en décembre 2017 fixe à 33 % le plafond de responsabilité interbancaire et intègre les certificats de dépôt dans les engagements interbancaires. Le document d'orientation sur la gestion des actifs des institutions financières, publié en avril 2018, a permis de combler les failles de la réglementation et de placer l'ensemble du secteur sous surveillance réglementaire renforcée.

Les risques liés à la dette sont en voie d'être contenus et les relations budgétaires sont en cours d'ajustement

28. La politique budgétaire, à laquelle on a souvent eu recours pour soutenir la demande et atteindre certains objectifs de croissance, prend une orientation neutre depuis un ou deux ans face à une croissance qui a semblé s'être affermie. Toutefois, face au ralentissement des moteurs de la croissance, l'outil puissant que constitue la relance par l'investissement dans les infrastructures est en train d'infléchir la tendance au ralentissement de cet investissement, observée pendant la majeure partie de 2018. La Chine se doit de conforter encore son stock de capital qui, mesuré par habitant, est inférieur à celui des économies avancées, mais l'allocation du capital n'a pas toujours été optimale, marquée tantôt par le surinvestissement dans des petits aéroports, par exemple, tantôt par le sous-investissement dans des équipements urbains.

29. Si les projets stratégiques d'importance nationale sont financés par l'État central, les investissements dans les infrastructures relèvent de la responsabilité première des administrations infranationales. Un amendement à la loi budgétaire de 2014 a donné à ces administrations la possibilité (à compter de 2015) d'émettre des emprunts pour combler leurs besoins de financement. C'est ainsi qu'en 2017, l'endettement local a dépassé un tiers de la production locale dans huit provinces, et même la moitié de ce taux dans les provinces de Guizhou et Qinghai (graphique 14). Qui plus est, la dette a dépassé les recettes locales globales dans 13 provinces en 2017 (graphique 14). Le gigantisme de cette dette par rapport aux recettes publiques justifie d'indexer les plafonds d'endettement sur les recettes, du moins tant que la dette doit être remboursée sur des ressources budgétaires. Cette indexation peut être effectuée en surveillant l'évolution de la dette et des ressources budgétaires et en évaluant la capacité de remboursement des assemblées populaires infranationales lorsque l'on détermine leurs quotas d'endettement.

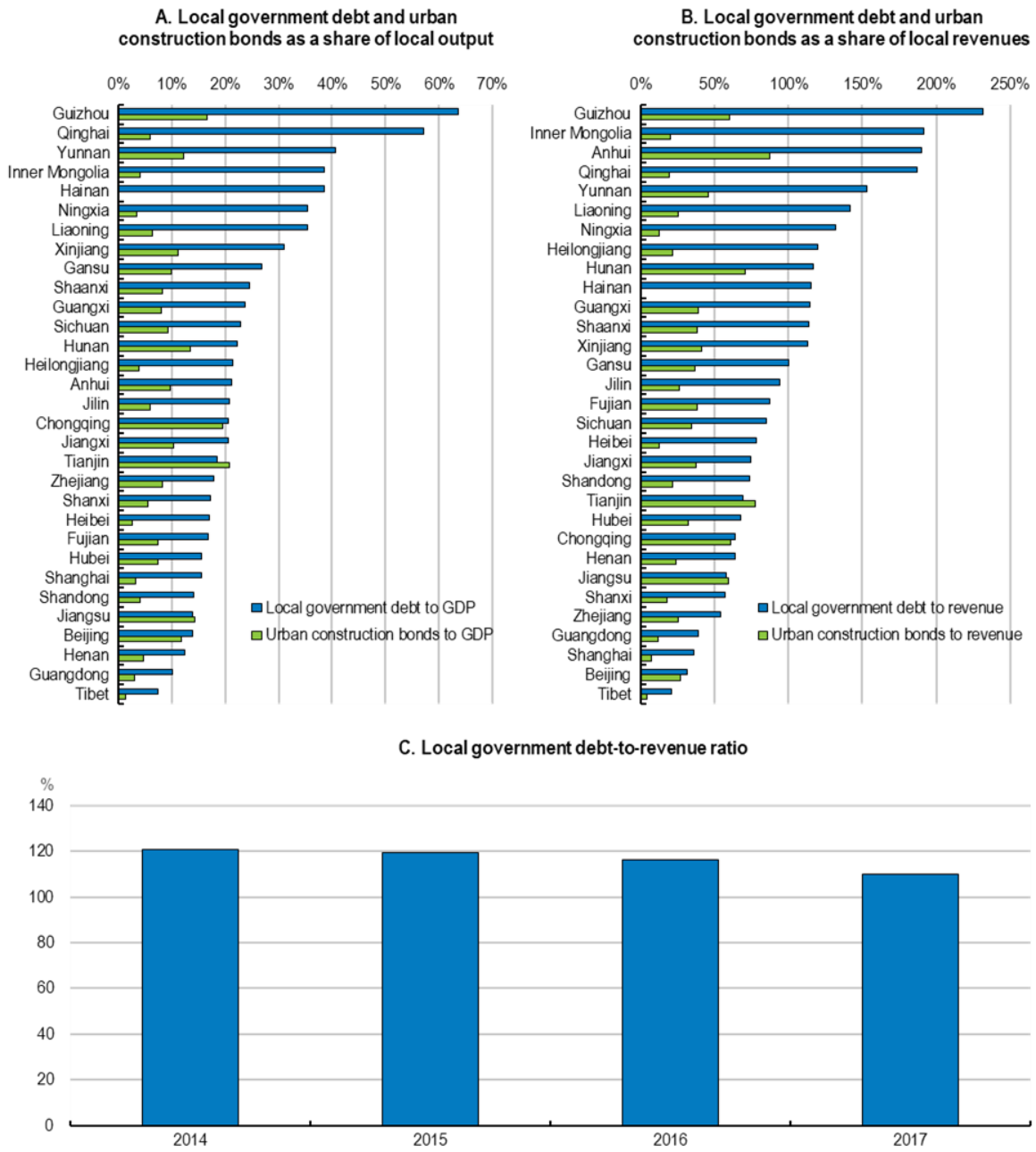
30. Bien que les émissions d'emprunts des administrations infranationales soient conduites dans le plus strict respect des quotas approuvés par l'Assemblée populaire nationale et par les instances équivalentes au niveau infranational (à savoir que l'encours de la dette en fin d'exercice est plafonné et qu'en conséquence, le plafond des émissions d'emprunts pour l'exercice considéré peut être calculé à partir de l'encours en fin

d'exercice précédent et de la dette parvenant à échéance pendant l'année considérée), et bien qu'il ait été remédié au problème de la dette accumulée illégalement avant 2015, de nouvelles modalités d'emprunt innovantes sont apparues tandis que la pratique illégale des garanties a toujours cours. Le recours abusif, au niveau local, aux partenariats public-privé, aux fondations publiques et aux « prêts déguisés » (qui consistent à passer des dépenses d'investissement en achats publics de services auprès d'entreprises) a incité l'administration centrale à mettre un frein à ces pratiques.

31. Les garanties explicites font l'objet de multiples interdictions, mais les garanties implicites dont bénéficient les entités publiques, notamment les structures de financement des collectivités locales (SFCL), semblent avoir toujours cours. Un nouveau document d'orientation sur les obligations des entreprises d'État en matière de bilan, publié en septembre 2018, insiste sur la nécessité de laisser aller à la faillite les structures d'investissement non viables créées par les administrations locales. Ces structures ont émis des emprunts pour des montants considérables qui, dans certaines provinces comme celles de Jiangsu, Tianjin, Chongqing et Pékin, avoisinent, voire dépassent, la dette locale (graphique 14), et représentent parfois la moitié des recettes locales totales (graphique 14). Tandis que ces entités sont pour la plupart des entreprises diversifiées dans de multiples secteurs, les autorités pourraient, dans la mesure où ces structures réalisent des projets d'urbanisme à caractère d'investissement public et dans l'éventualité de leur défaillance (provoquée, par exemple, par une activité déficitaire dans des secteurs en déclin comme l'extraction minière), être contraintes d'entrer dans leur capital et de les renflouer, comme cela s'est passé en 2014. Si la dette publique officielle n'est pas particulièrement élevée, de futurs allégements de dette en faveur des SFCL risquent de la faire sortir d'une trajectoire viable (encadré 7). Cela étant, toute tentative de contenir l'accumulation illicite de dette et d'enrayer la dette implicite, en multipliant les documents officiels interdisant l'exigence de garanties, est probablement vouée à l'échec à plus long terme tant que les garanties implicites dont bénéficient les entités publiques auront toujours cours et tant que les administrations infranationales, notamment celles des échelons inférieurs, se verront confier des compétences budgétaires non financées.

Graphique 14. La dette et les emprunts obligataires de financement de projets d'urbanisme sont d'un montant élevé en comparaison de la production et des recettes publiques

2017



Note : Parties A et B : Le montant de la dette et des emprunts obligataires émis pour financer des projets d'urbanisme est mesuré par leur encours respectif. Parties B et C : les recettes publiques locales correspondent aux recettes publiques totales générées à l'échelon local sur les comptes budgétaires suivants : compte général, compte des fonds gérés par les administrations publiques, compte des entreprises publiques et compte des administrations de sécurité sociale. Les recettes de ce dernier compte budgétaire correspondant à la province de Heilongjiang ne sont pas prises en compte dans le rapport d'exécution budgétaire 2017 ; par conséquent, elles sont estimées en calculant la différence entre le montant total national de ces recettes et le montant des recettes générées dans le reste des provinces.

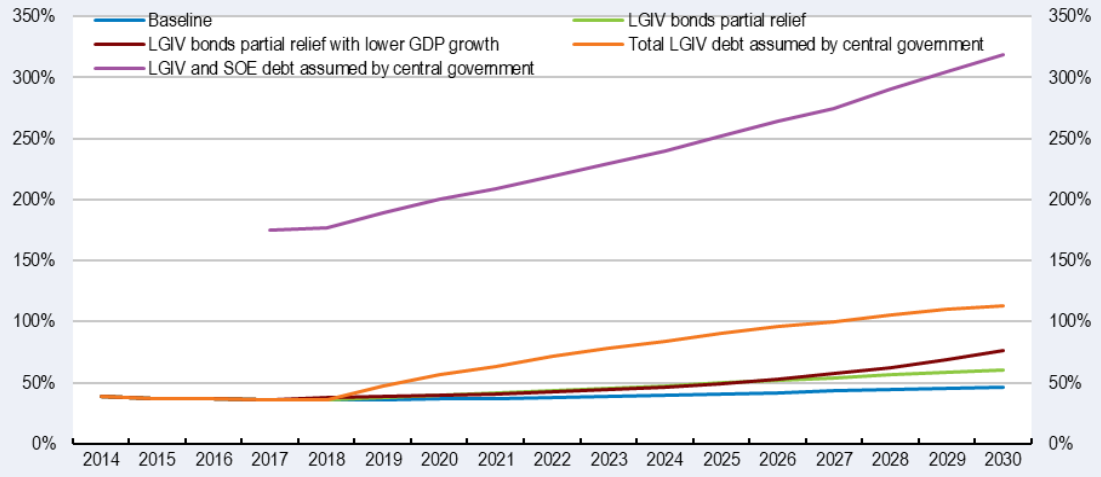
Source : Bases de données CEIC et Wind ; Annuaire des statistiques de la Chine (Ressources humaines et sécurité sociale) ; rapports d'exécution budgétaires des administrations locales des finances publiques.

Encadré 7. Évaluation de la viabilité de la dette

À 36 %, le ratio de la dette publique officielle chinoise en pourcentage du PIB n'est pas particulièrement élevé. Dans l'hypothèse d'une décélération progressive du taux de croissance, qui s'établirait à 5 % à l'horizon 2030, d'un déflateur du PIB autour de 3 %, d'une remontée à 4 % des taux d'intérêt et d'un déficit budgétaire primaire porté à 2.8 %, la dette publique semble viable. Cependant, le vieillissement rapide de la population et son coût, en termes de protection sociale, de santé et de dépendance, pèseront sur les dépenses publiques et creuseront le déficit. Ces coûts seront sans doute atténués par les gains d'efficience considérables qui devraient être réalisés grâce à l'amélioration du recouvrement de l'impôt et des pratiques budgétaires, et ne sont donc pas pris en compte dans les scénarios présentés ci-dessous.

Dans un premier scénario, on suppose qu'une partie de la dette émise par les structures de financement des collectivités locales (SFCL) est reprise par l'État. On ne considère ici que les seules émissions obligataires puisque c'est un domaine pour lequel on dispose de statistiques publiques. La fraction de dette supposée transférée sur les comptes budgétaires publics est égale à deux tiers, soit une proportion égale à celle de 2014, lorsque cette fraction de la dette cumulée des SFCL est apparue dans les comptes sous forme de dette des administrations locales. Dans un second scénario, on suppose, outre l'allégement partiel de dette retenu comme hypothèse ci-dessus, que la croissance du PIB ralentit progressivement pour s'établir à 3 % à l'horizon 2030. Alors que ces deux scénarios tablent sur une accumulation de dette bien plus rapide que dans le scénario de référence, la dette publique ne serait pas particulièrement élevée en 2030, même dans ces conditions (graphique 15). À des fins d'illustration, on reporte dans le graphique ci-dessous l'évolution de la dette totale des SFCL et, en outre, de la dette totale des entreprises d'État. La dette totale des SFCL est constituée des prêts, auxquels on ajoute l'encours des émissions obligataires précité : cette dette totale est estimée par des universitaires et des agences de notation, qui l'établissaient à 40 000 milliards CNY à la mi-2017. Même s'il est improbable que la dette des SFCL et des entreprises d'État soit reprise en totalité par l'État, cette simulation donne une indication de la borne supérieure du montant de passif éventuel. Ces éléments de passif éventuel ne prennent pas en compte les engagements au titre des PPP, la reconstruction de bidonvilles à l'aide de prêts consentis par des banques de développement et autres engagements implicites ou passif éventuel, pour lesquels il n'existe pas de statistiques publiques complètes.

Graphique 15. L'allègement de la dette des SFCL risque de faire sortir la dette publique d'une trajectoire viable
En % du PIB



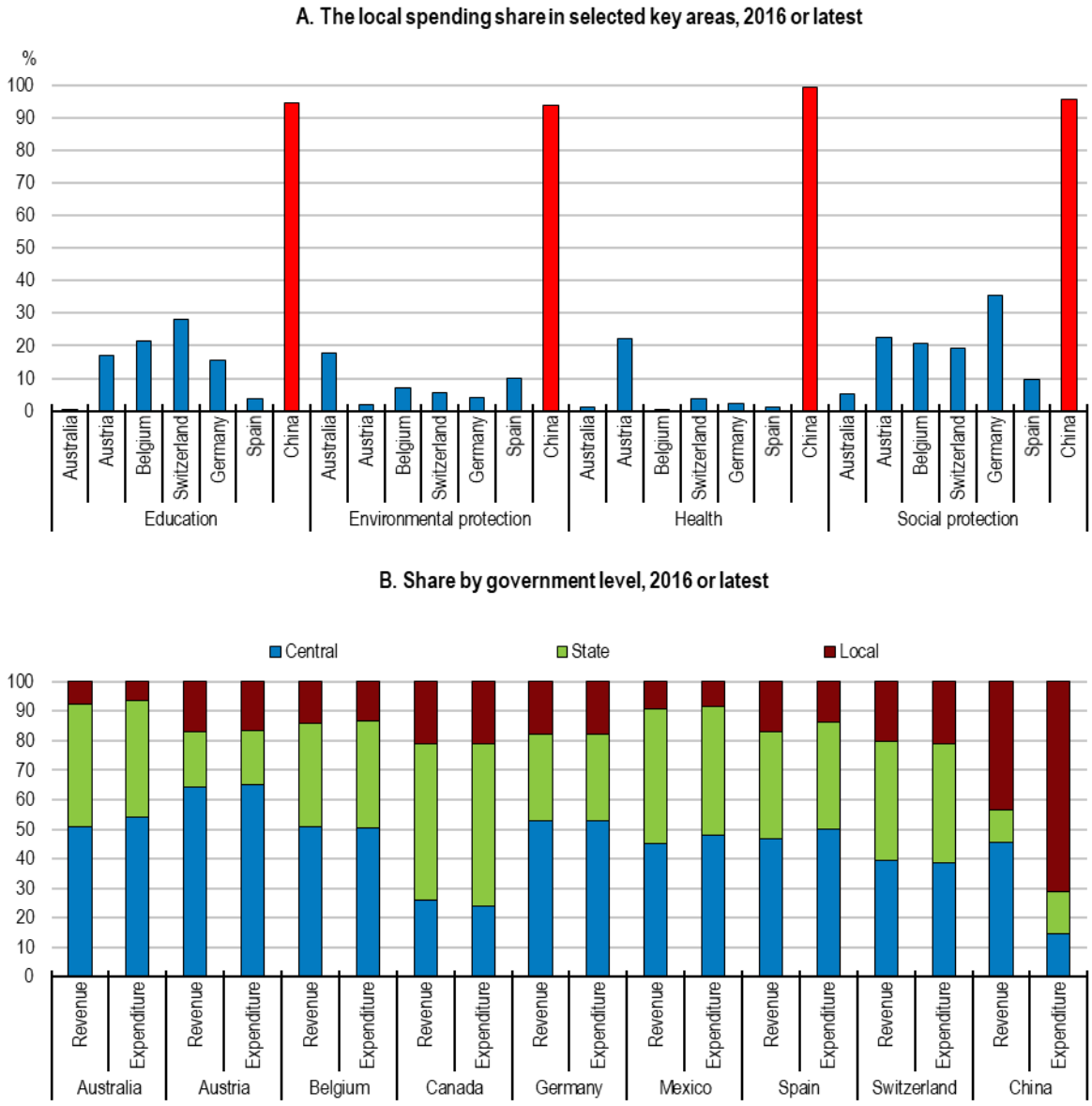
Note : Le scénario de référence retient les hypothèses suivantes : décélération du taux de croissance, qui s'établit à 5 % à l'horizon 2030 ; déflateur du PIB autour de 3 % ; remontée à 4 % des taux d'intérêt sur la dette et déficit budgétaire primaire porté à 2.8 %. L'allégement partiel de la dette des structures de financement des collectivités locales (SFCL) correspond, selon l'hypothèse retenue, à un transfert aux administrations locales des deux tiers de cette dette tous les trois ans ; celle-ci est échangée contre de la dette obligataire émise par les administrations locales pour réduire les charges d'intérêt. Tous les ans, un tiers de la dette transférée fait l'objet d'un échange de créances. La dette des SFCL correspond à la somme de la dette totale des provinces hors Hainan en 2017, cette dernière province n'offrant pas de statistiques comparables. Le taux d'intérêt applicable aux émissions obligataires de l'État central est établi d'après un communiqué de presse du ministère des Finances en date du 13 juillet 2018 ; le taux d'intérêt appliqué aux emprunts obligataires des administrations locales est basé sur le premier communiqué de presse de ce type sur le site web du ministère en septembre 2018. L'estimation de la dette totale des SFCL est établie à partir du document Standards & Poors (2018), « China's Hidden Subnational Debts Suggest More LGFV Defaults Are Likely ».

Source : Calcul de l'OCDE à partir de la base de données CEIC, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201807/t20180713_2961117.htm et http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/201809/t20180921_3024772.html.

