Études économiques de l'OCDE

CHINE

MARS 2022 (VERSION ABRÉGÉE)

OCDE

Études économiques de l'OCDE : Chine 2022 (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.

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.

Note de la République de Türkiye
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *Études économiques de l'OCDE : Chine 2022 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/567b8724-fr.

ISBN 978-92-64-37203-0 (pdf)
ISBN 978-92-64-71612-4 (HTML)
ISBN 978-92-64-67726-5 (epub)

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)

Crédits photo : Couverture © Aphotostory/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-propos

Cette *Étude économique* a été préparée par Margit Molnar, sous la direction de Patrick Lenain. Damien Azzopardi y a apporté son concours pour les travaux de recherche statistique. Karimatou Diallo, Stephanie Henry et Ilona Janus ont aidé à la mise en forme du document. Cette *Étude* a bénéficié des contributions de Janos Ferencz et de Masashi Hamano. Le chapitre thématique repose en grande partie sur les nouveaux indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, produits par l'équipe de Cristiana Vitale qui relève de la Branche des études de politique économique du Département des affaires économiques de l'OCDE ; ces travaux ont bénéficié d'un financement de la Banque mondiale. Oliver Denk, Michele Cecchini, Bert Brys et Ruben Maximiano ont contribué à l'*Étude* en y apportant d'utiles commentaires.

L'*Étude* a été examinée lors de la réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, les 29 et 30 mars 2021, avec la participation de représentants des autorités chinoises. Les données utilisées dans l'*Étude* ont été collectées jusqu'à la date du 27 janvier 2022, l'analyse ayant été étant arrêtée à la fin de février 2021. Du fait de la pandémie, il n'a pas été possible de se rendre physiquement dans le pays pour préparer l'*Étude*. La précédente *Étude* consacrée à la Chine avait été publiée en avril 2019.

Cette *Étude* est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Des informations sur les autres *Études* et sur leurs modalités de préparation sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/etudes.

Table des matières

Avant-propos 3

Résumé 8

1 Principaux éclairages sur l'action publique 15

La pandémie de COVID-19 a durement frappé l'économie, mais la reprise est en bonne voie. 15

Les mesures drastiques mises en œuvre semblent avoir mis un terme à la propagation du SRAS-COVID-2 16

Tendances et politiques commerciales dans le contexte de la reprise 22

La politique monétaire soutient l'activité 28

La stabilité financière a été renforcée, même si des risques demeurent 33

La relance budgétaire soutient l'économie 40

Garantir une croissance durable et inclusive sur le long terme 47

Réorganiser le système de sécurité sociale pour renforcer son inclusivité et sa viabilité 49

L'augmentation des impôts et des bénéfices des entreprises d'État pourrait permettre de stimuler les recettes publiques 51

Pour être durable, la croissance devrait être davantage axée sur la productivité. 56

Relancer la transition énergétique pour atteindre les objectifs liés au changement climatique 62

Le système de notification et de prévention des urgences de santé publique doit être amélioré 65

Bâtir une société modérément prospère 68

L'état de droit doit être renforcé 71

Recommandations à l'intention des pouvoirs publics 73

Références 75

Tableaux

Tableau 1. L'activité économique s'est redressée 10

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques, prix constants de 2015 27

Tableau 1.2. Événements qui pourraient faire dérailler la reprise 28

Tableau 1.3. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les politiques monétaire et financière 40

Tableau 1.4. Les recettes budgétaires ont baissé, tandis que les dépenses ont augmenté 40

Tableau 1.5. Recommandations antérieures de l'OCDE en matière de réformes budgétaires 47

Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le renforcement de l'inclusivité 51

Tableau 1.7. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'efficience économique 60

Tableau 1.8. Recommandations récentes de l'OCDE concernant le verdissement de la croissance 64

Graphiques

Graphique 1. Le PIB réel n'avait jamais autant diminué puis rebondi 9

Graphique 2. Les activités bancaires parallèles sont sous contrôle 10

Graphique 3. Les entreprises sont fortement endettées 10

Graphique 4. L'impôt sur le revenu ne constitue qu'une faible partie des recettes, 2019 11
Graphique 5. Les contrôles des prix subsistent, 2018 12
Graphique 6. L'accès au marché des entreprises étrangères s'est amélioré 12
Graphique 7. La corruption est généralisée 12
Graphique 1.1. Le processus de convergence de la Chine a repris après une pause due à la pandémie de COVID-19 16
Graphique 1.2. Le processus de rééquilibrage a marqué une pause 18
Graphique 1.3. La pandémie de COVID-19 semble n'avoir que peu affecté les indicateurs du chômage 19
Graphique 1.4. Les investissements en infrastructures ont dépassé un quart du total et concernent principalement les transports et les équipements publics 20
Graphique 1.5. Les prix des logements se sont stabilisés dans les mégapoles, mais ils restent inabordables pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens 21
Graphique 1.6. Les prix à la production se sont envolés, tandis que la hausse des prix à la consommation reste modérée 22
Graphique 1.7. La croissance des échanges a rebondi 23
Graphique 1.8. La crise liée au COVID-19 a renforcé la balance commerciale en entraînant une augmentation de l'excédent des échanges de biens et une résorption du déficit des échanges services 24
Graphique 1.9. La crise liée au COVID-19 a retardé la concrétisation des engagements pris dans le cadre de l'accord commercial de phase I conclu entre les États-Unis et la Chine 25
Graphique 1.10. La Chine a abaissé ses droits de douane à l'importation depuis le début de la guerre commerciale 27
Graphique 1.11. La diminution du taux débiteur de référence fait baisser les taux des crédits 31
Graphique 1.12. L'expansion du crédit a soutenu l'économie durant l'épidémie de COVID-19 31
Graphique 1.13. Les flux de capitaux et le taux de change sont restés stables 33
Graphique 1.14. Le ratio global de prêts non performants (PNP) est faible, mais il varie considérablement en fonction du prêteur et du type de prêt 34
Graphique 1.15. Les ratios de prêts non performants (PNP) et de prêts à surveiller ne sont pas élevés pour le moment 35
Graphique 1.16. L'expansion du système bancaire parallèle est freinée 36
Graphique 1.17. La dette des entreprises a cessé d'augmenter 37
Graphique 1.18. L'expansion du crédit entre pairs est freinée 39
Graphique 1.19. La charge de la dette représentée par les émissions d'emprunts infranationales et les obligations de financement de projets d'urbanisme émises par des structures de financement est élevée dans certaines provinces (2019) 43
Graphique 1.20. Les structures de financement des villes du delta du Yangzi sont les plus endettées (2019) 44
Graphique 1.21. Le renflouement potentiel de structures de financement des collectivités locales (SFCL) ou d'entreprises d'État pourrait écarter la dette d'une trajectoire viable 46
Graphique 1.22. Le taux d'épargne reste très élevé 48
Graphique 1.23. La part des services augmente à mesure que la Chine s'enrichit 49
Graphique 1.24. Les impôts représentent une part faible et décroissante des recettes publiques 52
Graphique 1.25. Peu de personnes acquittent l'impôt sur le revenu, et leurs taux d'imposition sont faibles 53
Graphique 1.26. Le système d'impôts et de transferts ne contribue guère à réduire les inégalités de revenu disponible 54
Graphique 1.27. Les personnes les plus riches détiennent une part considérable de l'ensemble des patrimoines personnels nets 54
Graphique 1.28. Les recettes budgétaires liées aux entreprises d'État proviennent essentiellement de leurs bénéfices et l'industrie du tabac reste le principal contributeur à cet égard 55
Graphique 1.29. Une part croissante des recettes liées aux entreprises d'État alimentant le compte des entreprises d'État est affectée au financement des dépenses générales, mais leur niveau global reste faible 56
Graphique 1.30. L'accumulation du capital reste le moteur de la croissance et l'efficacité de l'investissement a cessé de diminuer 57
Graphique 1.31. L'indicateur global de réglementation des marchés de produits (RMP) est plus élevé que dans les autres pays 58
Graphique 1.32. Un rattrapage rapide des États-Unis est en cours, mais l'écart de productivité reste considérable 59
Graphique 1.33. Il faut relever le niveau de formation 59
Graphique 1.34. L'écart de PIB est lié à un déficit de productivité de la main-d'œuvre dans la plupart des provinces (2018) 60
Graphique 1.35. Il est possible de verdir encore la croissance 63

Graphique 1.36. Les dépenses de prévention et de lutte contre les maladies représentent une fraction minime du total (2018) 67
Graphique 1.37. Les centres de lutte contre les maladies manquent de ressources 67
Graphique 1.38. Grâce à l'augmentation des ressources budgétaires consacrées à la lutte contre la pauvreté, celle-ci a chuté de manière saisissante 69
Graphique 1.39. L'écart de pauvreté est plus faible en Chine que dans certains pays de l'OCDE et BRIICS 69
Graphique 1.40. Un million et demi de ménages participent aux projets de lutte contre la pauvreté fondés sur l'énergie solaire 70
Graphique 1.41. L'essentiel des aides consacrées à la lutte contre la pauvreté correspond à des dépenses budgétaires relevant de la catégorie de l'agriculture 71
Graphique 1.42. La corruption est plus largement répandue que dans les pays de l'OCDE 72

Encadrés

Encadré 1.1. L'Accord global sur les investissements (AGI) entre l'UE et la Chine 26
Encadré 1.2. Le nouveau mécanisme de détermination du taux d'intérêt préférentiel 29
Encadré 1.3. Exemples de mesures budgétaires adoptées face à la crise liée au COVID-19 41
Encadré 1.4. Évaluation de la viabilité de la dette 45
Encadré 1.5. Quelle est la principale source des recettes budgétaires liées aux entreprises d'État inscrites au compte des entreprises d'État, et à quoi sont-elles consacrées ? 55
Encadré 1.6. Comment les compétences en matière de dépenses de santé sont-elles réparties entre les échelons central et local ? 65

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Ce livre contient des...

StatLinks
Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un StatLink sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Statistiques de base de la Chine, 2020[1]

Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE[2]

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	1 402.1		Densité de population par km²	148.8	(38.6)
Moins de 15 ans (%)	17.7	(17.8)	Espérance de vie à la naissance (années, 2019)	76.9	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	12.0	(17.4)	Hommes	74.8	(77.6)
Taux de migrants internationaux (% de la population, 2019)	0.1	(13.2)	Femmes	79.2	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.4	(0.6)			
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)		
à prix courants (milliards USD)	14 726.4		Agriculture, sylviculture et pêche	7.7	(2.8)
À prix courants (milliards CNY)	101 598.6		Industrie, dont construction	37.8	(26.3)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	5.7	(0.8)	Services	54.5	(71.0)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	17.3	(46.3)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES					
En pourcentage du PIB					
Dépenses	36.7	(49.8)	Dette financière brute (2018)	57.1	(97.2)
Recettes	29.8	(38.9)			
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (CNY/USD)	6.90		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	4.19		Machines et matériel de transport	48.6	
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés divers	22.4	
Exportations de biens et de services	18.5	(50.6)	Articles manufacturés	16.9	
Importations de biens et services	16.0	(47.1)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	1.9	(0.0)	Machines et matériel de transport	40.3	
Position extérieure globale nette	14.6		Matières brutes non comestibles, hors carburants	14.2	
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	12.9	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %, 2019, OCDE : 2020)	67.4	(55.1)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %, 2020)	5.6	(7.1)
Hommes (2019, OCDE : 2020)	72	(63.0)	Jeunes (15-24 ans, %, 2019, OCDE : 2020)	11.0	(15.0)
Femmes (2019, OCDE : 2020)	58	(47.7)			
Durée de travail hebdomadaire moyenne (2016, OCDE : 2020)	46.1	(36.9)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2018)	2.2	(2.6)
ENVIRONNEMENT					
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep, 2019, OCDE : 2020)	2.4	(3.7)	Émissions de CO2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2019)	7.0	(8.3)
Énergies renouvelables (%, 2019, OCDE : 2020)	9.7	(11.9)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m³, 2019)	0.4	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposée à une concentration en PM2.5 > 10 µg/m³, 2019)	99.9	(61.7)			
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2019 ; OCDE : dernières données disponibles)	0.418	(0.318)	Résultats scolaires (score au PISA à Beijing, Shanghai, Jiangsu, Guangdong, 2018)		
Dépenses publiques et privées (% of GDP)			Compréhension de l'écrit	555	(485)
Santé (2018, OCDE : 2019)	5.1	(8.8)	Culture mathématique	591	(487)
Éducation (% du RNB, 2019)	1.8	(4.4)	Culture scientifique	590	(487)
Proportion de femmes au parlement (%)	24.9	(31.5)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2019, OCDE : 2017)	0.0	(0.4)

1. L'année est indiquée entre parenthèses lorsque les données ne se rapportent pas à 2020.
2. Si l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source et s'il existe des données pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation, une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays de l'OCDE est présentée dans le tableau.

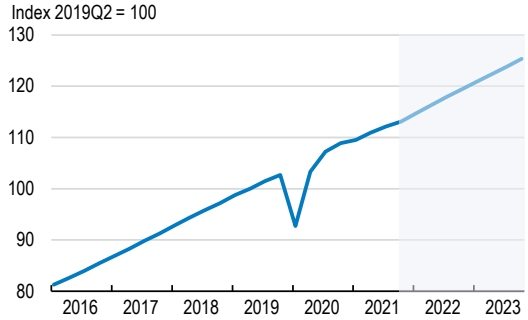
Résumé

Mettre la croissance sur une trajectoire durable et inclusive

La croissance a renoué avec sa trajectoire tendancielle d'avant la crise, portée par la vigueur de l'investissement et des exportations. Il semble que la pandémie soit maîtrisée dans la plus grande partie du pays, mais des clusters continuent d'apparaître de manière sporadique. Il faudra réorganiser le système de sécurité sociale et celui des recettes budgétaires pour parvenir à une croissance inclusive et durable.

La contribution de la Chine à la croissance mondiale a augmenté temporairement, le dynamisme de la reprise chinoise tranchant sur le redressement plus lent de l'activité dans d'autres pays. À mesure que la Chine opère son rattrapage par rapport aux pays avancés et que sa population d'âge actif continue de diminuer, le rythme de la croissance va lui aussi ralentir, même s'il restera encore soutenu à moyen terme en comparaison internationale.

Graphique 1. Le PIB réel n'avait jamais autant diminué puis rebondi



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, nº 110.

StatLink https://stat.link/proge2

Le rééquilibrage en faveur d'un modèle de croissance axé sur la consommation a marqué une pause du fait d'un redémarrage de l'économie tiré par l'investissement et, de la même façon, la lenteur de la reprise des activités liées au tourisme a porté un coup au rééquilibrage en faveur des services. Bien que la finance et les technologies de l'information aient été des moteurs de premier plan lorsque les autres secteurs ont faibli, ces secteurs ne sont pas aussi importants du point de vue de la création d'emplois que le commerce de détail ou l'hébergement et la restauration. À la suite de la perte de leur emploi, les travailleurs migrants ont été nombreux à retourner dans leur ville natale, inversant ainsi le processus d'urbanisation, qui constitue un facteur d'amélioration de la croissance. Les taux d'emploi en milieu urbain sont en baisse, alors qu'ils étaient en légère progression au début de la pandémie.

L'investissement dans les infrastructures, dont la moitié concerne le transport et les équipements collectifs, s'est stabilisé. Grâce à l'augmentation des taux d'utilisation des capacités industrielles, l'investissement des entreprises se porte bien. L'investissement immobilier est à l'arrêt, ce qui est imputable à la situation de certains promoteurs immobiliers en défaut de paiement et à la baisse des ventes.

Les exportations atteignent des plus hauts historiques, mais les importations accusent un certain retard. Le rattrapage de la demande mondiale d'équipements de protection contre le COVID-19 et de biens liés au télétravail a permis de stimuler les exportations. Les importations continuent de ralentir, car les producteurs font de plus en plus appel à des intrants chinois, et le contenu en importations de la consommation reste peu élevé. Le redressement tardif de la consommation et les restrictions mondiales sur les déplacements pèsent sur les importations de services touristiques. Les engagements de la Chine au titre de la première phase de l'accord commercial avec les États-Unis ont été reportés.

Avec la reprise, l'activité a retrouvé ses niveaux d'avant la crise au troisième trimestre de 2020, et la dynamique ne s'essouffle pas. En 2021, le taux de croissance sera élevé (en partant, il est vrai, d'un niveau bas), mais il renouera ensuite avec sa trajectoire de fléchissement progressif. La Chine doit consacrer davantage de ressources aux investissements aussi bien « immatériels » (éducation, santé, protection sociale) que « matériels » (infrastructures environnementales, énergies renouvelables, systèmes de transport urbain, etc.), tandis qu'il conviendrait de résorber les capacités excédentaires dans l'immobilier.

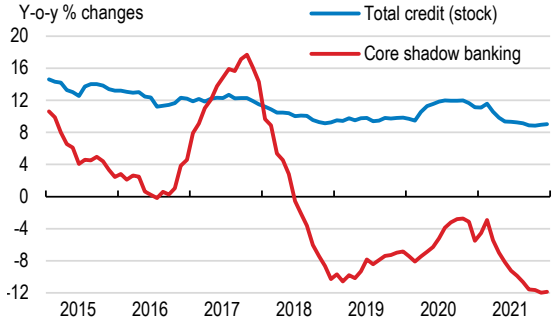
Tableau 1. L'activité économique s'est redressée

	2019	2020	2021	2022	2023
PIB réel (%)	6.0	2.3	8.1	5.1	5.1
Exportation de biens et de services (%)	1.5	1.6	16.7	2.4	5.5
Importations de biens et services (%)	0.4	-0.8	7.8	0.4	5.3
Déflateur du PIB (%)	1.3	0.6			
Indice des prix à la consommation (%)	2.9	2.5	0.8	1.7	2.4
Termes de l'échange (%)	0.6	7.3	-8.8	-3.8	-0.4
Solde budgétaire (% du PIB)					
Global	-3.7	-6.9	-6.4	-6.0	-6.1
De base	-2.8	-3.7	-3.1	-3.0	-3.2
Solde des paiements courants (% du PIB)	0.7	1.9	1.7	1.5	1.5

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n °110.

La politique monétaire continue de soutenir l'activité en fournissant les liquidités nécessaires, cependant que l'activité du système bancaire parallèle a été maintenue sous contrôle. Le taux d'intérêt préférentiel est désormais le nouveau taux de référence. Ce taux va permettre d'améliorer le mécanisme de transmission de la politique monétaire, car il est lié au taux pratiqué sur les opérations d'*open market* (c'est-à-dire principalement le taux de la facilité de crédit à moyen terme), lequel reflète mieux les conditions de financement. De fait, auparavant, les taux débiteurs ne baissaient pas toujours lorsque les coûts de financement diminuaient.

Graphique 2. Les activités bancaires parallèles sont sous contrôle

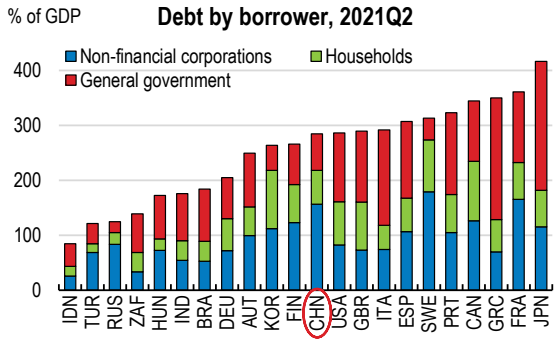


Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/dlo0rc

Les risques financiers ont été exacerbés par la récession induite par la pandémie. La dette des entreprises s'est envolée, de même que les défauts de paiement, en particulier dans le secteur immobilier. Les institutions financières non bancaires ont été durement touchées par les défaillances des emprunteurs à haut risque, qui sont leurs principaux clients. Les entreprises publiques, qui sont les plus gros emprunteurs, ont également vu leur endettement croître, et elles ont été plus nombreuses à être en défaut de paiement. Trois petites banques se sont également retrouvées en défaut de paiement et leur renflouement partiel ne fera qu'aiguiser la perception du risque. Les tests de résistance bancaire pratiqués par la banque centrale montrent que dans un scénario de crise grave, les banques pourraient être insuffisamment capitalisées. Les garanties implicites devraient être progressivement retirées pour permettre aux entreprises publiques et autres entités du secteur public de faire faillite, et à leurs créanciers de comptabiliser des pertes.

Graphique 3. Les entreprises sont fortement endettées



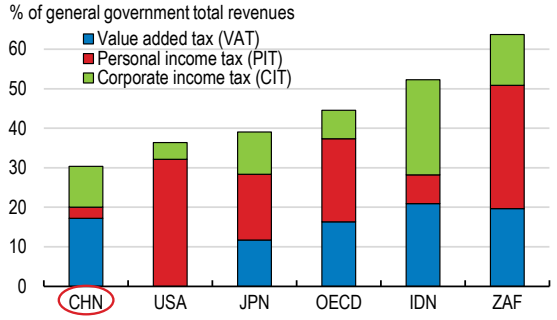
Source : Base de données de la Banque des règlements internationaux.

StatLink https://stat.link/c3mn48

La protection sociale doit être renforcée, mais les recettes publiques sont modestes et il faut de ce fait revoir les régimes de retraite et de santé ainsi que le système de recettes publiques. Les Chinois jouissent d'une longue espérance de vie par rapport au niveau de revenu du pays, mais ils prennent leur retraite jeunes. Il existe plusieurs régimes de retraite offrant des prestations différentes, mais les taux de cotisation représentent une lourde charge pour les

personnes à faible revenu. La portabilité des droits entre les régions n'est pas toujours facile. Les entreprises publiques, en particulier les institutions financières, contribuent peu au budget. En Chine, les recettes fiscales sont modestes, comme l'est la part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes fiscales. Lorsque l'économie se sera pleinement redressée, il conviendra d'élargir la base d'imposition et de supprimer les abattements. Pour atténuer les inégalités de patrimoine, il faudrait mettre en place un impôt périodique sur la propriété immobilière ainsi que des droits de succession.

Graphique 4. L'impôt sur le revenu ne constitue qu'une faible partie des recettes, 2019



Source : OCDE, base de données des Statistiques des recettes publiques ; base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/c9i02y

La pandémie de COVID-19 a mis au jour les faiblesses du système public de santé. Les dépenses restant à la charge des patients ont contribué à la pauvreté. Le taux de remboursement devrait être relevé tout en le maintenant dans des limites soutenables, et la portabilité des droits devrait être garantie sur tout le territoire. Améliorer le financement et la dotation en ressources humaines des centres de contrôle des maladies permettrait d'éviter une nouvelle crise sanitaire. Le mécanisme de notification des maladies infectieuses devrait être mieux appliqué.

Les engagements relatifs au climat se multiplient. Avec le rebond de l'activité, la pollution est repartie à la hausse et dans de nombreuses villes, elle a nécessité des fermetures temporaires d'usines dans les industries polluantes. Les autorités ont revu leurs ambitions à la hausse concernant les objectifs de réduction des émissions de carbone et les engagements à accroître la part des énergies renouvelables. Les énergies renouvelables deviennent de plus en plus abordables, et les capacités actuelles devraient être démultipliées pour ramener à zéro les émissions nettes d'ici 2060, ou plus tôt dans l'idéal.

Réaliser des gains d'efficience grâce à des réformes sur les marchés des produits

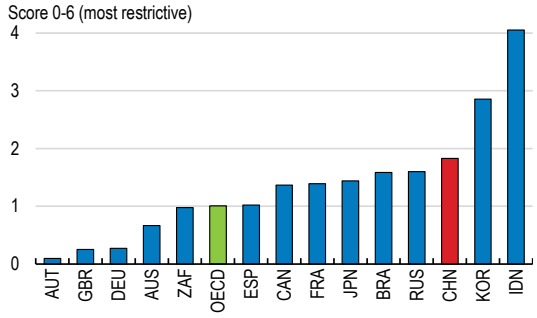
Au cours de la dernière décennie, la Chine a simplifié ses procédures administratives et les restrictions à l'entrée d'entreprises étrangères ont été assouplies ces dernières années, mais il faut aller plus loin encore pour mettre en place des règles du jeu équitables.

Les obstacles à l'entrepreneuriat ont diminué, mais pas de la même façon partout. La réglementation des marchés devrait être unifiée pour aboutir à un marché unique. Il faudrait mettre en place dans tout le pays un système de guichet unique pour la création d'entreprise, et il faudrait pouvoir faire davantage de démarches en ligne.

L'existence de monopoles administratifs (droits exclusifs et autres privilèges accordés en vertu de la réglementation) empêche l'exercice d'une concurrence loyale. Les réglementations nouvelles sont soumises au mécanisme d'examen de l'équité de la concurrence, mais des textes antérieurs contraires au droit de la concurrence subsistent. Les monopoles administratifs devraient être démantelés et le pouvoir des services administratifs être restreint.

Les contrôles exercés par l'État restent forts. Les grandes entreprises publiques continuent de dominer la plupart des segments du marché du gaz et de l'électricité. Sur les segments où la concurrence s'est développée, il faudrait lever les contrôles des prix.

Graphique 5. Les contrôles des prix subsistent, 2018



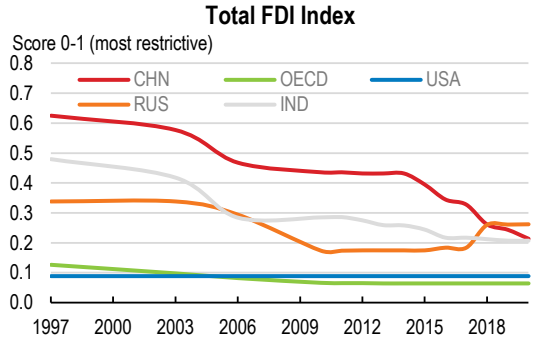
Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits (RMP).

StatLink https://stat.link/ghtbkd

Des subventions ont permis à certaines industries d'opérer un rattrapage, voire de faire d'énormes progrès, mais elles ont souvent abouti à des gaspillages et entraîné une distorsion de la concurrence sur les marchés nationaux et mondiaux. Un nombre croissant d'entreprises chinoises s'affirmant comme des acteurs d'envergure internationale, il est d'autant plus intéressant pour tous d'assurer une concurrence loyale partout dans le monde. De la même façon, comme la Chine voit se développer sa position d'inventeur mondial, l'importance d'un renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle vaut aussi pour les entreprises chinoises.

L'entrée et les activités des entreprises étrangères ont été facilitées, mais il faut rendre les règles du jeu encore plus équitables. Il faudrait multiplier le nombre des secteurs ouverts à l'investissement étranger, et supprimer l'obligation de constitution de co-entreprises.

Graphique 6. L'accès au marché des entreprises étrangères s'est amélioré

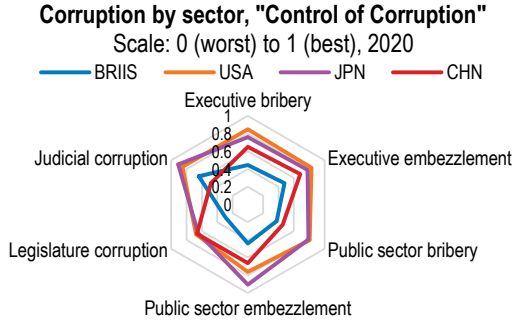


Source : OCDE, Base de données de l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE.

StatLink https://stat.link/5w196e

La corruption est généralisée, notamment les pots-de-vin dans le secteur public. Une exigence plus forte de transparence et d'obligation de rendre des comptes et une diminution de la concentration des pouvoirs dans les mains des dirigeants permettraient de lutter contre la corruption et de réduire les coûts qu'elle entraîne.

Graphique 7. La corruption est généralisée



Note : Le sigle BRIIS correspond à la moyenne des données relatives au Brésil, à la Russie, à l'Inde, à l'Indonésie et à l'Afrique du Sud.

Source : Varieties of Democracy Institute ; Université de Göteborg ; et Université Notre-Dame.