32. L'échelon administratif le plus bas du système des finances publiques en Chine est le comté, lequel a compétence pour assurer la majorité des services publics essentiels comme l'éducation, la protection de l'environnement, la santé et la protection sociale, et dont les dépenses correspondantes sont bien supérieures à la part locale des dépenses publiques dans l'OCDE (graphique 16). Alors que la Chine est doté d'un système budgétaire d'État unitaire, il incombe à l'échelon administratif le plus bas de prendre en charge une fraction de recettes et de dépenses supérieure à celle observée dans la plupart des systèmes fédéraux (graphique 15), mais avec peu d'autonomie au niveau local. La délégation des compétences de dépenses, plus importante que pour les compétences de recettes, requiert des transferts budgétaires considérables depuis les échelons supérieurs et vient derrière les compétences budgétaires non financées. Le financement de services publics essentiels que sont l'éducation et la santé, par exemple, devrait relever de la compétence de l'État central pour améliorer l'accès à de meilleurs services publics dans tout le pays. La décentralisation de ces services a abouti à une dégradation de leur qualité, et il a fallu centraliser à nouveau leur prestation dans un certain nombre de pays de l'OCDE. L'amélioration des services d'éducation et de santé sur l'ensemble du territoire, notamment

dans les zones rurales, ne serait guère onéreuse et pourrait être facilement financée grâce à un système de cotisations sociales plus progressif et à un recouvrement de l'impôt plus efficace (encadré 8).

Graphique 16. La charge budgétaire est lourde à l'échelon local



Note : Concernant la Chine, les recettes et dépenses du compte du budget général sont utilisées comme données puisque celles-ci sont disponibles à tous les échelons infranationaux.
Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux ; Base de données de l'OCDE sur les régions et les villes ; ministère des Finances ; et administrations locales des finances publiques.

Encadré 8. Estimation chiffrée de l'impact sur le budget de certaines réformes dans les recettes et les dépenses

Le tableau ci-dessous (tableau 5) donne une estimation chiffrée de l'impact de certaines recommandations de la présente *Étude* sur le budget. Ces estimations correspondent aux effets directs de chaque mesure budgétaire et reposent sur les dernières statistiques publiques. L'amélioration du recouvrement des cotisations de sécurité sociale est prise à titre d'exemple pour illustrer l'ampleur des économies potentiellement réalisables grâce à des gains d'efficience dans ce recouvrement.

Tableau 5. Estimation de l'impact de certaines recommandations de réformes sur les finances publiques

Mesure	Impact sur le solde financier, en % du PIB
Mesures creusant le déficit	
Suppression du plancher appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale[1]	0.41
Augmentation des dépenses par élève jusqu'à la moyenne nationale	0.12
Augmentation des dépenses par élève dans les zones rurales pour les porter au même niveau que dans les zones urbaines	0.01
Augmentation du nombre de médecins par habitant pour le porter au niveau de la moyenne nationale[2]	0.02
Augmentation du nombre de médecins par habitant dans les zones rurales pour le porter au même niveau que dans les zones urbaines de la région considérée (à savoir la Chine de l'est, la Chine du centre et la Chine de l'ouest)[2]	0.24
Total	0.8
Mesures réduisant le déficit	
Relèvement du plafond appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale pour le fixer à 5 fois le salaire moyen[3]	0.12
Relèvement du plafond appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale pour le porter à 10 fois le salaire moyen[3]	0.18
Suppression du plafond appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale[3]	0.24
Amélioration du recouvrement des cotisations de sécurité sociale[4]	2.28
Total	2.4-2.52

1. Suppression du plancher de 60 % du salaire moyen appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale. D'après la base de données 2013 de l'enquête CHIP (Chinese Household Income Project).
2. Calcul basé sur le salaire moyen des médecins en 2015 respectivement dans les régions de l'est, du centre et de l'ouest.
3. Relever/supprimer le plafond de 300 % du salaire moyen appliqué à l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale. D'après la base de données 2013 de l'enquête CHIP (Chinese Household Income Project).
4. Dans l'hypothèse où les cotisations sociales des salariés dans les zones urbaines sont recouvrées au taux légal. Seuls les comptes de cotisations de retraite et de maladie de ces salariés sont pris en considération car il n'existe pas de statistiques comparables pour les autres comptes.

Source : Calculs de l'OCDE d'après la base de données 2013 de l'enquête CHIP (Chinese Household Income Project), l'Annuaire des statistiques 2016 de la Chine (Ressources humaines et sécurité sociale), l'Annuaire des statistiques 2016 de la Chine (Main-d'œuvre), et ; Zhang and Liu (2018), « The salary of physicians in Chinese public tertiary hospitals: a national cross-sectional and follow-up study », *BMC Health Services Research* Vol. 18(661), voir : https://doi.org/10.1186/s12913-018-3461-7.

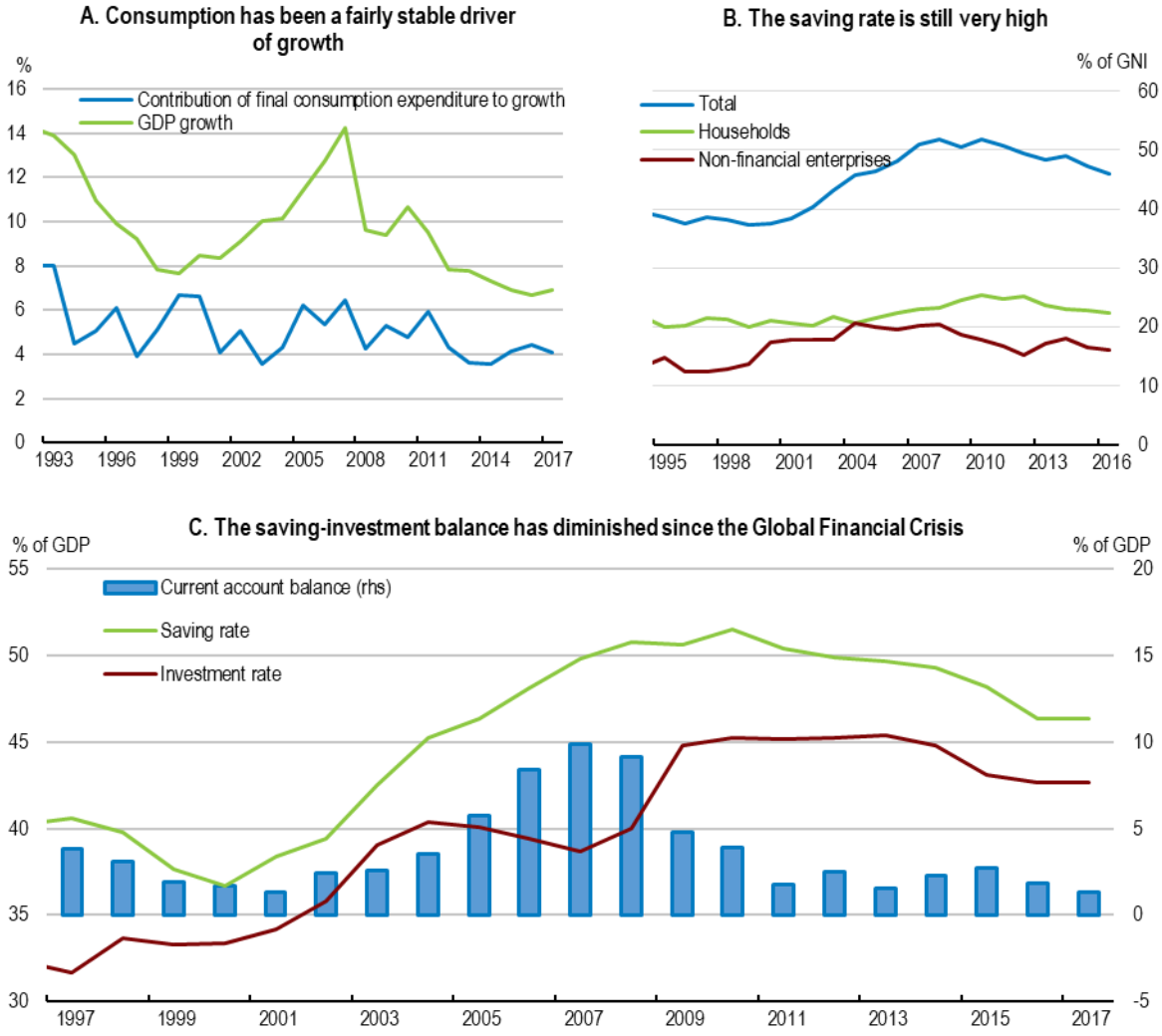
Tableau 6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la réforme budgétaire

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude économique* 2017 de l'OCDE
Mener une politique budgétaire prudente. Améliorer l'efficience de la dépense publique en canalisant les ressources vers des domaines à haut rendement comme l'éducation, la santé et la protection sociale, et éviter les inefficiences dans l'allocation du capital en laissant aux banques la possibilité de mieux tarifier le risque.	En avril 2017, le ministère de l'Éducation et trois autres ministères ont publié un avis sur la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'éducation préscolaire, qui prévoit la mise en place généralisée d'un système préscolaire financé par des ressources publiques pour ses dépenses de base et garant d'un certain niveau de qualité. En mars 2018, le ministère des Finances a publié une note sur la revalorisation des pensions de base. La mise en œuvre précise est laissée à la compétence des administrations infranationales.
Améliorer la qualité, la portée et le calendrier de la diffusion des informations budgétaires.	Depuis 2017, le budget de l'administration centrale et sa mise en œuvre, les budgets des administrations centrales et les transferts de l'État font l'objet d'une information en ligne. En juin 2018, la Commission des affaires financière et économiques de l'Assemblée populaire nationale a demandé aux administrations qui soumettront des propositions de budget en 2019 d'y faire figurer une répartition des actifs de l'État, ainsi que les effectifs qui y travaillent et leur rémunération.

Vers une croissance stable et inclusive

33. L'expansion de l'économie chinoise est de plus en plus tirée par la consommation, mais cela tient essentiellement au ralentissement de la croissance de l'investissement, et non à une forte augmentation de la consommation. En outre, la contribution de la consommation à la croissance globale a été récemment plus proche de l'extrémité basse de la fourchette de 4-6 points de pourcentage dans laquelle elle s'inscrit depuis deux décennies (Graphique 17). Malgré diverses tentatives de renforcer la consommation, telles que l'élargissement du commerce électronique aux zones rurales ou des baisses d'impôt, les Chinois ont encore de solides raisons d'épargner. Le haut niveau des prix des biens immobiliers, qui demeurent tout à fait inabordables pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens dans les grandes villes, ainsi que les taux élevés d'accession à la propriété et le caractère limité des marchés locatifs incite les individus à épargner. Cela vaut également pour le système d'enseignement, dans le cadre duquel la réussite scolaire est subordonnée à la fréquentation d'écoles préparatoires exigeant d'importantes dépenses privées, et pour le système de santé, caractérisé par une forte participation des patients au coût des soins. Comme on pouvait s'y attendre, le taux d'épargne des ménages demeure donc élevé (Graphique 17). En outre, la réduction du solde épargne-investissement depuis la crise financière mondiale est davantage imputable à la chute du taux d'investissement liée à la crise qu'à la baisse du taux d'épargne (Graphique 17).

Graphique 17. Le taux d'épargne demeure très élevé



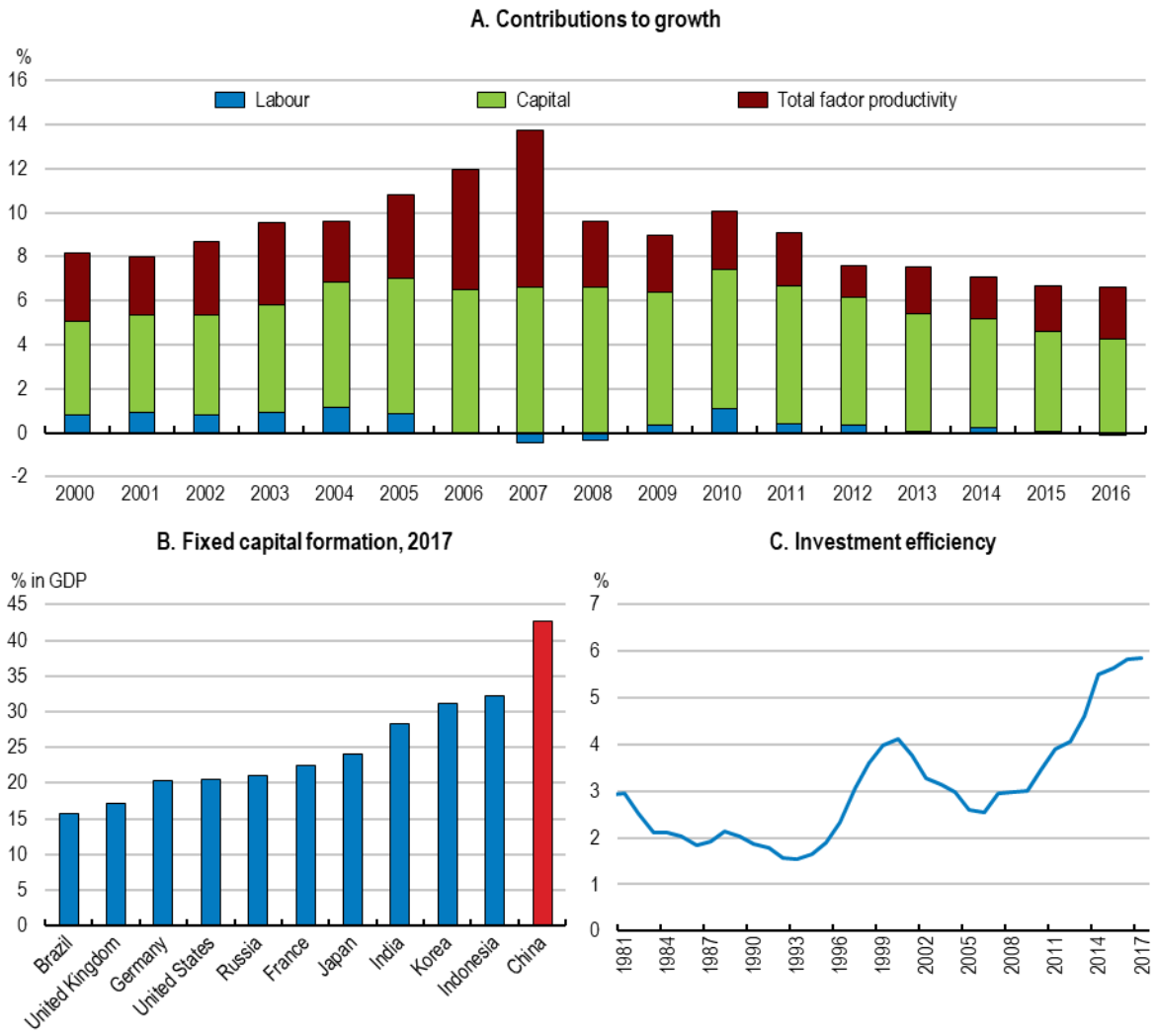
Source : Base de données CEIC.

34. Diverses réformes structurelles pourraient contribuer à faire diminuer le taux d'épargne, en particulier : (i) accorder le même statut aux migrants : d'ici à 2020, l'octroi à 100 millions de migrants supplémentaires d'un *hukou* urbain pourrait entraîner une augmentation de la consommation de 8 % ; (ii) urbaniser le pays : d'ici à 2020, accueillir dans les villes 100 millions de résidents ruraux supplémentaires rehausserait encore de 3 points de pourcentage le taux de croissance de la consommation (Molnar *et al.*, 2017) ; (iii) garantir des services publics de qualité égale dans l'ensemble du pays ; (iv) lever les obstacles qui subsistent à la transférabilité des droits en matière d'assurance maladie ; (v) améliorer la couverture du système de sécurité sociale ; et (v) ne pas subordonner l'accès à des établissements d'enseignement de qualité à la fréquentation préalable d'écoles préparatoires et transmettre les compétences nécessaires à cet égard dans l'enseignement public, ce qui contribuerait également à améliorer l'égalité des chances, ainsi qu'à renforcer la mobilité sociale ascendante tout en rendant la croissance plus inclusive.

Pour être durable, la croissance doit être davantage fondée sur des gains de productivité

35. La croissance économique repose toujours principalement sur l'accumulation de capital (Graphique 18). Le taux d'investissement, rehaussé de cinq points de pourcentage par les mesures de relance de 2009, demeure élevé et nettement supérieur à ceux observés dans les pays de l'OCDE et les autres grandes économies émergentes (Graphique 18). Même si la Chine a besoin d'investissements dans divers domaines, tels que les équipements environnementaux, les voies ferrées suburbaines et les structures souterraines, compte tenu du niveau relativement bas de son stock de capital par rapport aux économies avancées, les données relatives à l'efficacité de l'investissement (Graphique 18) indiquent que celui-ci n'est pas réalisé là où il serait nécessaire. Une analyse coûts-avantages rigoureuse contribuerait à éviter le lancement de projets non viables et, partant, à améliorer l'efficience de la répartition des ressources en capital.

Graphique 18. L'accumulation de capital reste le moteur de la croissance



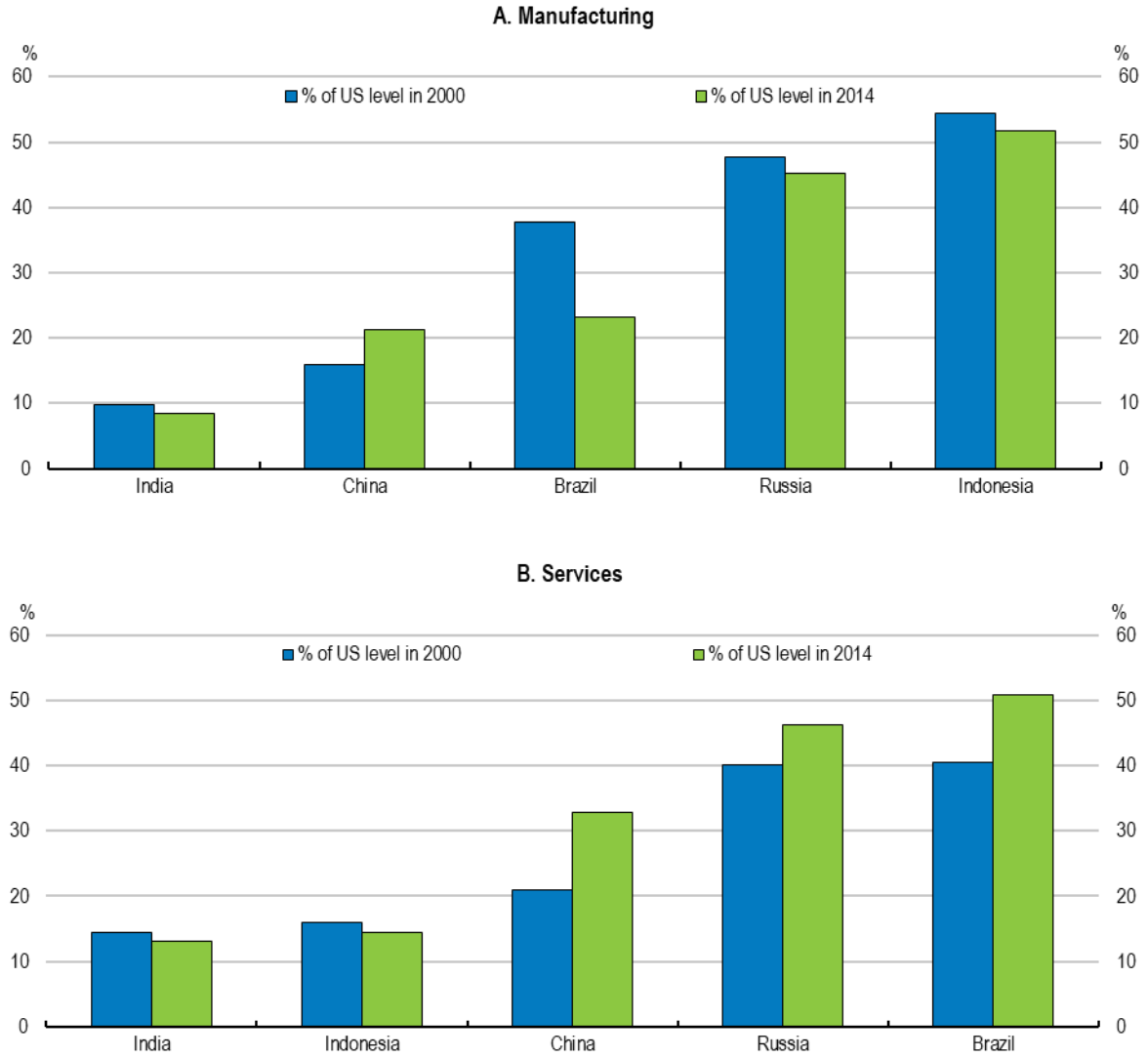
Note : Partie C : L'efficacité de l'investissement est mesurée à l'aide du coefficient marginal de capital. Celui-ci indique la quantité de capital nécessaire pour produire une unité de production supplémentaire, et il est exprimé sous forme de ratio entre le taux d'investissement et la variation du PIB correspondante. Plus cet indicateur est élevé, plus l'efficacité de l'investissement est faible.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données sur la productivité de l'Organisation asiatique de productivité (OAP).

36. Compte tenu du niveau élevé d'utilisation de la main-d'œuvre et de la diminution de la population active liée au vieillissement démographique, il n'est guère possible de renforcer la contribution du facteur travail à la croissance, sauf à relever l'âge de la retraite, ce qui semble peu probable au cours des prochaines années. L'abandon de la politique de l'enfant unique et, plus récemment, les projets d'abolition pure et simple de la limitation du nombre d'enfants que l'on peut avoir, sont peu susceptibles d'inverser cette tendance. Par conséquent, la productivité totale des facteurs (PTF), alimentée par l'innovation, doit devenir un moteur plus important de la croissance pour en assurer la pérennité. À la différence des autres économies du groupe des BRIIC (Brésil, Russie, Inde, Indonésie et Chine), la Chine a réussi à réduire sensiblement son écart de productivité par rapport aux

États-Unis dans le secteur manufacturier au cours des quinze dernières années, mais cet écart reste conséquent (Graphique 19). Le rattrapage a été plus rapide dans le secteur des services, même si l'écart de productivité y demeure également considérable.

Graphique 19. Le rattrapage observé entre la Chine et les États-Unis est rapide en matière de productivité, mais l'écart demeure considérable

Productivité totale des facteurs, en 2000 et 2014



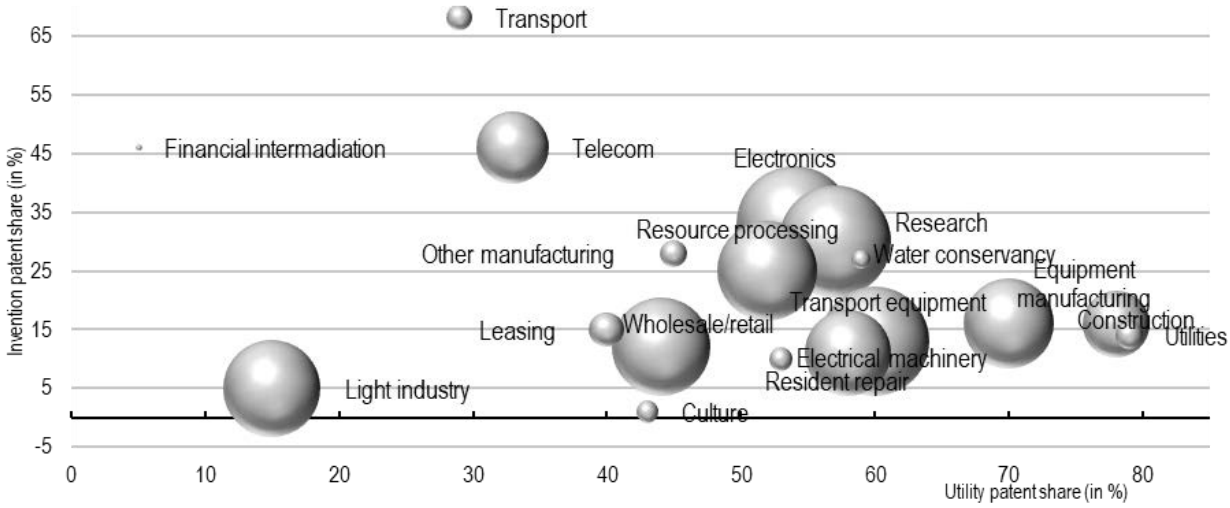
Note : En l'absence de déflateur de la formation brute de capital fixe, les déflateurs de la valeur ajoutée spécifiques à chaque secteur ont été utilisés pour corriger les stocks de capital. L'année de référence retenue est 2014.
Source : Estimations de l'OCDE fondées sur la Base de données mondiale des entrées-sorties (WIOD, *World Input-Output Database*) du Centre de Groningue pour la croissance et le développement (GGDC, *Groningen Growth and Development Centre*).

37. Les nombreux projets et politiques relatifs à l'innovation, à la modernisation industrielle et à la transformation numérique visent tous à renforcer la productivité. Néanmoins, malgré les réalisations impressionnantes qui en ont résulté, les gains de

productivité obtenus jusqu'ici ont été des plus limités. L'effet modeste des brevets sur la productivité est lié à des problèmes de qualité et de pertinence (OECD, 2017b). La plupart des brevets chinois appartiennent aux catégories des brevets d'utilité (correspondant à l'amélioration de produits ou de technologies qui existaient déjà) ou des brevets de dessins ou modèles, et seule une petite partie de l'ensemble des brevets correspond à de véritables inventions (Graphique 20). En outre, peu ont été déposés à l'étranger. La pertinence des brevets, évaluée à l'aide de leur taux d'utilisation, subit les effets du système d'évaluation des performances des chercheurs, qui est axé sur la dimension quantitative, et non qualitative, de leurs travaux (OECD, 2015). L'analyse de microdonnées sur les entreprises brevetantes indique que les dépenses de recherche-développement (R-D) par brevet engagées par les entreprises d'État sont plus élevées que celles des autres catégories d'entreprises, mais que les entreprises privées et les entreprises à investissement étranger détiennent davantage de brevets par chercheur (Graphique 21). En outre, de nombreux brevets n'ont pas un taux d'utilisation élevé, et ce taux d'utilisation n'est pas d'autant plus fort que le soutien de l'État est important ((Molnar *et al.*, 2019). Ces conclusions, de même que celles de l'*Étude économique* de 2017 sur la Chine, laissent à penser que les fonds publics disponibles, qui sont limités, devraient être mieux employés et orientés vers les inventions ayant une haute valeur potentielle, au lieu d'être affectés suivant une politique industrielle définie par secteur.

Graphique 20. Dans plusieurs secteurs manufacturiers, seule une faible proportion des brevets correspond à de véritables inventions

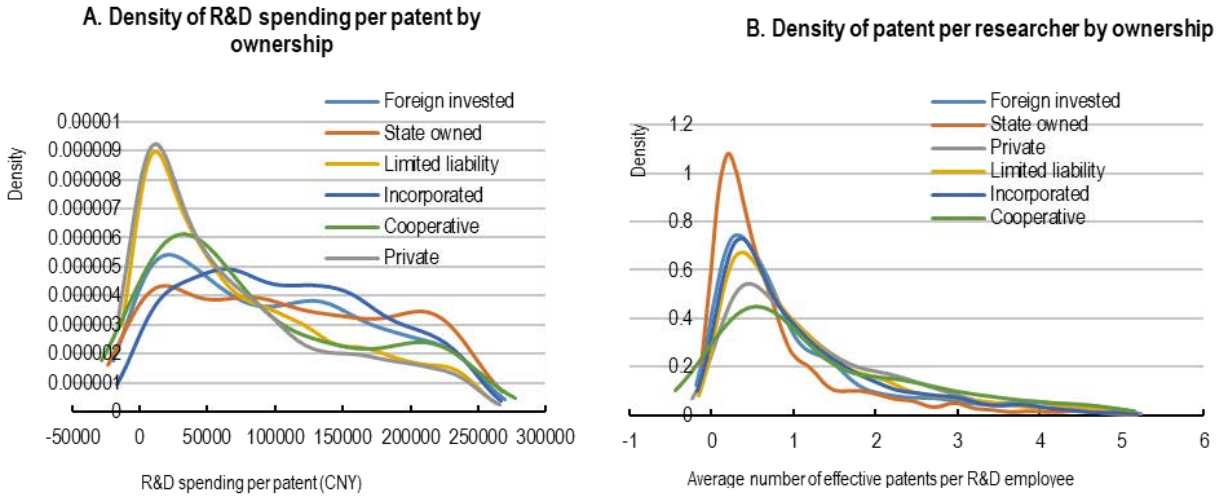
Proportion du total représentée par les brevets d'invention et les brevets d'utilité, en 2015



Note : Ce graphique montre des agrégats sectoriels de microdonnées relatives aux entreprises brevetantes, tirées de l'enquête sur les brevets en Chine de 2016 réalisée par le Bureau d'État de la propriété intellectuelle de la République Populaire de Chine (BEPIC). La somme des pourcentages mesurés sur les deux axes du graphique n'est pas égale à 100 %, car il y manque la catégorie des brevets de dessins ou modèles (qui représentent le reliquat). La taille des bulles correspond au nombre de brevets détenus par les entreprises du secteur considéré.
Source : Compilation effectuée par l'OCDE à partir de l'enquête sur les brevets en Chine de 2016 réalisée par le Bureau d'État de la propriété intellectuelle de la République Populaire de Chine (BEPIC).

Graphique 21. Les dépenses de recherche-développement (R-D) par brevet engagées par les entreprises d'État sont plus élevées, mais elles détiennent moins de brevets par chercheur que les entreprises privées ou les entreprises à investissement étranger

Densités par noyau, 2015



Note : Ce graphique porte sur les brevets délivrés et recouvre l'ensemble des trois catégories de brevets, à savoir les brevets d'invention, les brevets d'utilité et les brevets de dessins ou modèles. Les différentes catégories d'entreprises correspondent à la classification des structures de propriété du Bureau national des statistiques (BNS). Les entreprises d'État sont celles qui sont exclusivement détenues par l'État. Les entreprises à responsabilité limitée et les entreprises constituées en société recouvrent des entreprises à l'actionnariat divers (public et privé), dont la composition est inconnue.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur l'enquête sur les brevets en Chine de 2016 réalisée par le Bureau d'État de la propriété intellectuelle de la République Populaire de Chine (BEPIC).

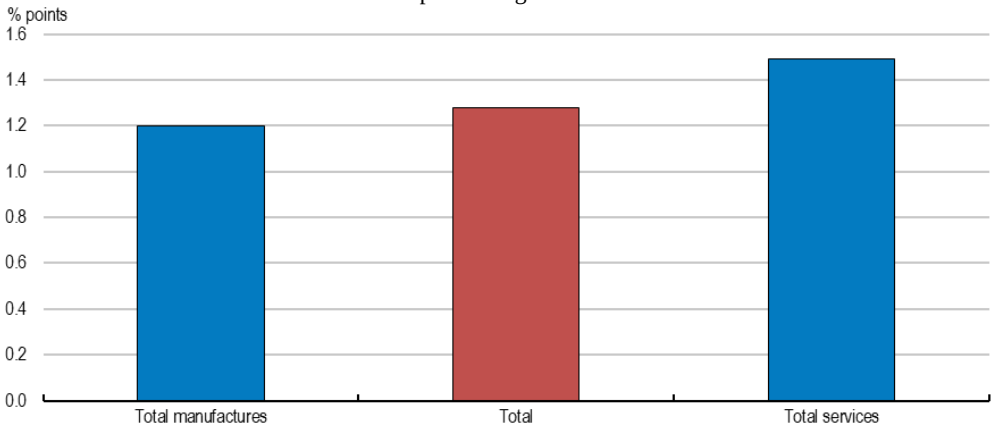
38. Compte tenu du vieillissement démographique et de la montée des coûts de main-d'œuvre, la Chine ne pourra rester compétitive que si elle gravit les échelons de la chaîne de valeur. Certains éléments indiquent que tel est le cas. Entre 2000 et 2015, la compétitivité internationale des produits à forte intensité de main-d'œuvre (mesurée, par exemple, par les prix relatifs et les parts de marché au niveau mondial) a diminué, tandis que la compétitivité de certains secteurs à forte intensité capitalistique et technologique s'est améliorée (Guo *et al.*, 2018). Par ailleurs, la part de la valeur ajoutée imputable aux services dans les exportations brutes a augmenté, tant dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier (Graphique 22). La progression de la Chine de long de la chaîne de valeur est également attestée par la dynamique des échanges des pays importateurs. Ainsi, le ratio entre le prix moyen à l'exportation des téléphones mobiles en provenance de Chine et celui des téléphones mobiles en provenance des États-Unis s'est hissé de 33 % en Allemagne et de 21 % en France à 58 % dans chacun de ces deux pays entre 2008 et 2017, d'après la base de données statistiques des Nations unies sur le commerce des marchandises (COMTRADE). Par ailleurs, l'augmentation de l'élasticité de substitution entre les exportations européennes et chinoises à destination des économies d'Amérique latine montre que la Chine devient de plus en plus un concurrent direct des exportateurs européens, en particulier pour des produits à haute valeur ajoutée tels que les machines électriques (García-Herrero *et al.*, 2018).

39. Pour que la Chine continue de gravir les échelons de la chaîne de valeur, il faudrait que les investissements réalisées dans des équipements industriels de pointe soient complétés par une protection améliorée des droits de propriété intellectuelle (DPI), qui

pourrait favoriser l'innovation. Un renforcement des compétences de base, un enseignement professionnel dispensé en entreprise et une amélioration de l'adéquation entre les compétences et les besoins du marché du travail (Molnar *et al.*, 2015) sont autant d'éléments qui iraient dans ce sens.

Graphique 22. La part de la valeur ajoutée imputable aux services dans les exportations augmente

Part de la valeur ajoutée imputable à l'ensemble des services dans les exportations brutes, croissance en pourcentage entre 2012 et 2014



Source : Base de données de l'OCDE sur les échanges en valeur ajoutée.

40. L'accélération des procédures fortement médiatisées relatives à des faits de corruption laisse à penser que l'état de droit se renforce, même si le non-respect des lois et règlements est généralisé et un manque de transparence dans de nombreuses dimensions de l'activité économique offre la possibilité de décisions discrétionnaires. En conséquence, la corruption continue de peser sur la croissance de la productivité et à réduire l'équité de la distribution des richesses. La concentration excessive de pouvoirs entre les mains de gestionnaires auxquels sont confiés des actifs de l'État d'une ampleur considérable rend souvent irrésistible la tentation de les utiliser en partie dans leur propre intérêt. En vue de remédier efficacement à la corruption à tous les niveaux et dans tous les pans de la société, les autorités ont mis en place des commissions de surveillance au niveau des provinces, des villes et des districts dans l'ensemble du pays à partir de début 2018, donnant une nouvelle ampleur à la campagne de lutte contre la corruption. Elles intègrent les Comités de contrôle de la discipline du Parti et sont donc les seuls organes de lutte contre la corruption d'un rang équivalent à celui des magistrats du siège et du parquet.

41. Pour prévenir les abus de pouvoir, il est indispensable que le fonctionnement de ces commissions soit transparent et qu'il fasse l'objet d'une surveillance externe (Deng, 2018). En outre, il faut renforcer la protection des lanceurs d'alerte, afin que les représentants de l'État soient moins disposés ou moins aptes à se laisser corrompre. Il faudrait également prévenir la corruption transnationale en élargissant le champ de compétences du pouvoir judiciaire aux affaires internationales et en améliorant la transparence des transactions. Un renforcement de l'état de droit pourrait avoir des effets sensibles sur la croissance : une amélioration de l'état de droit correspondant à une variation d'un écart-type de l'indicateur mondial de gouvernance de la Banque mondiale relatif à ce domaine pourrait se traduire par une augmentation de 5 % du revenu par habitant (Égert, 2017). D'autres réformes structurelles auraient également un effet stimulant considérable sur la croissance dans une perspective de moyen à long terme (Encadré 7).

Encadré 9. Quantification des effets de certaines réformes structurelles

Le tableau ci-après (Tableau 7) présente une quantification des effets de certaines des réformes structurelles proposées dans la présente *Étude*. La plupart des estimations reposent sur une modélisation empirique de la relation entre la mesure de réforme considérée, d'une part, et la productivité totale des facteurs (PTF), le renforcement de l'intensité capitalistique et le taux d'emploi, d'autre part. L'échantillon de pays retenu comprend à la fois les pays de l'OCDE et de grands pays non membres de l'Organisation (Égert, 2017). Lorsque c'était possible, nous avons utilisé dans ce tableau une méthode d'estimation à effets fixes pour évaluer l'impact de la variation du facteur considéré dans le temps. Bien que la Chine soit incluse dans l'échantillon sur lequel reposent les estimations, il est possible que celles-ci ne permettent pas d'appréhender pleinement les spécificités du pays, si bien qu'elles revêtent un caractère surtout indicatif.

L'estimation de l'effet de la réforme du système de permis de résidence (*hukou*) se fonde sur la base de données de l'enquête par panel auprès des familles chinoises, qui a une dimension temporelle. Ce tableau repose sur l'hypothèse que l'effet induit sur le PIB est équivalent à la part du produit intérieur brut représentée par le surcroît de consommation résultant de la réforme du *hukou*, qui est estimée dans Molnar *et al.* (2017).

Tableau 7. Effet estimé de certaines réformes structurelles sur le PIB par habitant

Effet induit sur le taux de croissance annuelle moyenne du PIB par habitant

Mesure de réforme	Effet immédiat	Effet à 10 ans	Effet à long terme
Marché des produits			
Réduire la présence capitalistique de l'État dans les secteurs à vocation commerciale[1]		1.2	1.3
Supprimer les restrictions à l'entrée sur le marché[2]		0.1	0.2
Renforcer l'état de droit[3]			5.2
Marché du travail			
Accorder à 100 millions de migrants supplémentaires un *hukou* urbain[4]	3.0		1.6

1. La présence capitalistique de l'État est réduite dans le secteurs du commerce de gros et de détail, de l'hébergement et de la restauration (de manière que l'État ne détienne plus de participation majoritaire au capital des entreprises de ces secteurs).
2. Les obstacles juridiques à l'entrée sur le marché sont éliminés, de sorte que le nombre de concurrents ne soit plus limité dans quelque secteur que ce soit.
3. Des mesures sont prises pour porter l'indicateur relatif à l'état de droit au niveau atteint par la Corée, qui est le pays du Groupe des Vingt (G20) ayant réalisé les progrès les plus importants à cet égard au cours des 20 dernières années. Les calculs reposent sur l'estimateur à effets fixes.
4. Un accès égal aux services publics et autres possibilités offertes aux résidents des zones urbaines est assuré à 100 millions de travailleurs migrants supplémentaires. On obtient l'effet immédiat de cette mesure en estimant l'impact de l'emménagement en ville de ces migrants sur leur consommation, et l'effet à long terme en posant l'hypothèse que ces migrants consommeront comme les citadins.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Égert, B. (2017), « The quantification of structural reforms: extending the framework to emerging market economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1442, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/18151973 ; et Molnar, M., T. Chalaux et Q. Ren (2017), « Urbanisation and household consumption in China », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1434, Éditions OCDE, https://doi.org/10.1787/d8eef6ad-en.