StatLink https://stat.link/mtgsez

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Politique macroéconomique de soutien et stabilité financière	
La reprise économique s'accélère et les mesures publiques de soutien à l'activité sont progressivement retirées. Les entreprises privées et de petite taille ont été durement touchées par la pandémie de COVID-19.	Conserver une politique monétaire accommodante : injecter des liquidités suffisantes et ne pas relever les taux directeurs tant que les tensions sur l'inflation sont faibles et que la croissance est modérée. Renforcer les obligations d'information applicables aux entreprises privées et aux petites entreprises pour qu'elles soient en mesure de financer leurs projets viables même après le resserrement des politiques.
La reprise économique s'affermit, mais les besoins de dépenses en faveur de l'inclusivité et de la durabilité sont considérables.	Les mesures de relance prises en urgence ne devraient être levées que lorsque la reprise sera fermement engagée, et il faudrait accroître les dépenses consacrées à la sécurité sociale, à la santé et à l'éducation ainsi qu'aux investissements dans les infrastructures (énergies renouvelables, systèmes de transit urbain et infrastructures environnementales, par exemple). Un plan d'assainissement des finances publiques devrait être annoncé ensuite
Les tests de résistance montrent que dans un scénario de crise grave, de nombreuses banques ne seraient pas correctement capitalisées.	Supprimer les taux réduits de provisionnement des pertes sur prêts et dissuader les banques de prendre des risques excessifs.
L'existence d'exonérations et allégements fiscaux généreux continue de peser sur les recettes publiques. En même temps, la plupart des bénéfices des entreprises appartenant à l'État sont recyclés dans le secteur public.	Accroître les recettes fiscales liées aux entreprises publiques, conformément aux principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne les institutions financières, afin de pouvoir mieux faire face aux besoins de dépenses à long terme.
Améliorer l'efficience économique	
Une simplification administrative est en cours, mais les guichets uniques ne sont toujours pas généralisés et de plus, les obligations à remplir ne sont pas les mêmes dans tout le pays.	Unifier les réglementations de marché dans l'ensemble du pays pour créer un marché unique. Instaurer un guichet unique pour la création d'entreprise dans tout le pays, et généraliser les procédures en ligne.
Les entreprises appartenant à l'État et les autres entités du secteur public bénéficient de garanties implicites et d'autres traitements préférentiels. Elles ont accumulé une dette considérable.	Supprimer progressivement les garanties implicites dont jouissent les entreprises publiques et autres entités du secteur public en arrêtant de les renflouer lorsqu'elles font faillite.
Des catastrophes naturelles et des situations d'urgence obligent les entreprises publiques à se mobiliser, mais sans que leur soutien ne soit rémunéré de manière adéquate.	Mettre en place une séparation comptable et rémunérer équitablement les entreprises publiques pour les services qu'elles fournissent dans les situations d'urgence, et les laisser affronter les mêmes règles du jeu que les autres acteurs économiques. Adopter les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.
Les monopoles administratifs empêchent l'exercice d'une concurrence loyale entre les secteurs et les régions en protégeant les entreprises en place au niveau local.	Renforcer l'État de droit et limiter le pouvoir des services administratifs pour empêcher la création de monopoles administratifs. Démanteler les monopoles administratifs existants et appliquer rigoureusement le mécanisme d'examen de l'équité de la concurrence.
La corruption se manifeste principalement sous la forme du détournement de fonds publics.	Accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes et réduire la concentration de pouvoir aux mains des responsables. Adhérer à la Convention anticorruption de l'OCDE.
L'accès au marché des entreprises étrangères s'est amélioré, mais l'obligation de constitution d'une co-entreprise existe toujours dans certains secteurs.	Ouvrir davantage de secteurs à l'investissement étranger et supprimer l'obligation de constituer des co-entreprises.
Faute de recours, de nombreuses entreprises renoncent à agir en cas de violation de leurs droits de propriété intellectuelle.	Renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle.
Du fait des priorités de politique industrielle, les collectivités locales se livrent à une concurrence aveugle pour envoyer des fonds publics dans des secteurs privilégiés, ce qui aboutit souvent à des investissements de piètre qualité ou répétitifs, à des surcapacités ou à des échecs.	Appliquer le principe de neutralité concurrentielle dans l'affectation des subventions et subordonner l'utilisation des deniers publics à des analyses coûts-avantages rigoureuses et à des évaluations par des tiers. Rendre les subventions plus transparentes.
Dans de nombreux domaines, il n'existe pas de données exhaustives ni comparables au niveau international, ce qui complique la réalisation d'analyses fondées sur des données factuelles.	Développer la communication d'informations dans tous les domaines de l'activité économique et publier des données permettant des comparaisons internationales.
Renforcer la cohésion sociale	
Les inégalités de revenu sont importantes. Les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu sont peu nombreuses.	Une fois la reprise solidement sur les rails, remanier le système de recettes fiscales en élargissant la base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et supprimer les allégements.
Les inégalités de patrimoine sont importantes.	Mettre en place un impôt récurrent sur la propriété immobilière ainsi que des droits de succession.
En Chine, l'espérance de vie est élevée, mais l'âge de départ à la retraite est précoce.	Assurer la viabilité du système de retraite en liant l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie.

Les taux de cotisation à la retraite ne sont pas les mêmes dans tout le pays, et les régimes sont nombreux. Les cotisations représentent une lourde charge pour les personnes à faible revenu.	Unifier le système de retraite entre les régions et les régimes et en accroître le caractère redistributif en supprimant le plancher et en relevant le plafond des cotisations.
Grâce aux mesures de soutien budgétaire, la pauvreté absolue telle que définie officiellement a été éradiquée.	Procéder à une évaluation exhaustive des dépenses liées à la pauvreté et en publier les résultats pour pérenniser l'éradication de la pauvreté.
Mettre en place un système de santé solide	
La pandémie de COVID-19 a mis au jour les inconvénients du faible taux de remboursement des dépenses de santé qui a amené un grand nombre de personnes au bord de la pauvreté.	Réformer la santé en relevant le taux de remboursement des soins de santé et des médicaments pour éviter aux malades de tomber dans la pauvreté.
Les centres de contrôle des maladies sont insuffisamment financés, et perdent des ressources humaines. Un système de notification directe des maladies infectieuses à l'administration centrale a été mis en place, mais il est possible de le bloquer au niveau local.	Faire en sorte que les centres locaux de contrôle des maladies soient dotés de ressources financières et humaines correctes de façon à ce qu'ils puissent aider à éviter des crises sanitaires futures. Clarifier les modalités du système de notification des maladies infectieuses et du mécanisme d'échange d'informations et garantir son bon fonctionnement.
Il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme transparent et efficace pour échanger des données à l'échelle mondiale.	Accroître la transparence et développer les échanges de données avec des experts et des organisations sanitaires au niveau mondial et entreprendre des réformes importantes pour renforcer les systèmes de santé publique et de veille sanitaire.
Croissance verte	
La pollution est revenue avec la reprise de l'activité économique. L'interruption temporaire de la production dans les industries polluantes n'est pas une solution durable.	Accélérer la transition énergétique, notamment en ralentissant notablement la construction de centrales au charbon, conformément aux engagements climatiques pris par la Chine.
La pollution coûte très cher en vies humaines.	Relever les taxes sur les combustibles fossiles pour réduire la pollution et renforcer les mesures de lutte contre le changement climatique.
La réforme-pilote du marché de l'électricité qui prévoit la vente d'énergie directement du producteur au consommateur ne concerne pas les producteurs d'énergies renouvelables.	Permettre aux producteurs d'énergies renouvelables de vendre l'électricité qu'ils produisent sur le réseau.

1 Principaux éclairages sur l'action publique

La pandémie de COVID-19 a durement frappé l'économie, mais la reprise est en bonne voie.

Si l'économie chinoise a été durement touchée par l'épidémie de COVID-19 au premier trimestre 2020, une politique rigoureuse de dépistage, de traçage et d'isolement complétée par des mesures non sanitaires strictes a permis de stabiliser l'état de la pandémie. Grâce à la rapidité des mesures prises pour contrôler l'épidémie ainsi qu'à des mesures de relance macroéconomique efficaces, l'activité a fortement rebondi au deuxième trimestre de 2020 et retrouvé sa trajectoire d'avant la crise liée au COVID-19 (Graphique 1.1). Même si la croissance ralentit progressivement à moyen terme, elle restera probablement vigoureuse, et dans la mesure où la reprise est à la traîne dans les autres pays, la contribution de la Chine à la croissance mondiale est considérable.

En dépit de ces performances économiques, les déséquilibres se sont accumulés. La croissance a été tirée par l'accumulation de capitaux, soutenue par une épargne élevée. Ce modèle de croissance a entraîné une mauvaise allocation du capital et une baisse de l'efficacité des investissements. De plus, la reprise induite par les investissements au sortir de la crise liée au COVID-19 laisse présager la formation de nouveaux déséquilibres à l'avenir. Les investissements élevés ont été financés par la dette, alimentée par des bonifications d'intérêts et des garanties implicites pour les entreprises d'État et les autres entités publiques. S'attaquer efficacement aux sources de risque financier, telles que l'endettement élevé des entreprises, les bulles immobilières, la prise de risque excessive des petites banques et des établissements financiers non bancaires, ainsi que l'augmentation constante et la concentration de la dette des ménages, contribuera à maintenir la croissance sur une trajectoire durable.

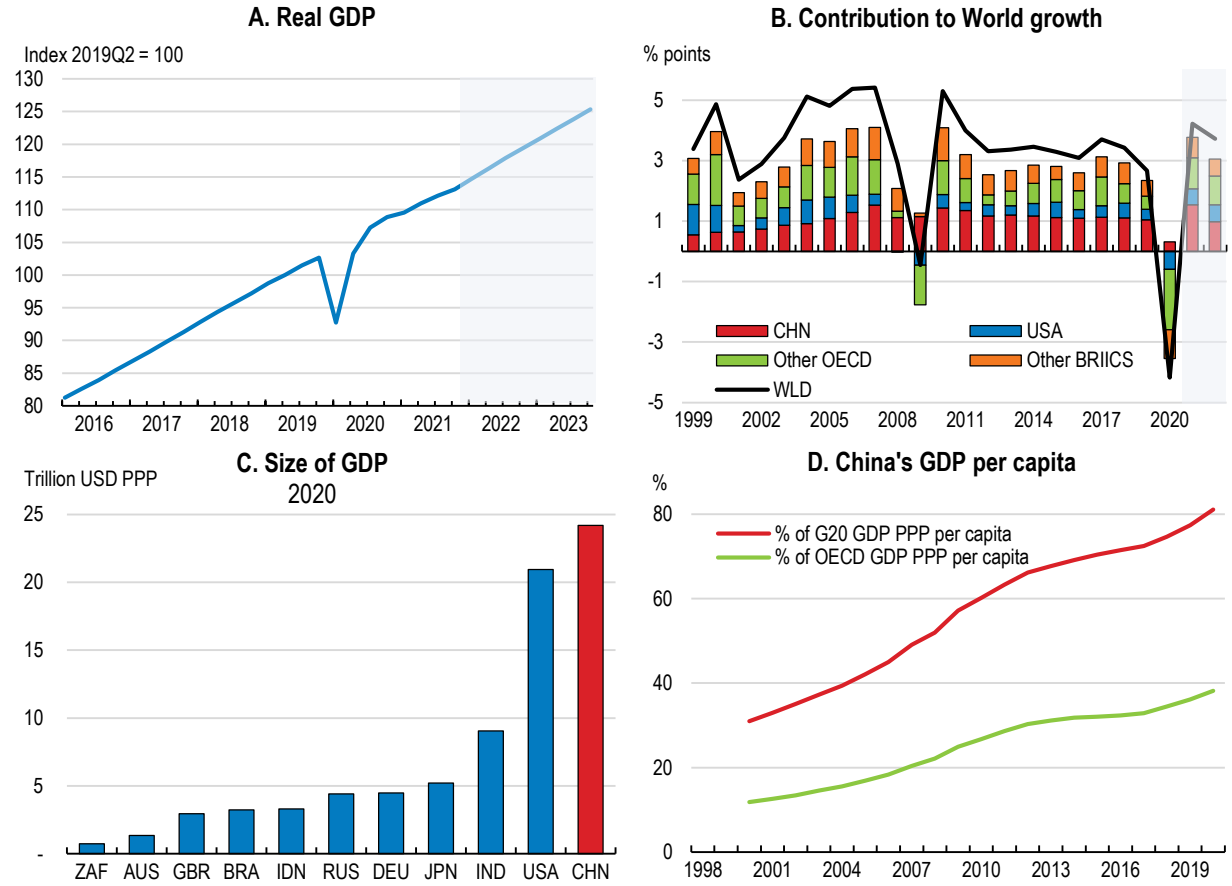
Le 14e plan quinquennal met l'accent sur l'importance de la qualité de la croissance. Une croissance de qualité implique une plus grande efficacité et une plus grande inclusivité, et n'est pas nécessairement synonyme de faible performance ; même s'il peut être nécessaire de renoncer à une partie de la croissance à court terme pour garantir des gains d'efficacité sur le long terme, avec une répartition plus large de ses fruits au sein de la société et une pression moindre sur un environnement fortement pollué. Dans ce contexte, les principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

- La croissance économique demeurera forte dans les années à venir, mais elle ralentit en raison du vieillissement de la population et de la diminution constante du nombre d'actifs. Un nouveau cycle de réformes structurelles est nécessaire pour stimuler la concurrence sur les marchés de produits, accroître ainsi l'efficience et donc améliorer la qualité et la résilience de la croissance.
- Les risques financiers augmentent du fait de l'endettement élevé et croissant des entreprises, de la multiplication des défauts de paiement, en particulier parmi les sociétés immobilières, des faillites dans le secteur bancaire et de la dette croissante et concentrée des ménages. Dans la mesure où il sert des emprunteurs mal notés, le secteur financier non bancaire est une source

supplémentaire de risque. Une baisse plus marquée des prix des logements nuirait aux sociétés immobilières et, en raison de relations d'interdépendance, pourrait se répercuter sur d'autres secteurs.

- La pauvreté absolue a été éradiquée, mais pour pérenniser cet acquis, davantage de possibilités d'emploi doivent être offertes et une augmentation des revenus est nécessaire. Les inégalités de revenu restent élevées, tout comme les inégalités d'accès à des services publics de qualité. La proportion de la population couverte par l'assurance maladie est élevée, mais le taux de remboursement est relativement faible, et il l'est davantage encore en dehors du lieu d'enregistrement des ménages. Les différents régimes de retraite servent des taux de remplacement élevés aux uns, mais des revenus de subsistance insuffisants aux autres. L'assurance chômage ne couvre que les salariés urbains

Graphique 1.1. Le processus de convergence de la Chine a repris après une pause due à la pandémie de COVID-19



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/903yhz

Les mesures drastiques mises en œuvre semblent avoir mis un terme à la propagation du SRAS-COVID-2

La chute brutale de l'économie chinoise due à l'épidémie de COVID-19 au premier trimestre 2020 (- 6.8 % en glissement annuel) a été suivie d'un fort rebond en V au deuxième trimestre, et la croissance annuelle moyenne pour l'ensemble de l'année est ressortie positive, à 2.3 %. Le taux de croissance s'est ensuite stabilisé en 2021, et a retrouvé sa trajectoire de ralentissement progressif d'avant la pandémie. Malgré

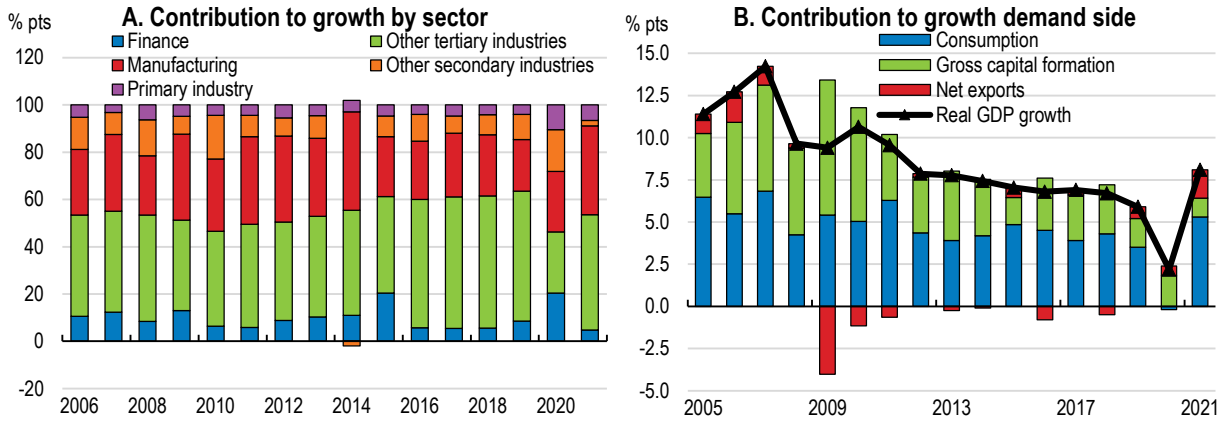
l'ampleur des perturbations et le fait qu'elles se soient produites alors que l'économie était déjà affaiblie, celle-ci a rapidement retrouvé son niveau d'avant la crise. Par ailleurs, le rebond n'a pas nécessité de plans de relance massifs comme lors de la grande crise financière.

Les premiers cas de COVID-19 ont été signalés en Chine. Des mesures drastiques, telles que confinements et couvre-feux, se sont avérées nécessaires, la propagation du SRAS-COVID-2 étant trop rapide pour être endiguée par l'approche conventionnelle, en d'autres circonstances efficace, du dépistage, du traçage et de l'isolement. Les restrictions imposées à la circulation des personnes lorsque le virus a commencé à se répandre ont été la principale source des perturbations économiques. Le confinement de Wuhan le 23 janvier 2020 et, peu après, celui de la quasi-totalité de la province du Hubei a eu d'importances répercussions sur le plan économique, mais sans ces décisions, la propagation du virus aurait été très difficile à contrôler. Selon l'ampleur de la circulation du virus, le degré des mesures de contrôle différait à travers le pays. Les perturbations causées par le bouclage du Hubei ont été particulièrement sensibles. Il s'agit là en effet non seulement de l'une des principales régions pourvoyeuses de travailleurs migrants en Chine, mais également de l'une des grandes destinations des migrants originaires des autres provinces. De surcroît, Wuhan est un pôle industriel majeur.

Les contrôles stricts aux frontières, le confinement, le suivi, le traçage, les tests et les mesures d'isolement ont porté leurs fruits, et les restrictions de déplacement ont été levées à la fin de mars 2020 dans le Hubei, et le 8 avril à Wuhan. Bien que l'épidémie ait été contrôlée dans son épicentre, l'émergence sporadique de clusters dans tout le pays a perduré jusqu'à ce jour. En conséquence, les contrôles aux frontières restent stricts, tandis que le traçage des cas contacts et les tests se poursuivent. Tandis qu'en 2020, des dizaines de millions de personnes ont fait l'objet d'une vaccination dans le cadre d'une autorisation d'urgence, le premier vaccin approuvé pour usage commercial l'a été le dernier jour de l'année. En janvier 2021, des dizaines de millions d'individus supplémentaires ont été vaccinés, tous issus de groupes prioritaires tels que le personnel de santé, les personnes travaillant ou étudiant à l'étranger et les personnes amenées à multiplier les interactions dans le cadre de leur activité professionnelle. En novembre 2021, le taux de vaccination était proche de 80 % et il était supérieur à ce niveau au début de 2022. En dépit des projets d'extension progressive de la vaccination à toutes les personnes remplissant les conditions requises sur une base volontaire, l'accent est toujours mis sur le port du masque et la distanciation physique, dans la mesure où les vaccins n'offrent pas une protection totale contre la contamination par le virus. En outre, la dernière souche Omicron représente un risque encore plus aigu, puisqu'il a été confirmé qu'elle se propageait plus rapidement que les souches précédentes, même si l'on ne dispose encore que d'informations limitées sur ses effets.

La crise liée au COVID-19 a principalement touché les secteurs de services, tels que l'hébergement, le divertissement, la restauration ainsi que le commerce. La transition du secteur manufacturier vers les services a donc marqué une pause (Graphique 1.2, partie A). Le secteur du transport, qui représente 4 % du PIB, a vu son activité s'effondrer avec la mise en place des mesures de confinement, même si dès le début de l'automne 2020, le trafic aérien domestique de passagers avait retrouvé son niveau d'avant la crise. L'hébergement et la restauration, qui représentent au global 2 % du PIB, ont été durement touchés, bien que les conversions en centres de quarantaine temporaire et la multiplication des services de livraison aient atténué l'impact. La finance et l'informatique ont poursuivi leur essor tout au long de 2020, même au plein cœur de l'épidémie, apportant ainsi leur soutien à la croissance. Les efforts de numérisation déployés pour la fourniture de biens et de services sans contact physique, y compris dans le secteur public, ont stimulé la demande de services financiers et informatiques. Les paiements mobiles ont atteint des niveaux record et les nouvelles applications se sont multipliées. Une croissance reposant exagérément sur le secteur financier n'a toutefois que peu de chances en définitive de se révéler pérenne. Le processus de rééquilibrage de l'investissement vers la consommation a également marqué une pause (Graphique 1.2, partie B).

Graphique 1.2. Le processus de rééquilibrage a marqué une pause



Note : La croissance du PIB est mesurée en glissement annuel. Partie A : 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.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC.

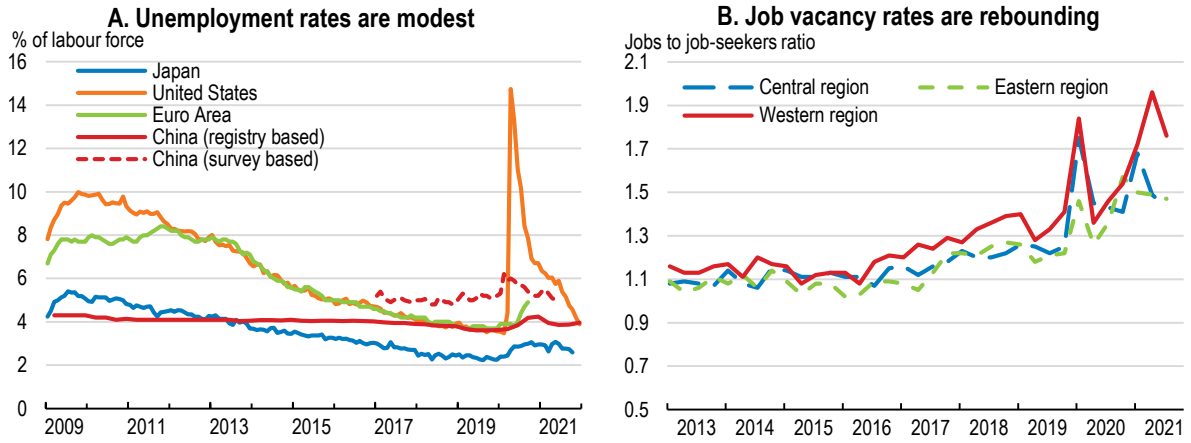
StatLink https://stat.link/nv8ksx

Étant donné que les travailleurs migrants (pour la plupart des résidents ruraux prenant des emplois dans les villes) étaient les plus susceptibles d'être licenciés à la suite des décisions de confinement et des mesures sanitaires, la transition vers une société plus urbanisée s'est également interrompue. La pandémie a mis en évidence certains goulots d'étranglement dans les systèmes de sécurité sociale et de protection de l'emploi. Les travailleurs migrants, les plus touchés à la fois par la chute d'activité dans les services provoquée par les règles de distanciation physique et également par la fermeture de nombreuses usines tournées vers l'exportation consécutive au fléchissement de la demande étrangère dès le début de la pandémie, se sont bien souvent retrouvés sans emploi en l'espace de quelques jours. Même lorsqu'ils étaient couverts par une assurance chômage contractée par leur employeur, les cotisations n'ouvrent droit à une aide ponctuelle qu'au bout d'un an de contrat. À titre de mesure de soutien, entre mai et décembre 2020, les personnes dont la couverture chômage datait de moins d'un an à compter du 1er janvier 2019 ont pu percevoir une aide temporaire équivalente au *dibao* (revenu minimum de subsistance) local pendant une période maximale de trois mois. Le marché du travail est plus flexible en Chine que dans les pays de l'OCDE, mais en temps de crise, cela rend les personnes licenciées plus vulnérables, notamment en raison d'un système de sécurité sociale et d'aide sociale insuffisamment développé. Les travailleurs migrants peuvent difficilement se permettre de demeurer en ville sans emploi du fait d'une protection sociale limitée, c'est pourquoi beaucoup d'entre eux ont regagné la campagne après leur licenciement. Pour apporter un peu de soulagement aux travailleurs coincés chez eux dans les régions les moins favorisées, la Commission nationale pour le développement et la réforme a déployé un programme visant à rapprocher l'activité de construction des travailleurs, dans le cadre duquel priorité était donnée pour la réouverture aux projets mis en œuvre dans ces zones et les colonies voisines. Ce programme a fourni du travail à plus de 300 000 personnes durant la période de confinement. Le taux de croissance des travailleurs migrants (mesuré par le nombre de résidents ruraux prenant un emploi dans les villes) était déjà faible avant la pandémie de COVID-19, et il a été négatif sur l'ensemble de l'année 2020 (-2.7 %).

Le chômage n'est mesuré que dans les zones urbaines de Chine, à la fois à partir de registres et d'enquêtes, et aucun de ces indicateurs ne semble mettre en évidence une flambée du nombre de chômeurs résultant de l'épidémie ni des pertes d'emplois (Graphique 1.3). Le taux de chômage déclaré (fondé sur les registres) a reflué à 3.9 % au troisième trimestre de 2021, après avoir atteint 4.2 % au dernier trimestre de 2020, son plus haut niveau depuis 10 ans (supérieur de 60 points de base seulement au taux le plus bas enregistré au cours de la dernière décennie). Dans la mesure où la plupart des

personnes qui n'ont pas droit aux prestations de chômage ne sont pas incitées à s'inscrire, le taux de chômage mesuré à partir d'enquêtes est plus fiable. Ce taux s'est replié à 4 % en décembre 2021, après avoir atteint un pic de 6.2 % en février 2020, en pleine période de confinements nationaux liés au COVID-19. Un indicateur utile pour évaluer les tensions sur le marché du travail dans les zones urbaines est le taux d'emplois vacants, c'est-à-dire le rapport entre les emplois vacants et les demandeurs d'emploi. Les taux d'emplois vacants ont diminué de moitié en raison de l'effondrement de la demande consécutif à l'épidémie, mais sont restés nettement au-dessus de 1 et se sont stabilisés. Pour donner une vision claire de l'ampleur réelle des pertes d'emploi, il serait souhaitable que les enquêtes sur la population active comprennent des questions sur la volonté de travailler davantage d'heures afin de prendre en compte la main-d'œuvre excédentaire dans les zones rurales, et que soit créé un indicateur du sous-emploi (à savoir, le fait de travailler, mais moins d'heures que souhaité).

Graphique 1.3. La pandémie de COVID-19 semble n'avoir que peu affecté les indicateurs du chômage



Note : Partie A : le taux de chômage déclaré (fondé sur les registres) et le taux de chômage établi à partir d'enquêtes concernent tous deux les zones urbaines. Partie B : 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.

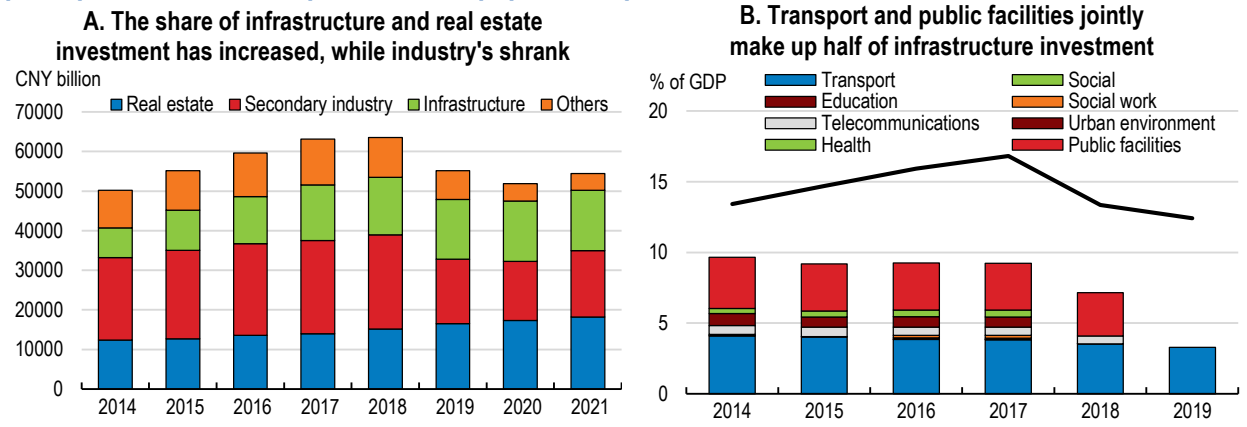
StatLink https://stat.link/24tvh3

La création d'emplois est devenue le principal objectif du gouvernement. Les entreprises privées, en particulier les plus petites, ayant réduit leurs plans de développement et leurs nouvelles embauches, le secteur public, tant au niveau de ses entreprises que de l'administration, s'est engagé à recruter davantage qu'initialement prévu pour amortir l'impact. Toutefois, il est peu probable que le secteur public puisse absorber à lui seul tous les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Temporairement, le nombre de places dans l'enseignement supérieur a également été augmenté, mais surtout, l'entrepreneuriat est fortement encouragé. Un rôle plus important donné au secteur privé, notamment en éliminant les restrictions à l'entrée et en assurant des règles du jeu équitables, devrait favoriser la création d'emplois.

L'investissement est devenu le principal moteur de la reprise consécutive à la pandémie (Graphique 1.2, partie B ci-avant), de sorte que le processus de rééquilibrage vers la consommation a marqué une pause. Les trois principales composantes de l'investissement résident dans l'industrie, les infrastructures et la promotion immobilière. La part des investissements dans le secteur secondaire (qui comprend l'industrie manufacturière et minière ainsi que les services d'utilité publique) a diminué au cours des dernières années, et en 2020, elle est tombée en dessous de celle des deux autres secteurs (Graphique 1.4). Pendant de nombreuses années, les capacités excédentaires dans un certain nombre d'industries ont pesé sur les investissements, et des mesures administratives strictes ont conduit à la suppression progressive des capacités obsolètes dans le charbon et l'acier un an avant l'échéance prévue,

à savoir dès 2019. Dans d'autres industries, comme celles du verre plat ou du ciment, en lieu et place d'objectifs administratifs de diminution de la capacité, l'accent a été mis sur la réalisation d'objectifs environnementaux et sur la réduction de la capacité en fonction du marché. La pandémie de COVID-19 a entraîné une baisse marquée de l'investissement dans l'industrie, qui a renoué avec un taux de croissance légèrement positif (0.1 %) pour l'ensemble de l'année 2020. L'investissement dans les services d'utilité publique et les secteurs de haute technologie a enregistré une croissance à deux chiffres, et ce sont les seconds qui ont contribué le plus à stabiliser l'investissement global. La part des infrastructures et celle de l'immobilier, contrairement à celle de l'industrie, ont augmenté au cours des dernières années, pour atteindre respectivement 33 % et 28 % de l'investissement total en 2021. La moitié des investissements dans les infrastructures est captée par les transports et les équipements publics. La part des investissements privés, qui sont moins susceptibles de bénéficier aux infrastructures en raison de divers obstacles, a diminué d'environ 3 points de pourcentage au cours des cinq dernières années.