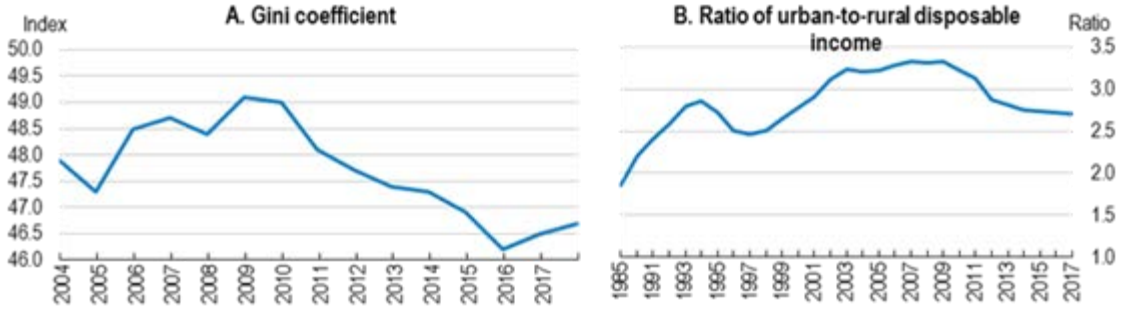
Tableau 8. Recommandations antérieures de l'OCDE destinées à renforcer la productivité

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude économique de l'OCDE* de 2017
Renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle en engageant plus systématiquement des poursuites à l'encontre des auteurs d'infraction et en alourdissant les amendes dont ils sont passibles.	En avril 2017, la Cour populaire suprême a publié le plan 2016-20 relatif à la protection juridique des droits de propriété intellectuelle. Son objectif est de mettre en place un système équitable et raisonnable fondé essentiellement sur l'indemnisation, complétée par des sanctions. Il augure également d'une élévation du niveau d'indemnisation imposé par la loi aux auteurs d'infractions aux droits de propriété intellectuelle.
Augmenter le nombre de secteurs recevant des aides publiques à l'innovation.	Aucune mesure n'a été prise.
Alourdir les sanctions infligées aux auteurs de fraude.	En juillet 2018, la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) et la Banque populaire de Chine ont publié conjointement un avis sur le renforcement de la surveillance des entités malhonnêtes en matière de crédit, exigeant que les systèmes provinciaux de « crédit social » établissent une liste de ces entités et restreignent leur accès aux services publics. Les personnes responsables d'entités considérées comme malhonnêtes verront ce fait consigné dans leur dossier personnel de crédit social et diffusé sur une plateforme nationale.
Supprimer progressivement les garanties implicites dont bénéficient les entreprises d'État et autres entités publiques afin de réduire les éléments de passif éventuel.	En février 2018, le ministère des Finances a émis un avis destiné à empêcher que les obligations d'entreprise ne deviennent des instruments de dette des collectivités locales, qui interdit que la notation de crédit d'une entreprise ayant pour actionnaire une collectivité locale soit liée à celle de cette collectivité locale, que soit pratiquée la publicité mensongère et que des actifs publics tels que des réserves foncières, des parcs, des établissements d'enseignement, des voies urbaines ou des ponts gratuits, soient présentés comme des actifs d'entreprise (N.B. : ces règles visent à encadrer les émissions obligataires des structures de financement des collectivités locales, qui sont considérées comme des entreprises). En mars 2018, un autre avis a interdit aux établissements financiers d'accorder aux collectivités locales quelque forme de financement que ce soit, hormis en acquérant les titres qu'elles émettent.
Réduire la présence capitalistique de l'État dans les secteurs non stratégiques à vocation commerciale.	Aucune mesure n'a été prise.
Laisser les entreprises d'État non viables déposer leur bilan, notamment dans les secteurs caractérisés par des capacités excédentaires.	En avril 2018, six organismes publics ont publié conjointement un avis visant à remédier aux problèmes de capacités excédentaires, qui favorise la sortie du marché des entreprises « zombies » (c'est-à-dire des entreprises qui sont déficitaires de longue date, sont dans l'incapacité de survivre, ont une dette supérieure à leurs actifs et n'ont aucune perspective).
Professionnaliser le système de gestion des participations de l'État afin d'établir une distinction claire entre le monde des affaires et la sphère politique.	Dans des orientations de mai 2017, le Conseil des affaires d'État a mis en avant un système de nomination des gestionnaires au sein des entreprises d'État considérées comme ayant une vocation commerciale parmi les entreprises de secteurs concurrentiels.
Renforcer l'indépendance et la fonction décisionnelle des conseils d'administration, en recrutant des administrateurs véritablement indépendants et en donnant aux conseils d'administration le pouvoir de nommer et d'évaluer les dirigeants ainsi que de définir leur rémunération et de décider de leur promotion.	Le Conseil des affaires d'État a publié en mai 2017 des orientations sur l'amélioration de la gouvernance des entreprises d'État, qui habilitent leur conseil d'administration à nommer et évaluer leurs dirigeants. Les entreprises entièrement détenues par l'État devront avoir un conseil d'administration majoritairement composé d'administrateurs indépendants en 2020.
Chaque fois que possible, séparer les fonctions sociales assignées aux entreprises d'État de leurs activités commerciales afin d'accroître l'efficience de ces dernières.	En février 2018, le Groupe dirigeant chargé de la séparation des fonctions sociales des entreprises d'État et du règlement de la question des obligations héritées du passé a exigé que les activités de services d'utilité publique et de gestion de biens soient dissociées des entreprises d'État d'ici à la fin de 2018. À partir de 2019, les entreprises d'État n'auront plus à assumer le coût de ces activités.

Il convient de répartir plus équitablement les bénéfices de la croissance

42. L'année 2020, qui est l'horizon visé par la Chine pour la construction d'« une société modérément prospère », approche à grands pas. Dans l'optique d'un suivi des avancées réalisées sur ce plan, l'indicateur du vivre mieux de l'OCDE serait un instrument utile, de même que le Cadre de l'OCDE pour la croissance inclusive. 2020 correspond également à la dernière année du Plan quinquennal en cours d'exécution, dont l'un des cinq axes est le développement partagé. Si les bénéfices de la croissance semblent certes être plus largement partagés depuis 2009, à l'aune du coefficient de Gini utilisé pour mesurer les inégalités de revenu (Graphique 23), la croissance a cependant été moins inclusive en Chine que dans les pays de l'OCDE. Le resserrement de l'écart entre revenu urbain et rural – exprimé en multiples –, passé à 2.7 en 2017 après le pic de 3.4 atteint en 2007 (Graphique 23), a fortement contribué à la réduction des inégalités observée ces dix dernières années du fait que les disparités les plus marquées sont celles existant entre zones urbaines et zones rurales. En effet, celles-ci contribuaient aux disparités totales à hauteur de 91 % en 2016 d'après une étude (Université d'économie et de droit de Zhongnan, Centre de recherche sur la distribution des revenus en Chine, 2018) dont il ressortait en outre que les revenus étaient étroitement corrélés au niveau d'instruction et que, au sein de la population n'ayant pas accédé à l'enseignement supérieur, les femmes gagnaient davantage en moyenne que les hommes. Ce constat s'explique dans une large mesure par le niveau élevé des taux d'activité. En général, les femmes se trouvent dans une situation assez favorable au regard des indicateurs du marché du travail, mais elles sont moins protégées contre la discrimination et l'offre de services de garde d'enfants qui leur est proposée est plus réduite que dans d'autres pays.

Graphique 23. Les inégalités de revenu se sont atténuées, mais demeurent marquées



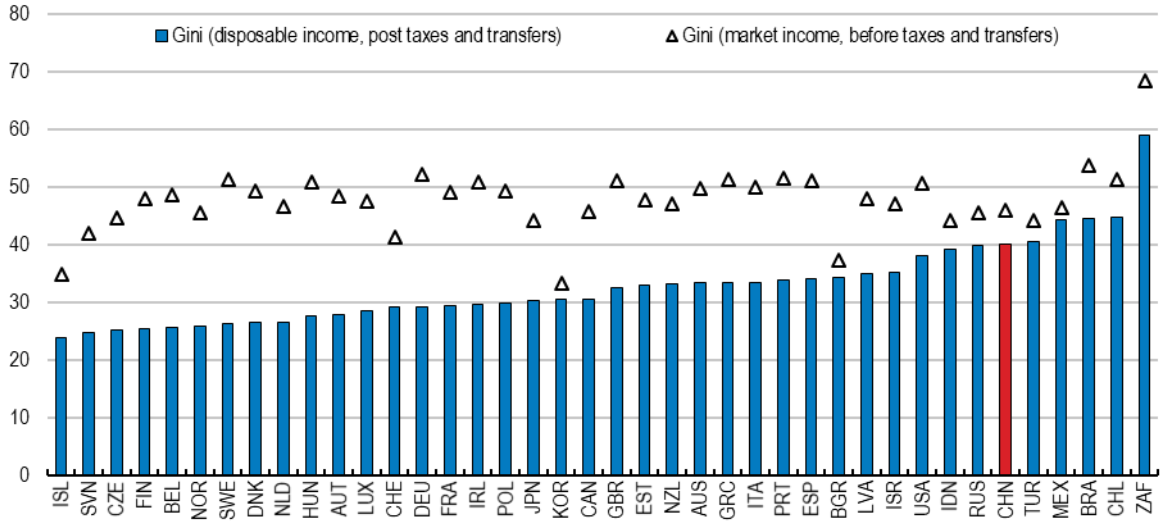
Source : Base de données CEIC.

43. Un des principaux facteurs à l'origine des inégalités de revenu disponible relativement marquées est la faible efficacité du système de prélèvements et de transferts. De fait, celui-ci n'ampute le coefficient de Gini que de 6 points de pourcentage (Graphique 24), bien que ce chiffre dénote un mouvement plus ample que deux ans auparavant (OECD, 2017b). Une analyse des données relatives aux ménages tirées de la base de données du Projet sur le revenu des ménages en Chine (China Household Income Project-CHIP) montre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'a fait reculer les inégalités de revenu brut (lesquelles s'établissaient à 57.75 à l'aune du coefficient de Gini en 2013) que de 0.25 point de pourcentage, et que les cotisations de sécurité sociale ont même été régressives (en particulier les cotisations d'assurance maladie) (Li et al., 2017). Rien de surprenant, compte tenu de l'étroitesse de la base d'imposition du revenu des personnes physiques et de la conception du système de sécurité sociale. Le seuil pour

le calcul des cotisations de sécurité sociale, soit 60 % du salaire moyen, est un facteur essentiel expliquant cet effet régressif, préjudiciable aux bas-salaires. La suppression de ce seuil serait donc un moyen d'améliorer la redistribution des revenus après impôt. Il conviendrait de relever le plafond, fixé à trois fois le salaire moyen, pour amplifier l'effet redistributif du système. L'impact budgétaire de la suppression du seuil équivaudrait à une réduction d'environ 7 % des recettes de sécurité sociale, soit environ 1 % du montant total des recettes budgétaires (selon des calculs effectués par l'OCDE en utilisant les données de 2013 de la base de données CHIP). Les transferts publics, en particulier les prestations de retraite, apparaissent comme l'instrument le plus puissant pour combattre les inégalités alors que certains grands projets d'aide sociale, comme le dibao, n'ont eu qu'un effet négligeable.

Graphique 24. Le système de prélèvements et de transfert n'est pas très efficace

2016 ou dernière année pour laquelle on dispose de données

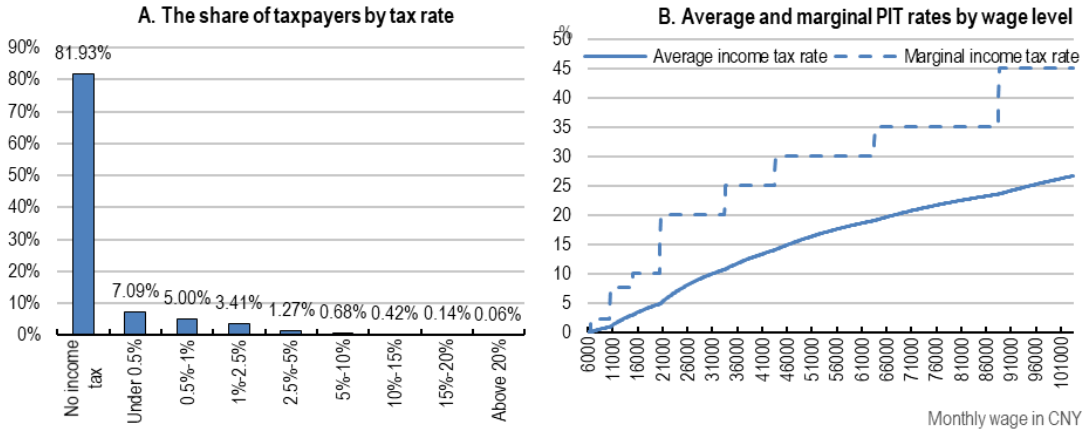


Note : Pour la Chine, les données concernent l'année 2015.
Source : Standardized World Income Inequality Database, version 7.1, août 2018.

44. Le niveau élevé de l'abattement personnel réduit notablement le nombre de contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu (Graphique 25). En outre, seules les personnes gagnant 14.5 fois le salaire moyen national dans les unités publiques et 23.5 fois le salaire moyen national dans les entreprises privées supportent le taux marginal le plus élevé. Le relèvement de l'abattement à compter d'octobre 2018 et l'élargissement des tranches d'imposition pour les niveaux de revenu les plus bas ont encore érodé la base d'imposition du fait de la diminution du nombre de personnes acquittant l'impôt sur le revenu. Même des personnes qui gagnent le salaire moyen national échappent à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Graphique 26). D'après les données tirées de l'enquête réalisée dans le cadre du Projet sur le revenu des ménages en Chine, le relèvement de l'abattement personnel et l'élargissement des deux tranches les plus basses ont entamé les recettes de l'équivalent de 0.52 % du PIB et induit un creusement des inégalités de revenu (l'indice de Theil est passé de 0.24 à 0.25). En partant du principe qu'une personne bénéficie de toutes les déductions (y compris au titre de l'éducation des enfants, de l'éducation des adultes, des dépenses de santé, des intérêts d'emprunts hypothécaires, du logement et des soins aux personnes âgées) autorisées à concurrence du plafond fixé, l'effet

cumulé est une perte de recettes équivalant à 0.84 % du PIB et une nouvelle aggravation des inégalités de revenu (portées à 0.26 à l'aune de l'indice de Theil). Les employés d'entreprises privées ne commencent à payer l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Chine qu'à partir d'un salaire représentant 250 % de la moyenne nationale et encore, le taux d'imposition appliqué à ce niveau-là est inférieur à 1 %. Globalement, seules les personnes se situant dans le quintile de revenu supérieur sont assujetties à l'impôt sur le revenu.

Graphique 25. Peu de personnes acquittent l'impôt sur le revenu et une faible proportion d'entre elles sont imposées au taux marginal le plus élevé

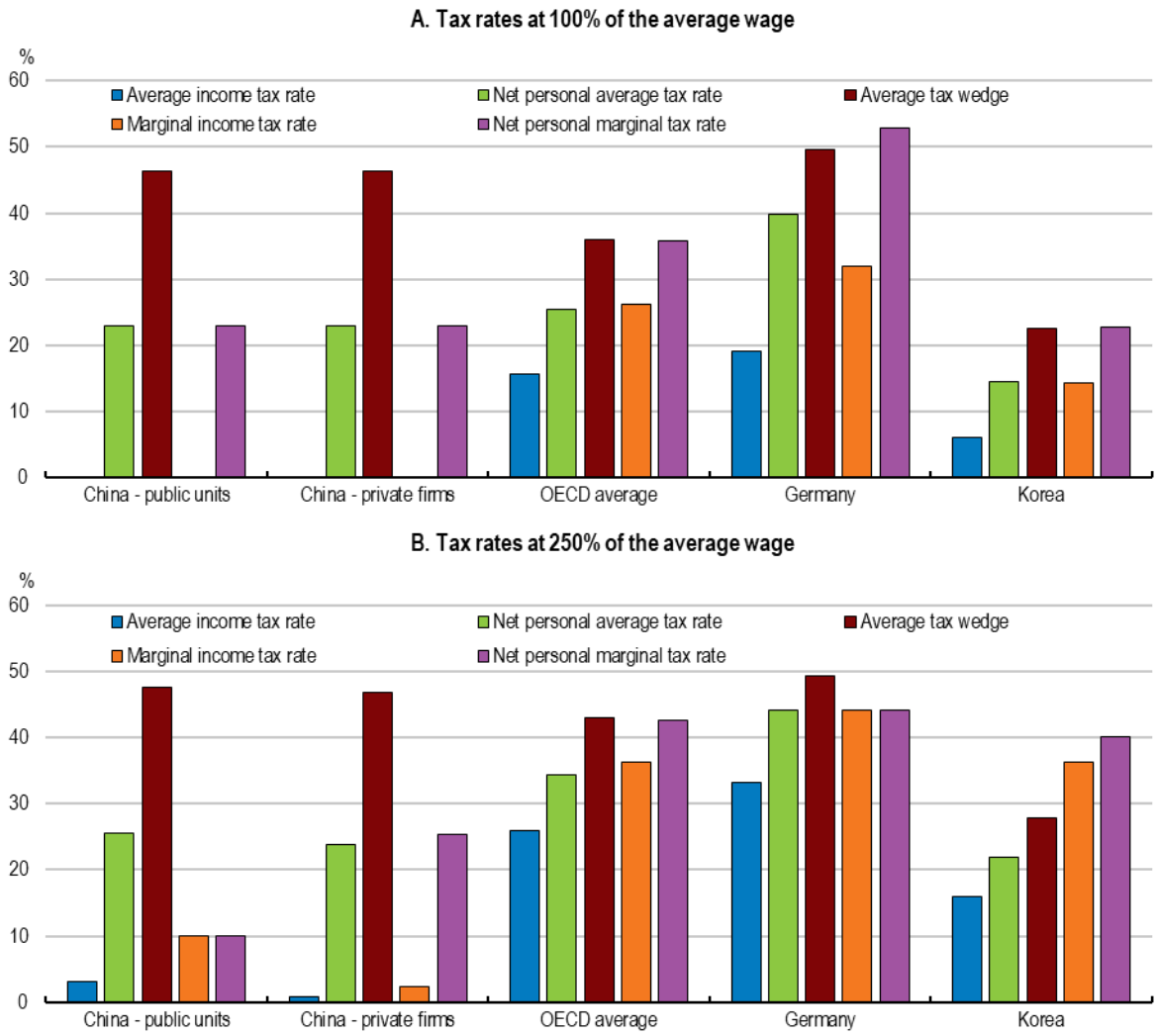


Note : Les taux d'imposition du revenu des personnes physiques récemment modifiés ont été appliqués à une série de données sur les ménages, recueillies dans le cadre du Projet sur le revenu des ménages en Chine qui est l'ensemble de données publiées le plus approprié pour appréhender la distribution des revenus. La série de données la plus récente date de 2013.

Source : Partie A : calculs de l'OCDE à partir de l'Amendement de la loi sur l'impôt sur le revenu voté lors de la 5e session du 13e Congrès du Comité permanent de l'ANP le 31 août et de la base de données du Projet sur le revenu des ménages en Chine, version 2013. Partie B : calculs de l'OCDE à partir de l'Amendement de la loi sur l'impôt sur le revenu voté lors de la 5e session du 13e Congrès du Comité permanent de l'ANP le 31 août.

Graphique 26. Les personnes qui paient l'impôt sur le revenu se voient appliquer des taux très bas

Conditions d'imposition des célibataires à différents niveaux de revenu, 2017

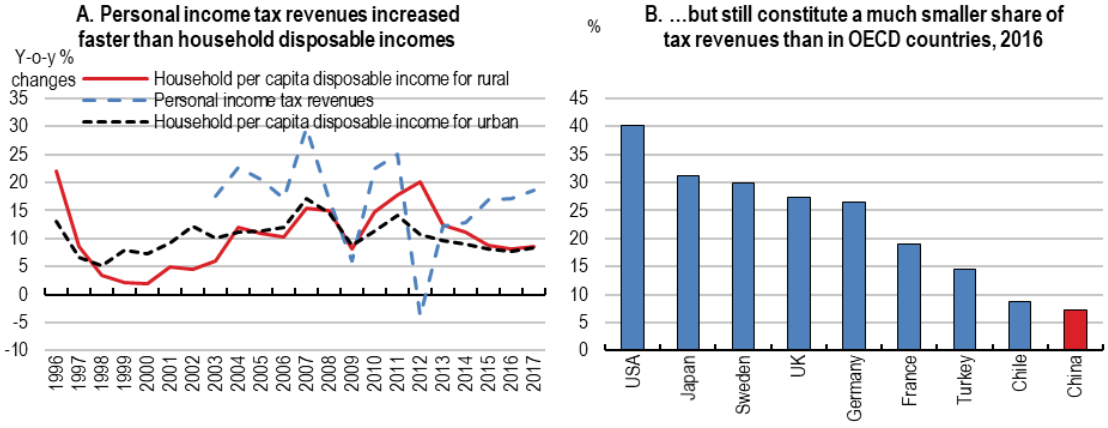


Note : Calculs fondés sur les taux d'imposition du revenu des personnes physiques récemment modifiés.
Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires pour les pays de l'OCDE et calculs de l'OCDE à partir de l'Amendement de la loi sur l'impôt sur le revenu voté lors de la 5e session du 13e Congrès du Comité permanent de l'ANP le 31 août 2018 et de données du Bureau national des statistiques (BNS).

45. Sans surprise, même si l'impôt sur le revenu des personnes physiques a augmenté plus vite que le revenu disponible ces dernières années, il ne représente qu'une faible part du budget de l'État, soit environ 7 % des recettes fiscales, un chiffre inférieur à ceux de tous les pays de l'OCDE (Graphique 27). Il en résulte qu'indépendamment des inégalités de revenu marquées, la marge est étroite pour opérer une redistribution via le système d'imposition des revenus. Il conviendrait d'accroître la capacité redistributive du système d'imposition des personnes physiques en modifiant des paramètres fondamentaux. Parce que les inégalités de patrimoine sont encore plus fortes et que la majeure partie de la richesse est détenue sous la forme de biens immobiliers, l'instauration d'un impôt récurrent

sur la détention de biens immobiliers et de droits de succession favoriserait une distribution plus équitable du revenu et de la richesse.

Graphique 27. L'impôt sur le revenu des personnes physiques demeure une source de recettes fiscales en Chine



Source : CEIC et base de données de l'OCDE sur les statistiques des recettes publiques.

Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la croissance inclusive

Recommandation	**Mesures prises depuis l'*Étude économique de l'OCDE* de 2017**
Calculer les cotisations de sécurité sociale sur la base du revenu effectivement perçu.	Aucune mesure n'a été prise.
Augmenter les transferts au titre de l'aide sociale de l'État et des provinces aux régions les plus déshéritées.	En décembre 2017, la Banque populaire de Chine et d'autres organismes gouvernementaux ont émis conjointement un avis concernant les moyens de soutenir financièrement les régions défavorisées en mobilisant des fonds supplémentaires principalement destinés à répondre aux besoins spécifiques de ces zones et en leur donnant la priorité lors du déploiement de nouveaux services. En juin 2018, le Conseil des affaires d'État et le Comité central ont publié des Lignes directrices relatives au plan d'action sur trois ans destiné à faire reculer la pauvreté. Le plan a pour but de faire sortir 30 millions de personnes de la pauvreté en accroissant les dotations spécifiquement consacrées à la lutte contre la pauvreté et les transferts budgétaires en faveur de l'éducation, de la santé et de la protection sociale, et en améliorant les normes applicables en matière de logement dans les zones rurales.
Élargir la base de calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et augmenter la progressivité de cet impôt.	En août 2018, le ministère des Finances a relevé l'abattement personnel et élargi les tranches d'imposition les plus basses sans modifier les plus élevées
Instaurer au niveau national un impôt récurrent sur les biens immobiliers calculé sur une large assiette et envisager de mettre en place des droits de succession en prévoyant une forme d'abattement à la base.	Aucune mesure n'a été prise.

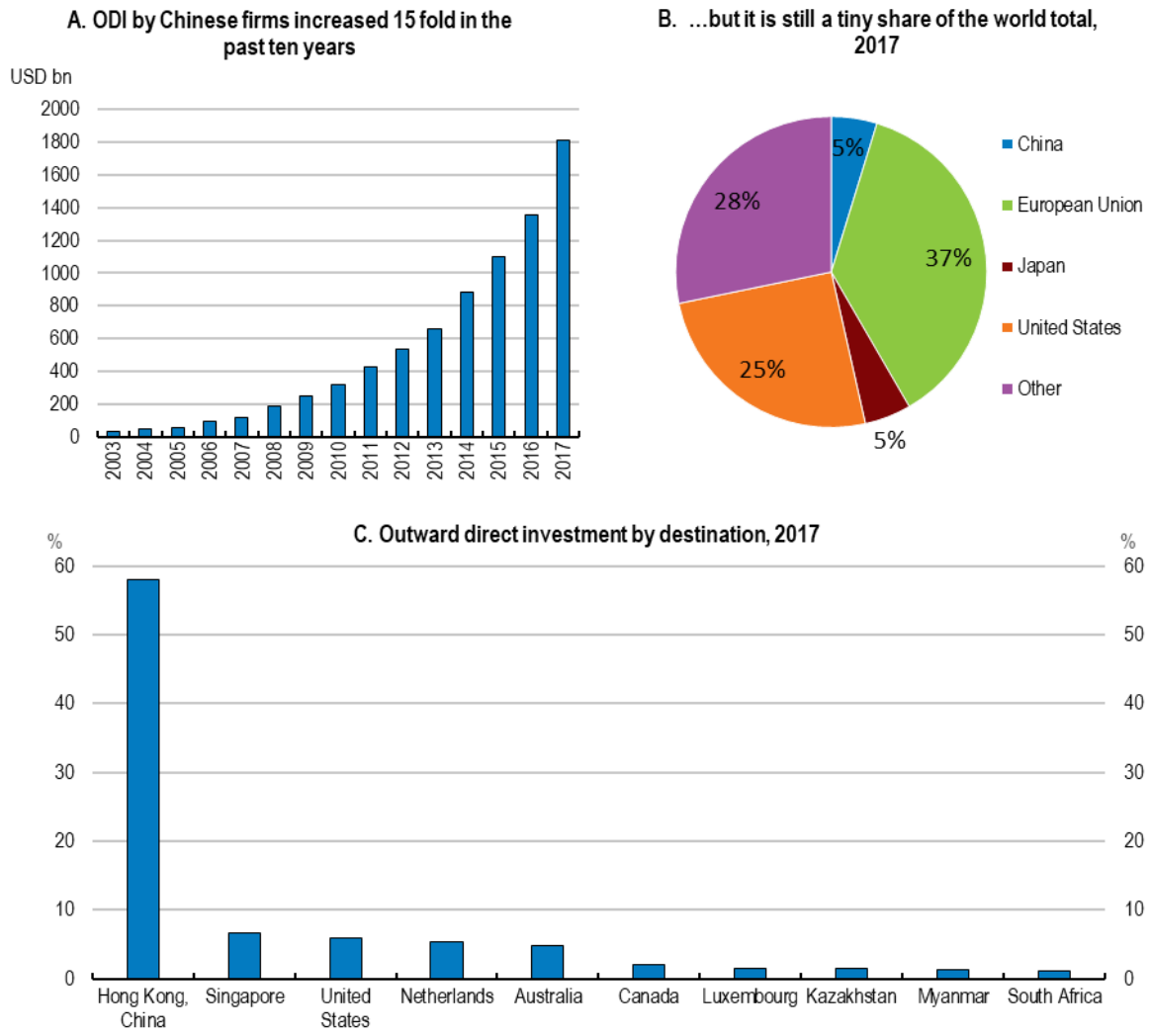
Relever et harmoniser progressivement l'âge de départ à la retraite à 65 ans, puis l'aligner sur l'espérance de vie.	Aucune mesure n'a été prise.
Améliorer les procédures administratives afin de faciliter la perception des pensions de retraite indépendamment du lieu d'acquisition des droits à pension.	En juin 2017, le ministère des Ressources humaines et de la sécurité sociale a publié un note d'information relative à la transférabilité, d'une région à l'autre, des droits acquis en matière de retraite pour les employés d'institutions quasi-gouvernementales, notamment lorsqu'ils passent d'une institution publique à une autre ou lorsqu'ils quittent une institution publique pour le secteur des entreprises.
Augmenter les fonds publics affectés à l'accueil des jeunes enfants et mettre en place des incitations pour encourager l'inscription des enfants de migrants et ceux des zones rurales dans des établissements d'accueil.	En février 2018, le Conseil des affaires d'État et le Comité central ont publié un avis relatif à la mise en œuvre de la stratégie de revitalisation des zones rurales mettant l'accent sur le développement de l'éducation préscolaire dans les régions rurales.

Les investissements directs à l'étranger constituent une source essentielle d'acquisition de technologies

46. La limitation des sorties de capitaux a contribué à mettre un terme à la diminution des réserves de change observée entre la mi-2014 et le début de 2017. Les sorties de capitaux ont été cruciales pour acquérir des technologies étrangères et moderniser certains secteurs d'activité et, suivant la stratégie d'« expansion mondiale » (*zouchuqu*, qui signifie littéralement « aller à l'extérieur »), également pour renforcer les bénéfices, mais elles sont très souvent allées de pair avec la dissimulation de bénéfices ou le blanchiment de capitaux. Compte tenu de l'adoption par la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) du Décret n° 11 relatif à la promulgation de mesures administratives pour l'investissement des entreprises à l'étranger et de la liste des secteurs sensibles pour l'investissement à l'étranger, entré en vigueur en mars 2018, les capitaux auront davantage de mal à fuir le pays dans l'avenir. Ces nouvelles dispositions ont remplacé le système d'approbation de 2014 par un régime de notification pour les investissements inférieurs à 300 millions USD dans des régions ou secteurs non sensibles. Tout investissement dans un des domaines de la liste des secteurs sensibles, tels que la recherche, la production ou l'entretien d'armes, le développement et l'utilisation de ressources hydriques transfrontières, ou encore la presse et les médias, doit être approuvé par le CEDR. Celui-ci fonde sa décision sur l'authenticité du projet et sur le fait de savoir s'il est conforme aux règles applicables. Pour mettre fin au blanchiment de capitaux réalisé sous couvert d'investissement direct étranger, il a été décidé que tous les investissements, y compris ceux des filiales étrangères, devraient être déclarés. En outre, comme dans les grands pays investisseurs tels que les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne, recueillir des données élémentaires sur les filiales – c'est-à-dire des statistiques sur le commerce des filiales étrangères (FATS) – notamment sur leurs ventes (par destination), leurs approvisionnements en intrants (par pays d'origine), leurs effectifs employés, leurs investissements, etc., faciliterait le suivi et l'évaluation des investissements à l'étranger. Il faudrait vérifier régulièrement les comptes des filiales étrangères des entreprises d'État, afin d'éviter la perte d'actifs de l'État. Par ailleurs, comme le recommandait l'*Étude économique* de 2017 sur la Chine, il faudrait professionnaliser la gestion des entreprises d'État afin d'établir une distinction claire entre le monde des affaires et la sphère politique. Des administrateurs véritablement indépendants et un renforcement des prérogatives des conseils d'administration en matière de nomination et d'évaluation des dirigeants se traduiraient également par des décisions plus responsables en termes d'investissement à l'étranger.

47. Bien que l'envolée des sorties de capitaux observée au cours des deux dernières années ait indisposé les autorités de réglementation et que le stock d'investissement direct chinois à l'étranger soit de fait en plein essor (puisqu'il a été multiplié par 15 en l'espace de dix ans environ) (Graphique 28), il ne représentait en 2017 qu'une part très modeste du total mondial, à savoir 5 % (Graphique 28). Parmi les principales destinations de ces flux de capitaux figurent Hong Kong, Chine ; Singapour ; les États-Unis ; les Pays-Bas et l'Australie (Graphique 28).

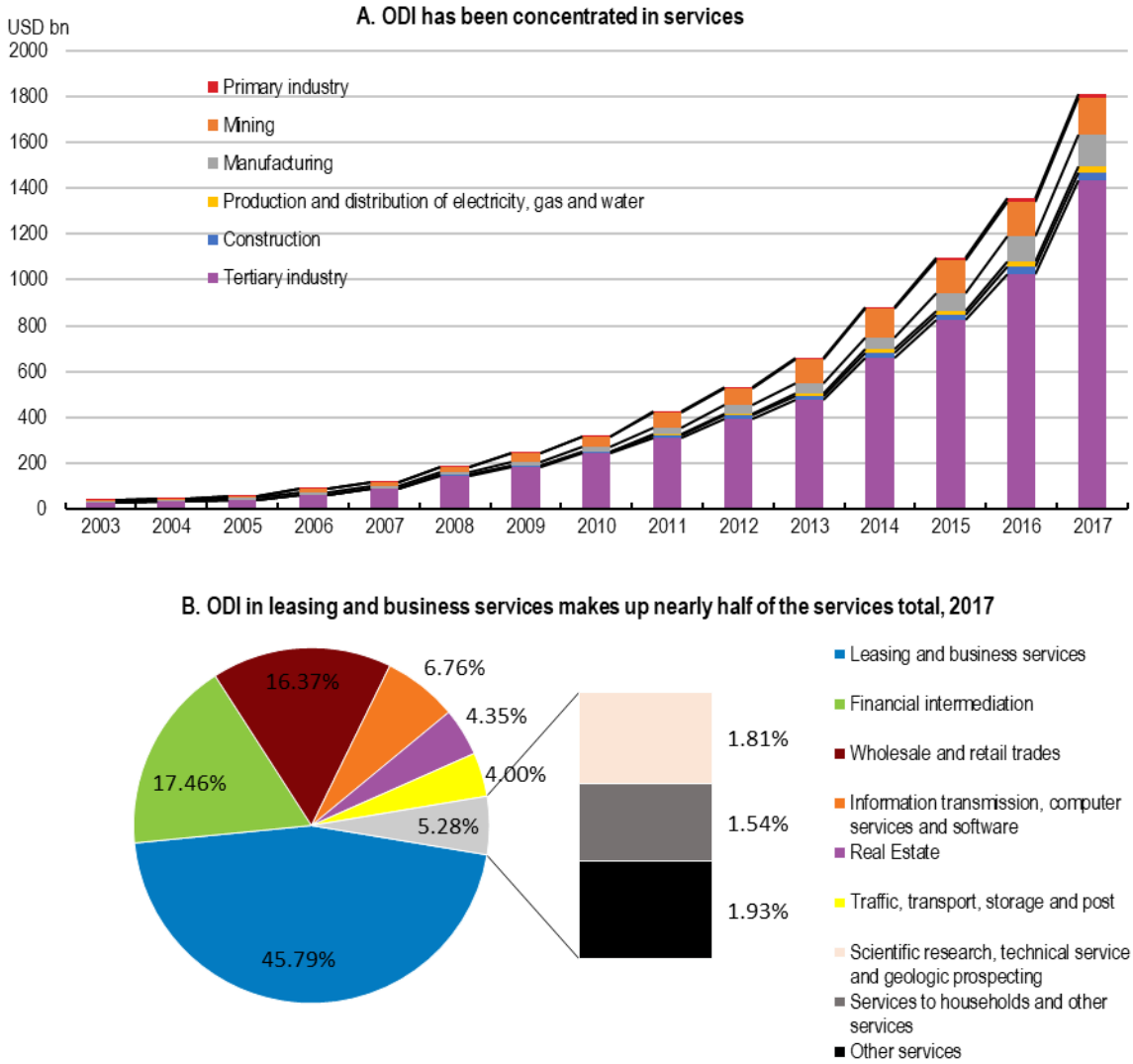
Graphique 28. Les investissements directs de la Chine à l'étranger augmentent rapidement



Note : Les données se rapportent aux stocks d'investissement direct à l'étranger.
Sources : Base de données CEIC, Base de données de l'OCDE sur la mondialisation et base de données de l'Enquête coordonnée sur les investissements directs (ECID) du Fonds monétaire international (FMI).

Graphique 29. Les investissements directs chinois à l'étranger ont été essentiellement réalisés dans le secteur des services

Stocks d'investissement direct à l'étranger

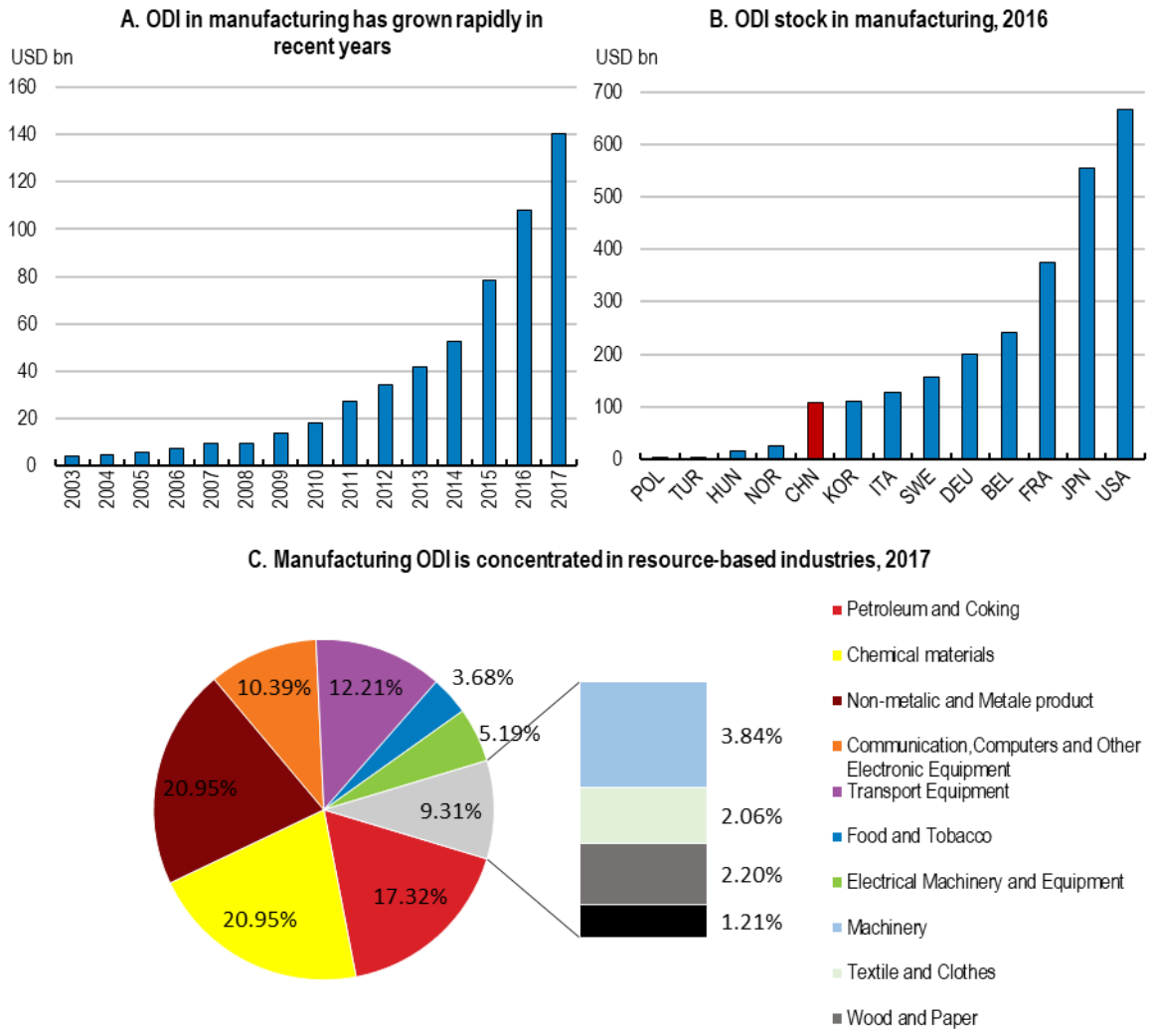


Note : Les données de la partie A du graphique reposent sur la classification chinoise des branches d'activité, dans laquelle les services d'utilité publique et la construction ne font pas partie du secteur tertiaire. La partie B du graphique se fonde également sur la classification chinoise des branches d'activité (plus précisément sur ses catégories à 1 chiffre), telle qu'elle est utilisée par le ministère du Commerce.
Source : Base de données CEIC.

48. Le stock d'investissement direct chinois à l'étranger dans le secteur manufacturier (Graphique 30) a quadruplé au cours des cinq dernières années (Graphique 30), mais il demeure inférieur à un sixième de celui des États-Unis et à cinquième de celui du Japon, et il est comparable à celui de la Corée (Graphique 30). Les secteurs fondés sur l'exploitation des ressources naturelles font partie des principales cibles des investissements directs chinois à l'étranger dans le secteur manufacturier, la cokéfaction et les produits pétroliers représentant plus d'un quart de ces investissements, les produits minéraux non métalliques et les produits métalliques 22 %, et les produits chimiques 14 %.