Graphique 1.4. Les investissements en infrastructures ont dépassé un quart du total et concernent principalement les transports et les équipements publics

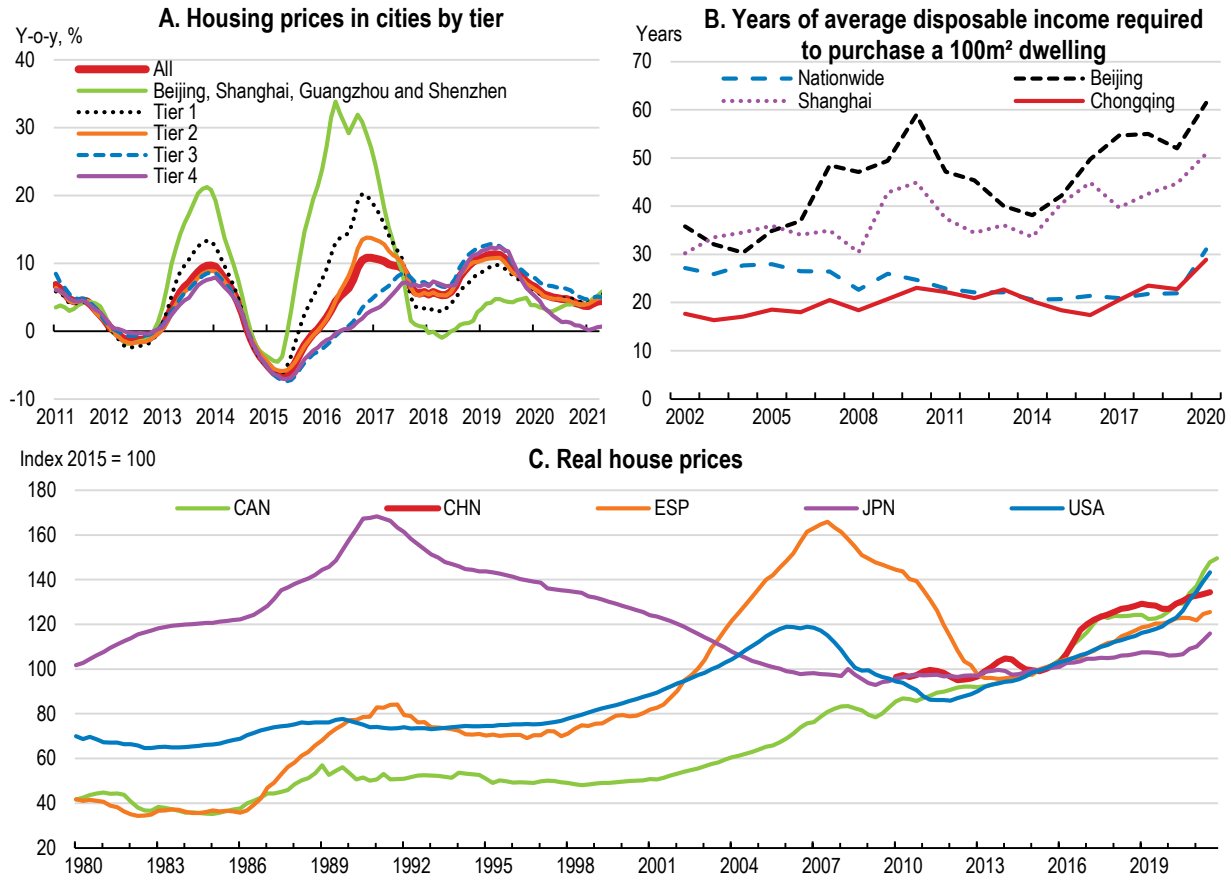


Note : Partie A : la catégorie « Autres » comprend l'investissement dans l'agriculture et l'investissement tertiaire hors infrastructures. Le secteur secondaire comprend l'industrie manufacturière et minière ainsi que les services d'utilité publique.
Source : Base de données CEIC, statistiques environnementales, statistiques du secteur tertiaire, annuaires des statistiques des dépenses d'éducation et rapports annuels.

StatLink https://stat.link/f346eh

La croissance de l'investissement immobilier a marqué le pas, les défauts de paiement sur les obligations émises par certains grands promoteurs ayant déclenché une baisse des ventes. Les prix des logements ont diminué dans plusieurs villes de taille modeste, mais sont restés relativement stables dans les plus grandes (Graphique 1.5). Les prix moyens de l'immobilier en Chine ont fortement progressé au cours des cinq dernières années, mais à un rythme similaire à celui du Canada et beaucoup plus lentement que lors des bulles immobilières que l'on a connues au Japon dans les années 1980 ou encore en Espagne dans les années 2000. Ces chiffres moyens masquent toutefois des différences importantes entre les régions. Le logement reste hors de portée des personnes ayant des revenus d'activité moyens dans les grandes villes comme Beijing, où il faut 50 à 60 ans de revenu disponible moyen pour acquérir un appartement de 100 mètres carrés. Même à Chongqing, où les prix sont proches de la moyenne nationale, un tel achat représente 20 à 30 années de revenu disponible.

Graphique 1.5. Les prix des logements se sont stabilisés dans les mégapoles, mais ils restent inabordables pour les personnes ayant des revenus d'activité moyens



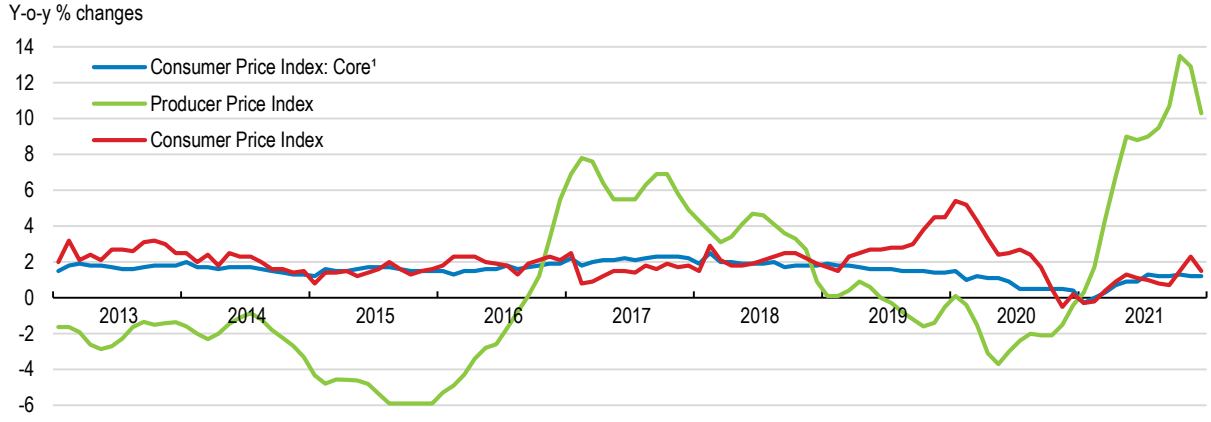
Note : Partie A : on compte en Chine 17 villes de premier rang, 22 villes de deuxième rang, 21 villes de troisième rang et 10 villes de quatrième rang. Partie B : pour les séries nationales, on utilise le revenu disponible en milieu urbain, dans la mesure où il n'existe un marché libre que pour les logements urbains. Partie C : on calcule les prix réels des logements en corrigeant leurs prix nominaux à l'aide de l'indice des prix à la consommation (IPC). 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.

Source : Partie A : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC. Partie B : Bureau national des statistiques (BNS). Partie C : base de données analytique de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/ploq80

Les prix à la production avaient grimpé en flèche après trois ans d'évolution à la baisse, mais ils semblent se stabiliser (Graphique 1.6). Cette envolée peut s'expliquer par une augmentation du taux d'utilisation des capacités, ainsi que des prix à l'importation des matières premières, comme le minerai de fer. Après une flambée au cours de l'année 2019 qui a atteint son point culminant après le début de la pandémie de COVID-19, la hausse des prix à la consommation est restée modérée.

Graphique 1.6. Les prix à la production se sont envolés, tandis que la hausse des prix à la consommation reste modérée



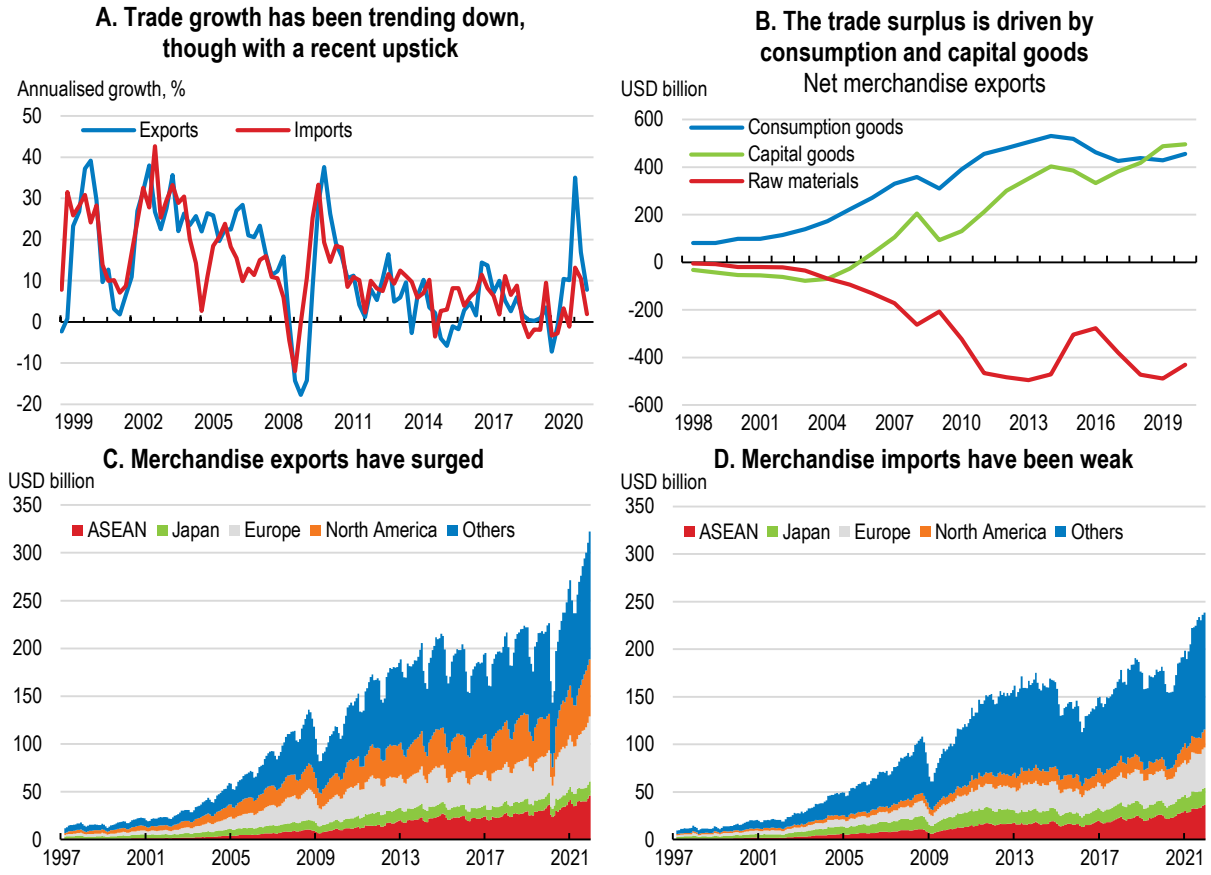
1. L'IPC sous-jacent exclut les prix de l'alimentation et de l'énergie.
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/5s13by

Tendances et politiques commerciales dans le contexte de la reprise

L'épidémie de COVID-19 a temporairement durement frappé le commerce international de la Chine, d'abord en perturbant l'offre intérieure, et ensuite en générant des chocs de demande sur les principaux marchés. Dans la mesure où Wuhan, épicentre de l'épidémie, est une importante plaque tournante de l'industrie automobile, la chaîne d'approvisionnement automobile s'est retrouvée sérieusement ébranlée, et ce pan après pan : la Chine en tête, suivie des autres pays le long de la chaîne. La chaîne de valeur des semi-conducteurs n'a quant à elle été touchée que dans une moindre mesure étant donné que les fabricants de Wuhan sont restés en activité et ont continué à embaucher y compris en pleine période de confinement. Lorsque la Chine s'est confinée, certains concurrents, principalement en Asie du Sud et du Sud-Est, ont rapidement pris le relais en en profitant pour accroître leurs parts de marché. Les fabricants qui entretenaient déjà des relations avec des importateurs sur les marchés que la Chine n'était soudainement plus en mesure d'approvisionner ont pu augmenter rapidement leurs exportations. Toutefois, la concurrence n'a pas été en mesure de suppléer totalement les fournisseurs chinois (Heise, 2020[1]). Par ailleurs, grâce à sa maîtrise rapide de l'épidémie et à une reprise en V, la Chine a pu ensuite rapidement porter ses exportations à des sommets historiques (Graphique 1.7).

Graphique 1.7. La croissance des échanges a rebondi

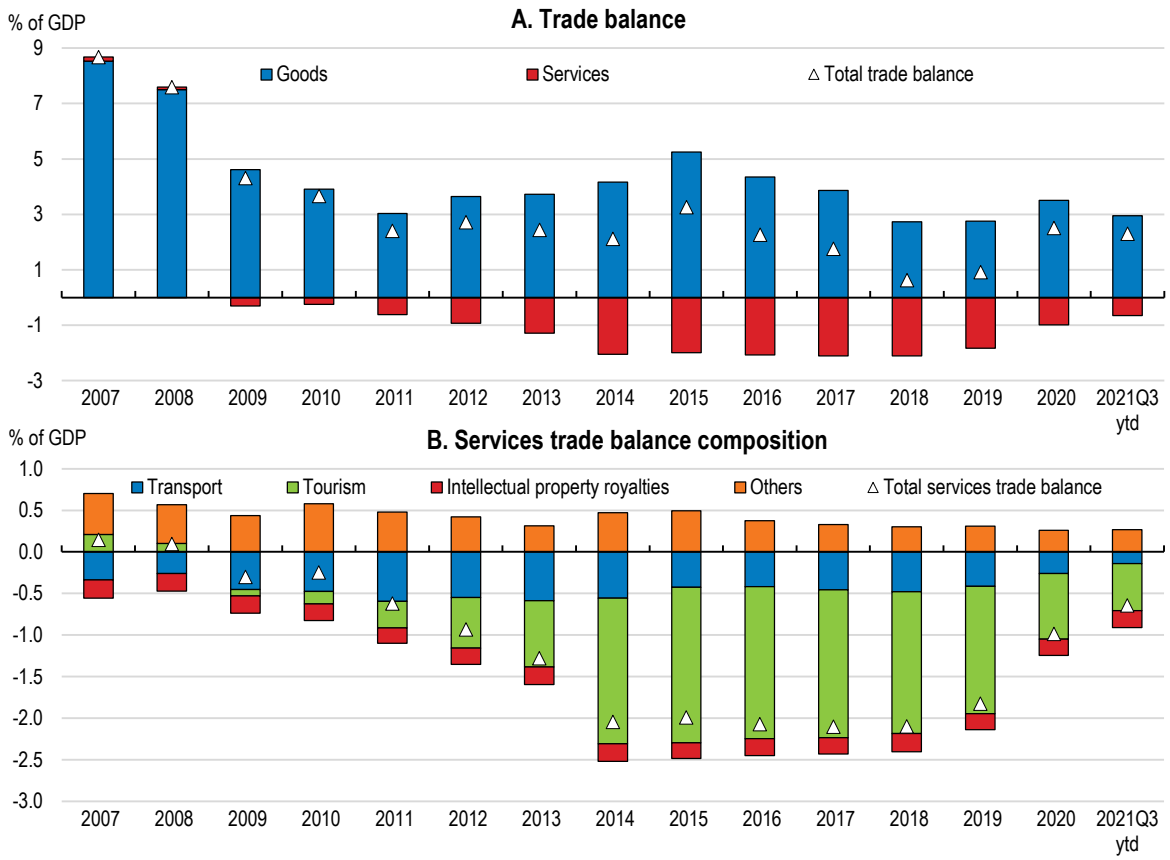


Note : Les données des parties C et D sont des moyennes mobiles sur trois mois.
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/vnc52k

La crise liée au COVID-19 a dopé l'excédent commercial de la Chine et plusieurs facteurs y ont concouru : (i) les fortes exportations de matériel de protection contre le COVID-19 ainsi que de biens et de composants électroniques liés au télétravail ; (ii) l'absorption de commandes à l'exportation initialement destinées à d'autres pays ; (iii) les prix relativement bas des matières premières au début de la pandémie ; (iv) la reprise tardive de la consommation intérieure, et donc la faible demande d'importations (même si le contenu en importations de la consommation est faible en Chine) ; et (v) la disparition des importations de services touristiques, qui avaient atteint une ampleur similaire à celle de l'excédent des échanges de biens ces dernières années (Graphique 1.8). Les échanges commerciaux étant la principale composante du compte courant, la hausse de l'excédent commercial fait également augmenter l'excédent des paiements courants.

Graphique 1.8. La crise liée au COVID-19 a renforcé la balance commerciale en entraînant une augmentation de l'excédent des échanges de biens et une résorption du déficit des échanges services



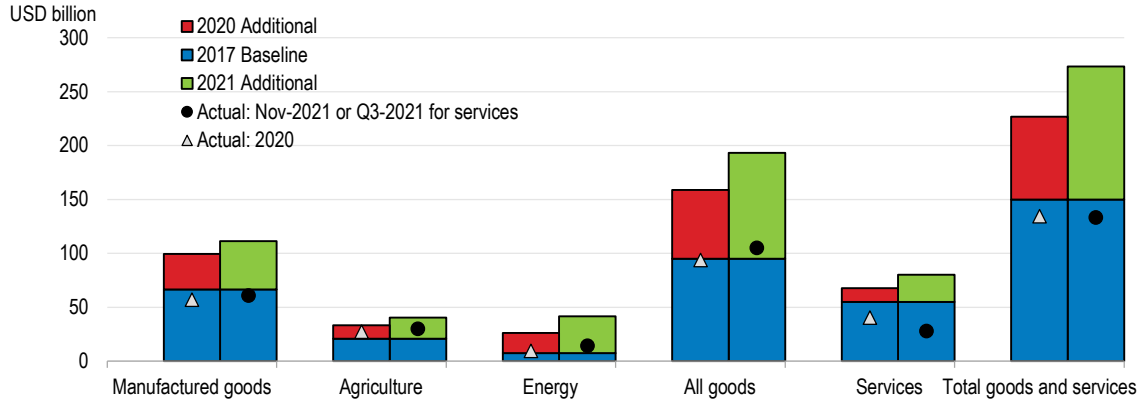
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/ug1b9s

L'épidémie de COVID-19 a eu un impact négatif sur les flux commerciaux, y compris les importations qui auraient dû avoir lieu en 2020 en vertu de l'accord conclu avec les États-Unis (Graphique 1.9). Les tensions commerciales demeurent, mais un premier pas vers leur résolution a été franchi avec la signature d'un accord commercial initial entre la Chine et les États-Unis. Cet accord a permis d'éviter l'entrée en vigueur de la dernière série de hausses tarifaires annoncée par les États-Unis, qui aurait dû intervenir en décembre 2019. Plus important encore, il a empêché une nouvelle escalade du conflit et amélioré la confiance. Toutefois, les effets de la plupart des hausses tarifaires déjà appliquées continueront de se faire sentir. La demande des consommateurs étant faible, l'engagement de la Chine d'acheter des quantités de biens et services américains supplémentaires pourrait l'amener à se détourner d'autres fournisseurs. La Chine importe de grandes quantités de produits agricoles, étant donné que les réserves nationales de maïs (ainsi que de soja et de coton) sont en cours de reconstitution (He, Hayes et Zhang, 2020[2]). Les importations agricoles ont été supérieures au niveau de référence de 2017, même si elles sont restées un peu en deçà des engagements pris.

Graphique 1.9. La crise liée au COVID-19 a retardé la concrétisation des engagements pris dans le cadre de l'accord commercial de phase I conclu entre les États-Unis et la Chine

Engagements de la Chine d'importer au-delà des niveaux de référence



Note : Les niveaux de référence, et donc aussi les objectifs à atteindre en vertu des engagements pris, peuvent être calculés en termes d'exportations américaines ou d'importations chinoises. Les données relatives aux échanges bilatéraux de services n'étant disponibles que du côté des exportations américaines et non du côté des importations chinoises, ce sont les exportations américaines qui sont utilisées ici.
Source : Bown (2020), « US-China Phase-One Tracker: China's Purchases of US goods » (document disponible à l'adresse www.piie.com/research/piie-Charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases) pour les biens, et calculs de l'OCDE fondés sur les statistiques relatives aux exportations de services du Bureau d'analyse économique (BEA, *Bureau of Economic Analysis*) des États-Unis pour les services.

StatLink https://stat.link/h307lc

Le conflit commercial entre les États-Unis et la Chine a déclenché une série de restrictions de part et d'autre et a accentué les incertitudes pesant sur les échanges et les investissements mondiaux. Il pourrait également avoir des implications à plus long terme sur la question des délocalisations et sur les chaînes de valeur mondiales. En outre, plusieurs pays ont adopté des dispositions suite aux informations faisant état de recours au travail forcé en Chine, en prenant des mesures commerciales et autres dans des secteurs liés aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Le gouvernement chinois conteste ces informations. La perception des risques liés aux investissements et aux échanges internationaux est donc devenue plus aiguë, et le risque d'interruption des activités dans certains secteurs alimentant des chaînes d'approvisionnement s'est accentué. La transparence et l'évaluation des conditions de travail sont importantes pour déterminer si la Chine respecte les normes internationales du travail. Les sources de conflit dépassent largement le cadre des échanges et de l'investissement, et le respect des conditions d'une concurrence équitable et les mesures de soutien des pouvoirs publics font l'objet d'une attention accrue partout dans le monde dans le contexte de la pandémie. Les aides publiques dans les secteurs de l'acier, de l'aluminium et de la construction navale, qui faussent le marché, sont depuis plusieurs années déjà au cœur de différends mondiaux. Si les aides d'urgence accordées dans le contexte du COVID-19 sont considérées comme justifiées, un soutien structurel de l'État sur le long terme peut entraîner des distorsions sur les marchés mondiaux (OECD, 2021[3]). Pour assurer des conditions de concurrence équitables sur les marchés mondiaux, il faudrait que les subventions soient transparentes.

Les échanges à l'échelle mondiale sont également affectés par de nouveaux conflits. L'Australie a engagé une procédure de règlement des différends à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) suite à l'imposition par la Chine de droits prohibitifs sur les importations d'orge et de vin australiens, dont la Chine considère qu'elles font l'objet de dumping. Par ailleurs, les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 imposées aux établissements de viandes de l'Australie et les problèmes rencontrés pour la certification phytosanitaire de son bois, ainsi que les perturbations subies par d'autres produits de base comme le charbon, le coton et le homard, ont freiné ses exportations vers son plus grand marché. On ignore encore qu'elle sera l'issue de la procédure de règlement des différends, mais de tels événements auront probablement un impact négatif sur la confiance et pourraient même entraîner une réorientation des

courants d'échanges. Il est important que la Chine examine avec ses partenaires commerciaux les questions en suspens liées aux échanges de manière rapide, transparente et sur la base de données probantes, conformément aux obligations qui lui incombent en tant que membre de l'OMC et aux termes d'accords bilatéraux. Il faudrait aussi garantir le respect des normes internationales du travail telles qu'elles sont consacrées par les conventions fondamentales de l'OIT, afin de réduire au minimum les risques pesant sur les investissements étrangers et les interruptions éventuelles de certaines chaînes d'approvisionnement. Cela recouvre l'obligation pour tous les pays « de respecter, promouvoir et réaliser [...] les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet [des] conventions » de l'OIT, notamment « l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire » (ILO, 1930). L'Accord global sur les investissements (AGI) entre l'UE et la Chine, qui n'est pas encore entré en vigueur, contient également de telles dispositions.

Dans le même temps, la Chine a abaissé ses droits de douane moyens sur les importations en provenance d'autres pays à quatre reprises déjà depuis le début des différends commerciaux avec les États-Unis, réduisant ainsi le taux moyen de ses droits de 2.3 points de pourcentage pour le ramener à 7.5 % à la fin de 2020 (Graphique 1.10). La Chine a récemment renforcé ses efforts d'intégration économique. En novembre 2020, elle a rejoint le Partenariat économique régional global (RCEP) avec l'ASEAN et quatre pays non membres de l'ASEAN. Si pour la Chine, le seul autre signataire majeur est le Japon, l'importance de ce partenariat va au-delà de la simple réduction des droits de douane et autres mesures de libéralisation entre ses membres. Grâce au RCEP, la Chine bénéficiera également d'un accès en franchise de droits aux principaux marchés tiers, tels que l'Union européenne ou les États-Unis, par l'intermédiaire des membres qui ont conclu de tels accords avec ces pays. À la fin de 2020, l'Union européenne (UE) et la Chine ont annoncé la signature d'un accord d'investissement, qui a été suspendue depuis lors (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. L'Accord global sur les investissements (AGI) entre l'UE et la Chine

À la veille de 2021, la Chine et l'Union européenne (UE) sont parvenues à un accord de principe concernant la signature d'un Accord global sur les investissements (AGI), longuement négocié. Cet accord vise à remédier à certains problèmes rencontrés de longue date par les entreprises européennes sur le marché chinois en rééquilibrant les conditions – asymétriques – d'accès aux marchés et en garantissant des conditions de concurrence équitables.

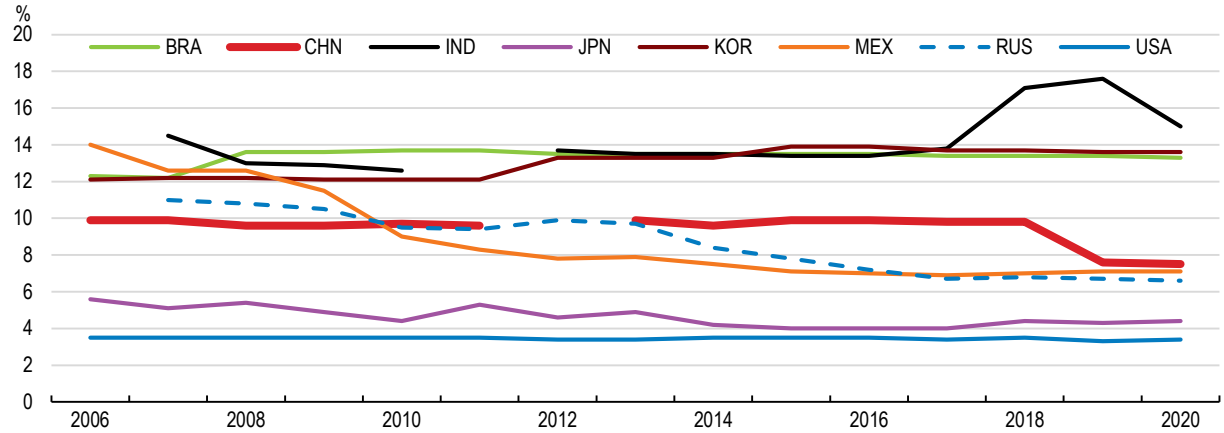
L'AGI réduit encore les restrictions d'accès au marché dans certains domaines. Les règles relatives aux entreprises d'État, le renforcement de la transparence des subventions et l'interdiction des transferts de technologie forcés visent à améliorer encore l'équité des conditions de concurrence. L'AGI comprend également un solide mécanisme de suivi et de règlement des différends, et prévoit des possibilités de rétorsion. Contrairement à tous les autres accords signés avec la Chine, il contient des règles en matière de développement durable, la Chine s'y engageant notamment à mettre effectivement en œuvre l'Accord de Paris sur le changement climatique, ainsi qu'à ratifier les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail forcé.

L'AGI prévoit des dispositions allant dans le sens d'une plus grande réciprocité, ce qui est également important pour la Chine, dans la mesure où celui lui permettra d'être considérée comme un investisseur responsable et d'être par conséquent mieux accueillie sur les marchés de l'UE. La Chine s'affirme de plus en plus comme un investisseur mondial majeur, ainsi que cela avait été évoqué dans l'*Étude économique* de 2019.

La ratification de l'accord a cependant été suspendue par le Parlement européen, sur fond d'exacerbation des tensions géopolitiques entre les deux parties.