Graphique 30. Les investissements directs à l'étranger dans le secteur manufacturier sont modestes, mais ils augmentent rapidement

Stocks d'investissement direct à l'étranger



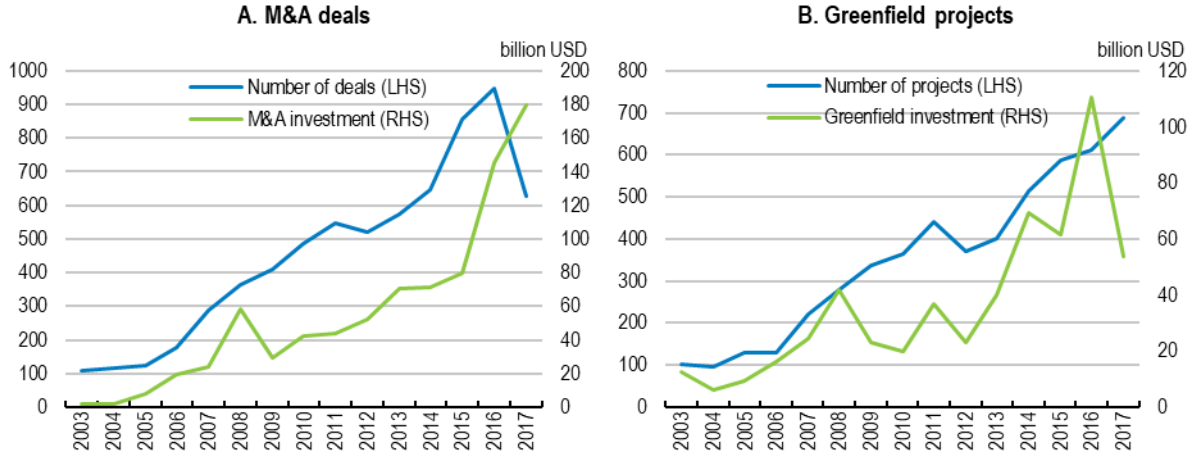
Note : La partie B du graphique représente le stock d'investissement à l'étranger dans le secteur manufacturier de chacun des pays indiqués. Dans la partie C du graphique, les données par secteur manufacturier ont été obtenues par extrapolation à partir des données relatives à l'ensemble des activités manufacturières publiées par le ministère du Commerce, et de la somme des investissements de création cumulés (tirés de la base de données fDi Markets) et du montant cumulé des opérations de fusion-acquisition (tirées de la base de données Dealogic).
Sources : Base de données CEIC, Base de données de l'OCDE sur la mondialisation, base de données fDi Markets et base de données Dealogic.

49. Dans la mesure où le protectionnisme gagne du terrain à l'échelle mondiale, les acquéreurs chinois sont examinés de manière plus pointilleuse, en particulier dans les secteurs sensibles liés à la sécurité nationale. Cet élément, conjugué à l'adoption par les autorités chinoises d'une politique plus restrictive à l'égard des sorties de capitaux, a entraîné une réduction des opérations de fusion-acquisition réalisées à l'étranger en 2017 (Graphique 31). On observe des variations considérables suivant les secteurs en termes de ventilation des investissements entre opérations de fusion-acquisition et investissements

de création (Encadré 8), de même que suivant les destinations. Les perspectives d'évolution des investissements directs à l'étranger sont également assombries par les différends commerciaux, qui pourraient même entraîner une reconfiguration des chaînes de valeur mondiales et régionales. Les entreprises qui investissaient précédemment dans des mines à l'étranger pour importer des minerais et les transformer sur le territoire chinois vont peut-être devoir maintenant repenser leur modèle économique, si l'évolution des droits de douane a des effets négatifs à l'importation ou à l'exportation, voire les deux. La hausse des cours des matières premières et autres produits de base peut favoriser la réalisation d'activités d'extraction plus coûteuses et d'investissements dans des technologies qui étaient précédemment trop onéreuses.

50. La Chine devrait adhérer à la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales*, et les entreprises chinoises opérant à l'étranger devraient adopter un comportement conforme aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* et contribuer davantage à la création d'emplois locaux en embauchant sur place. En outre, s'aligner sur les meilleures pratiques à l'échelle mondiale, notamment sur les normes relatives à l'environnement et au travail (au lieu de se contenter de se conformer aux normes du pays hôte, qui sont souvent moins exigeantes), pour les investissements réalisés dans les pays bénéficiant de l'initiative « Ceinture et Route », dont le poids augmente rapidement dans les investissements directs chinois à l'étranger, contribuerait à donner à la Chine une image d'investisseur responsable et à améliorer la viabilité des investissements. Il existe également d'autres instruments de l'OCDE qui pourraient contribuer à orienter les investissements chinois à l'étranger, tels que le *Guide sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*, le *Guide sur le devoir de diligence pour un engagement constructif des parties prenantes dans le secteur extractif*, et le *Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*. Les projets d'infrastructure réalisés dans le cadre l'initiative « Ceinture et Route » devraient faire l'objet d'analyses coûts-avantages approfondies, ainsi que d'évaluations de la capacité de remboursement des pays bénéficiaires et de la viabilité de leur dette.

Graphique 31. Les investissements prenant la forme d'opérations de fusion-acquisition pèsent davantage que les investissements de création



Note : Les données se rapportent aux flux d'investissements annuels.
Source : base de données fDi Markets et base de données Dealogic.

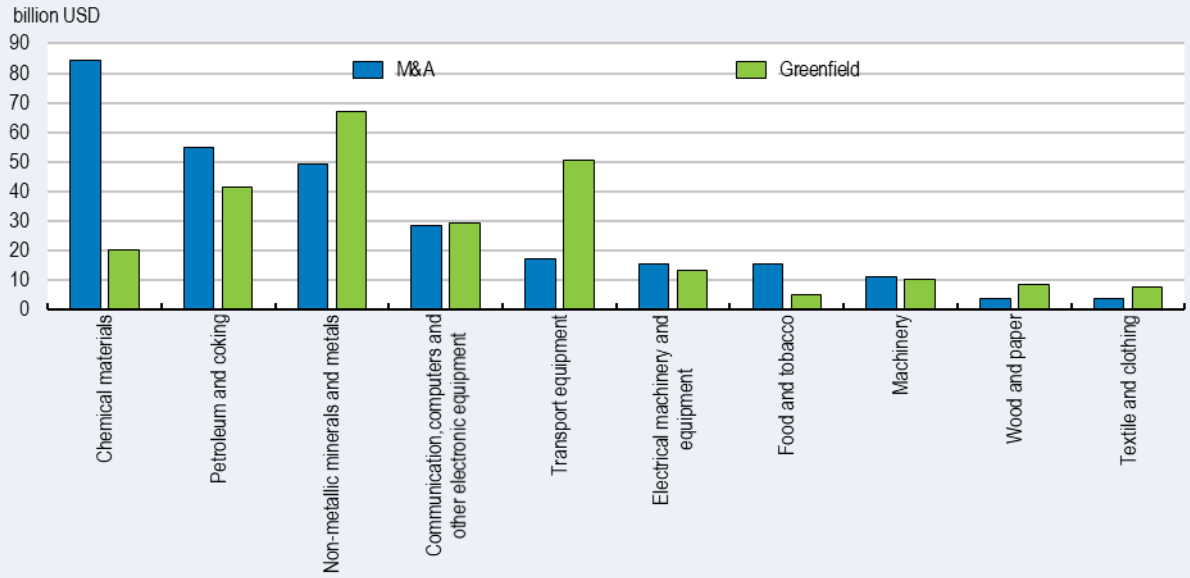
Encadré 10. Les dimensions géographique et sectorielle des opérations de fusion-acquisition et des investissements de création

La valeur cumulée des opérations de fusion-acquisition à la fin de 2016 était supérieure d'un tiers environ à celle des investissements de création. Bien que les États-Unis soient la première destination de ces deux types de flux, les investissements de création ont surtout bénéficié aux pays en développement (l'Indonésie, l'Inde, la Malaisie et l'Égypte figurant parmi les cinq premiers pays d'accueil en termes d'investissements cumulés), tandis que les opérations de fusion-acquisition ont concerné au premier chef les économies avancées (Hong Kong, Chine ; l'Australie ; le Canada et le Royaume-Uni figurant parmi les cinq premiers pays bénéficiaires en termes de valeur cumulée des opérations). S'agissant des investissements de création, le Gouvernorat du Caire, l'État de New York, la Californie, le Sud-Est du Royaume-Uni et Sulawesi sont les destinations les plus prisées ; parmi les villes, New York arrive en première position, suivie par Londres, Kuantan (en Malaisie), Hong Kong, Chine et Singapour. Beijing, Shanghai, Guangdong, Jiangsu et Zhejiang arrivent en tête des provinces classées à l'aune de leurs investissements de création. Les décisions concernant la localisation des investissements chinois de création en Europe semblent obéir à une logique mimétique, les entreprises privées étant plus susceptibles que les entreprises d'État de suivre les investisseurs chinois qui les ont précédées (De Beule *et al.*, 2018). En valeur cumulée, l'essentiel des acquisitions réalisées a été le fait d'entreprises cotées, suivies par les entreprises d'État non cotées et les entreprises privées non cotées, mais le montant moyen des opérations réalisées par les entreprises d'État non cotées était environ cinq fois supérieur à celui des transactions effectuées par les deux autres catégories d'entreprises.

Dans certains secteurs, l'investissement se répartit peu ou prou à parts égales entre les opérations de fusion-acquisition et les investissements de création, tandis qu'une de ces deux catégories prédomine dans les autres (Graphique 32). Ainsi, les investissements directs à l'étranger dans le secteur de la construction prennent presque exclusivement la forme d'investissements de création ; en outre, les cinq premiers pays de destination représentent environ la moitié des investissements directs chinois totaux à l'étranger dans ce secteur, l'Égypte représentant à elle seule un cinquième, la Malaisie et les États-Unis plus d'un dixième chacun, et l'Inde et le Royaume-Uni plus d'un quinzième chacun.

Graphique 32. Dans de nombreux secteurs manufacturiers, les opérations de fusion-acquisition et les investissements de création font jeu égal

Valeurs cumulées, en 2017



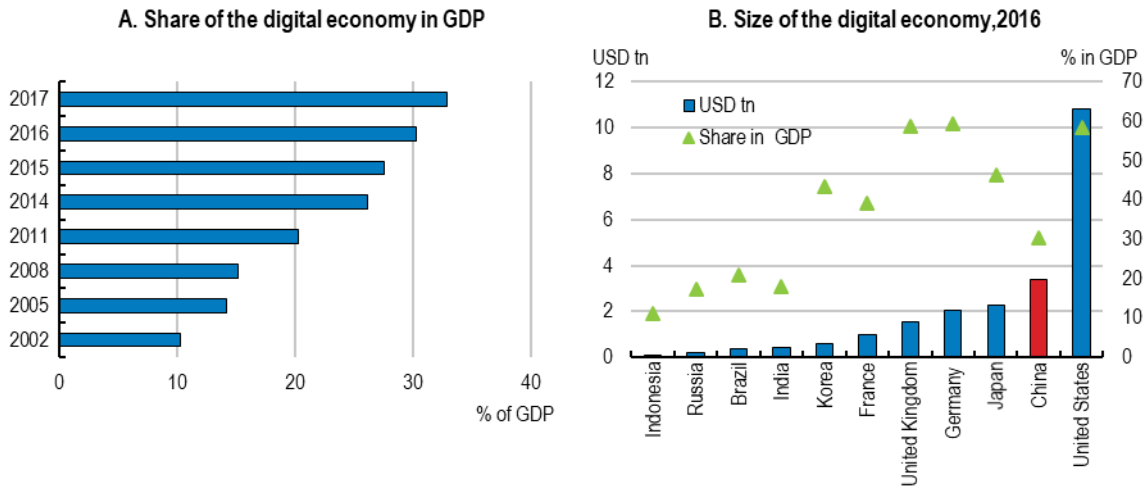
Sources : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données fDi Markets et la base de données Dealogic.

La transformation numérique offre à la Chine la possibilité de faire un bond en avant

51. La transformation numérique offre des opportunités d'évolution que les entreprises et les décideurs chinois ont été prompts à saisir. Selon la mesure couramment utilisée en Chine (à savoir la somme de la valeur ajoutée directe et indirecte du secteur des TIC, la valeur ajoutée directe équivalant à la somme de la valeur ajoutée des activités manufacturières liées aux TIC et des services TIC, et la valeur ajoutée indirecte à l'intensité d'utilisation des intrants TIC dans d'autres secteurs), l'économie numérique représente désormais environ un tiers du PIB de la Chine et un cinquième des emplois, et progresse rapidement (Graphique 33). L'importance de l'économie numérique chinoise au regard de ces indicateurs s'explique par les volumes conséquents d'intrants TIC intermédiaires utilisés dans d'autres secteurs. Le secteur des TIC lui-même, clé de voute de l'économie numérique, ne pèse pas particulièrement lourd. La part de sa valeur ajoutée est inférieure à celle observée non seulement dans les économies avancées, mais aussi en Inde (Graphique 34) ; qui plus est, elle stagne depuis déjà plusieurs années. D'où les efforts déployés afin de promouvoir de nouveaux secteurs stratégiques en tant que leviers de croissance.

Graphique 33. La taille de l'économie numérique de la Chine est environ deux fois plus élevée qu'en Inde, mais inférieure à celle observée dans les économies avancées

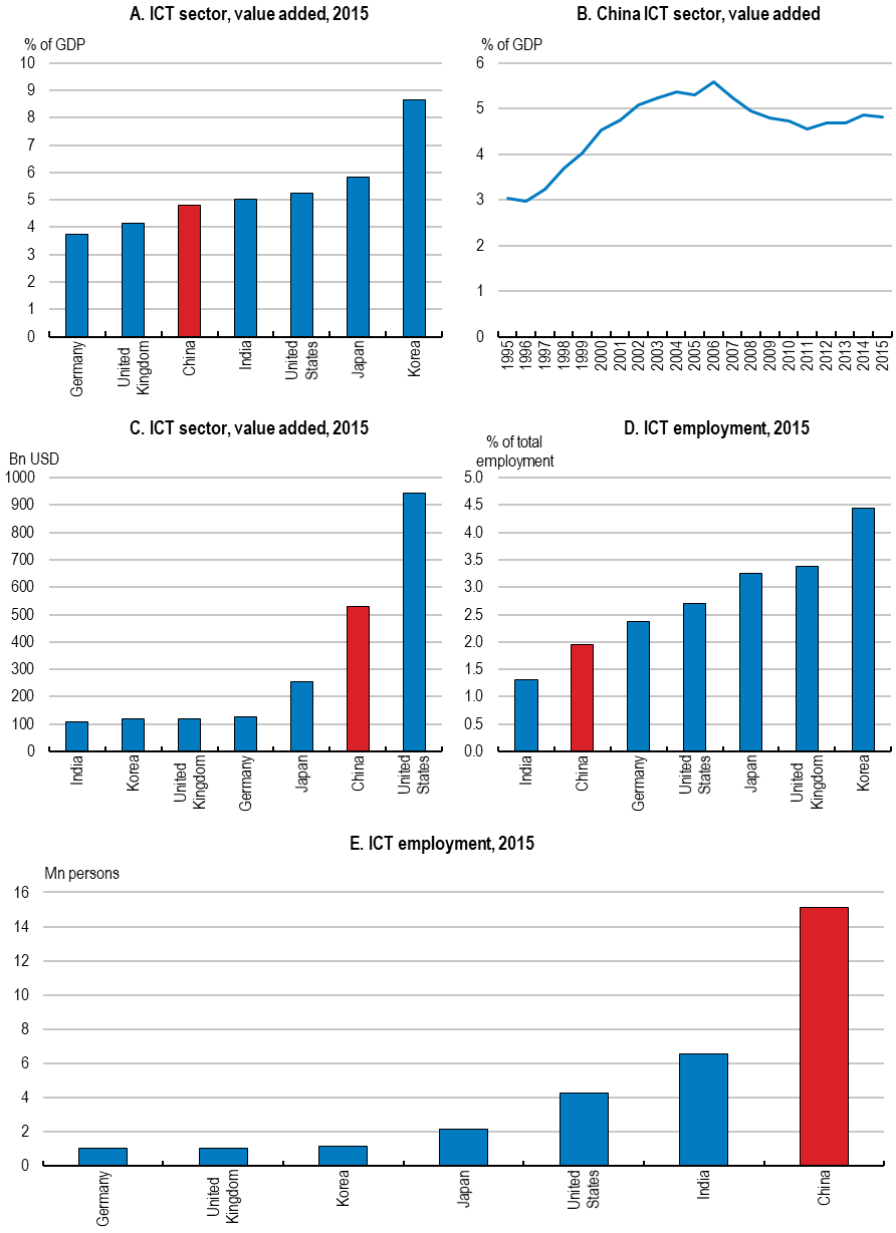
Valeur ajoutée de l'économie numérique en milliards USD et en pourcentage du PIB



Note : La mesure de l'économie numérique correspond à la somme de la valeur ajoutée directe et indirecte du secteur des TIC. La valeur ajoutée directe équivaut à la somme de la valeur ajoutée des activités manufacturières liées aux TIC et des services TIC, tandis que la valeur ajoutée indirecte est obtenue en calculant l'intensité d'utilisation des intrants TIC dans d'autres secteurs.
Source : China Info 100 (2018), *2017 Nian Zhongguo Shuzi Jingji Fazhan Baogao*, en chinois (Rapport de 2017 sur le développement de l'économie numérique en Chine).

Graphique 34. Le secteur des TIC ne pèse pas particulièrement lourd dans l'économie chinoise

Taille du secteur des TIC en valeur ajoutée et en emplois, et comparaison avec d'autres pays

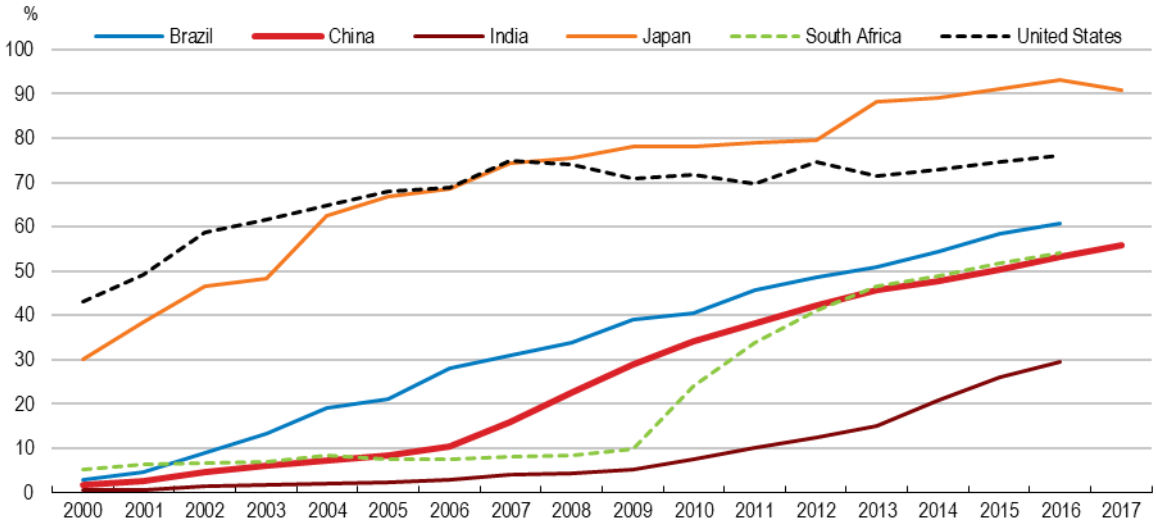


Note : La définition du secteur des TIC utilisée ici tient compte de la distinction traditionnelle entre les activités manufacturières et les services, mais n'intègre pas les activités de fabrication de supports magnétiques et optiques ni les activités commerciales du secteur des TIC. Les activités de prestation de services TIC sont regroupées au sein de deux sous-secteurs : les télécommunications et les activités informatiques et activités rattachées. Cette définition permet d'établir une comparaison internationale sur une période plus longue, certains des pays ci-dessus ne disposant pas des données ventilées nécessaires pour estimer l'ensemble des sous-secteurs des TIC couverts par la définition complète.
Source : Commission européenne, *2018 PREDICT Dataset*.

52. Le Rapport d'activité du gouvernement de 2018 insiste par ailleurs sur la nécessité d'étendre la couverture des services internet à l'ensemble du territoire et de réduire les tarifs. Les frais d'itinérance nationale facturés par les opérateurs de téléphonie mobile ont été supprimés à compter de juillet 2018. En 2017, quelque 56 % de la population accédaient à l'internet, un taux comparable à ceux observés en Afrique du Sud ou au Brésil (Graphique 35). Les 750 millions d'internautes chinois représentent 22 % de la population mondiale d'internautes. La pénétration de l'internet mobile reste quant à elle très inférieure à celle enregistrée dans les pays les plus avancés dans ce domaine, tels la Corée ou les pays scandinaves. Le débit internet moyen s'établit autour de 16 Mbit/s (CNNIC, 2018b pour le 3e trimestre 2017), soit le double du débit moyen mondial (Fastmetrics pour le 1er trimestre 2017) ; il demeure néanmoins très en deçà des niveaux enregistrés dans les pays avancés (en Corée du Sud, pays où il est le plus élevé, il atteint 28.6 Mbit/s).

Graphique 35. Le taux de pénétration de l'internet est comparable à celui d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

Pourcentage d'internautes dans la population

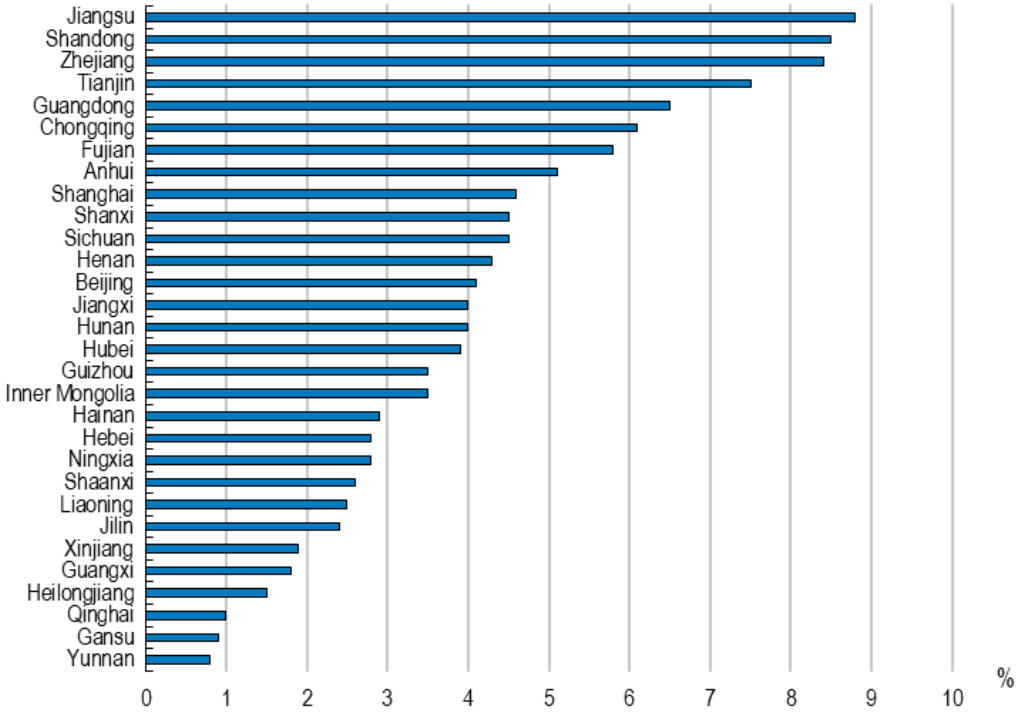


Source : Base de données de l'Union internationale des télécommunications et Centre d'information sur le réseau internet en Chine – CNNIC – (2018), *Zhongguo Hulian Wangluo Fazhan Qingkuang Tongji Baogao*.

53. Pour ce qui est de la fracture numérique au niveau géographique, on note un écart notable des activités de fabrication intelligente entre les provinces côtières et celles situées à l'intérieur du pays. Les entreprises exerçant des activités de fabrication intelligente, caractérisées par une forte composante numérique et l'intégration de différents processus au sein de la production, représentaient en 2017 près de 9 % de l'ensemble des entreprises manufacturières dans le Jiangsu ; leur part était comparable dans les provinces du Shandong et du Zhejiang (Graphique 36). En revanche, les provinces de l'ouest (à l'exception de Chongqing et du Sichuan) et du nord-est du pays accusent un retard.

Graphique 36. Les activités de fabrication intelligente sont essentiellement concentrées dans les provinces côtières

Part des entreprises ayant recours à la fabrication intelligente dans le nombre total d'entreprises, 2017



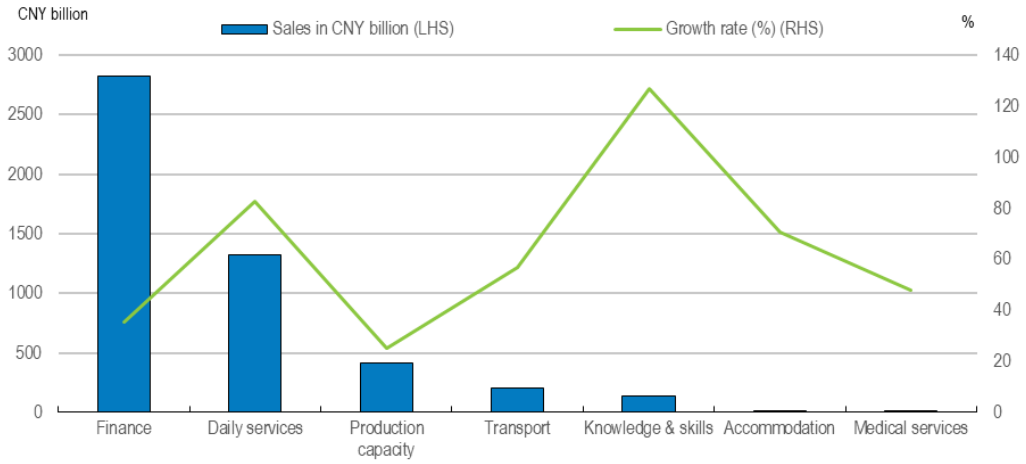
Note : Sont considérées comme ayant recours à la fabrication intelligente les entreprises dont plus de 50 % des processus clés sont numérisés, dont les activités de gestion, de contrôle, de production et de ventes sont intégrées, ou qui ont entrepris d'améliorer leur intégration ou d'introduire une innovation révolutionnaire.
Source : China Info 100 (2018), *2017 Nian Zhongguo Shuzi Jingji Fazhan Baogao*, en chinois (Rapport de 2017 sur le développement de l'économie numérique en Chine).

54. La Chine est devenue un chef de file mondial dans la prestation d'un certain nombre de services, notamment ceux qui se prêtent facilement au numérique. En peu de temps, le pays s'est hissé au rang de leader mondial de toute une gamme de services fondés sur l'internet, dans des domaines tels que le commerce électronique, les paiements en ligne et les services de VTC sur l'internet. Le commerce électronique chinois pesait en 2016 près du double de celui des États-Unis, les achats en ligne représentant un quart de ce marché, et les services entre entreprises la majorité des trois quarts restants (CNNIC, 2018b). L'économie du partage est un exemple type de secteur où la Chine a pris le train en marche, avant de s'imposer rapidement comme le numéro un mondial. Elle représentait environ 6 % du PIB en 2017, l'objectif étant d'atteindre 10 % en 2020 et 20 % en 2025. Le financement en est l'activité phare ; viennent ensuite les services du quotidien, les capacités de production, les services de transport, de partage des connaissances et des compétences, et d'hébergement, ainsi que les soins médicaux (Graphique 37). En 2017, 10 % des emplois nouvellement créés (1.3 million) relevaient du secteur de l'économie du partage, qui comptait 7.2 millions de travailleurs. Didi Chuxing, une entreprise proposant des services de VTC en ligne, a offert, à elle seule, des opportunités d'emplois à près de 4 millions de travailleurs licenciés, auxquels s'ajoutent 1.3 million de chômeurs et 1.8 million d'anciens soldats. Il importe désormais d'adopter une réglementation des services de partage qui soit en phase avec l'évolution du secteur, afin de garantir une

utilisation en toute sécurité de ces services et de prendre en charge leurs conséquences potentielles, notamment sur l'environnement.

Graphique 37. L'économie du partage connaît un essor rapide, en particulier dans le domaine du partage des connaissances et des compétences

Valeur marchande annuelle en milliards CNY et taux de croissance, 2017

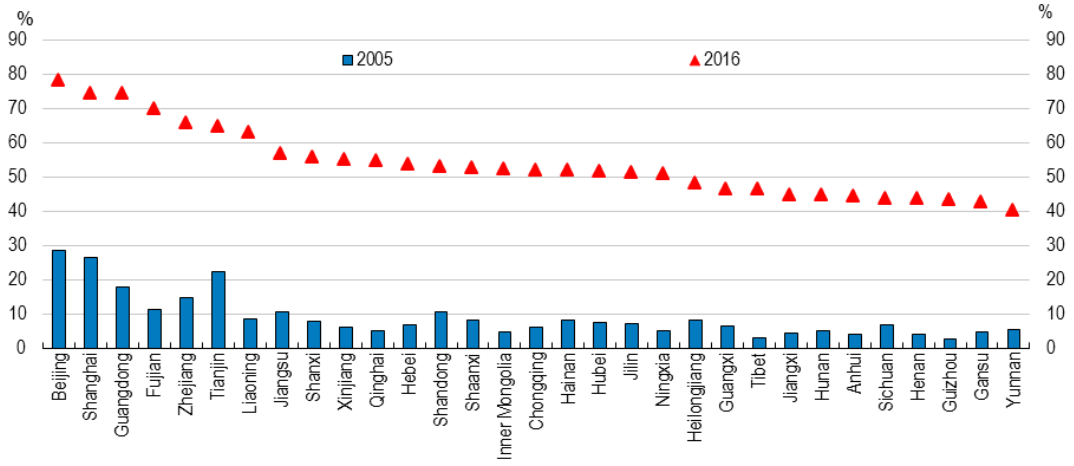


Source : Centre de recherche sur l'économie du partage du Centre national de l'information (2018), *Gongxiang Jingji Fazhan Niandu Baogao*, en chinois (Rapport annuel sur le développement de l'économie du partage).

Un renforcement des compétences de base et en informatique aidera à réduire la fracture numérique

55. On observe une disparité notable, au regard de certains indicateurs clés, entre les zones côtières plus développées et les provinces intérieures. Ainsi, le taux de pénétration de l'internet dans certaines provinces occidentales et centrales telles que le Yunnan, le Gansu, le Guizhou et le Henan est environ deux fois moins élevé que celui enregistré à Beijing (Graphique 38). Avec l'exode d'actifs que connaissent de nombreuses villes occidentales et centrales comme Wuhan, Xian et Chengdu, les régions auront encore plus de difficultés à rattraper leur retard.

Graphique 38. Le taux de pénétration de l'internet est élevé dans l'est, mais reste faible dans le centre et l'ouest du pays



Source : *Blue Book on the Internet Economy*, 2017.

56. Le taux de pénétration de l'internet est de 71 % en zone urbaine et de 35 % en zone rurale. Les raisons pour lesquelles les habitants n'utilisent pas l'internet sont avant tout liées aux compétences. La moitié des personnes concernées ne sont pas en mesure d'utiliser un ordinateur ou l'internet, 38 % ne savent pas lire le pinyin (la transcription alphabétique des caractères chinois, indispensable pour saisir du texte) et 5 % n'ont pas accès à l'infrastructure (pas de service internet à proximité) ; enfin, 10 % des personnes ne sont pas intéressées (CNNIC, 2018b).

57. Pour lever les obstacles à l'utilisation de l'internet, il convient par conséquent de mettre l'accent sur le développement des compétences de base en maîtrise de la langue et en calcul dans l'enseignement primaire, ainsi que sur la formation des adultes. Il serait également essentiel de renforcer et de généraliser les compétences en programmation informatique afin de faire face à la révolution numérique, car c'est là que le déficit de compétences est le plus criant (OCDE, 2015 et Molnar et al., 2015).

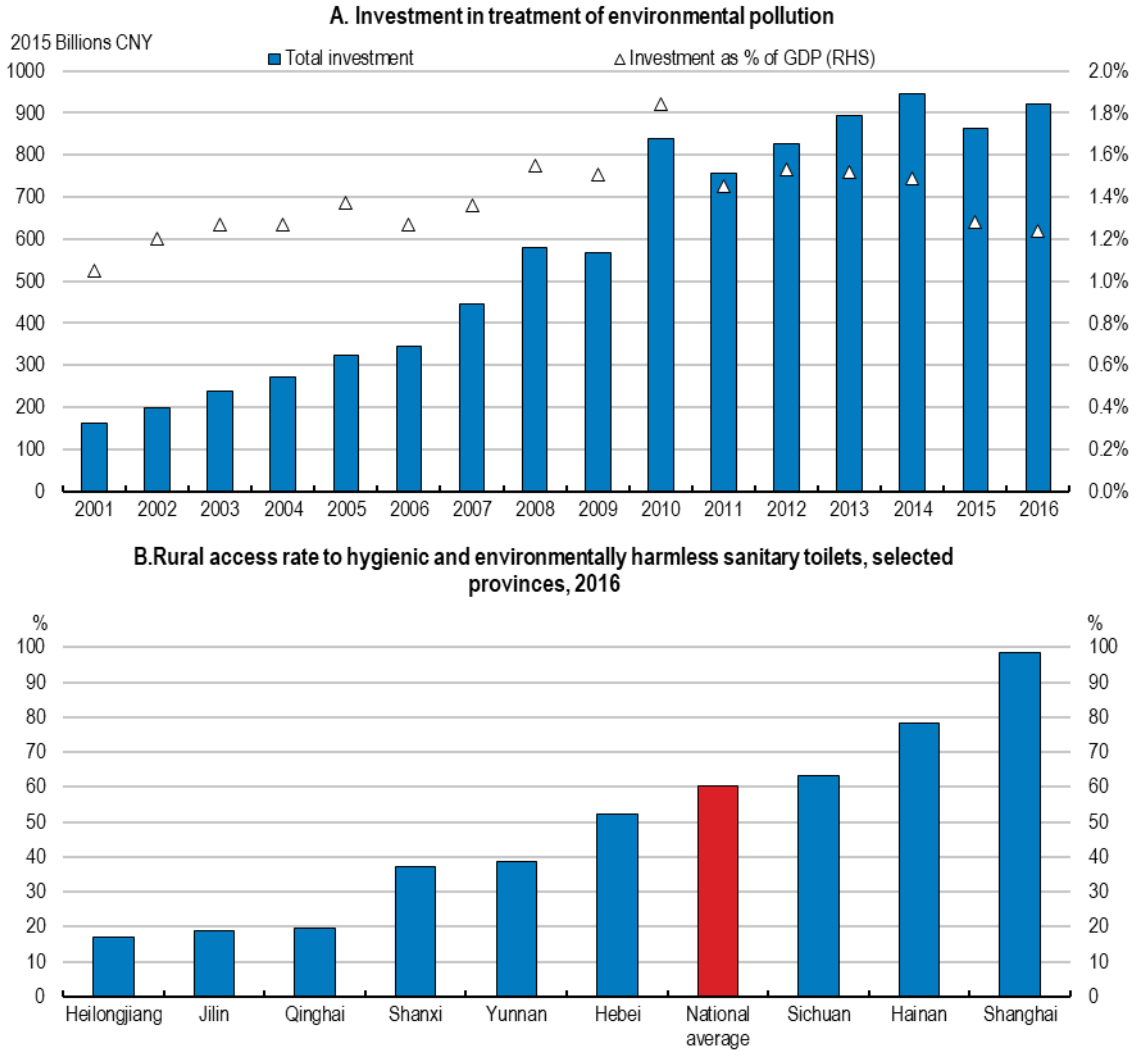
La qualité de l'air s'améliore, mais le pays doit redoubler d'efforts

58. Désireuses de rompre avec l'état d'esprit qui privilégie la recherche de la croissance à tout prix, les autorités ont durci l'application de la réglementation environnementale, multipliant notamment les inspections sur site. En outre, une attention grandissante est portée à la pollution rurale. Dans la province du Hebei, 3 500 caméras étaient en service en août 2018 pour dissuader les agriculteurs de brûler des déchets agricoles et pouvoir sanctionner ceux qui le faisaient malgré tout. Des efforts sont en cours pour améliorer la mesure de la pollution et la supervision des installations de surveillance. En août 2018, le ministère de l'Écologie et de l'Environnement a lancé un plan d'action triennal pour la surveillance de l'environnement, destiné notamment à s'assurer que les données communiquées par les différents niveaux d'administration ne sont pas fausses ou manipulées. Toutes les prérogatives en matière d'eau ont été confiées au ministère de l'Écologie et de l'Environnement (elles étaient auparavant éclatées entre le ministère du

Territoire et des Ressources, le ministère des Ressources hydrauliques et le Bureau océanique national) et d'autres responsabilités environnementales, comme celles relatives au changement climatique et à la réduction des émissions, ont été retirées du domaine de compétence de la Commission nationale du développement et de la réforme, ce qui est de nature à améliorer la coordination réglementaire et la cohérence des politiques.

59. D'autres défis restent à relever, sachant que l'investissement dans le traitement de la pollution a stagné en termes réels et diminué progressivement en pourcentage du PIB depuis 2010 (graphique 39). Ainsi, selon les chiffres du ministère de l'Écologie et de l'Environnement, l'amélioration de la qualité de l'eau des cours d'eau urbains nécessiterait d'investir 1 000 milliards CNY, soit 1.2 % du PIB de 2017 ou l'équivalent de l'ensemble des investissements consacrés au traitement de la pollution en 2016. Les zones rurales ont quant à elles des besoins particuliers en matière d'infrastructures. En 2016, une étude des régions rurales de 14 provinces a montré que moins de 50 % de leur population avait accès à des installations sanitaires offrant des conditions d'hygiène satisfaisantes et respectueuses de l'environnement. En outre, il conviendrait de mener à bien l'installation de dispositifs antipollution à l'échelle nationale (International Energy Agency, 2016). Le pays devrait accroître l'investissement dans le matériel de lutte contre la pollution et les infrastructures environnementales pour éviter des risques de répercussions sur la santé publique. Les taxes liées à l'énergie rapportent peu. Le gazole est plus faiblement taxé que l'essence alors qu'il a un plus fort impact environnemental.

Graphique 39. L'investissement environnemental stagne



Source : China Statistical Yearbook on Environment 2017.

60. Sous l'effet des mesures réglementaires, la qualité de l'air s'est améliorée ces dernières années dans les principales villes, mais la majeure partie de la population chinoise reste exposée à des niveaux très élevés de pollution atmosphérique, qui provoquent d'importants problèmes sanitaires ; d'après les estimations, 7 % des dépenses de soins de santé y étaient imputables en 2015 (Barwick et al., 2018). La pollution de l'air augmente aussi le risque de démence et donc à terme les besoins de soins pour les personnes âgées (Bishop et al., 2018). En outre, l'OCDE estime que les coûts en bien-être imputables aux décès prématurés provoqués par l'exposition à la pollution de l'air extérieur par les PM2.5 et l'ozone ont représenté 8.6 % du PIB en 2016 (Roy and Braathen, 2017). En cas de politiques inchangées, la mortalité pourrait plus que doubler d'ici à 2060 pour s'établir à 1 500 décès par million d'habitants (OECD, 2016), ce qui tient en partie au vieillissement de la population, le risque de mortalité prématurée étant plus élevé chez les personnes âgées. La mauvaise qualité de l'air est l'un de facteurs qui expliquent pourquoi la Chine se classait en 2012 aux quatorzième rang mondial pour l'incidence du cancer du poumon après correction des effets de la pyramide des âges (Ferlay et al., 2014). Il est urgent de

ramener la pollution en dessous des niveaux nocifs en faisant mieux respecter la réglementation, en infligeant des amendes plus dissuasives aux pollueurs et en relevant les taxes.