Source : Diverses agences de presse.

Graphique 1.10. La Chine a abaissé ses droits de douane à l'importation depuis le début de la guerre commerciale



Source : Organisation mondiale du commerce (OMC).

StatLink https://stat.link/gd3r91

Bien que l'économie chinoise ait été durement touchée par l'épidémie de COVID-19 en 2020, sa croissance a atteint 2.3 %, ce qui en fait l'une des rares économies à ne pas s'être contractée. L'année 2021 a ensuite été marquée par une reprise très vigoureuse (Tableau 1.1). Après les mesures de relance, le déficit budgétaire a également retrouvé un niveau plus normal cette année-là. En 2022, la stabilité sera le principal axe de la politique économique, ainsi que l'a laissé augurer la Conférence centrale sur le travail économique de décembre 2021. La croissance devrait refluer à 5.1 %, en partie du fait du niveau élevé atteint par le PIB l'année précédente, mais aussi en raison d'effets d'acquis liés à des résultats économiques plus faibles au second semestre de 2021.

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques, prix constants de 2015

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Prix courants (milliards de CNY)	% de variation								
PIB réel	64 354	7.0	6.8	6.9	6.7	6.0	2.3	8.1	5.1	5.1
Exportations de biens et services[1]	5 184	-2.3	1.9	11.3	3.7	1.5	1.6	16.7	2.4	5.5
Importations de biens et services[1]	12 263	2.6	6.4	6.8	6.3	0.4	-0.8	7.8	0.4	5.3
Déflateur du PIB	-	-0.0	1.4	4.2	3.5	1.3	0.6	3.8	1.9	1.4
Indice des prix à la consommation	-	1.5	2.1	1.5	1.9	2.9	2.5	0.8	1.7	2.4
Termes de l'échange	-	12.7	0.2	-6.8	-3.4	0.6	7.3	-8.8	-3.8	-0.4
Solde budgétaire (% du PIB)										
Solde budgétaire global[2]	-	-1.3	-3.0	-3.1	-3.1	-3.7	-6.9	-6.4	-6.0	-6.1
Solde budgétaire de base[3]	-	-2.4	-2.9	-2.9	-2.6	-2.8	-3.7	-3.1	-3.0	-3.2
Solde des paiements courants (% du PIB)	-	2.7	1.7	1.5	0.2	0.7	1.9	1.7	1.5	1.5

1. Estimations de l'OCDE
2. Le solde budgétaire global recouvre les soldes des quatre comptes budgétaires (compte général, compte des fonds gérés par les administrations publiques, compte des administrations de sécurité sociale et comptes des entreprises d'État).
3. Le solde budgétaire de base est le solde officiel défini comme la différence entre les trois postes de recettes i) recettes du budget général, ii) recettes du fonds central de stabilisation et iii) recettes de l'ajustement budgétaire infranational, d'une part, et les trois postes de dépenses iv) dépenses du budget général, v) renflouement du fonds central de stabilisation et vi) remboursement du principal de la dette infranationale, d'autre part. Le chiffre de 2015 correspond à l'objectif officiel de déficit.
Source : Base de données CEIC et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110.

Les prévisions ci-dessus sont entourées d'un certain nombre de risques qui, dans l'ensemble, sont plutôt orientés à la baisse. Si laisser un plus grand nombre d'entreprises d'État et autres entités publiques non viables et endettées aller à la faillite améliorerait la perception du risque, la production pourrait en pâtir et la croissance s'en trouver freinée à court terme. L'abaissement du ratio de couverture des pertes sur prêts pour les petites banques augmente leur vulnérabilité aux faillites en série de petites entreprises. Les faillites alimenteraient le chômage, tant dans les zones urbaines que chez les travailleurs migrants (résidents ruraux travaillant dans les villes à titre temporaire). Des épidémies à plus grande échelle et dans de plus nombreux endroits à travers le pays pèseraient probablement lourdement sur la croissance. La poursuite des confinements à l'étranger pourrait perturber les chaînes de valeur, frappant les producteurs et assembleurs de pièces et de composants chinois, même s'il est un fait que leur dépendance à l'égard des intrants importés diminue. Une sortie plus rapide que prévu de la crise virale dans les pays asiatiques doperait les exportations, ces marchés étant en l'occurrence les plus porteurs, mais aussi l'emploi, les entreprises tournées vers l'exportation représentant près d'un quart de l'emploi total. Un conflit commercial prolongé inciterait probablement à de nouvelles mesures protectionnistes et nuirait fortement aux échanges mondiaux et à la croissance. À l'inverse, le nouvel accord commercial régional (le Partenariat économique régional global) stimulera les échanges et offrira un meilleur accès aux marchés tiers. Il existe des risques d'événements extrêmes, dont la probabilité est faible mais dont les incidences sur la reprise pourraient être fortes (Tableau 1.2).

Tableau 1.2. Événements qui pourraient faire dérailler la reprise

Facteur de vulnérabilité	Conséquences possibles
Émergence d'un plus grand nombre de clusters de COVID-19 à plus grande échelle	Le confinement de grandes villes ou d'une province toute entière ferait dérailler l'économie de sa trajectoire de reprise, car il couperait les chaînes d'approvisionnement en empêchant la circulation des biens et des personnes.
Défaillances massives d'entreprises	Des défaillances désordonnées de sociétés immobilières pèseraient sur les créanciers, les fournisseurs et les acquéreurs de logements. La reprise ralentie dans certains secteurs et la fin des moratoires sur les dettes pourraient accélérer les défauts de paiement, qui ont déjà bondi récemment. Des défauts de paiement à grande échelle auraient un impact négatif sur la rentabilité du secteur bancaire, notamment des petites banques et des établissements financiers non bancaires, dont les clients sont plus risqués.
Défaillances à grande échelle dans le remboursement des prêts hypothécaires	Une fois les moratoires à leur terme, les ménages fortement endettés, notamment ceux dont le ratio service de la dette/revenu est très élevé, pourraient être nombreux à ne pas pouvoir rembourser leurs prêts hypothécaires, ce qui entraînerait des tensions financières dans les petites banques exposées au secteur du logement.
Escalade des tensions commerciales et géopolitiques	L'absence d'avancées à la suite de l'accord de phase I conclu avec les États-Unis ainsi que dans d'autres différends commerciaux bilatéraux, notamment avec l'Australie, pourrait coûter très cher aux entreprises axées sur l'exportation. De telles tensions pourraient entraîner un « découplage » non seulement sur le terrain des échanges, mais aussi dans les domaines plus vastes de l'investissement et de la technologie, avec des conséquences indésirables sur la croissance mondiale. Une instabilité régionale pourrait avoir des effets négatifs sur la confiance.
Effets négatifs sur les flux financiers.	Des restrictions potentielles aux flux financiers destinés aux établissements financiers chinois opérant à Hong Kong, Chine, pourraient aussi avoir des répercussions négatives, étant donné l'importance que revêt cette ville en tant que centre financier.

La politique monétaire soutient l'activité

La politique monétaire est de plus en plus fondée sur les prix (à savoir que les taux d'intérêt sont de plus en plus utilisés comme instruments d'intervention à l'inverse des agrégats monétaires) et son mécanisme de transmission s'améliore. Toutefois, les instruments ciblés restent prédominants. De plus, la pandémie a entraîné l'adoption d'une nouvelle vague d'instruments ciblés visant les secteurs et les régions les plus

durement touchés. L'adoption du taux d'intérêt préférentiel en tant que nouveau taux débiteur de référence en août 2019 (Encadré 1.2) constitue une étape importante dans le processus de libéralisation des taux d'intérêt. La principale évolution est que le taux d'intérêt préférentiel est désormais lié aux taux établis lors des opérations de marché (c'est-à-dire aux taux de la facilité de crédit à moyen terme de la Banque populaire de Chine), déterminés par la demande de liquidités formulée par le système financier dans son ensemble auprès de la banque centrale. L'accès aux financements à des taux qui reflètent mieux les conditions de marché améliorera le mécanisme de transmission de la politique monétaire. Plus récemment, le 21 juin 2021, a été mis en place un nouveau mécanisme de détermination du plafond du taux d'intérêt créditeur, suivant lequel celui-ci n'est plus défini par l'application d'un coefficient multiplicateur au taux de référence, mais par l'ajout à celui-ci d'un certain nombre de points de base. En outre, au lieu des trois plafonds différents appliqués précédemment, il n'en existera plus que deux : le premier pour les banques d'État et le second pour les autres parties concernées. Cette mesure constitue une nouvelle avancée dans le processus de libéralisation des taux d'intérêt, qui devrait permettre de réduire les taux débiteurs et, partant, les coûts de financement des banques.

Depuis 2017, l'endiguement du secteur bancaire parallèle, principale source de financement du secteur privé et des structures de financement des collectivités locales, bien que destiné à renforcer la stabilité financière, a durci les conditions financières pour ces acteurs. Jusqu'à présent, aucun substitut viable au secteur bancaire parallèle n'a émergé. À la différence de ce qui s'est passé dans d'autres pays de la région au cours des précédents stades de leur développement, les activités financières informelles n'ont pas été régularisées jusqu'ici en Chine. On pensait quel les banques privées nouvellement créées, dont le nombre s'est multiplié pour atteindre une vingtaine d'établissements en quelques années seulement, apporteraient une solution au problème. Mais en réalité, celles-ci ciblent en définitive également les gros emprunteurs, bien notés, en cherchant à les subtiliser aux grandes banques par de meilleurs services. En outre, la responsabilité à vie des agents de crédit à l'égard des prêts qu'ils accordent les dissuade fortement de prêter aux emprunteurs risqués, même si le taux de tolérance sur les prêts non performants a récemment augmenté de façon marginale.

Encadré 1.2. Le nouveau mécanisme de détermination du taux d'intérêt préférentiel

Le 17 août 2019, la Banque populaire de Chine a annoncé (PBoC nº 2019/15) le remplacement de l'ancien taux débiteur de référence à 1 an par le taux d'intérêt préférentiel à 1 an en tant que nouvel étalon pour la tarification des nouveaux prêts aux entreprises, lui-même basé sur la facilité de crédit à moyen terme. Le taux d'intérêt préférentiel est publié mensuellement (le 20 de chaque mois à 9 h 30 du matin).

Qu'est-ce qui a changé ?

- Le taux d'intérêt préférentiel est annoncé chaque mois, alors que la publication de son prédécesseur était quotidienne.
- Il est lié au taux de la facilité de crédit à moyen terme à 1 an, et non plus au taux débiteur de référence à 1 an.
- Le nombre de banques participantes est désormais de 18, contre 10 précédemment.

Pourquoi ce changement a-t-il eu lieu ?

- Il s'agit d'une nouvelle étape dans la libéralisation des taux d'intérêt.
- L'objectif est de réduire les coûts de financement, qui l'ont été dès l'annonce, puisque le taux débiteur de référence à 1 an s'élevait à 4.31 % alors que le taux d'intérêt préférentiel annoncé le jour du changement était de 4.25 % (le taux de la facilité de crédit à moyen terme à 1 an s'élevait à 3.3 %).

- Le taux d'intérêt préférentiel existe en réalité depuis 2013, date à laquelle il avait été introduit comme taux d'intérêt applicable par les banques commerciales à leurs meilleurs clients, et il était censé refléter les conditions du marché. Cependant, dans la mesure où les banques avaient tendance à maintenir leurs taux à proximité du taux de référence, il ne reflétait pas les conditions de financement.

Comment le dispositif fonctionne-t-il ?

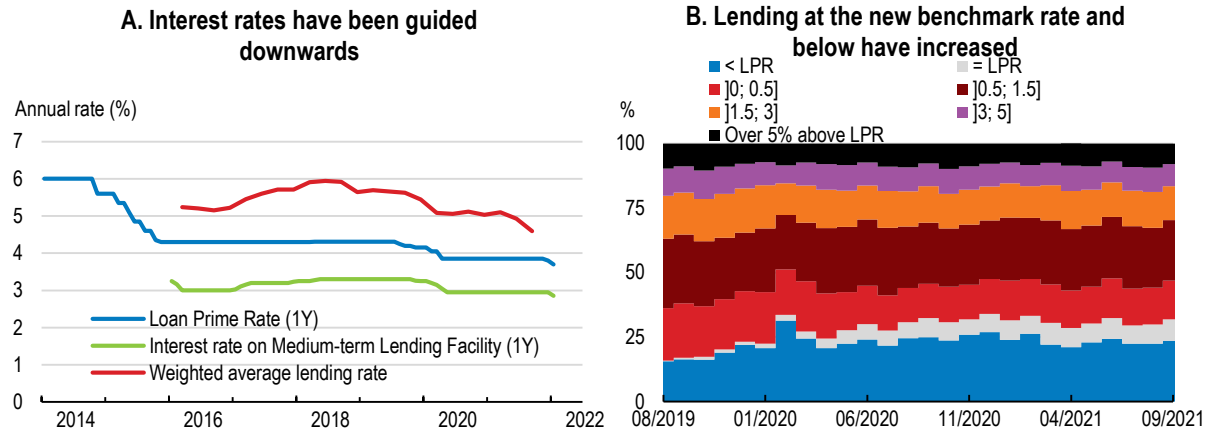
- Avant 9 h 00 du matin le 20 de chaque mois, les banques déclarent au Centre national de financement interbancaire leurs cotations du taux d'intérêt préférentiel, compte tenu de leur demande de liquidités auprès de la Banque populaire de Chine dans le cadre des opérations de marché (qui se réfèrent principalement au taux de la facilité de crédit à moyen terme).
- Sur la base des déclarations des 18 banques participantes, la Banque populaire de Chine publie le taux d'intérêt préférentiel à 9 h 30 du matin.
- Les banques doivent suivre le taux d'intérêt préférentiel annoncé pour les nouveaux prêts à 1 an et à plus de 5 ans, mais elles ont davantage de liberté pour fixer leurs taux d'intérêt sur les autres échéances.

Source : Site internet de la Banque populaire de Chine.

La politique monétaire a soutenu la reprise après l'épidémie de COVID-19, puis, parallèlement au rebond de l'activité dans la sphère réelle de l'économie, son orientation est devenue plus neutre. Cette normalisation était nécessaire pour ne pas stimuler davantage un marché immobilier où une bulle de prix était déjà en train de se former. Plus récemment, sur fond de vents économiques contraires, la politique monétaire a de nouveau pris une orientation expansionniste. Le taux d'intérêt préférentiel, le taux débiteur de référence, qui était resté inchangé pendant longtemps, a été abaissé il y a peu (Graphique 1.11). Les taux débiteurs des banques ont diminué, tandis que la part des prêts assortis d'un taux d'intérêt inférieur ou égal au taux de référence a augmenté. Les mesures de politique monétaire prises pour relancer l'économie ont notamment consisté à abaisser les coefficients de réserves obligatoires, à réduire les intérêts payés sur les réserves excédentaires, et à abaisser le taux d'intérêt préférentiel (plus tôt en 2020) ainsi que les taux de la facilité de crédit à moyen terme et des opérations de marché. Toutes ces mesures ont été efficaces pour inciter les banques à prêter, comme en témoigne la forte croissance du crédit peu après le déclenchement de la crise (Graphique 1.12), qui s'est traduite par une envolée de la dette des entreprises. Tandis que la croissance commençait à s'essouffler au second semestre de 2021, deux réductions générales des coefficients de réserves obligatoires ont eu lieu (en juillet et décembre) et le taux de la facilité de rétrocession de prêts destinés aux petites entreprises et à l'agriculture a été abaissé. En outre, un nouveau cycle de baisses de taux d'intérêt semble commencer : après avoir réduit le taux débiteur de référence à un an de 5 points de base en décembre 2021, les autorités monétaires l'ont abaissé de 10 points de base supplémentaires un mois plus tard, et le taux débiteur de référence à cinq ans de 5 points de base, pour les ramener respectivement à 3.7 % et 4.6 %.

La politique monétaire devrait rester accommodante en fournissant des liquidités suffisantes. Tant que l'inflation restera faible et la croissance modérée, les taux directeurs n'ont pas lieu d'être relevés. Dès lors que la croissance économique sera plus robuste et si un resserrement des politiques s'avère nécessaire, il conviendra de veiller à ce que l'accès au financement des entreprises privées et de petite taille soit garanti pour leurs projets viables. L'augmentation du ratio de tolérance pour les agents de crédit en ce qui concerne les prêts non performants contribue à accroître le niveau d'appétence au risque. Pour remédier au manque d'informations fiables sur leurs performances, il faudrait rendre transparentes les obligations de publication et de communication d'informations imposées aux entreprises, ainsi que cela avait été recommandé dans les précédentes *Études économiques*, afin d'améliorer la transparence des micro, petites et moyennes entreprises et leur accès aux circuits de crédit officiels.

Graphique 1.11. La diminution du taux débiteur de référence fait baisser les taux des crédits

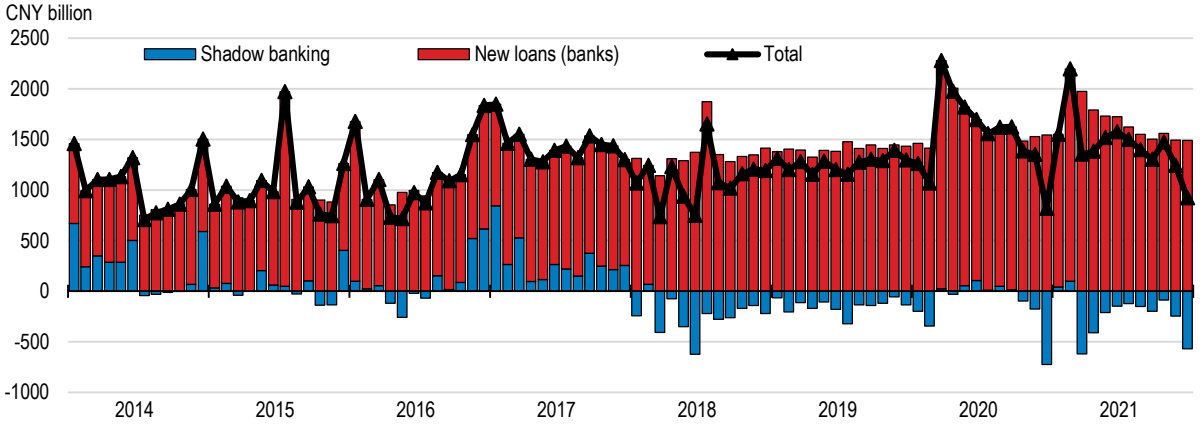


Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/hvz3p0

Graphique 1.12. L'expansion du crédit a soutenu l'économie durant l'épidémie de COVID-19

Nouveaux flux de crédit (par rapport à l'année précédente)



Note : Les activités bancaires parallèles recouvrent les prêts de sociétés fiduciaires, les prêts pour compte de tiers et les acceptations bancaires.
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/pwx1lg

Certaines mesures visent à stimuler le crédit aux petites entreprises et le poids de l'inclusion financière dans les évaluations réglementaires a été renforcé. La banque centrale a également lancé un programme d'achat de crédits admissibles auprès des petites banques et a créé une structure ad hoc de prêt aux petites entreprises. Les deux instruments que sont l'extension du remboursement des prêts inclusifs pour les micro et petites entreprises et le plan de soutien adopté pour permettre à ces entreprises de bénéficier de prêts non garantis inclusifs ont été reconduits jusqu'à la fin de mars 2021. Les moratoires sur les dettes n'en ont pas pour autant été automatiquement prolongés, cet allongement devant être négocié entre le prêteur et l'emprunteur.

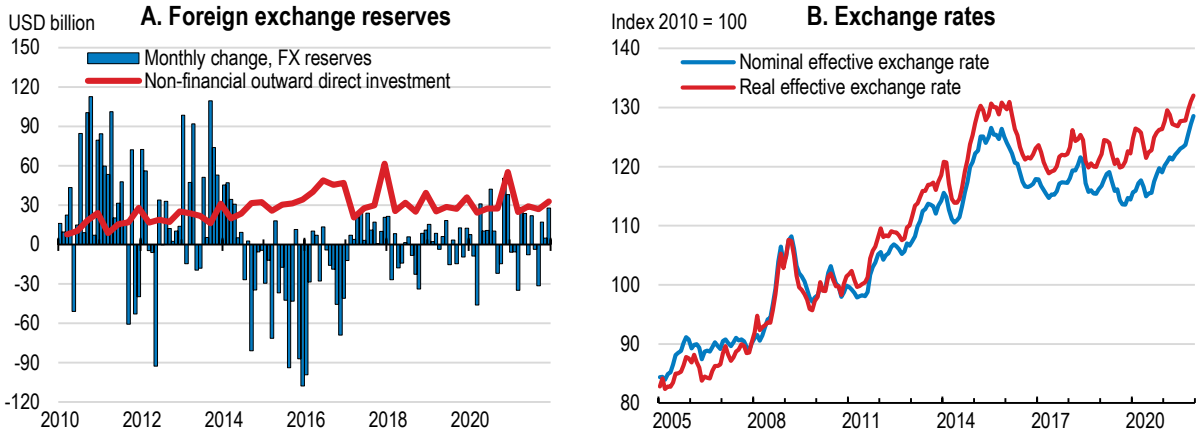
Le sauvetage des entreprises confrontées à des problèmes de liquidité a fait l'objet d'une attention prioritaire, avec notamment le lancement d'« obligations de crise » bénéficiant d'une procédure d'approbation accélérée et d'un programme de rétrocession de prêts par l'intermédiaire de la Banque de développement de Chine et de banques commerciales. Les entreprises touchées par la crise ont accès à des prêts aidés assortis d'un taux d'intérêt maximal de 1.6 %. Ces prêts à faible taux d'intérêt aideront sans aucun doute à refinancer les prêts existants et à financer les besoins potentiels en fonds de roulement

et en investissements. Néanmoins, de nombreuses PME n'ont pas accès aux prêts bancaires formels, même si la part de l'ensemble des prêts qu'elles représentent a récemment augmenté. Elles empruntent auprès d'acteurs non bancaires ou du système financier informel. En août 2020, la Cour suprême a annoncé que le plafond légal applicable aux taux des prêts informels (en vertu du droit civil) serait abaissé à quatre fois le taux d'intérêt préférentiel. Un seuil beaucoup plus bas que dans l'ancien système à double plafond de 24 % et 36 % (où les prêts portant un taux d'intérêt de 36 % étaient reconnus comme légaux, mais où en cas de problème de remboursement, le taux applicable redescendait à 24 %), et guère beaucoup plus élevé que le taux d'intérêt informel moyen pondéré à Wenzhou, la capitale de la finance informelle, au moment de l'annonce. Cet abaissement du plafond risque de couper des sources de financement aux entreprises à risque et à rendement élevés, et il conviendrait par conséquent qu'il soit relevé.

Même si le plafond ne s'applique pas aux établissements financiers formels, étant donné que les agents de crédit sont responsables à vie des prêts qu'ils approuvent et que le ratio de prêts non performants (PNP) compte au rang de leurs indicateurs d'évaluation, les emprunteurs très risqués sont susceptibles par ailleurs de se voir refoulés par les banques, notamment en raison de l'absence de garanties et d'antécédents de remboursement crédibles. Pour surmonter cet obstacle, une réglementation récente vise à promouvoir le crédit fondé sur les droits de propriété intellectuelle, qui a vu le jour il y a quelques années maintenant, mais qui n'est pas encore accessible dans tout le pays. Certaines autorités locales apportent des garanties pour les prêts fondés sur la propriété intellectuelle, tandis que d'autres, comme celles du Guangdong, du Shanxi, du Sichuan et du Liaoning, ont créé un fonds de compensation des risques pour partager le risque avec le prêteur. Étant donné la nature extrêmement technique des droits de propriété intellectuelle, les banques qui ne disposent pas d'experts en interne s'en remettent à des évaluateurs tiers. Il conviendrait que le crédit fondé sur les droits de propriété intellectuelle soit rendu accessible dans tout le pays afin de faciliter l'accès au financement en particulier pour les entreprises innovantes du secteur des services, qui sont moins susceptibles de présenter des garanties. Il est par ailleurs souhaitable qu'une assistance technique soit fournie aux évaluateurs et que ceux-ci soient formés.

Le taux de change est resté relativement stable au cours des deux dernières années, en fluctuant dans les deux sens initialement et davantage à la hausse ces derniers temps (Graphique 1.13). Le facteur contracyclique (fixé par les banques), introduit à l'origine pour signaler la préférence à l'égard de l'évolution du taux de change, a été progressivement abandonné fin octobre 2020, les pressions à la baisse exercées sur le yuan ayant cessé. Plus récemment, compte tenu de l'ampleur de l'excédent des paiements courants et des entrées de capitaux sur le marché obligataire, les tensions à la hausse sur le yuan se sont accentuées. Pour limiter son appréciation, la banque centrale a relevé le coefficient de réserves obligatoires applicable aux dépôts étrangers à deux reprises en 2021, chaque fois de 2 points de pourcentage, si bien qu'il s'établissait à 9 % à la fin de 2021. Ces mesures sont également révélatrices de la tolérance de la banque centrale à l'égard de l'appréciation du yuan. Le taux de change est de plus en plus déterminé par le marché : l'assouplissement des règles concernant les réserves obligatoires pour la vente de yuans *via* des dérivés de change a été une autre étape du processus. Une plus grande détermination du taux de change par le marché ouvrira la voie à une plus grande libéralisation des mouvements de capitaux dans la mesure où le taux de change peut servir d'amortisseur pour absorber les chocs. Les flux de capitaux et les réserves de change sont restés stables.

Graphique 1.13. Les flux de capitaux et le taux de change sont restés stables



Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/qzthln

L'introduction de la monnaie numérique, pour le moment à titre expérimental, dans des villes telles que Chengdu, Shenzhen et Suzhou, constitue une innovation. Même si le passage de l'argent liquide à la monnaie électronique impliquera de renoncer aux recettes de seigneuriage (intérêts payés par les banques pour pouvoir accéder à la monnaie de banque centrale), il présente l'avantage de permettre de suivre les transactions en temps réel (Demmou et Sagot, 2021[4]). Cela contribuera à la lutte contre le blanchiment d'argent, la corruption et la fraude fiscale, mais soulèvera des problèmes de confidentialité. Dans un deuxième temps, la monnaie numérique pourrait également être utilisée dans le cadre de transactions transfrontalières, et ces possibilités font l'objet de discussions avec les banques centrales en Thaïlande et aux Émirats arabes unis. Cette utilisation dans un cadre transfrontalier permettrait également d'accélérer l'internationalisation du yuan.

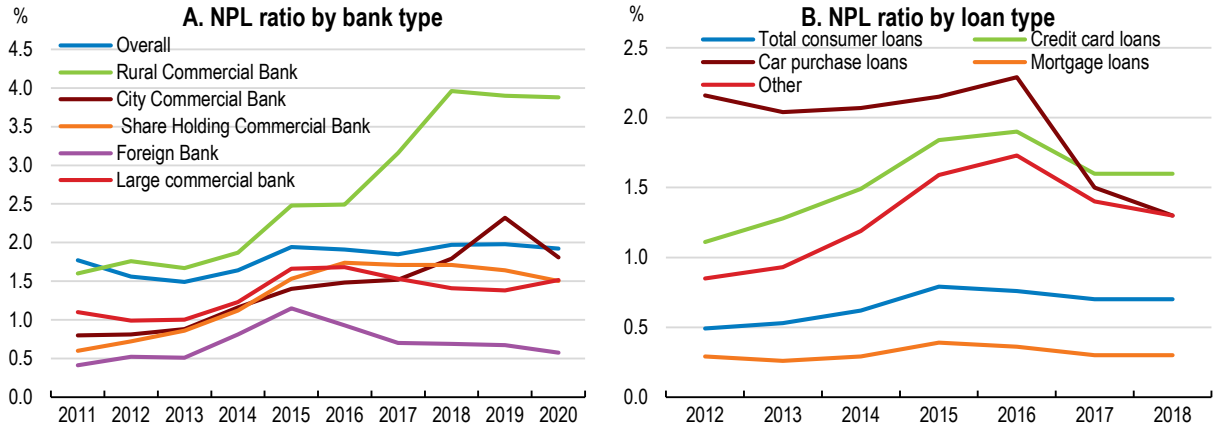
La stabilité financière a été renforcée, même si des risques demeurent

La stabilité financière a constitué un objectif majeur au cours des dernières années. Suite au krach boursier de 2015, éviter les risques systémiques est devenu une préoccupation des organismes de réglementation, ce qui a conduit à la création en 2017 du Comité pour la stabilité et le développement financiers, dont le rôle consiste entre autres à assurer la coordination entre les organismes de réglementation. Les risques systémiques peuvent avoir différentes origines : (I) les petites banques qui dépendent en grande partie du marché interbancaire continuent à faire faillite, comme le montrent les exemples récents, (ii) les défaillances se multiplient dans le système bancaire parallèle, (iii) les structures de financement des collectivités locales sont plus nombreuses à ne pas rembourser leurs dettes, et un plus grand nombre d'entreprises, en particulier des entreprises d'État au niveau local, sont défaillantes, (iv) les ménages dont la charge du service de la dette est excessive sont en défaut de paiement et (v) l'on observe des défaillances des mécanismes de financement fondés sur internet. Compte tenu du degré élevé d'interconnexion au sein du système financier entre les différentes banques et avec les établissements financiers non bancaires, ainsi qu'entre les structures de financement et les marchés obligataires et les établissements non bancaires, les risques de contagion sont importants. Une collaboration plus étroite entre les organismes publics concernés est donc de mise pour neutraliser les risques systémiques. Néanmoins, les autorités sont convaincues qu'il existe des mécanismes régulateurs suffisants pour prévenir les risques systémiques.