61. Afin de lutter plus efficacement contre la pollution atmosphérique, les pouvoirs publics ont publié en juillet 2018 un nouveau plan d'action pour la qualité de l'air pour la période 2018-20. Ce plan prend en compte davantage de polluants, dont l'ozone, et aussi plus de villes, puisqu'il s'applique à l'ensemble des 338 villes de niveau préfecture et supérieur du pays. Il fixe pour objectif de ramener les concentrations de PM2.5 dans les grandes villes à 35 µg/m³ en 2020, ce qui est notablement supérieur à la valeur guide de 10 µg/m³ fixée par l'Organisation mondiale de la santé. Cet objectif est certes en dessous des concentrations de PM2.5 relevées dans des villes comme Beijing (58 µg/m³ en 2017), mais 16 des 113 principales villes affichaient déjà en 2016 des concentrations inférieures. Pour qu'il y ait aussi des incitations à réduire la pollution dans une ville qui respecte déjà l'objectif mais enregistre encore des concentrations de 30 µg/m³ de PM2.5, par exemple, des valeurs cibles devraient être définies par la municipalité. La coordination des politiques en matière de logement, d'aménagement commercial et de transport dans les zones métropolitaines contribue à réduire la dépendance à l'égard de la voiture et à accroître la fréquentation des transports collectifs, ainsi qu'à faire baisser la pollution tout en stimulant la productivité et l'accès à l'emploi. Cela passe par des dispositifs de gouvernance métropolitaine en phase avec la géographie des déplacements quotidiens.

62. L'intensité d'émission de CO2 de l'économie chinoise a beaucoup diminué ces dernières années, même si elle reste supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 40). La Chine a ainsi pu stabiliser ses émissions de CO2 par habitant à un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE. L'objectif de réduire l'intensité d'émission de carbone de 40-45 % à l'horizon 2020 a été atteint dès 2017 (Climate Action Tracker, 2018). À la faveur de cette évolution, et malgré la hausse des émissions enregistrée en 2017 et au premier trimestre de 2018, la Chine est bien partie pour tenir son engagement de faire en sorte que ses émissions totales de CO2 atteignent un plateau en 2030 et que ses émissions de carbone par unité de PIB baissent de 60-65 % entre 2005 et 2030. Le pays s'est aussi engagé à porter à 20 % d'ici à 2030 la part des combustibles non fossiles dans la consommation totale d'énergie primaire. En revanche, il n'a pas pris d'engagement à plus longue échéance, et ses engagements existants sont insuffisants au regard de la nécessité de ramener les émissions nettes mondiales de gaz à effet de serre à un niveau proche de zéro autour de 2060 pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris (Climate Action Tracker, 2018). Des incitations plus fortes à abaisser les émissions de carbone contribueraient aussi à réduire la pollution de l'air. De fait, les centrales électriques au charbon contribuent fortement à cette pollution, qui a des effets dommageables sur la santé humaine (Fei, 2018).

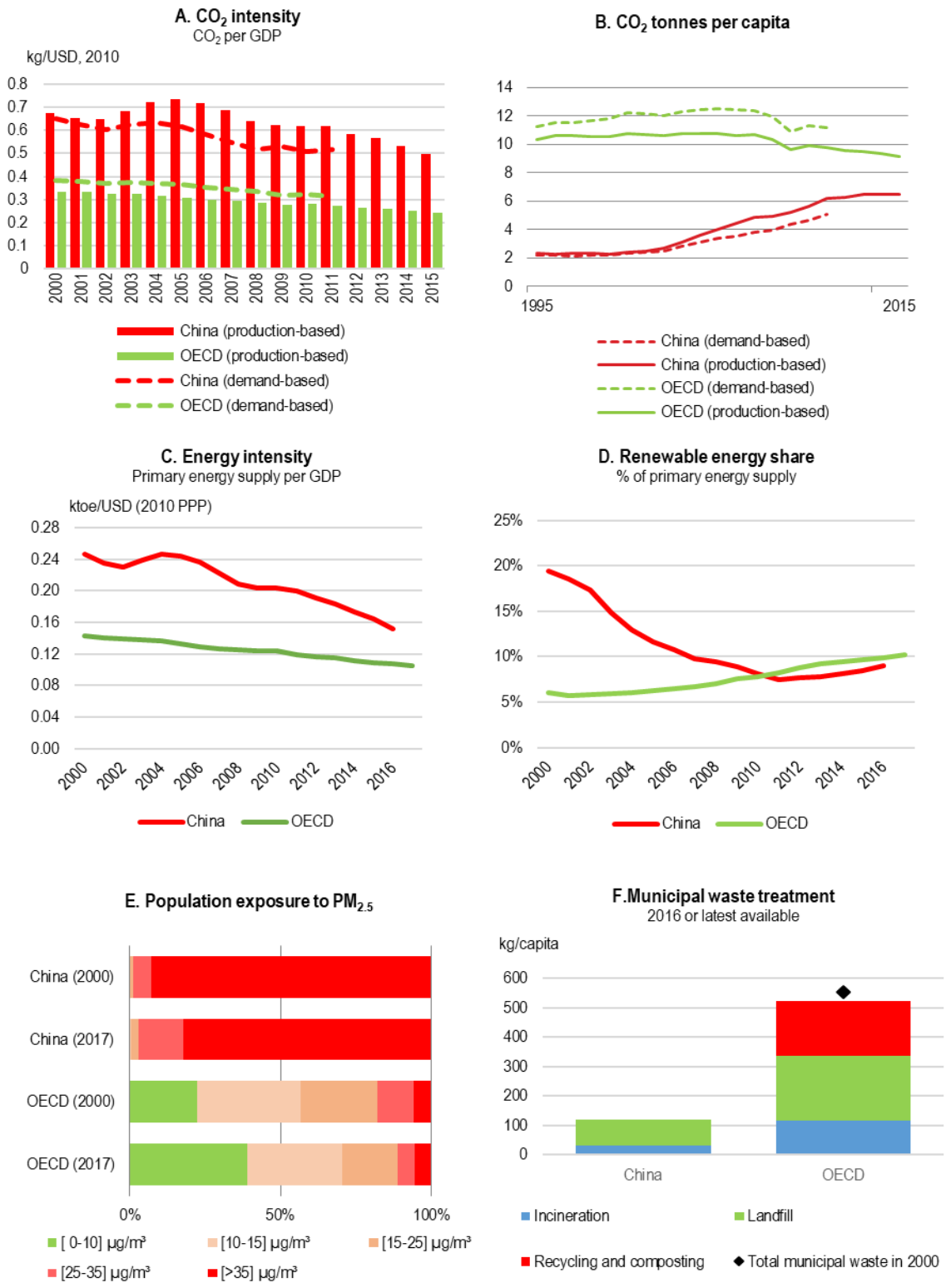
63. Le système national de plafonnement des émissions de carbone et d'échange de quotas d'émission entrera en vigueur seulement à la fin de 2020 et s'appliquera uniquement au secteur de l'électricité ; son élargissement à d'autres secteurs n'est pas encore programmé. La Chine devrait définir une trajectoire d'allocation des quotas en fonction d'un objectif de réduction des émissions qui soit compatible avec les ambitions de l'Accord de Paris, et passer à l'attribution des quotas d'émission par voie d'enchères. Des politiques plus vigoureuses de tarification des émissions de CO2 doivent aussi aller de pair et être coordonnées avec des mesures de libéralisation des prix de l'électricité, afin de permettre aux marchés de réagir à l'évolution des coûts (Fei, 2018).

64. Pour continuer d'abaisser les émissions de CO2, il sera primordial de réduire le recours au charbon dans l'industrie et la production d'électricité. Même si la part des énergies renouvelables a progressé ces dernières années, la Chine prévoit de construire de nouvelles centrales au charbon (Global Coal Plant Tracker, 2018) et a notamment annoncé en juin 2018 l'agrandissement de la centrale de Jiangxi Fenyi, ce qui est incompatible avec la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris. Pour continuer de faire baisser les émissions de CO2, leur tarification devrait être accentuée ; 9 % seulement de ces émissions sont taxées à 60 EUR/tonne, tarif qui correspond à l'estimation médiane des coûts climatiques liés au carbone en 2020, et à l'estimation basse de ces coûts anticipés à l'horizon 2030. De plus, en investissant dans des centrales au charbon, la Chine court le risque de subir prématurément des pertes sèches au titre de ces investissements si elle décide finalement de prendre des mesures de décarbonation de son économie. L'impact sur le PIB d'actifs échoués liés aux énergies fossiles peut être considérable. Vu qu'elle figure parmi les principaux producteurs et consommateurs mondiaux de charbon, la Chine est particulièrement exposée à ce risque. Les répercussions peuvent être aggravées par les conséquences sur les marchés de capitaux (OECD, 2017a). La puissance installée du secteur électrique est suffisante au moins jusqu'en 2025, même en cas de progression de la demande d'électricité correspondant aux prévisions les plus élevées (Fei, 2018).

Tableau 10. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la croissance verte

Recommandation	Mesures prises depuis l'Étude économique de l'OCDE de 2017
Faire appliquer efficacement la législation fiscale de décembre 2016 sur la protection de l'environnement et relever le montant des taxes environnementales.	L'application de la réglementation relative à la protection de l'environnement est devenue plus rigoureuse et les inspections sur site se sont multipliées. En août 2018, le ministère de l'Écologie et de l'Environnement a publié un plan d'action triennal pour la surveillance de l'environnement, qui vise en particulier à s'assurer que les données communiquées par les différents niveaux d'administration ne sont pas fausses ou manipulées.
Permettre aux producteurs d'électricité d'origine renouvelable de revendre leurs excédents de production et associer l'extension des moyens de production d'origine renouvelable au développement du réseau électrique national.	Aucune mesure n'a été prise.

Graphique 40. Il existe d'importantes marges de verdissement de la croissance



Source : Base de données des indicateurs de croissance verte de l'OCDE.

Références

Adelet McGowan M., D. Andrews and V. Millot (2017), "Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation", *Economics Department Working Papers 1399*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/18151973.

Adelet McGowan M., D. Andrews and V. Millot (2017), "The walking dead? Zombie firms and productivity performance in OECD countries*", OECD Economics Department Working Papers 1372*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/eco/The-Walking-Dead-Zombie-Firms-and-Productivity-Performance-in-OECD-Countries.pdf.

Asian Development Bank (2018), *Asian Development Outlook 2018 Update – Maintaining Stability amid Heightened Uncertainty,* Asia Development Bank Publishing.

Barwick, P. J., S. Li, D. Rao, and N. Zahur (2018), "The morbidity cost of air pollution: Evidence from consumer spending in China", *NBER Working Paper No. 24688*, http://www.nber.org/papers/w24688.

China Info 100 (2018), *2017 Nian Zhongguo Shuzi Jingji Fazhan Baogao*, in Chinese, 2017 China Digital Economy Development Report. http://www.mouse0232.cn/2017zhongguoshuzijingjifazhanbaogao-2.html

China Internet Network Information Centre (CNNIC) (2018a), *Shuzi Zhongguo Jianshe Fazhan Baogao,* in Chinese, Development Report on Building a Digital China. http://www.cac.gov.cn/2018-05/09/c_1122794507.htm

China Internet Network Information Centre (CNNIC) (2018b), *Zhongguo Hulian Wangluo Fazhan Qingkuang Tongji Baogao,* in Chinese, Statistical Report on the State of Development of China's Internet, CNNIC Publishing.

China Internet Network Information Centre (CNNIC) (2017), 2016 *Nian Zhongguo Hulianwang Fazhan Yanjiu Xilie Baogao,* in Chinese, 2016 Report Series on China's Internet Development Research, CNNIC Publishing.

Climate Action Tracker, updated on 27.8.2018, https://climateactiontracker.org/countries/china/.

De Beule, F., D. Somers and H. Zhang (2018), "Who follows whom? A location study of Chinese private and State-owned companies in the European Union", *Management International Review,* Vol. 58(1).

Deng, J. (2018), "The National Supervision Commission: A new anti-corruption model in China", *International Journal of Law, Crime and Justice,* Vol. 58. https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2017.09.005.

Deng, W., J. Zhang, H. Zhuang and L. Hao (2018), *2016-2017 Niandu Zhongguo Chengshi Zhuzhai Fazhan Baogao* in Chinese, 2016-2017 The Annual Report on Urban Housing Development in China, Zhongguo Jianzhu Gongye Chubanshe.

Égert, B. (2017), "The quantification of structural reforms: extending the framework to emerging market economies", *OECD Economics Department Working Papers 1442*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/18151973.

Fei, T. (2018), "Coal transition in China. Options to move from coal cap to managed decline under an early emissions peaking scenario", IDDRI and Climate Strategies, https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Rapport/20180609_ReportCOAL_China_0.pdf.

Ferlay J., I. Soerjomataram, M. Ervik, R. Dikshit, S. Eser, C. Mathers, M. Rebelo, D.M. Parkin, D. Forman, F. Bray (2014), "Cancer incidence and mortality worldwide: Sources, methods and major patterns in GLOBOCAN 2012", *International Journal of Cancer*, Vol. 136, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/ijc.29210.

García-Herrero, A., T. Marbach, and J. Xu (2018), "European and Chinese trade competition in third markets: the case of Latin America", *Bruegel Working Papers*, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/06/WP-2018-06_-060618.pdf.

Garcia Herrero, A. and J. Xu (2018), "How big is China's digital economy?", *Bruegel Working Papers 2018-4*. http://*bruegel.org/wp-content/uploads/2018/05/WP04_Digital-economy_Bruegel.pdf*.

Girardin, E., S. Lunven and G. Ma (2017), "China's evolving monetary policy rule: from inflation-accommodating to anti-inflation policy", *Bank of International Settlements Working Papers No. 641*. https://www.bis.org/publ/work641.pdf

Guo J., R. Mu, J. Zhang, X. Ruan (2018), Zhongguo Chanye Guoji Jingzhengli Yanbian Taishi yu Tiaozhan, in Chinese, International Competitiveness of China's Industries: Evolutionary Trends and Challenges, *Zhanlue yu Juece*.

Hou, F., A. Wang and T. Wu (2017), "A digital upgrade for Chinese manufacturing", *McKinsey Quarterly*, Vol. 2017(2).

Huang, Y. (2008), "Pursuing the second best: The history, momentum and remaining issues of China's anti-monopoly law", *Antitrust Law Journal* Vol. 75(1).

International Energy Agency (2016), *Energy and Air Pollution – World Energy Outlook Special Report.* International Energy Agency Publishing, Paris.

IMF (2017), *People's Republic of China: Financial System Stability Assessment*, available at https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/07/people-republic-of-china-financial-system-stability-assessment-45445.

Li, S. (ed.) (2018), *Urbanisation in China: New Phase, New Trend and New Thinking*, Economic Science Press.

Li, S., J. He and H. Zhang (2018), "Regional divergence in China: The perspective of value chain", unpublished manuscript.

Li, S. and Y. Hou (2008), *Zhongguo Quyu Xietiao Fazhan yu Shichang Yitihua* (in Chinese), Coordinated Regional Development and Market Integration in China. Economic Science Press, Beijing.

Li, S., M. Zhu and P. Zhan (2017), "Zhongguo shehui baozhang zhidude shouru zaifenpei xiaoying", in Chinese, Redistributive effects of the social security system in China, *Shehui Baozhang Pinglun (Chinese Social Security Review)*, Vol. 1(4).

Lombardi, M. J., M. S., Mohanty and I. Shim (2017), "The real effects of household debt in the short and long run", *BIS Working Papers 607*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2906555.

Ministry of Commerce, National Bureau of Statistics and State Administration of Foreign Exchange (2017), *2016 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, China Statistics Press.

Ministry of Industry and Information Technology (MIIT), Cabinet Office (ed.) (2017), *Zhongguo Xinxi Tongxinye Fazhan Zhidao*, in Chinese, Guidance of the Development of China's Information and Telecommunications Industry, Posts and Telecom Press.

Molnar, M., T. Chalaux and Q. Ren (2017), "Urbanisation and household consumption in China", *OECD Economics Department Working Papers 1434*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/d8eef6ad-en.

Molnar, M. and J. Lu (2018), "State-owned firms behind China's corporate debt", *OECD Economics Department Working Papers, forthcoming*.

Molnar, M., H. Xu and N. Khor (2019), "Who patents, how much is real invention and how relevant? – A snapshot of firms and their inventions based on the 2016 SIPO China Patent Survey", *OECD Economics Department Working Papers, forthcoming*.

Molnar, M., B. Wang and R. Gao (2015), "Assessing China's skills gap and inequalities in education", *OECD Economics Department Working Papers 1220*, OECD Publishing.

OECD (2018), *Effective Carbon Rates 2018*. OECD Publishing, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/effective-carbon-rates_9789264260115-en.

OECD (2017a), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en.

OECD (2017b), *OECD Economic Surveys: China*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2017c), *PISA 2015 Results – Students Financial Literacy Volume IV*. OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270282-en.

OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: China*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

OECD (2014), *Perspectives for Global Development*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2006), *Challenges for China's Public Spending – Toward greater effectiveness and equity*. OECD Publishing, Paris.

People's Bank of China (2017), 2017 Xiaofeizhe Jinrong Suyang Diaocha Fenxi Baogao, in Chinese, 2017 Consumer Financial Literacy Survey Analysis Report, Financial Consumer Protection Bureau, People's Bank of China, http://182.140.195.196:20021/filemanager/static/ueditor/jsp/upload/file/20170714/1500014716161013303.pdf.

Roy, R. and N. A. Braathen (2017), "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d1b2b844-en.

Sheng, H., N. Zhao and J. Yang (2015), *Administrative Monopoly in China – Causes, Behaviours and Termination*. World Scientific Publishing, Singapore.

State Information Centre (SIC) Sharing Economy Research Centre (2018), *Gongxiang Jingji Fazhan Niandu Baogao,* in Chinese, Annual Report on the Development of the Sharing Economy,

Yuan, Y. and M. Jin (2017), "Financial Literacy in China: Priorities and a Direction", unpublished manuscript, https://csd.wustl.edu/Publications/Documents/WP17-37.pdf.

Zhongnan Caijing Zhengfa Daxue Zhongguo Shouru Fenpei Yanjiu Zhongxin (Zhongnan University of Economics and Law, China Income Distribution Research Center) (ed.) (2018), *Zhongguo Jumin Shouru yu Caifu Diaocha Baogao*, in Chinese, Survey Report on China's Citizen's Income and Wealth, Economic Science Press. https://www.amazon.cn/dp/B07C5FQL9P

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISSN 2072-5051 – 2019

Études économiques de l'OCDE

CHINE 2019 (VERSION ABRÉGÉE)

La « nouvelle ère » chinoise a débuté avec une croissance vigoureuse et le produit intérieur brut (PIB) par habitant aura probablement doublé en 2020 par rapport à 2010, contribuant du même coup fortement à l'expansion de l'économie mondiale. L'accent a été mis davantage sur la qualité de la croissance plutôt que sur son rythme, et l'on relève à cet égard de premiers signes positifs. Des efforts ont été déployés pour stimuler la consommation intérieure et éviter une aggravation des déséquilibres macroéconomiques. Au cours de la période récente, le ralentissement de l'économie a été plus rapide que prévu, en partie du fait de la montée des tensions commerciales, ce qui a incité le gouvernement à adopter rapidement des mesures de relance pour soutenir la croissance.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/ea9daa2f-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

Volume 2019/4
Mai 2019

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2019
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-61991-3

9 789264 619913