La réduction de l'endettement dans le secteur bancaire s'est poursuivie, grâce à la maîtrise du système bancaire parallèle et des investissements hors bilan entre 2016 et 2018. Les petites banques reposent toujours en grande partie sur le marché interbancaire pour le financement, la collecte de fonds via des

certificats de dépôt négociables et l'investissement dans des projets à haut risque et à haut rendement. À la mi-2019, la défaillance de la Baoshang Bank (un petit organisme prêteur basé dans la province de Mongolie intérieure) a ébranlé les marchés. Plus important encore, le renflouement partiel uniquement (qui, tout en garantissant entièrement les petits dépôts des particuliers, ne garantit le principe des dépôts interbancaires auprès de la banque qu'à hauteur de 50 millions de CNY maximum et une moyenne de 90 % pour les droits des créditeurs de plus de 50 millions de CNY) effectué par les autorités publiques suite à la prise de contrôle de la banque a renforcé la tarification du risque. Hengfeng et Jinzhou, les deux autres banques défaillantes, ont reçu une injection de capitaux de leurs propriétaires publics locaux et ont été réorganisées. Les petites banques, qui sont plus de 4 000 dans le pays, ont été durement touchées par la crise liée au COVID-19, car leurs activités ont tendance à être davantage limitées à des régions et secteurs particuliers. Ces banques présentaient des ratios de prêts non performants (PNP) plus élevés que la moyenne avant la pandémie, même si le ratio global de PNP, qui s'établit à 2 %, est resté modéré (Graphique 1.14). Pour soutenir les petits prêteurs, les administrations locales ont émis des obligations spéciales afin de leur permettre de reconstituer leurs fonds propres, et les autorités de surveillance ont baissé leur coefficient de réserves obligatoires et leur taux de couverture par provisionnement des pertes sur prêts (de 20 points de pourcentage). Selon les scores attribués en 2019 à plus de 4 400 établissements financiers (notamment l'ensemble des banques commerciales et les quatre types d'établissements financiers non bancaires, à savoir les conglomérats financiers, les sociétés de crédit-bail, les sociétés de financement de véhicules et les sociétés de crédit à la consommation) par la Banque populaire de Chine, plus de 12 % ont été classées à haut risque, la plupart étant des institutions rurales de petite et moyenne taille. Fin 2020, une vague de fusions a déferlé sur le pays, dont l'objectif était de réunir en une seule entité au moins deux établissements de petite taille, la plupart du temps des banques commerciales rurales. Les effets de contagion potentiels des faillites des petites banques justifient l'adoption d'une approche plus globale des restructurations bancaires, passant par un suivi et une surveillance plus rigoureux ainsi qu'une réduction de l'appétence pour le risque de ces banques. En outre, pour éliminer progressivement de manière effective les garanties implicites, il faudrait que l'approche adoptée à l'égard des faillites bancaires soit cohérente, ce qui signifie que les créanciers devraient être contraints au moins en partie à assumer la responsabilité de leur prise de risques.

Graphique 1.14. Le ratio global de prêts non performants (PNP) est faible, mais il varie considérablement en fonction du prêteur et du type de prêt

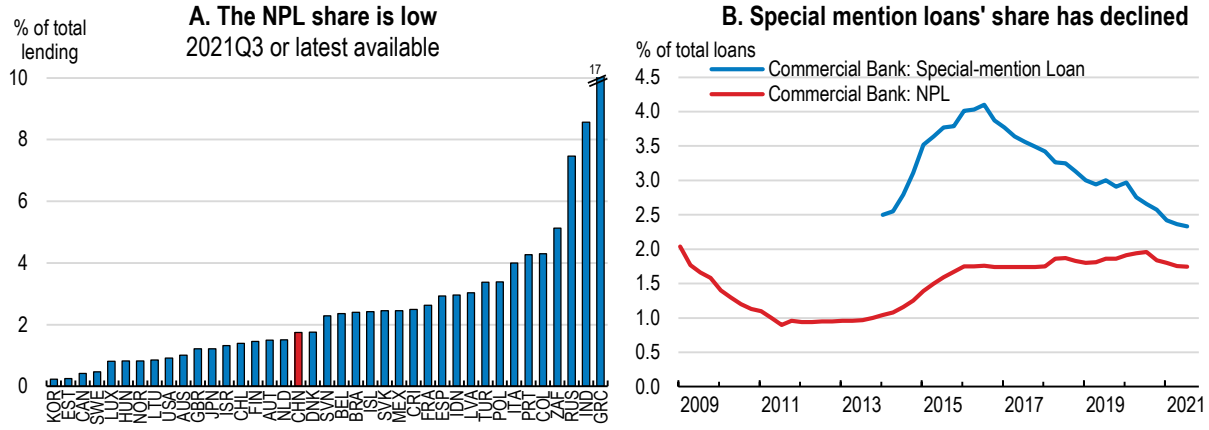


Note : Partie A : la classification des banques commerciales suit la classification officielle de la Chine. Partie B : fait référence uniquement aux prêts à la consommation.
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/j0drvh

Le ratio de PNP des banques chinoises est également modéré en termes de comparaison internationale (Graphique 1.15). Les créances douteuses sont passées en charges et massivement transférées à des sociétés de gestion d'actifs, ce qui les rend moins visibles dans les bilans des banques. Par ailleurs, en raison du moratoire sur les dettes pour les débiteurs durement touchés par la pandémie de COVID-19, les créances douteuses potentielles ne sont pas encore classées comme telles. En temps normal, la catégorie des prêts à surveiller apporte un éclairage sur l'ampleur des futurs PNP, mais tel n'est plus le cas dans la mesure où les prêts dont le remboursement a été différé sont considérés comme performants. En raison des répercussions de la pandémie, la part des créances douteuses risque toutefois d'augmenter à l'avenir. Les tests de résistance du secteur bancaire montrent qu'en cas de scénario de crise grave, un grand nombre de banques de petite et moyenne taille ne répondraient pas aux exigences en matière d'adéquation des fonds propres. Pour se préparer à une envolée des créances douteuses, les banques devraient augmenter leur provisionnement et renforcer leurs fonds propres. En outre, il faudrait que les tests de résistance du système bancaire soient plus transparents.

Graphique 1.15. Les ratios de prêts non performants (PNP) et de prêts à surveiller ne sont pas élevés pour le moment

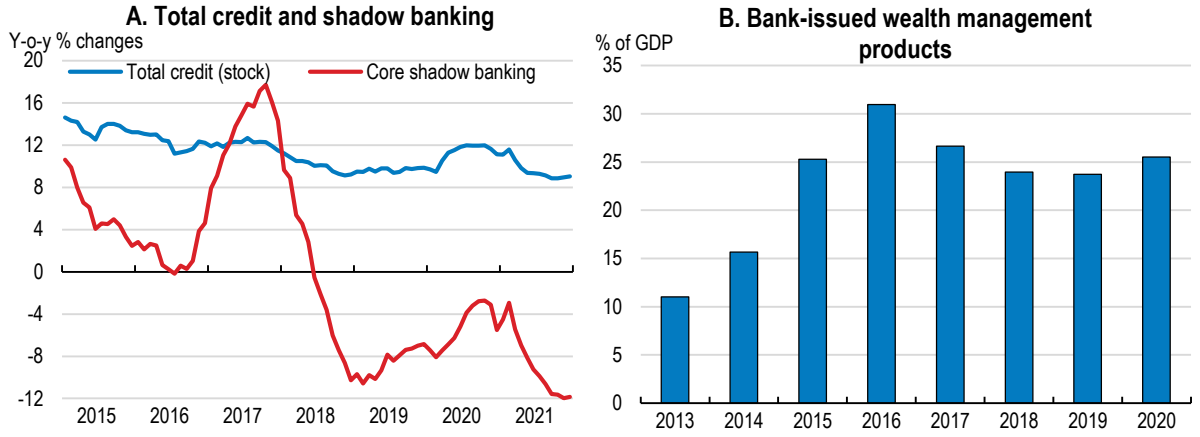


Source : Base de données Refinitiv.

StatLink https://stat.link/b4lv23

Le système bancaire parallèle peut constituer une autre source de risque systémique, même si son expansion a été freinée au cours des dernières années (Graphique 1.16). Les sociétés fiduciaires (qui sont au nombre de 68, mais qui ont quasiment toutes connu des défaillances) se trouvent dans une situation périlleuse. Elles vendent à des banques et des investisseurs fortunés des produits à haut rendement adossés à des prêts. Ces prêts ayant été accordés à des emprunteurs à haut risque tels que des structures de financement des collectivités locales, des promoteurs immobiliers ou des petites et moyennes entreprises (PME), le ralentissement lié au COVID-19 a placé nombre de ces emprunteurs dans l'impossibilité d'honorer leurs obligations de remboursement, ce qui s'est traduit par des défauts sur les produits fiduciaires correspondants. Le nombre de défaillances observées en 2020, qui s'est établi à 310 (Source : Diyi Caijing), a été par conséquent considérablement plus élevé qu'en 2019, où il était de 118. C'est notamment parce que suite aux 377 dépôts de bilan de promoteurs immobiliers (qui sont des clients importants des sociétés fiduciaires) enregistrés en 2019, l'année suivante, ce nombre s'est élevé à 408 (Source : Zhongfangwang). Pour renforcer le secteur fiduciaire, début 2020, le montant d'actifs minimum de 1 milliard USD exigé pour les investisseurs étrangers dans ce secteur a été revu à la hausse. Une meilleure divulgation des risques liés aux produits fiduciaires et des amendes plus dissuasives en cas de promesses excessives de rendement contribueraient à réduire le risque systémique. Certaines sociétés fiduciaires (13 à la fin de l'année 2019) sont détenues par des banques, lesquelles pourraient être directement impactées par les défaillances dans le secteur.

Graphique 1.16. L'expansion du système bancaire parallèle est freinée

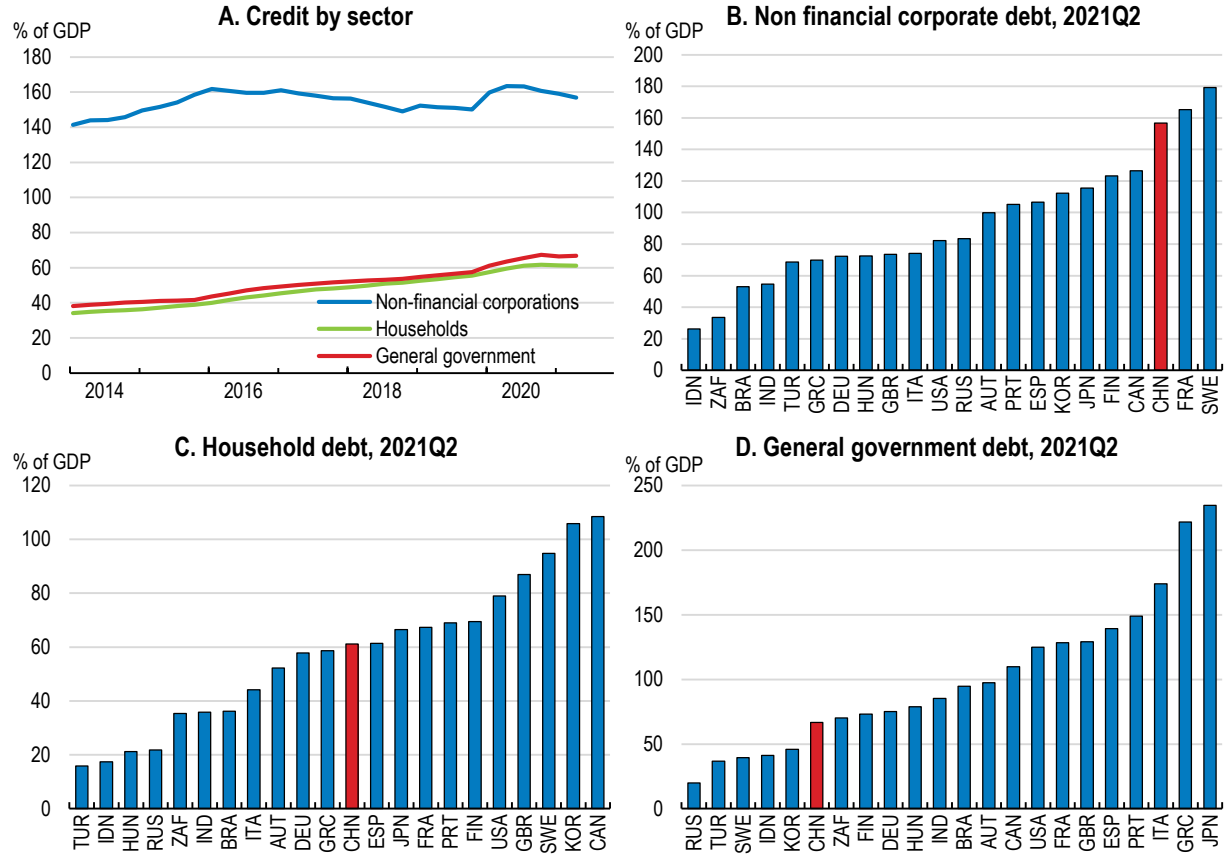


Note : Dans la partie A du graphique, le crédit total correspond aux concours financiers totaux à l'économie diminués des émissions d'actions.
Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/oln3xm

Le niveau de la dette globale est élevé et sa principale composante est la dette des entreprises, qui est plus volumineuse que dans la plupart des autres grandes économies (Graphique 1.17). Dans d'autres pays, les dettes d'entreprise accumulées par les structures de financement des collectivités locales pour financer des projets d'urbanisme seraient considérées comme des dettes publiques. La part de ces dettes est inconnue, mais l'ampleur de l'encours de la dette émise par les structures de financement des collectivités locales (environ 60 % du PIB fin 2019) est une indication de son importance potentielle. Ce graphique repose uniquement sur les titres de créance, et ne recouvre donc que 2 600 structures de financement environ, sur les plus de 10 000 qui existent. Il est peu probable que toutes ces dettes doivent être assumées par l'État dans le cas où les structures de financement ne pourraient pas en assurer le service (compte tenu du fait que toutes les dettes ne sont pas liées au financement de projets d'urbanisme), même s'il est possible que d'autres types de dettes (emprunts bancaires, etc.), liées au financement de projets d'infrastructure publique par une de ces structures de financement, doivent l'être. La dette globale officielle des entreprises d'État, qui s'établit à plus de 150 % du PIB, est très élevée et, outre la dette des structures de financement des collectivités locales évoquée ci-dessus, elle inclut également la dette émise par les entreprises d'État non financières ordinaires ainsi que les prêts bancaires et autres dettes non liées aux obligations émises par les structures de financement des collectivités locales. Comme indiqué dans le chapitre de la présente *Étude* consacré à l'amélioration du cadre réglementaire, les entreprises d'État du secteur des services sont les principaux débiteurs.

Graphique 1.17. La dette des entreprises a cessé d'augmenter



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

StatLink https://stat.link/g8m9ch

Les entreprises d'État et autres entités publiques bénéficient de garanties implicites de l'État, qu'il faudrait progressivement supprimer en laissant ces sociétés faire faillite, afin d'améliorer la tarification du risque. En outre, ainsi que le soulignait l'*Étude économique* de la Chine de 2017, il faudrait rendre plus efficace le cadre régissant l'insolvabilité des entreprises, notamment en empêchant les créanciers de bloquer les procédures, en réduisant l'incertitude et en indemnisant les personnes licenciées conformément au droit en vigueur. Les lacunes du marché de la notation financière, qui se traduisent notamment par des notes de crédit trop élevées et des systèmes d'alerte déficients, nuisent au bon développement du marché obligataire Le 28 mars 2021, la Banque populaire de Chine a publié un projet de décision en faveur de l'élaboration de notes de crédit solides et de haute qualité sur le marché obligataire, et proposé que les agences de notation soient tenues de rendre des comptes en tant que tiers indépendants. À la fin du mois d'avril 2021, les bourses de valeurs ont publié des règles visant à limiter l'accès des émetteurs à haut risque au marché des obligations d'entreprises. Les structures de financement des collectivités locales, en particulier celles qui font l'objet de notes de crédit médiocres, auront des difficultés à émettre des obligations d'entreprises à d'autres fins que le financement du service de leur dette existante.

Le secteur immobilier est une source particulière de risque, étant donné que la crise liée au COVID-19 a entraîné une vive augmentation des défaillances et des dépôts de bilan dans ce secteur dès le début de l'année 2020, suivie en 2021 des défaillances de certains des principaux acteurs du marché, qui ont ébranlé celui-ci. Le secteur est lourdement endetté et dépend à la fois du système bancaire classique et du système bancaire parallèle, tout en étant tributaire de créanciers nationaux et étrangers. Au cours du premier semestre 2020, 27 % des produits fiduciaires ont été investis dans l'immobilier, contre 40 % un an avant, ce qui montre une augmentation de l'aversion au risque. Au cours des trois premiers trimestres

de 2020, plus d'un tiers de la dette du secteur immobilier a été émise sur les marchés étrangers, ce qui va de pair avec un risque de change pour les émetteurs non couverts. En août 2020, dans le but de réduire le risque systémique, la banque centrale et le ministère du Logement et du Développement rural et urbain ont adopté des règles concernant le suivi et le financement des principales sociétés immobilières. En raison du resserrement des sources de financement et de l'augmentation des coûts, les sociétés immobilières sont passées au financement sur fonds propres. Nonobstant le fort désendettement des promoteurs immobiliers, notamment via des ventes et des remises agressives, cela n'a pas semblé suffisant pour freiner les emprunts de ces promoteurs.

Fin 2020, la Commission chinoise de réglementation des banques et des assurances et la Banque populaire de Chine ont plafonné les prêts des banques au secteur immobilier. Depuis le 1er janvier 2021, les prêts au secteur immobilier sont plafonnés à 40 % du total des prêts pour les plus grandes banques d'État, et les crédits hypothécaires des banques ne doivent pas dépasser 32.5 % de leur encours de crédit. Concernant les petites banques, les mêmes ratios sont plafonnés à des taux plus bas, par exemple pour les banques de village et de canton, respectivement à 12.5 % et 7.5 %. Début janvier 2021, une autre réglementation a été mise en place pour durcir les ratios macroprudentiels liés aux emprunts à l'étranger, rendant ainsi plus difficile la levée de fonds à l'étranger. Il s'agit d'un revirement par rapport à l'assouplissement opéré en mars 2020, dont l'objectif était de faciliter l'accès aux fonds étrangers pour les sociétés se remettant de la crise. Cette mesure n'est pas limitée au secteur de l'immobilier, mais les sociétés immobilières seront plus impactées car elles dépendent davantage des financements étrangers. Au second semestre de 2021, des incidents de crédit liés au marché immobilier ont entraîné un durcissement des conditions d'emprunt, une diminution des ventes et un recul de l'investissement dans le secteur. La proportion de biens non vendus ayant atteint son plus haut niveau depuis treize ans, de nombreuses villes ont pris des mesures de relance, comme l'octroi aux primo-accédants à la propriété de subventions forfaitaires ou au mètre carré, l'instauration de réductions d'impôts, ou l'assouplissement des critères d'admissibilité des dossiers d'acquéreurs de logement. Une résolution ordonnée des défauts sur obligations contribuera à affiner la tarification des risques et à résorber les capacités excédentaires dans le secteur. Une question essentielle reste de savoir comment empêcher que les emprunts destinés à d'autres fins ne soient canalisés vers le financement hypothécaire, comme ce fut le cas récemment.

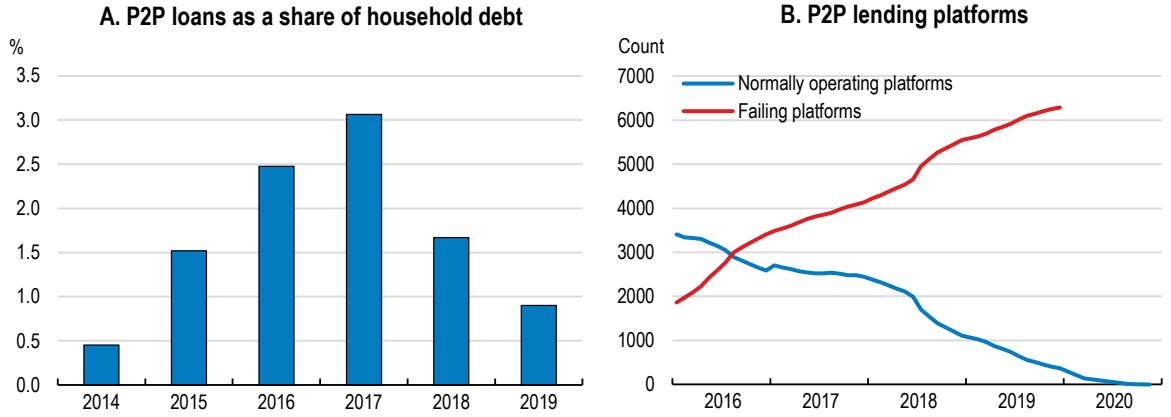
La dette des ménages n'est pas très élevée en proportion du PIB (Graphique 1.17, ci-avant), mais elle a augmenté rapidement au cours de la dernière décennie et elle est fortement concentrée, ce qui représente un risque systémique potentiel. L'étude menée par la Banque populaire sur la situation financière des ménages montre qu'en octobre 2019, plus d'un tiers (34.7 %) de la dette des ménages était dû par les 12.8 % de ménages dont le ratio paiement de la dette-revenu était supérieur à 40 %. Ce ratio moyen est inférieur au plafond officiel de 50 % (d'après le guide de 2004 destiné aux banques commerciales publié par la Commission chinoise de réglementation des banques et des assurances), mais il est supérieur aux plafonds en vigueur dans certains pays de l'OCDE, même pour les ménages à haut revenu. En outre, près de 3 % des ménages non seulement dépassent leurs moyens (c'est-à-dire qu'ils dépensent plus de 40 % de leurs revenus) pour rembourser leurs prêts, mais appartiennent également au quintile le plus bas de la distribution des revenus. Par ailleurs, près de 13 % des dettes des ménages sont le fait des 4.5 % de ménages qui affectent plus de 60 % de leurs revenus au remboursement de leurs dettes, et 1.3 % des ménages consacrent non seulement plus de 60 % de leurs revenus au service de leur dette, mais appartiennent en outre au quintile de revenu le plus bas. Ces 1.3 % de ménages avec un degré d'endettement excessif et des revenus faibles sont particulièrement vulnérables à la perte totale ou partielle de revenus ou au licenciement.

Si les défauts de remboursement sont en règle générale moins probables pour les prêts à la consommation que pour les crédits aux entreprises, dans la première catégorie, les prêts hypothécaires sont les plus sûrs et les encours de cartes de crédit les moins sûrs pour les banques (Graphique 1.14, ci-avant). La crise liée au COVID-19, qui a touché les personnes les plus pauvres de façon disproportionnée, a probablement contribué à creuser encore la dette de certains ménages déjà endettés. Il faudrait abaisser le plafond relatif

au ratio remboursement-revenu, afin d'éviter une prise de risques excessifs. Dans les pays de l'OCDE, qui appliquent un plafond au ratio service de la dette/revenu, il se situe généralement autour de 40 %. Il arrive parfois que le plafond légal, quand il existe, varie en fonction des caractéristiques du prêt hypothécaire (par exemple, taux d'intérêt fixe ou variable, maturité, devise, etc.) et du niveau de revenus de l'emprunteur. Dans certains pays, comme la France, il n'existe pas de plafond légal, mais les banques imposent un plafond général de 33 %, qui peut être un peu plus élevé pour les personnes à haut revenu.

L'innovation financière peut permettre d'optimiser l'efficacité, mais elle peut également potentiellement constituer une source de risque systémique si la réglementation est à la traîne et si les règles du jeu ne sont pas équitables. Le paysage du secteur financier chinois évolue rapidement, sous l'impulsion des technologies numériques et de l'intelligence artificielle (IA). La réglementation est en passe de rattraper cette évolution, et un plan triennal a été prévu en 2019 afin d'établir le cadre des services de banque numérique. Depuis 2014, la Chine a autorisé quatre banques exerçant leur activité uniquement en ligne. En novembre 2020, la banque centrale a demandé aux autorités publiques de mieux encadrer le financement du secteur technologique. Un certain nombre de règles publiées depuis l'été 2020 visent à contenir les risques potentiels liés à la finance numérique et aux microcrédits. Les établissements de microcrédit en ligne doivent désormais financer au moins 30 % de chaque prêt conjointement avec les banques. Le crédit entre pairs, une activité autrefois florissante, voit son expansion freinée (Graphique 1.18). Le fait de soumettre les prêteurs aux mêmes normes réglementaires que leurs concurrents et de renforcer l'éducation financière pourrait contribuer à réduire les risques. Par ailleurs, les personnes sans capacités de remboursement, comme les étudiants, ne doivent pas être autorisées à contracter des prêts à la consommation.

Graphique 1.18. L'expansion du crédit entre pairs est freinée



Note : La partie A du graphique se rapporte à l'encours de prêts entre pairs à la fin de chaque année. Dans la partie B, les plateformes qui ont évolué vers une autre activité sont incluses dans la catégorie des plateformes défaillantes.
Source : Online Lending House, à l'adresse www.wdzj.com.

StatLink https://stat.link/lmb8i5

La Chine devient de plus en plus un investisseur et un créancier mondial. Son stock d'investissement sortant a dépassé celui du Japon, tant globalement que dans le secteur manufacturier. Les données relatives aux crédits accordés à des non-résidents sont difficiles à obtenir, mais les projets d'infrastructure suscitent des inquiétudes quant à la charge d'endettement des pays destinataires, ainsi qu'en ce qui concerne les pertes potentielles pour les créanciers chinois en cas de défaillance. Les projets d'infrastructure devraient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages approfondie, et l'endettement du pays destinataire devrait être pris en compte. Il faudrait réaliser régulièrement des audits des filiales étrangères d'entreprises d'État, afin d'éviter les investissements non viables et la perte d'actifs publics.

Tableau 1.3. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les politiques monétaire et financière

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2019
Éviter d'accorder des crédits aux entreprises d'État et aux collectivités locales dans le cadre de la relance budgétaire.	Du fait des mesures de relance liées au COVID-19, l'endettement des entreprises d'État et des collectivités locales s'est accru.
Étudier les mesures à prendre pour assurer une plus grande flexibilité du taux de change, en commençant par rendre transparent son mécanisme de formation.	Le marché des changes chinois (CFETS, *China Foreign Exchange Trade System*) a annoncé en octobre 2020 que les banques teneuses de marché cessaient progressivement d'utiliser le « facteur contracyclique » dans le cadre du mécanisme de fixation du cours pivot du yuan vis-à-vis du dollar des États-Unis. Le modèle de cotation ajustée renforce la transparence, la comparabilité et l'efficacité des cotations à mi-séance réalisées par ces banques.

La relance budgétaire soutient l'économie

La politique budgétaire a soutenu l'économie, avec un train de mesures équivalent à environ 3-4 % du PIB de 2019, comme annoncé par les autorités. Compte tenu de la diminution de la base d'imposition due aux réformes fiscales de ces dernières années, mais également des exonérations et réductions temporaires et des dépenses d'urgence dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le déficit public a explosé (Tableau 1.4). Des mesures visant à soutenir l'économie avaient déjà été introduites en 2019 au moment où l'économie montrait des signes de ralentissement, et de nouvelles mesures ont été déployées en 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19. La concentration des obligations locales spécialisées a renforcé l'investissement dans les infrastructures, lequel a commencé à légèrement reprendre à la fin de l'année 2019 pour gagner en ampleur vers la mi-2020. Le rebond de la croissance au deuxième trimestre de 2020 a été alimenté par l'investissement, notamment dans les infrastructures. Le recours de plus en plus répandu aux obligations spécialisées pour financer les investissements en infrastructures offre l'occasion de mettre progressivement un terme à l'utilisation des structures de financement des collectivités locales, ce qui contribuerait à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Cette occasion ne doit pas être manquée.

Tableau 1.4. Les recettes budgétaires ont baissé, tandis que les dépenses ont augmenté

Pourcentage du PIB

	2017	2018	2019	2020	2021[1]	2022[1]	2023[1]
Dépenses et recettes							
Recettes totales	33.9	32.4	31.5	29.8	28.3	28.0	27.9
Dépenses totales	37.0	35.5	35.2	36.7	34.7	34.0	33.9
Solde budgétaire							
Solde budgétaire global[2]	-3.1	-3.1	-3.7	-6.9	-6.4	-6.0	-6.1
Solde budgétaire de base[2]	-2.9	-2.6	-2.8	-3.7	-3.1	-3.0	-3.2

1. Prévisions.
2. Le solde budgétaire de base est le solde budgétaire officiel et fait référence uniquement au compte du budget général, tandis que le solde budgétaire global inclut les autres comptes budgétaires.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110.

Les mesures budgétaires liées à la crise provoquée par le COVID-19 ont entraîné une hausse des dépenses, et les éléments de passif éventuel augmentent

Certaines des mesures budgétaires adoptées pour faire face à la pandémie (Encadré 1.3) sont des dépenses budgétaires directes ou des réductions/exonérations d'impôt, tandis que d'autres sont des dépenses quasi-budgétaires, correspondant par exemple aux prêts aidés accordés *via* la Banque de développement de Chine. L'ampleur de certaines des mesures liées au coronavirus est quantifiée, mais ce n'est pas le cas pour d'autres de ces mesures qui sont imprécises, ce qui rend difficile l'évaluation de l'envergure globale de la relance budgétaire. Les dépenses publiques consacrées à la prévention des épidémies et à la lutte contre les maladies ont été renforcées dès le début de février, jusqu'à atteindre trois quarts du budget annuel. Les dépenses de recherche et développement liées aux épidémies ont

également augmenté. Les mesures liées à la crise seront progressivement supprimées, soit en atteignant la fin de la période de grâce, soit en annulant l'aide. Les mesures d'urgence ne devraient être démantelées qu'une fois la reprise économique en bonne voie. Des aides au revenu ciblées sur les ménages modestes et des aides à la création d'emploi constitueraient des mesures efficaces pour accélérer la reprise. Par ailleurs, dans de nombreux domaines tels que la sécurité sociale, la santé et l'éducation, les besoins de dépenses restent importants. En dehors de ces domaines, les dépenses consacrées à certains types d'infrastructures (énergies renouvelables, infrastructures environnementales, systèmes de transport urbains, routes rurales, structures souterraines, etc.) devraient également augmenter. Un plan d'assainissement des finances publiques devrait être annoncé une fois que la reprise économique sera fermement engagée.

Encadré 1.3. Exemples de mesures budgétaires adoptées face à la crise liée au COVID-19

Recettes

Peu après l'émergence du COVID-19, le ministère des Finances a annoncé toute une série de réductions et d'exonérations d'impôts, qui concernent entre autres six types de taxes et deux types de redevances. Les principales mesures incluent notamment les suivantes :

- Les travailleurs médicaux et autres personnes impliquées dans la lutte contre le virus sont exonérés de l'impôt sur le revenu des particuliers dû sur leurs heures supplémentaires rémunérées/avantages sociaux, et les paiements en nature ne sont pas inclus dans leurs salaires.
- Les particuliers et les sociétés qui font des dons par l'intermédiaire d'organismes sociaux ou d'organismes publics opérant à un échelon supérieur à celui des districts peuvent déduire le montant total de leur don de leur base d'imposition.
- Les équipements médicaux et produits pharmaceutiques liés au nouveau coronavirus sont exonérés des droits d'enregistrement, et les compagnies aériennes sont exonérées de la contribution au fonds de développement des compagnies aériennes.
- Les sociétés de transport public, de logistique, de messagerie et de services de base sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.
- À moyen terme, le fait de permettre aux sociétés touchées par la crise de reporter leurs pertes sur 10 ans va entraîner une baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés. La fourniture de biens et services non rémunérés pour la prévention de la crise par le secteur public va réduire encore davantage les recettes fiscales.
- Au niveau infranational, il existe une multitude de mesures de compensation visant à soutenir les sociétés impactées. Une mesure courante largement adoptée est le report du recouvrement des cotisations de sécurité sociale. Des mesures d'exonération temporaires sont également appliquées. Des taux réduits de cotisation en matière de retraite ainsi que de couverture des accidents du travail ont été initialement instaurés jusqu'à la fin de 2020, mais les autorités ont ensuite prorogé l'application de ces taux réduits à deux reprises (jusqu'à la fin d'avril 2022) compte tenu du redressement différé des entreprises durement touchées.

Dépenses

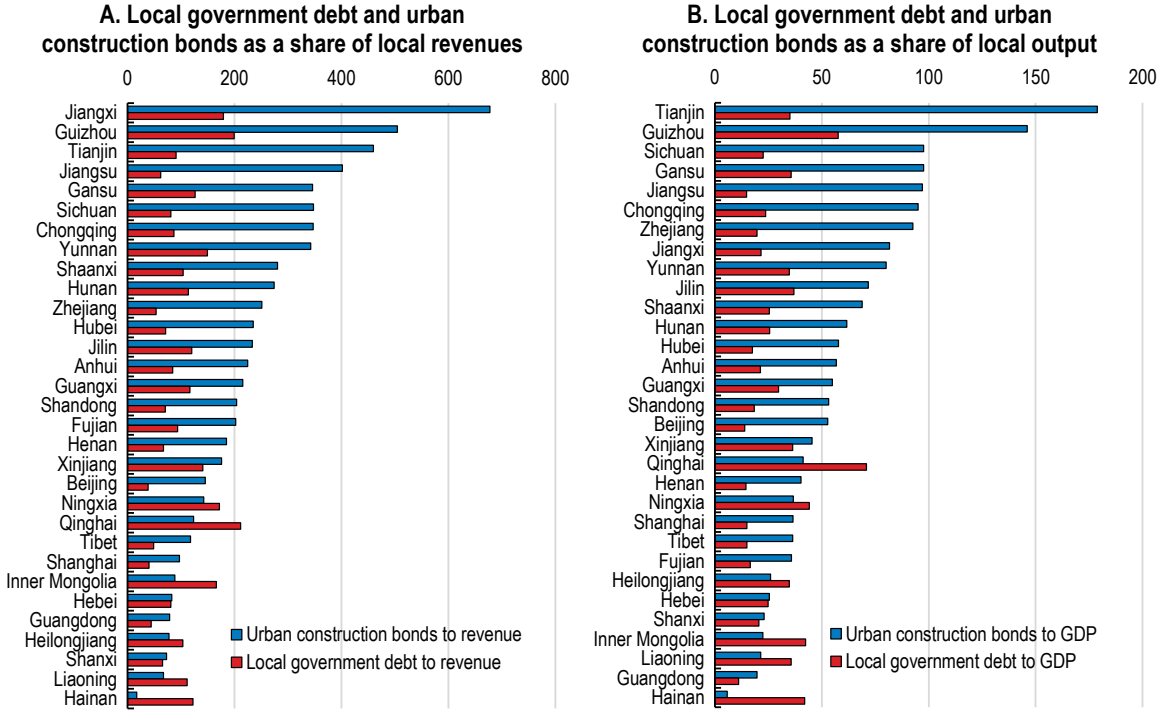
- Taux d'intérêt maximum de 1.6 %, avec la moitié du coût des intérêts subventionné, pour les sociétés participant en première ligne à la lutte contre la crise (producteurs de matériel médical et de biens de première nécessité). À la fin du mois de juin, 7 597 sociétés empruntant 283.4 milliards CNY à un taux d'intérêt moyen de 1.25 % ont bénéficié de ce régime, ce qui a représenté un coût budgétaire de 2.94 milliards CNY.

- D'avril 2020 jusqu'à la fin de l'année, les petits entrepreneurs opérant dans les secteurs du commerce de gros et de détail, de l'hébergement et de la restauration, des taxis, de la distribution et du transport ont pu bénéficier de façon temporaire de prêts aidés d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 000 CNY.
- Deux hôpitaux flambants neufs ont été construits avec 300 millions CNY fournis par la Commission d'État pour le développement et la réforme.
- La concentration en début de période des émissions d'obligations spéciales par les administrations locales avait déjà été décidée en novembre 2019, mais comme contre-mesure face à la crise, le montant autorisé à être concentré en début de période est passé de 1 000 milliards CNY à 1 290 milliards CNY sur le quota de 3 150 milliards CNY pour 2020. Cette mesure a permis de stimuler l'économie sans augmenter la dette publique. Début 2020, son efficacité a toutefois été atténuée par l'incapacité des entreprises de construction à reprendre les travaux en raison de la grave pénurie de masques et d'autres matériels de prévention, ainsi que de la mise en quarantaine systématique de tous les travailleurs migrants par plusieurs autorités locales.
- Les transferts budgétaires horizontaux, c'est-à-dire le soutien financier que se sont apportées entre elles les provinces et les villes sans l'intermédiation de l'administration centrale, ont également connu un grand succès, les régions les plus riches rivalisant pour soutenir les villes dans les provinces durement touchées par la crise.

Note : Au-delà des dispositions nationales évoquées dans cet encadré, les administrations infranationales ont adopté un large éventail de mesures de soutien.
Source : Différents sites internet des administrations publiques et d'agences de presse.

Si l'on exclut les éléments de passif éventuel, la dette publique n'est pas particulièrement élevée (moins de 40 % du PIB), et compte tenu de la vigueur de la croissance et de la faiblesse des taux d'intérêt, elle semble être viable (Encadré 1.4). Dans certaines provinces toutefois, les ratios de la dette à la production locale ou aux recettes locales sont élevés (Graphique 1.19). Comme cela avait été recommandé dans l'*Étude économique* de 2019, il faudrait lier les plafonds d'endettement aux recettes des administrations infranationales, en tenant également compte de l'encours de la dette accumulée. L'avis du Conseil des affaires d'État sur la poursuite de l'amélioration de la gestion budgétaire rendu en avril 2021 lie les plafonds d'endettement aux recettes des administrations infranationales. Par ailleurs, des dettes volumineuses constituent des éléments de passif éventuel pour les pouvoirs publics, en particulier la dette accumulée par les structures de financement des collectivités locales. Les dettes accumulées pour financer les projets d'urbanisme seraient inscrites au budget général dans d'autres pays, mais en Chine, la plupart sont comptabilisées comme des dettes d'entreprises d'État. Il s'agit cependant d'éléments de passif éventuel, car en cas de défaillance d'une structure de financement de collectivité locale, l'État pourrait devoir intervenir, comme cela a été le cas en 2014. Ces dettes sont généralement assorties de garanties implicites de l'État (les garanties explicites étant interdites). Même si le montant des éléments de passif éventuel n'est pas communiqué, l'encours des titres de créance des structures de financement des collectivités locales, qui représente 60 % du PIB, comme cela a été indiqué précédemment, donne un ordre de grandeur. Il est probable que ces dettes ne seront pas toutes reprises par l'État en cas de défaillance, mais d'autres types de dettes, en particulier les prêts bancaires souscrits par ces structures ainsi que par d'autres n'émettant pas de dette (et donc non inclus dans l'estimation de 60 % du PIB) pourraient devoir l'être. Pour atténuer les risques budgétaires résultant de l'envolée de la dette implicite des collectivités locales, la Commission chinoise de réglementation des banques et des assurances a adopté en août 2021 le document 2021/15 (souvent qualifié simplement de « document n° 15 »), qui interdit que des investissements en infrastructures soient engagés au nom des collectivités locales tant qu'ils n'ont pas été budgétés.

Graphique 1.19. La charge de la dette représentée par les émissions d'emprunts infranationales et les obligations de financement de projets d'urbanisme émises par des structures de financement est élevée dans certaines provinces (2019)

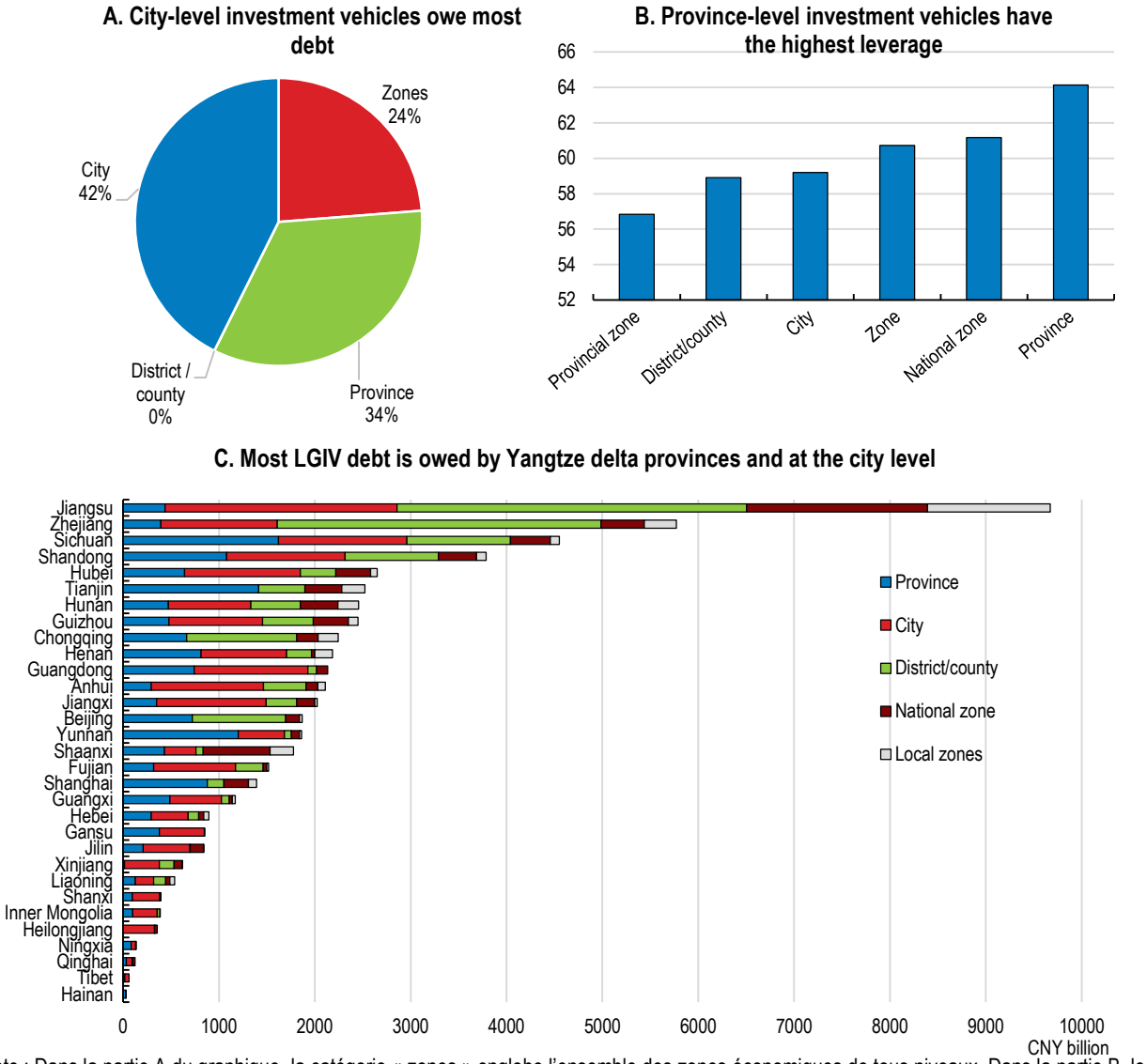


Note : La dette locale (qui recouvre à la fois les obligations générales et spéciales) et les obligations de financement de projets d'urbanisme sont mesurées par leur encours. Les recettes des collectivités locales correspondent aux recettes totales produites à l'échelon local imputées sur les comptes budgétaires suivants : le compte du budget général, le compte des fonds gérés par les administrations publiques, le compte des entreprises d'État et le compte des administrations de sécurité sociale.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les bases de données CEIC et Wind et les rapports d'exécution budgétaires des bureaux locaux des finances.

StatLink https://stat.link/g0hskv

La plupart des dettes émises par les structures de financement des collectivités locales ont été accumulées au niveau des villes ou des préfectures, même si les sociétés contrôlées par des entités au niveau provincial présentent l'endettement le plus élevé (Graphique 1.20). En termes de distribution régionale, ce sont les structures de financement des provinces du delta du fleuve Yangzi, notamment le Jiangsu et le Zhejiang, qui ont accumulé le plus de dettes pour financer leurs efforts d'urbanisation. Dans plusieurs types de zones économiques, les structures de financement ont également été des emprunteurs actifs. Les récentes règles sur l'exécution budgétaire imposent aux services administratifs de communiquer le budget de chacune des unités qui leur sont affiliées, alors que par le passé ces budgets étaient consolidés dans le budget du service administratif considéré, sans informations claires sur les finances de chaque unité. Ces unités affiliées ne devraient pas bénéficier des garanties implicites de l'État et devraient être soumises à des règles du jeu équitables. Après l'adoption du document n° 15 par l'autorité de réglementation des banques et des assurances, le modèle économique des structures de financement des collectivités locales a commencé à changer. D'une part, elles ne réalisent plus des projets d'infrastructure publique sans financement correspondant et, d'autre part, elles s'aventurent de plus en plus dans le domaine de l'aménagement foncier et de la promotion immobilière pour se substituer à des sociétés immobilières en difficulté. Cela va contribuer à circonscrire les risques budgétaires et financiers liés aux emprunts excessifs et se traduira par un modèle économique viable.

Graphique 1.20. Les structures de financement des villes du delta du Yangzi sont les plus endettées (2019)



Note : Dans la partie A du graphique, la catégorie « zones » englobe l'ensemble des zones économiques de tous niveaux. Dans la partie B, le ratio d'endettement est égal à la dette rapportée aux actifs. Dans la partie C, la catégorie des « zones locales » recouvre toutes les zones économiques de niveau infranational.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données du partenariat public-privé (PPP) Zhihu.

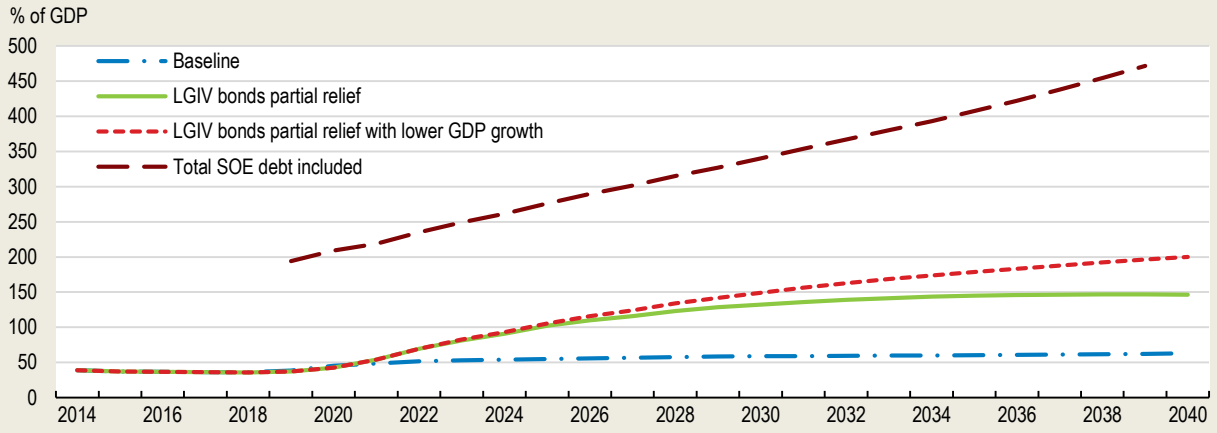
StatLink https://stat.link/pg7jkv

Encadré 1.4. Évaluation de la viabilité de la dette

Le ratio de la dette publique officielle au PIB de la Chine est inférieur à 40 %, ce qui est relativement modeste en termes de comparaison internationale. Même si la pandémie a conduit à une flambée du déficit, les plafonds d'endettement et autres règles budgétaires permettront de le ramener à un niveau viable. La croissance devrait également retrouver sa trajectoire initiale, de sorte que l'augmentation de la dette publique liée à l'épidémie n'aura pas d'impacts négatifs en termes de viabilité. Par ailleurs, grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, au moins à court terme, il sera plus aisé d'assurer le service de la dette. Cependant, le vieillissement démographique rapide et les coûts associés en matière de sécurité sociale, de soins de santé et de prise en charge des personnes âgées constitueront une source de tensions sur les dépenses et, toutes choses égales par ailleurs, creuseront le déficit. Ces besoins de dépenses pourront être satisfaits en augmentant les recettes (qui se situent actuellement à environ 30 % du PIB, un niveau relativement faible en comparaison avec l'international) via des réformes des recettes publiques et de la sécurité sociale (voir ci-après dans le chapitre). Par ailleurs, les pressions sur les dépenses seront atténuées par les gains potentiels d'efficacité non négligeables liés à l'amélioration des pratiques budgétaires de recouvrement.

Dans l'hypothèse d'une décélération progressive du taux de croissance, qui s'établirait à 4 % à l'horizon 2040, d'un déflateur du PIB autour de 3 %, d'une remontée à 4 % des taux d'intérêt 4 % et d'un déficit budgétaire principal se transformant graduellement en un excédent de 1 %, la dette publique semble viable. Dans un autre scénario, on part du principe qu'une partie de la dette émise par les structures de financement des collectivités locales sera reprise par les pouvoirs publics. Seules les émissions d'obligations sont prises en compte ici, car c'est sur ce sujet que les informations sont accessibles au public. La part qui est supposée être transférée aux comptes publics est de deux tiers, comme en 2014, année où cette part de la dette accumulée des structures de financement des collectivités locales a été considérée comme une dette des collectivités locales. Un autre scénario repose sur l'hypothèse, en plus de l'allègement partiel de la dette évoqué ci-dessus, d'une décélération progressive du taux de croissance du PIB, qui s'établirait à 3 % à l'horizon 2040. Bien que ces deux scénarios présupposent une accumulation de la dette beaucoup plus rapide que dans le scénario de référence, même avec ces hypothèses, la dette ne sera pas extraordinairement élevée en 2040 (Graphique 1.21). À titre indicatif, la dette totale des entreprises d'État est représentée dans le graphique en plus de la dette publique officielle. Bien qu'il soit peu probable que les pouvoirs publics doivent prendre en charge l'intégralité de la dette des entreprises d'État, cela montre la limite supérieure de la fourchette dans laquelle s'inscrivent les éléments de passif éventuel. Cela indique également quelle serait l'ampleur de la charge d'endettement supplémentaire que devraient assumer les pouvoirs publics s'ils devaient reprendre une partie seulement de la dette des entreprises d'État. Ces éléments de passif éventuel n'incluent pas les passifs liés aux PPP, les prêts de banques de développement utilisés pour la reconstruction de bidonvilles ni d'autres engagements implicites ou éléments de passif éventuel pour lesquels il n'existe pas de données complètes librement accessibles.

Graphique 1.21. Le renflouement potentiel de structures de financement des collectivités locales (SFCL) ou d'entreprises d'État pourrait écarter la dette d'une trajectoire viable



Note : Le scénario de référence repose sur les hypothèses suivantes : décélération de la croissance du PIB, qui s'établit à 4 % à l'horizon 2040, déflateur du PIB de 3 %, remontée à 4 % des taux d'intérêt sur la dette et transformation du déficit primaire en un excédent de 1 % du PIB. L'allègement partiel de la dette des structures de financement des collectivités locales (SFCL) correspond, selon l'hypothèse retenue, à un transfert aux collectivités locales des deux tiers de cette dette tous les trois ans, celle-ci étant échangée contre de la dette émise par les collectivités locales pour réduire les charges d'intérêts. 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 en 2019, d'après les données du partenariat public-privé (PPP) Zhihu. Le taux d'intérêt appliqué aux obligations émises par l'administration centrale est établi d'après un communiqué de presse du ministère des Finances du 13 juillet 2018, tandis que le taux d'intérêt appliqué aux obligations émises par les collectivités locales repose sur le premier communiqué de presse sur le sujet diffusé sur le site internet du ministère en septembre 2018.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC, les données du partenariat public-privé (PPP) Zhihu et les données du ministère des Finances.

StatLink https://stat.link/rhyk0t

La transparence budgétaire s'améliore

Il est probable que les règlements d'application de la loi de finances, en vigueur depuis le 1er octobre 2020 (Ordonnance n° 729 du Conseil des affaires d'État) vont permettre d'améliorer la transparence budgétaire. Ces règlements clarifient les acteurs, les processus, les contenus, la responsabilité juridique et d'autres paramètres essentiels liés à la budgétisation. Un progrès majeur est qu'en plus des quatre comptes budgétaires, ces règlements exigent des entités publiques qu'elles communiquent les budgets de leurs administrations ; par ailleurs, ces derniers doivent être consolidés avec ceux de leurs filiales. Plus important encore, ces règlements imposent un cadre de gestion budgétaire plus strict aux entités qui ne dépendent que partiellement des fonds budgétaires, en leur faisant obligation de rendre compte en détail des dépenses financées à partir de ces fonds. Ces entités peuvent ouvrir un compte spécial avec l'approbation du ministère des Finances, et la Banque populaire de Chine sera chargée de gérer et de suivre le compte bancaire ouvert auprès d'un établissement financier. Elles devront déclarer leurs dépenses selon deux catégories : dépenses de base et dépenses liées aux projets.

Cependant, les règles d'application laissent des questions sans réponses. Elles n'indiquent pas comment consolider les quatre comptes budgétaires et, dans le cadre du processus de consolidation, comment gérer les interactions. Elles ne précisent pas non plus comment définir exactement les dépenses de base et les dépenses liées aux projets. Elles n'expliquent pas non plus si, et en quoi, la gestion des obligations spéciales du Trésor diffère de celle des obligations des collectivités locales, ces deux types d'obligations étant émises dans le cadre des comptes des fonds gérés par l'État. La gestion des fonds d'ajustement budgétaire est un autre domaine qui nécessiterait une clarification supplémentaire.

Par ailleurs, il pourrait y avoir une plus grande uniformité dans les comptes ainsi que dans les informations communiquées par les différentes agences budgétaires. Par exemple, il est difficile de comparer les dépenses relatives à la lutte contre les maladies et à leur prévention au niveau des administrations

infranationales, étant donné que certaines d'entre elles déclarent uniquement leurs propres dépenses, tandis que d'autres ne déclarent que les dépenses consolidées avec celles des niveaux inférieurs. De plus, le niveau de détails varie considérablement, car certaines administrations ne déclarent que la catégorie de haut niveau des dépenses de santé et de régulation des naissances, d'autres déclarent également les dépenses du niveau suivant en santé publique, mais elles sont peu nombreuses à communiquer les dépenses du niveau suivant concernant la lutte contre les maladies et leur prévention.

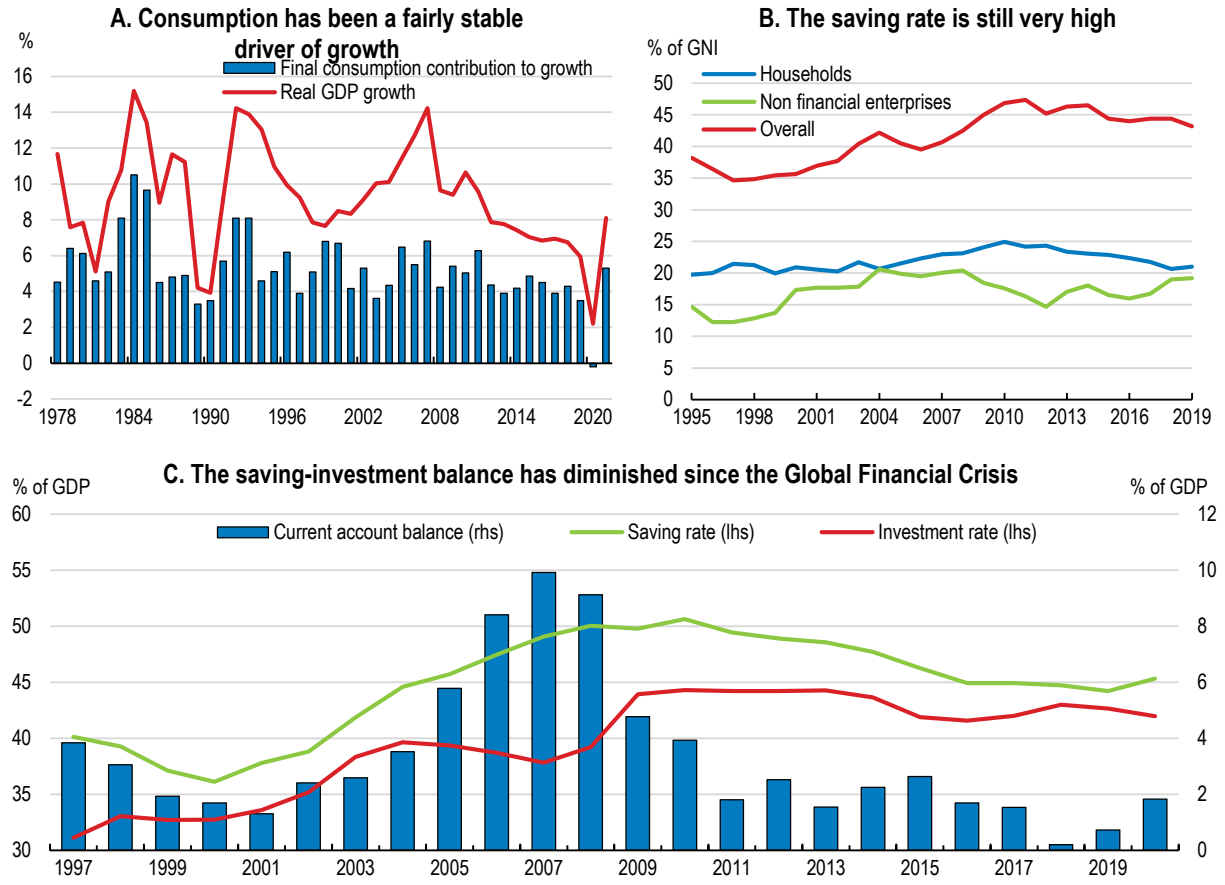
Tableau 1.5. Recommandations antérieures de l'OCDE en matière de réformes budgétaires

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2019
Lier les plafonds d'endettement aux recettes des administrations infranationales.	L'avis du Conseil des affaires d'État sur la poursuite de l'amélioration de la gestion budgétaire rendu en avril 2021 lie les plafonds d'endettement aux recettes des administrations infranationales.
Centraliser le financement de certains postes de dépenses clés comme les dépenses de personnel dans les domaines de l'éducation et de la santé.	Les transferts de l'administration centrale dans le cadre du système de transferts directs augmentent, en particulier en matière d'éducation et de santé.
Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le rendre plus progressif.	Aucune mesure prise.
Mettre en place un impôt périodique sur la propriété immobilière ainsi que des droits de succession.	En mai 2021 ont été examinés des projets pilotes concernant l'impôt sur la propriété immobilière au cours d'une réunion interinstitutionnelle. Aucune mesure prise concernant les droits de succession.
Réduire encore les disparités horizontales en matière de dépenses, par exemple en mettant en place des mécanismes progressifs de répartition des recettes fiscales.	Aucune mesure prise.
Réaliser des analyses coûts-avantages approfondies des grands projets d'infrastructure et améliorer la transparence des investissements publics.	L'avis du Conseil des affaires d'État sur la poursuite de l'amélioration de la gestion budgétaire rendu en avril 2021 promeut les analyses coûts-avantages en ce qui concerne les projets d'investissement.

Garantir une croissance durable et inclusive sur le long terme

Les transitions qui étaient en cours pour rendre la croissance plus durable et inclusive ont marqué une pause du fait de la pandémie de COVID-19. Ces processus comprennent notamment un rééquilibrage de l'investissement vers la consommation et de la fabrication vers les services, ainsi qu'un déplacement des personnes des zones rurales vers les zones urbaines. La transition de la Chine vers un modèle davantage axé sur la consommation a été impulsée par la décélération des investissements plutôt que par une envolée de la consommation. La contribution de la consommation à la croissance a été relativement stable, dans une fourchette de 4 à 6 points de pourcentage au cours des deux dernières décennies (Graphique 1.22). Avant la pandémie, cette contribution était plus proche de l'extrémité inférieure de cette fourchette, et en 2020, elle est devenue inférieure à celle des investissements. La pandémie a encouragé l'épargne de précaution des ménages pour faire face à d'éventuels futurs frais médicaux, ou à titre de protection en cas de perte d'emploi. Cela signifie que le taux d'épargne des ménages, qui était de 45 % en 2019, restera probablement à des niveaux élevés dans un avenir proche.

Graphique 1.22. Le taux d'épargne reste très élevé

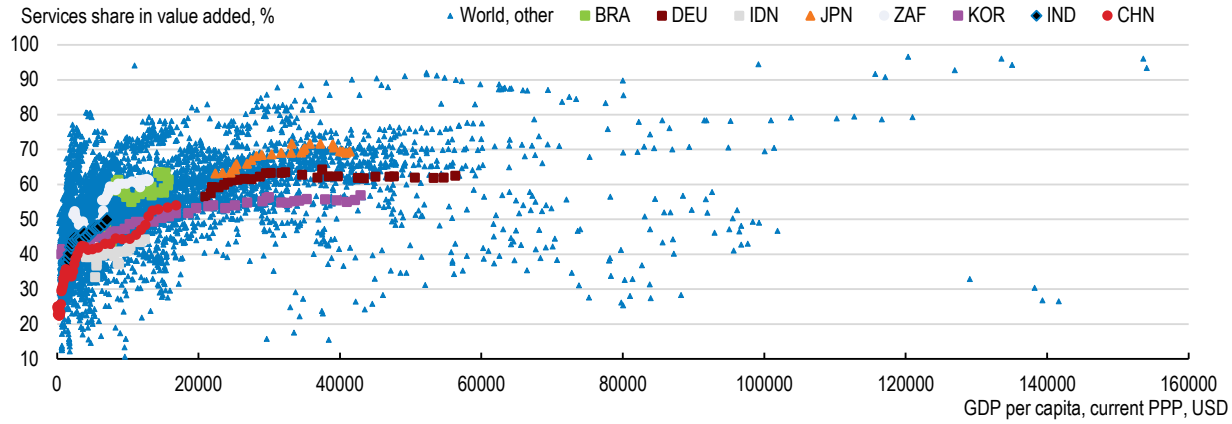


Source : Base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/2srgj9

Le processus de rééquilibrage du secteur manufacturier vers les services avait également marqué une pause, les restrictions de déplacement imposées aux personnes et les règles de distanciation ayant davantage affecté le secteur des services. Parallèlement au redressement de ce secteur, le processus de rééquilibrage devrait se poursuivre. Avant la pandémie, la part des services dans le PIB avait considérablement augmenté, mais elle est encore loin des niveaux observés dans les pays avancés (Graphique 1.23). Même dans les économies industrielles avancées, la part des services est supérieure à 60 %. Le remplacement de la taxe sur le chiffre d'affaires par une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au cours de la dernière décennie a constitué une avancée importante pour que les secteurs de services soient davantage sur un pied d'égalité avec les secteurs manufacturiers. Du fait de ces réformes, les prestataires de services peuvent maintenant également obtenir le remboursement de la TVA acquittée sur leurs intrants, et tous les producteurs peuvent obtenir le remboursement de la TVA payée sur leur consommation intermédiaire de services. Néanmoins, à d'autres égards, les secteurs de services restent soumis à davantage de restrictions. Les monopoles administratifs sont plus courants dans les services, et les règles applicables à l'entrée et à l'exercice d'activités y sont également plus strictes que dans le secteur manufacturier, comme indiqué dans le chapitre suivant consacré à la réglementation des marchés de produits. Pour relancer le processus de rééquilibrage vers les services, il faudrait assouplir ces règles restrictives. Une accélération de la libéralisation des services permettrait d'étayer solidement une croissance durable à long terme.

Graphique 1.23. La part des services augmente à mesure que la Chine s'enrichit



Note : Données se rapportant à tous les pays et à toutes les années connues. S'agissant des pays mis en exergue, les données correspondent aux périodes suivantes : 1970-2019 pour l'Afrique du Sud, la Chine et la Corée ; 1990-2019 pour le Brésil, l'Inde et l'Indonésie ; 1991-2019 pour l'Allemagne ; et 1994-2019 pour le Japon.
Source : Banque mondiale, base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink https://stat.link/j7z6yu

Le déplacement massif de résidents des régions rurales vers les zones urbaines a également marqué une pause, les travailleurs migrants licenciés ayant regagné les campagnes. L'objectif du nouveau plan d'urbanisation, à savoir accorder un statut de résident urbain à 100 millions de personnes, a été atteint plus tôt que prévu, en 2019 (alors que l'échéance était initialement fixée à 2020). À la fin de l'année 2020, le taux d'urbanisation a atteint 45.4 %, ce qui représentait une augmentation de 9.5 points de pourcentage en sept ans. Une accélération des réformes du système de permis de résidence local (*hukou*), garantissant notamment aux travailleurs migrants installés dans les villes une égalité d'accès à l'éducation et aux soins de santé, encouragerait davantage d'habitants des zones rurales à venir dans les villes. Le processus de rééquilibrage de l'économie de l'investissement vers la consommation et du secteur manufacturier vers les services, ainsi que le déplacement de populations rurales vers les zones urbaines, devrait reprendre dès que les effets de la pandémie se dissiperont, sachant que ce sont des facteurs essentiels pour parvenir à une croissance durable et inclusive.

Des mesures relatives à la sécurité économique figurent dans les principaux documents de planification, de même que dans les plus récents, en tant que vecteurs de développement durable. Elles portent notamment sur l'alimentation, l'énergie et la technologie. Lorsque des mesures destinées à garantir l'accès à ces éléments sont retenues, elles ne devraient pas aller à l'encontre de la réalisation d'autres objectifs, tels que la poursuite de l'ouverture de l'économie. Ainsi, le regain d'importance accordée à la sécurité énergétique a remis l'accent sur l'exploration des gisements nationaux de pétrole et de gaz et facilité l'accès des investisseurs étrangers (ceux-ci n'étant plus tenus de créer une coentreprise). Il faudrait veiller à ce que l'accent mis sur la sécurité dans d'autres domaines ne se traduise par une perte d'ouverture et un gaspillage de fonds publics.

Réorganiser le système de sécurité sociale pour renforcer son inclusivité et sa viabilité

Une croissance de qualité doit être davantage axée sur la consommation. La consommation, quant à elle, ne peut être durablement stimulée que si diminue la nécessité pour les personnes d'épargner pour la retraite, la santé et l'éducation ; cela suppose d'améliorer la qualité des services publics à l'échelle nationale et, point tout aussi important, d'accélérer l'urbanisation (*via* l'octroi des droits des résidents urbains aux travailleurs migrants et un déplacement de population des zones rurales vers les zones urbaines), ce qui peut contribuer à libérer le potentiel de consommation (Molnar, Chalaux et Ren, 2017[5]). En cas de perte d'emploi ou de changement de travail, tout individu devrait avoir un sentiment de sécurité s'il est couvert par l'assurance chômage. À l'heure actuelle, ce sont essentiellement les salariés urbains,

les salariés des entreprises privées et, dans une mesure nettement moindre, les travailleurs migrants qui sont couverts par l'assurance chômage. Le taux de couverture de la population active est de 25 %. Pour réduire les motivations d'épargne liées à la perte d'emploi, cette assurance devrait être étendue à l'ensemble de la population active.

La Chine se caractérise par une espérance de vie relativement élevée pour son niveau de revenus, ainsi que par une vie professionnelle très courte. Le relèvement progressif de l'âge de la retraite a finalement été décidé, et devrait constituer une tâche majeure du 14e plan quinquennal lancé en 2021. Actuellement, les hommes partent à la retraite à 60 ans, et les femmes à 55 ans ou à 50 ans selon qu'elles ont un travail intellectuel ou manuel. Malgré l'augmentation rapide de l'espérance de vie au cours des dernières décennies, l'âge de départ à la retraite n'a pas été modifié depuis près de 70 ans. L'âge de la retraite devrait être le même pour les hommes et les femmes, il devrait être lié à l'espérance de vie, et sa modification devrait être progressivement appliquée assez rapidement compte tenu de la vitesse à laquelle la population vieillit. En outre, il faudrait mettre en place un système d'assurance dépendance à l'échelle nationale. D'après les données du recensement de 2020 diffusées récemment, les mesures prises pour assouplir la politique de régulation des naissances n'ont pas permis d'inverser la tendance au vieillissement rapide de la population, de sorte que les mesures de régulation encore en place devraient être supprimées.

L'augmentation de l'âge de départ à la retraite sera essentielle pour assurer la viabilité du système de retraite, mais d'autres paramètres devraient également évoluer, comme le taux de remplacement élevé qui caractérise les pensions des salariés urbains et les faibles taux de remplacement de celles des résidents urbains et ruraux. Il faudrait que le taux de couverture, qui s'établissait en 2019 à plus de 90 % des personnes âgées de plus de 16 ans non scolarisées, augmente encore. À l'heure actuelle, les lacunes du système sont comblées par les programmes d'aide sociale ; plus de 14 % des plus de 60 ans reçoivent une pension de l'état au titre de l'aide sociale. Le système de retraite pourrait être plus redistributif. Les personnes à faible revenu cotisent à hauteur de 60 % du salaire moyen, et les personnes à haut revenu à hauteur de trois fois ce taux. Le plancher applicable aux cotisations devrait être supprimé, et le plafond revu à la hausse.

Les caractéristiques générales du système de santé, comme le manque de ressources, la répartition géographique inégale des ressources, en particulier des ressources de haute qualité, la part élevée des frais de santé à la charge des patients, la disponibilité limitée des unités de soins intensifs, le niveau d'efficacité du système d'intervention face aux situations d'urgence et d'autres facteurs, ont eu une influence sur l'issue de l'épidémie de COVID-19. Ces caractéristiques vont également permettre de déterminer la capacité du système à rendre la croissance plus inclusive et durable. La proportion de la population couverte par l'assurance maladie est élevée (puisqu'elle est supérieure à 95 %), mais le taux de remboursement est relativement faible, et il l'est davantage encore en dehors du lieu d'enregistrement des ménages.

Le système d'assurance sociale, qui est actuellement segmenté selon les types de salariés et les régions, devrait être unifié. L'assurance chômage, qui est administrée par plus de 700 juridictions, devrait être mutualisée et étendue à l'ensemble des salariés. Le premier objectif est de réaliser cette mutualisation au niveau des provinces. L'administration des pensions doit désormais être unifiée au niveau des provinces, même si les taux des cotisations patronales varient encore quelque peu, certaines villes des provinces du Guangdong (Dongguan) et du Zhejiang relevant progressivement leurs taux jusqu'au niveau prévu par la loi. Ce processus a cependant marqué une pause en raison des mesures de soutien adoptées du fait de la pandémie, telles que l'application de taux réduits de cotisation de sécurité sociale, qui ont maintenant été prorogées jusqu'à la fin d'avril 2022. Les pensions devraient être mutualisées au niveau national pour éviter les déficits dans les provinces où la population est vieillissante et les excédents dans celles où la population est jeune. Plus important encore, les assurances sociales devraient être aisément transférables d'une région à l'autre, sans que les personnes ne soient pénalisées si des services leur sont fournis en dehors de leur ville d'enregistrement.

Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le renforcement de l'inclusivité

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2019
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 mégapoles.	En avril 2020 ont été diffusées les orientations sur le renforcement du personnel enseignant dans la nouvelle ère, qui encouragent la rotation des enseignants à l'intérieur des districts.
Lever progressivement les restrictions concernant l'accès aux services publics pour les personnes ne possédant pas de *hukou* et mettre fin au lien entre les deux.	La Commission d'État pour le développement et la réforme a publié en avril 2020 un avis (*Fagai Guihua* n° 2020/532) encourageant les villes qui comptent moins de 3 millions de résidents urbains à abolir totalement les restrictions liées à l'enregistrement des ménages, et les villes de plus de 3 millions d'habitants à supprimer dans une large mesure ces restrictions pour de grandes catégories telles que les personnes occupant un emploi stable dans la ville considérée, ou les résidents ruraux qui gagnent les villes pour étudier ou rejoindre l'armée. Dans cet avis, les villes sont également appelées à fournir les mêmes services publics aux résidents dépourvus de *hukou* qui se trouve dans leur juridiction. Les mégapoles restent une exception.
Supprimer le plancher et relever le plafond appliqués aux cotisations de sécurité sociale.	Aucune mesure prise.
Élargir la portée du système d'éducation des jeunes enfants et renforcer sa fréquentation en milieu rural.	Selon le rapport de 2019 sur le secteur éducatif, le nombre de jardins d'enfants privés a augmenté de 4.5 % et le nombre d'enfants inscrits de 0.37 % cette année-là.
Renforcer le nombre de professionnels qualifiés dans les domaines de l'éducation et de la santé en milieu rural, en assurant de manière plus efficace une rotation du personnel de qualité. Ainsi, la durée des périodes de service obligatoire en milieu rural pourrait être portée à une semaine ou un mois d'affilée, au lieu d'une journée, pour que les régions les plus isolées en bénéficient.	En juillet 2020 ont été diffusées les orientations sur le renforcement du personnel enseignant en milieu rural dans la nouvelle ère, qui encouragent la rotation des enseignants à l'intérieur des districts. Suivant ces orientations, une durée minimale de trois années de service en milieu rural est requise pour devenir directeur d'établissement. Les enseignants qui viennent d'être recrutés dans des villages seront transférés dans le chef-lieu du district au bout de cinq ans. En vertu de l'avis sur le renforcement du capital humain rural diffusé en février 2021, les diplômés de l'enseignement supérieur qui se font enregistrer en tant que médecin dans un village sont dispensés de passer un examen.
Créer des réseaux ferrés suburbains pour permettre une meilleure intégration des régions rurales proches des villes. Développer le réseau routier rural et l'améliorer pour intégrer les zones concernées dans les réseaux de transport de marchandises et permettre à leurs habitants d'aller travailler quotidiennement en ville.	Les lignes de chemin de fer interurbaines sont un objectif prioritaire du 14e plan quinquennal en matière d'infrastructures.
Unifier le système de retraite au niveau national pour garantir la transférabilité des droits à pension et améliorer la viabilité financière du système.	Les organismes de retraite ont été unifiés au niveau provincial, et la prochaine étape est leur unification à l'échelle nationale. Les taux réduits de cotisation appliqués en raison de la pandémie de COVID-19 ont un impact négatif sur la viabilité financière du système de retraite.

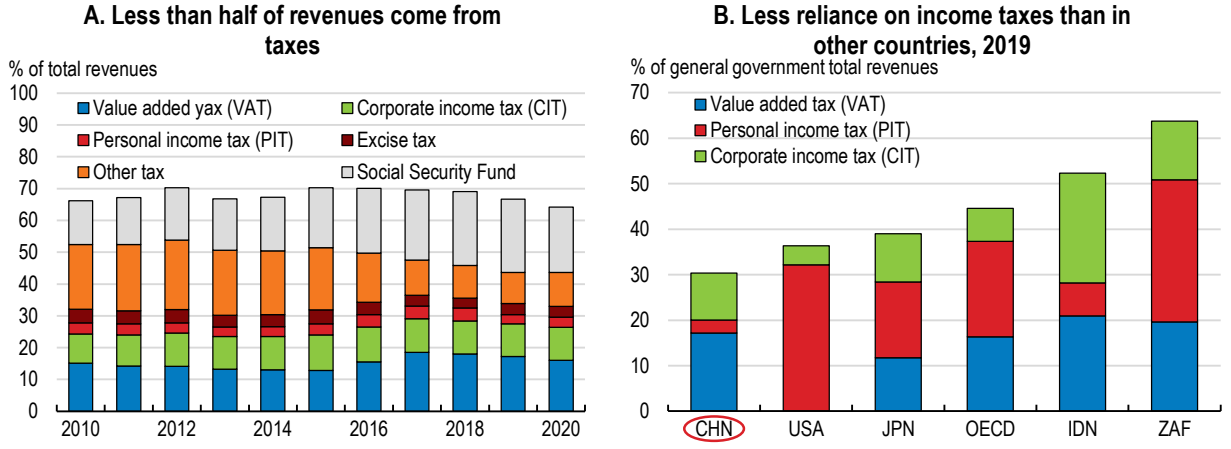
L'augmentation des impôts et des bénéfices des entreprises d'État pourrait permettre de stimuler les recettes publiques

Compte tenu des pressions sur les dépenses à moyen et long terme résultant du vieillissement de la population et de l'augmentation de la demande en matière de sécurité sociale, ainsi que des besoins en infrastructures (infrastructures environnementales, énergies renouvelables, systèmes de transport urbain et structures souterraines), pour financer ces besoins, il convient d'augmenter les sources de recettes. Davantage de fonds devraient en outre être consacrés à l'éducation et à la santé. Une partie de ces dépenses pourrait également être financée en laissant certaines parties des projets d'investissement au secteur privé et en réalisant des gains d'efficacité, mais compte tenu des faibles niveaux de recettes observés actuellement, il est peu probable que cela s'avère efficace.

En raison de la générosité des exonérations fiscales au cours des dernières années et de l'augmentation rapide des recettes non fiscales (dont les recettes découlant de baux fonciers sont une composante importante), la part des impôts dans les recettes totales a baissé de plus de cinq points de pourcentage au cours des cinq dernières années, pour s'établir à environ 44 % en 2019 (Graphique 1.24). Les recettes

fiscales atteignent difficilement 20 % du PIB, alors que dans les économies avancées de l'OCDE ce ratio est souvent deux fois plus important. La Chine dépend principalement des impôts indirects, en particulier de la TVA, même si la part de la TVA dans les recettes totales est à peu près la même que dans les pays de l'OCDE. Contrairement à ce que l'on peut observer dans les pays de l'OCDE et d'autres pays non membres importants, les impôts sur le revenu ne constituent pas une source de recettes significative.

Graphique 1.24. Les impôts représentent une part faible et décroissante des recettes publiques



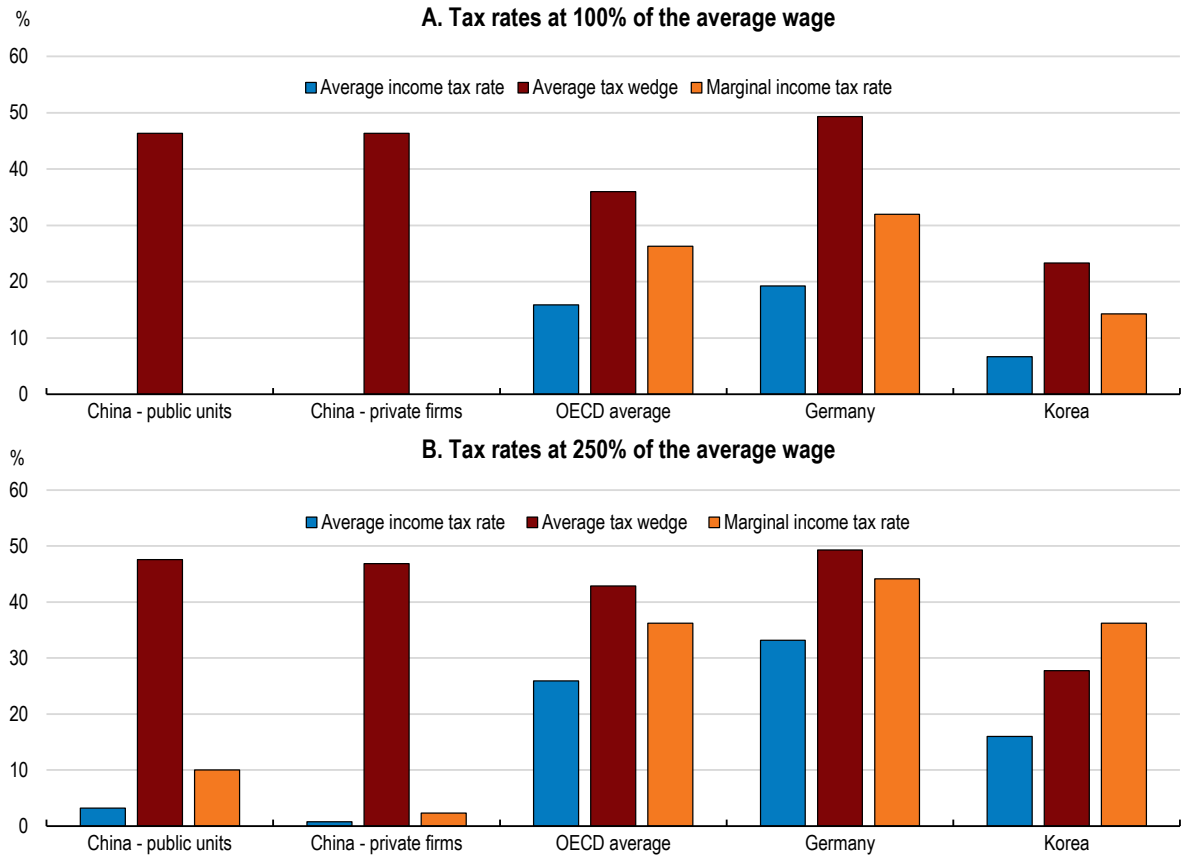
Note : Les recettes totales comprennent les recettes du compte du budget général, du compte des fonds gérés par les administrations publiques, du compte des administrations de sécurité sociale et du compte des entreprises d'État.
Source : Base de données CEIC et base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/yoxg8r

En particulier, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est plus faible que dans les pays de l'OCDE, et la réforme fiscale de 2018 a renforcé cette tendance en exonérant même les personnes à revenu moyen du paiement de l'impôt sur le revenu via le relèvement de l'abattement personnel. Après les réformes, il semble que seulement 4.6 % de la population ait payé l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Par ailleurs, les personnes qui s'acquittent de cet impôt le font à des taux très faibles. Les employés du secteur privé, par exemple, ne commencent à payer l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'à partir d'un salaire représentant 250 % de la moyenne nationale, et même à ce niveau, le taux d'imposition reste inférieur à 1 %. Les précédentes Études économiques ont recommandé d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de rendre celui-ci plus progressif pour les personnes à revenu élevé, par exemple en supprimant les déductions, concernant par exemple les créances hypothécaires qui peuvent aujourd'hui être déduites. Une fois que la reprise sera bien établie et que la pandémie sera véritablement sous contrôle, cette réforme fiscale pourrait garantir une source stable de recettes budgétaires et réduire les disparités de revenus.

Graphique 1.25. Peu de personnes acquittent l'impôt sur le revenu, et leurs taux d'imposition sont faibles

Profil d'imposition des célibataires ayant un emploi à différents niveaux de revenu (2019)



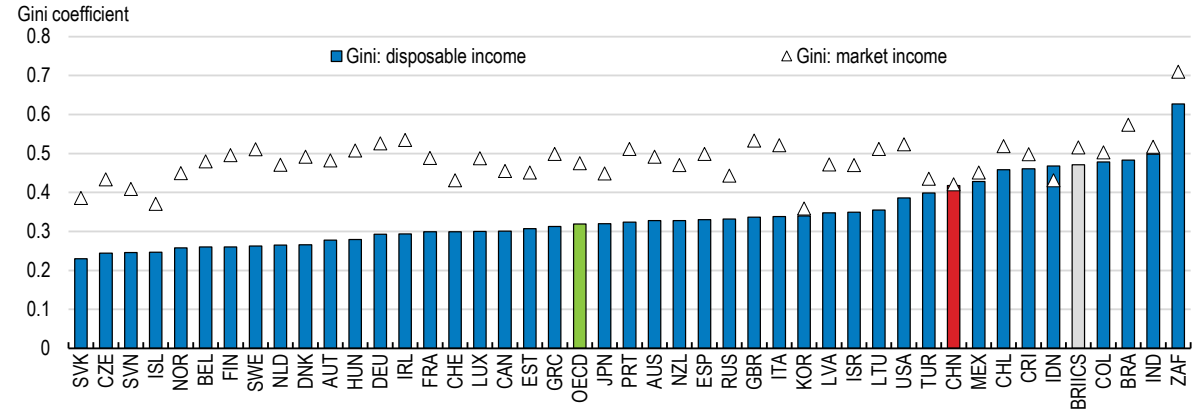
Note : Le coin fiscal inclut à la fois les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale. Dans le cas de la Chine, les calculs effectués se fondent sur les réformes de 2018 concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les taux d'imposition des revenus équivalents à 250 % du salaire moyen et les taux marginaux d'imposition des revenus correspondent à 2017.
Source : Base de données de l'OCDE sur les impôts sur les salaires pour les pays de l'OCDE, et calculs de l'OCDE fondés sur les dispositions portant modification de la Loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques adoptées lors de la 5e session du Comité permanent de la 13e Assemblée populaire nationale (APN) le 31 août 2018 ainsi que sur les données du Bureau national des statistiques.

StatLink https://stat.link/okj3f9

Le système actuel d'impôts et de transferts ne contribue guère à réduire les inégalités de revenu (Graphique 1.26), sachant que les plus marquées sont celles observées entre les zones urbaines et rurales. D'après les données de 2018 du projet sur le revenu des ménages en Chine (CHIP, *China Household Income Project*), 81.3 % des personnes à revenu élevé sont des résidents urbains, tandis que 3.3 % seulement sont des résidents ruraux (les autres étant des travailleurs migrants), et 0.3 % seulement de la population rurale appartient à la catégorie des personnes à revenu élevé, contre 4.9 % de la population urbaine. Les disparités régionales sont en outre considérables : 70 % des personnes à revenu élevé habitent dans l'est du pays, tandis que les 30 % restants sont peu ou prou également répartis entre le centre et l'ouest. Afin de réduire les inégalités entre les zones urbaines et les zones rurales et entre les régions, il serait essentiel d'accélérer les réformes du système de permis de résidence local (*hukou*), garantissant aux travailleurs migrants une égalité d'accès aux services publics et assurant une distribution plus équitable des ressources de qualité dans tout le pays.

Graphique 1.26. Le système d'impôts et de transferts ne contribue guère à réduire les inégalités de revenu disponible

2019

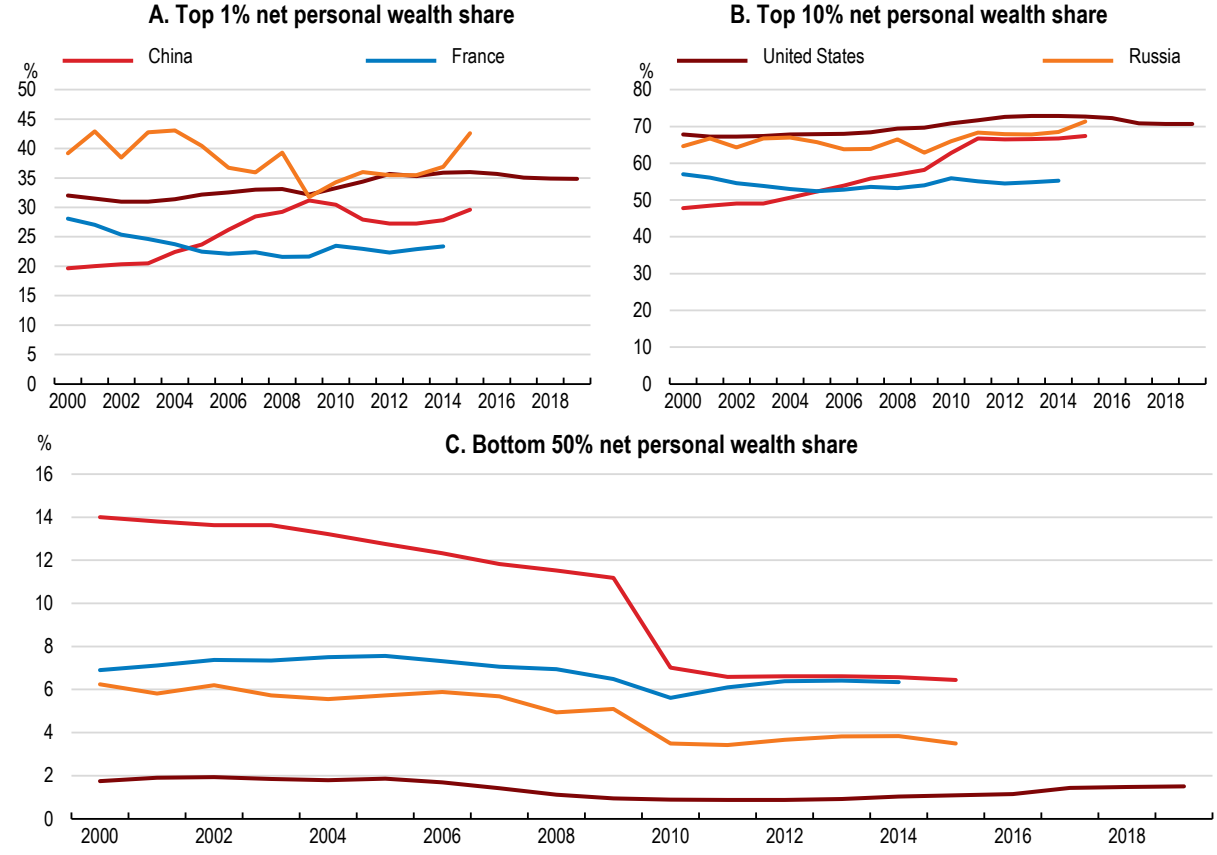


Source : Base de données mondiale normalisée sur les inégalités de revenu (SWIID, *Standardized World Income Inequality Database*) v9.1 (Solt, 2021).

StatLink https://stat.link/twohbs

Les inégalités de patrimoine sont tout aussi importantes : le décile supérieur de la distribution des patrimoines personnels nets représente les deux tiers de la totalité de ces patrimoines, ce qui est proche des proportions observées en Russie ou aux États-Unis (Graphique 1.27).

Graphique 1.27. Les personnes les plus riches détiennent une part considérable de l'ensemble des patrimoines personnels nets



Source : Base de données sur les inégalités mondiales (WID, *World Inequality Database*).

StatLink https://stat.link/d98wc2

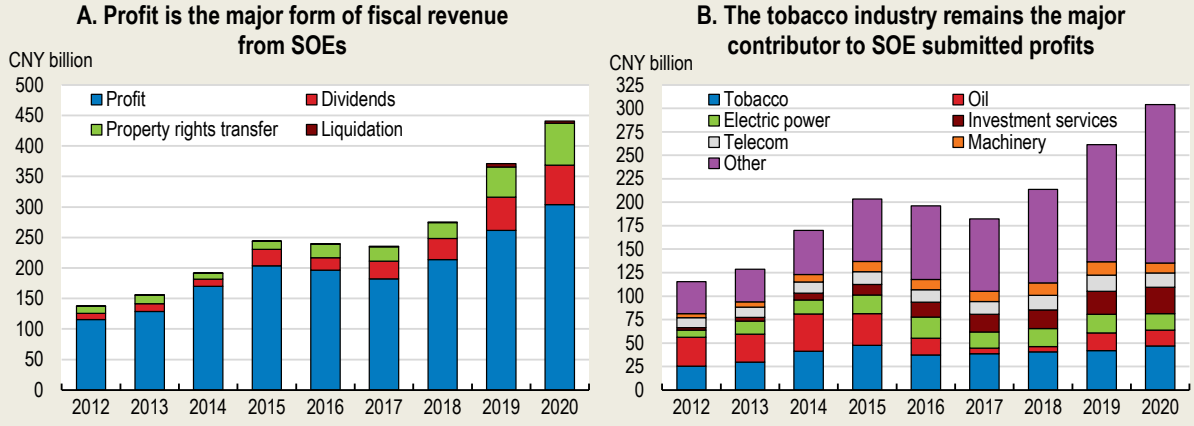
En outre, un impôt périodique sur la propriété immobilière et des droits de succession contribueraient à réduire les inégalités de patrimoine, qui sont élevées. Environ trois quarts du patrimoine des ménages correspond à des biens immobiliers, c'est pourquoi un impôt sur la propriété immobilière serait plus efficace pour réduire les inégalités de patrimoine que des impôts sur les dividendes et les plus-values prélevés au niveau des actionnaires. Les impôts sur la propriété immobilière font partie des catégories de prélèvements qui ont le moins d'effets de distorsion et, dans de nombreux pays de l'OCDE, ils constituent une source stable de recettes.

Les bénéfices des entreprises d'État constituent une importante source potentielle de recettes publiques. Les recettes liées aux entreprises d'État sont inscrites au compte des entreprises d'État (l'un des quatre comptes budgétaires), et par le passé, l'essentiel de ces recettes a bénéficié aux entreprises d'État. Ces dernières années, la part et le montant des bénéfices des entreprises d'État qui doivent être transférés au budget de l'État ont augmenté (Encadré 1.5). Ce taux de transfert varie selon les secteurs, mais le taux le plus élevé a atteint l'objectif de 30 %. Les recettes budgétaires liées aux entreprises d'État devraient augmenter, notamment pour les établissements financiers qui ont été exemptés de toute obligation de transfert de bénéfices pendant de nombreuses années.

Encadré 1.5. Quelle est la principale source des recettes budgétaires liées aux entreprises d'État inscrites au compte des entreprises d'État, et à quoi sont-elles consacrées ?

Près de 70 % des recettes budgétaires liées aux entreprises d'État inscrites au compte des entreprises d'État proviennent de leurs bénéfices (Graphique 1.28). Les dividendes comme les transferts de propriété représentent chacun plus de 10 %, tandis que la part des recettes provenant de liquidations est faible. Au cours des cinq dernières années, l'industrie du tabac, un monopole d'État, est devenue le plus gros contributeur au budget au titre des bénéfices des entreprises d'État. Les sommes transférées par les sociétés pétrolières et de télécommunications, les services d'utilité publique et les sociétés de services d'investissement sont également importantes. L'essor des recettes liées aux entreprises d'État en 2019 peut s'expliquer en partie par le fait que le taux maximal de transfert des bénéfices visé a été atteint, et en partie par le niveau élevé des bénéfices.

Graphique 1.28. Les recettes budgétaires liées aux entreprises d'État proviennent essentiellement de leurs bénéfices et l'industrie du tabac reste le principal contributeur à cet égard



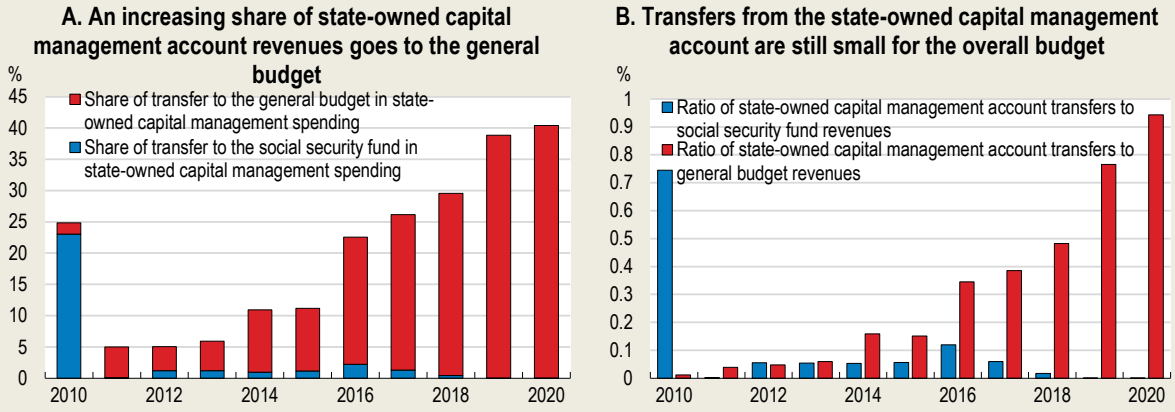
Note : Les recettes liées aux entreprises d'État sont inscrites au compte des entreprises d'État, un des quatre comptes budgétaires.
Source : Ministère des Finances.

StatLink https://stat.link/elj6zw

Jusqu'à il y a peu, l'essentiel des recettes liées aux entreprises d'État était réinjecté dans ces entreprises sous la forme, par exemple, d'aide à l'ajustement structurel ou de subventions axées sur la protection de l'environnement. Une partie des recettes liées aux entreprises d'État inscrites au compte de ces dernières a été transférée vers d'autres comptes, à savoir le compte du budget général et le compte des administrations de sécurité sociale, pour renflouer ces administrations de sécurité sociale et contribuer au financement des dépenses publiques générales. En 2020, plus de 40 % des recettes liées aux entreprises d'État inscrites au compte de ces dernières ont été transférés au compte du budget général, tandis qu'une part plus modeste est venue alimenter le compte des administrations de sécurité sociale (Graphique 1.29). Cependant, au regard de l'ampleur de ces deux comptes, ces transferts ont été très modestes. Cela s'explique par la petite taille du compte des entreprises d'État.

Les bénéfices des entreprises d'État profitent également aux citoyens ordinaires *via* des transferts d'actions aux administrations de sécurité sociale. À la fin de l'année 2020, des actions de 93 entreprises d'État relevant de l'administration centrale, dont des établissements financiers représentant environ 1.7 % du PIB, ont été transférées à l'administration nationale de sécurité sociale. Les entreprises d'État locales transfèrent également des actions aux administrations locales de sécurité sociale, sachant que ce processus a débuté dans le cadre de projets pilotes lancés dans les provinces du Zhejiang et du Yunnan.

Graphique 1.29. Une part croissante des recettes liées aux entreprises d'État alimentant le compte des entreprises d'État est affectée au financement des dépenses générales, mais leur niveau global reste faible



Note : Les recettes liées aux entreprises d'État sont inscrites au compte des entreprises d'État, un des quatre comptes budgétaires.
Source : Ministère des Finances.

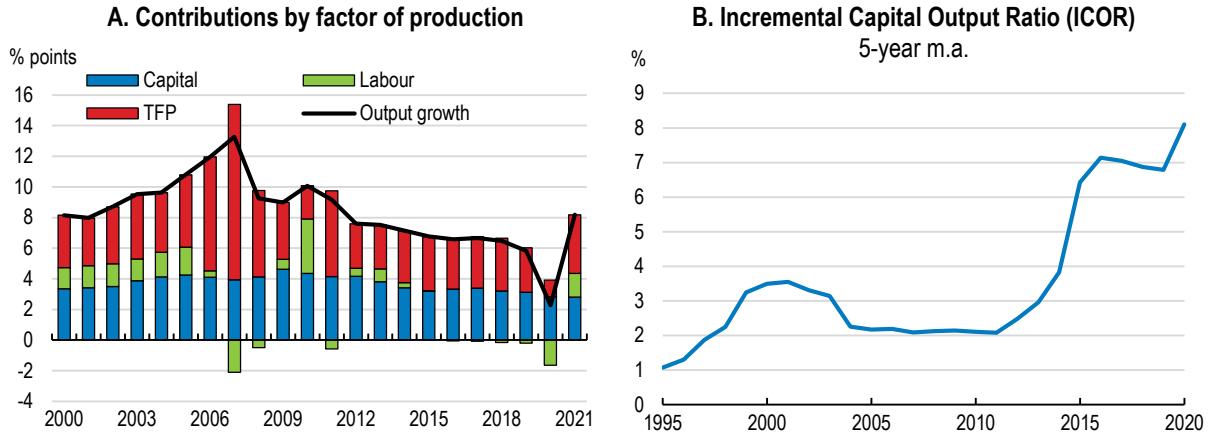
StatLink https://stat.link/hgoi6m

Pour être durable, la croissance devrait être davantage axée sur la productivité.

L'accumulation de capital demeure le principal moteur de la croissance, avec une contribution un peu moins importante de la productivité multifactorielle (Graphique 1.30). L'efficacité de l'investissement (mesurée à l'aide du coefficient marginal de capital) a recommencé à se dégrader, mais dans la mesure où la part des investissements en infrastructures devrait augmenter, des gains d'efficacité devraient s'ensuivre. La valeur élevée du coefficient marginal de capital révèle qu'un montant considérable d'investissement est nécessaire pour générer une unité de production et que la rentabilité du capital est plus faible que par le passé. De plus, comme de nombreux domaines exigent encore des investissements (installations environnementales, lignes ferroviaires de banlieue et structures souterraines, par exemple), la faible efficacité de l'investissement peut également indiquer qu'il n'est pas axé sur les domaines où il

serait nécessaire. En outre, la proportion du total que représente l'investissement privé a chuté de 8 à 9 points de pourcentage au cours des cinq dernières années pour s'établir à 56 % environ, ce qui suscite également des préoccupations quant à l'efficience de la répartition des ressources. Une analyse coûts-avantages rigoureuse permettrait d'éviter d'investir dans des projets non viables et, partant, d'améliorer l'efficience de la répartition des ressources en capital. Améliorer l'accès du secteur privé aux projets d'investissements en infrastructures irait également dans ce sens. Cela pourrait se faire en imposant de scinder les appels d'offres par processus ou par étape dans la mesure du possible, ainsi qu'il en est question dans le chapitre de l'*Étude* consacré aux réformes des marchés de produits. L'assouplissement partiel de la politique de l'enfant unique pourrait n'avoir qu'un effet limité sur la taille de la population active, et ce uniquement à long terme. Pour être durable, la croissance doit reposer davantage sur les gains de productivité.

Graphique 1.30. L'accumulation du capital reste le moteur de la croissance et l'efficacité de l'investissement a cessé de diminuer



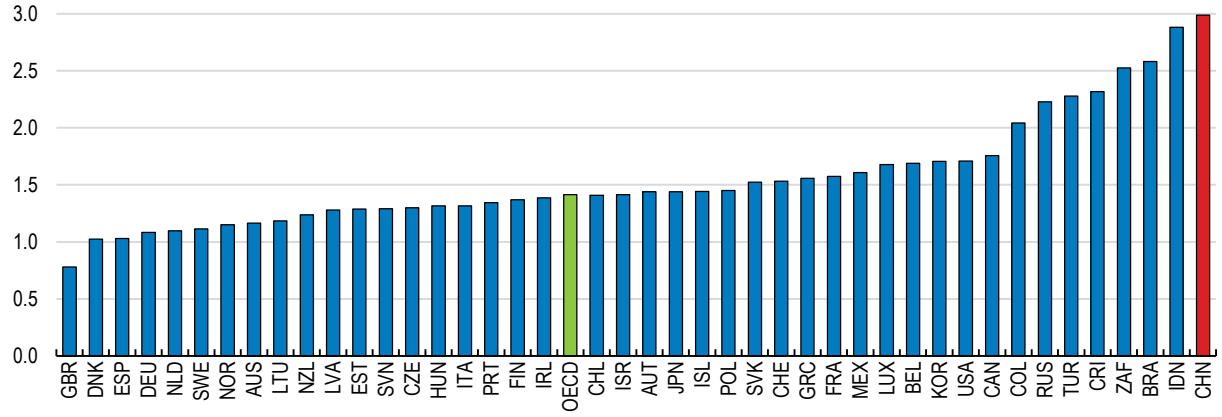
Note : L'efficacité de l'investissement est mesurée à l'aide du coefficient marginal de capital. Celui-ci indique la quantité de capital nécessaire pour produire une unité de production supplémentaire, et il est exprimé sous forme de ratio entre le taux d'investissement et la variation du PIB correspondante. Plus cet indicateur est élevé, plus l'efficacité de l'investissement est faible. La mention « m.m. » signifie moyenne mobile. Le chiffre de 2020 relatif à l'investissement est une estimation préliminaire.
Source : Partie A : base de données complète sur l'économie du Conference Board ; partie B : calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/5zklex

La réglementation des marchés de produits est un domaine dans lequel l'intensification des réformes pourrait se traduire par des gains de productivité tangibles. Mesuré à l'aune des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) élaborés par l'OCDE, le niveau des restrictions relatives aux marchés de produits en Chine est plus élevé que dans les pays membres de l'OCDE et les autres grandes économies émergentes (Graphique 1.31). Il convient de noter que la valeur élevée de l'indicateur global de RMP est liée au poids important accordé à la présence capitalistique de l'État dans cet indicateur, ainsi qu'à l'absence de certaines pratiques en Chine, comme l'analyse d'impact de la réglementation et la réglementation du lobbying, définies respectivement par les normes et les critères de l'OCDE.

Graphique 1.31. L'indicateur global de réglementation des marchés de produits (RMP) est plus élevé que dans les autres pays

Indicateur global de RMP, 2018

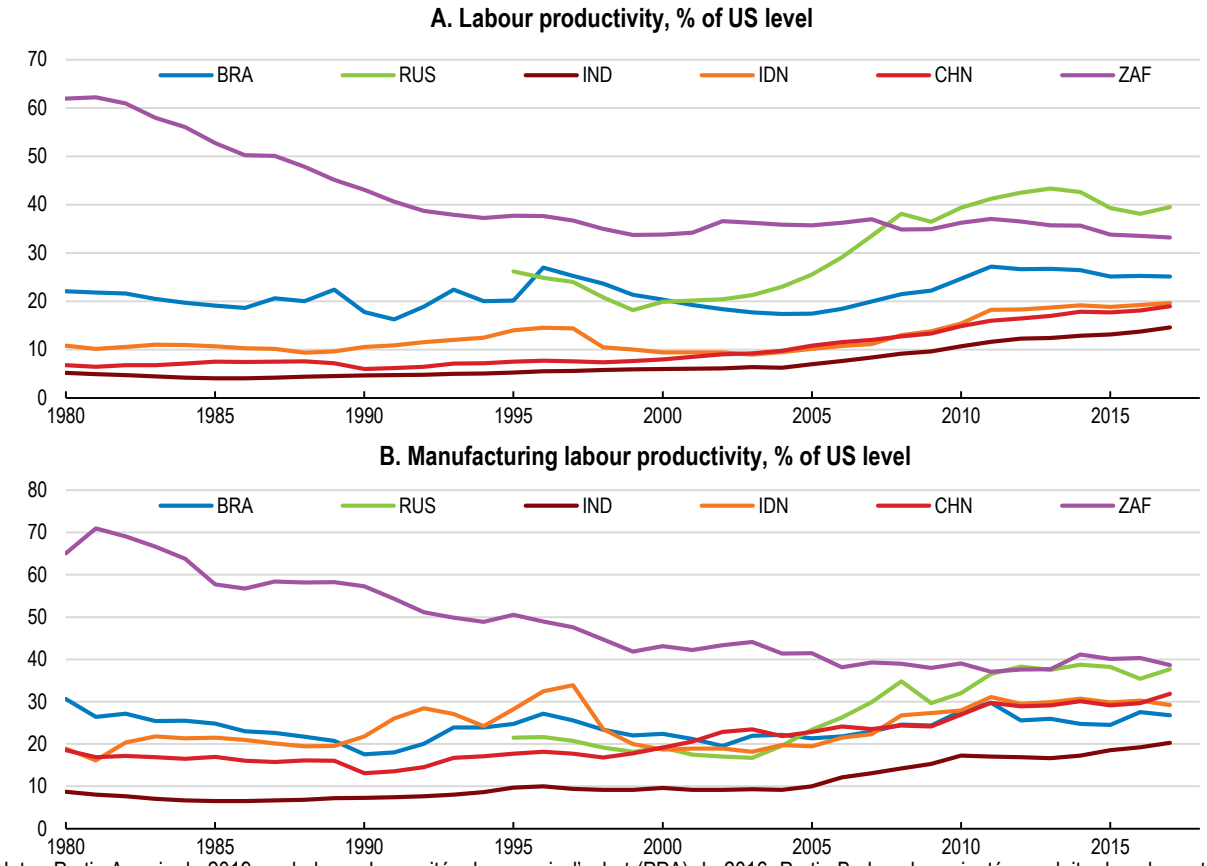


Note : Les données se rapportent à janvier 2021 pour les États-Unis, à 2020 pour la Chine et l'Indonésie, et à 2019 pour le Costa Rica et l'Estonie. L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé.
Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits (RMP).

StatLink https://stat.link/ljrgho

La productivité du travail est en hausse, mais en 2018, elle ne représentait encore que 20 % de celle des États-Unis, elle était comparable à celle de l'Indonésie, et elle était inférieure de moitié à celle de la Russie (Graphique 1.32). L'écart de productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier vis-à-vis des États-Unis est moins important, similaire à celui de l'Indonésie, mais plus élevé que celui de la Russie ou de l'Afrique du Sud. L'automatisation et la transformation numérique en cours accélèreront sans doute le processus de rattrapage, mais le niveau de formation de la population doit augmenter (Graphique 1.33). Une distribution plus équitable des ressources éducatives de haute qualité contribuerait à relever le niveau de formation dans les zones rurales. Comme cela avait été recommandé dans l'*Étude économique* 2019, le financement des services publics de base, tels que l'éducation, devrait être centralisé. En outre, la durée des périodes de service obligatoire en milieu rural devrait être allongée dans le cadre des systèmes de rotation en place, afin que les enseignants des zones urbaines puissent davantage se rendre dans les régions de l'intérieur du pays et améliorer la qualité de l'éducation qui y est dispensée.

Graphique 1.32. Un rattrapage rapide des États-Unis est en cours, mais l'écart de productivité reste considérable

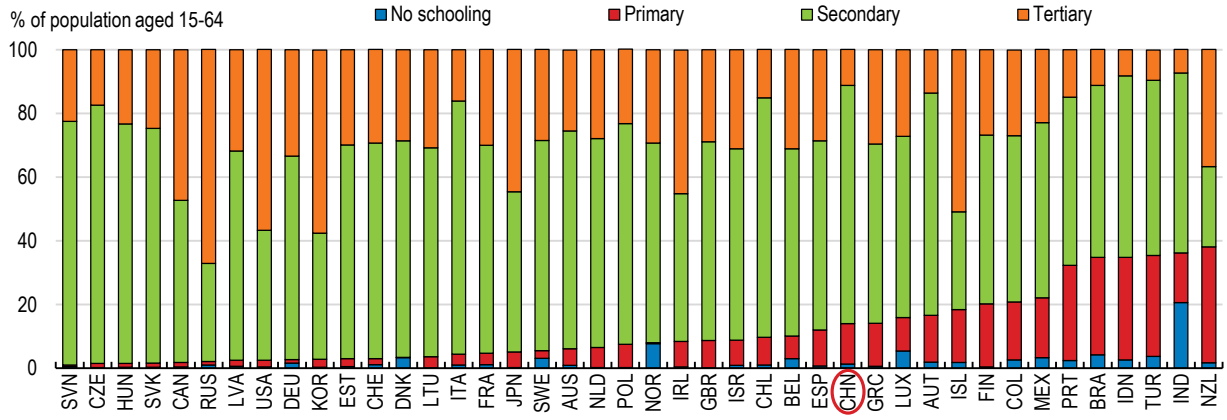


Note : Partie A : prix de 2019 sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2016. Partie B : la valeur ajoutée produite dans le secteur manufacturier exprimée en monnaie locale est convertie en USD sur la base des PPA du secteur manufacturier de 2011.
Source : Partie B : Dieppe, A. et H. Matsuoka. 2020. « Sectoral Sources of Productivity Growth », dans *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*, dir. publ. A. Dieppe. Washington, DC : Banque mondiale. Banque mondiale, bases de données mondiales sur la productivité globale et la productivité sectorielle.

StatLink https://stat.link/u6xns2

Graphique 1.33. Il faut relever le niveau de formation

Plus haut niveau de formation atteint par les personnes âgées de 15 à 64 ans (2020)



Source : Barro-Lee, ensemble de données sur le niveau de formation, consultable à l'adresse suivante : https://scholar.harvard.edu/barro/data_sets.

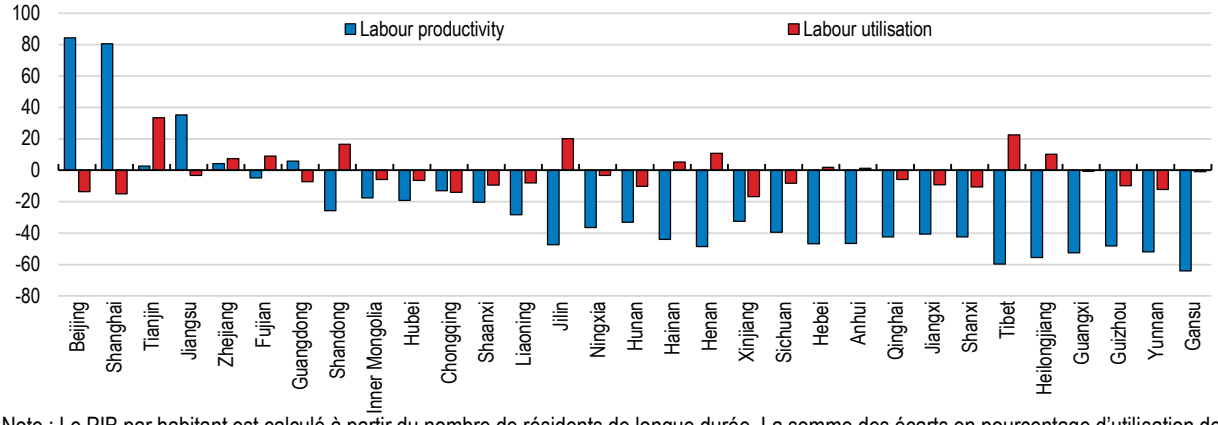
StatLink https://stat.link/fv0ywo

Au niveau régional, l'écart par rapport à la moitié supérieure des provinces en termes de PIB par habitant est lié à un déficit de productivité du travail (Graphique 1.34). Cet écart de productivité de la main-d'œuvre peut s'élever à plus de 50 % dans certaines provinces de l'ouest comme le Gansu, le Guangxi ou le Yunnan, ainsi que dans le Heilongjiang, situé dans le nord-est du pays.

L'année 2020 a aussi été inhabituelle au sens où aucun objectif de PIB n'avait été défini. La suppression définitive des objectifs de PIB permettrait de se concentrer sur la qualité de la croissance, plutôt que sur un chiffre à atteindre. L'expérience des précédentes années au cours desquelles il n'existait pas d'objectif de PIB (à savoir 2000, 2001 et 2002) montre que d'importantes réformes structurelles peuvent avoir lieu lorsqu'il n'y a pas d'objectif, car il n'y a alors pas lieu de se préoccuper de leur éventuel effet négatif à court terme sur le produit intérieur brut.

Graphique 1.34. L'écart de PIB est lié à un déficit de productivité de la main-d'œuvre dans la plupart des provinces (2018)

Écart par rapport à la moitié supérieure des provinces en termes de PIB par habitant



Note : Le PIB par habitant est calculé à partir du nombre de résidents de longue durée. La somme des écarts en pourcentage d'utilisation de la main-d'œuvre et de productivité du travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant, dans la mesure où la décomposition est multiplicative. La productivité du travail est mesurée par le PIB par personne occupée. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par l'emploi total rapporté au nombre d'habitants.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données CEIC.

StatLink https://stat.link/sa5xwb

Tableau 1.7. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'efficience économique

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2019
Continuer à abaisser les droits de douane à l'importation et supprimer les obstacles non tarifaires.	Depuis le début des différends commerciaux avec les États-Unis, les droits de douane perçus à l'importation en vertu du régime de la nation la plus favorisée (NPF) ont été abaissés à quatre reprises, de 2.3 points de pourcentage au total, pour être ramenés à 7.5 % à la fin de 2020. Néanmoins, des droits de douane bilatéraux élevés sont toujours appliqués à titre de mesure de rétorsion dans le cadre des relations commerciales avec les États-Unis et l'Australie.
Supprimer les restrictions à l'entrée et aux activités des entreprises étrangères, en particulier les obligations de constitution de coentreprises ou de transfert de technologie.	En 2020, les restrictions concernant l'entrée sur le marché et la constitution de coentreprises ont été assouplies pour plusieurs secteurs, dont la finance. Les transferts de technologie forcés sont explicitement interdits.
Rendre les marchés publics plus transparents et les ouvrir à tous les acteurs. Soumettre tous les achats dépassant le seuil fixé à la procédure de passation des marchés publics et imposer aux contrevenants des sanctions dissuasives. Les achats ne dépassant pas le seuil fixé devraient aussi être effectués d'une manière transparente.	Les négociations en vue de l'accession à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC sont en cours.

Renforcer la protection de la propriété intellectuelle en engageant plus systématiquement des poursuites à l'encontre des auteurs d'infractions et en augmentant les redevances.	En novembre 2019, le Comité central du Parti communiste chinois et le Conseil des affaires d'État ont publié une directive commune intitulée « Directive concernant le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle », qui prévoit l'instauration d'un système de dommages et intérêts punitifs pour toute infraction aux droits de propriété intellectuelle, afin de renforcer encore la protection de la propriété intellectuelle, ainsi que des droits de propriété intellectuelle. En décembre 2020, le Parquet populaire suprême a lancé un projet pilote dans six régions ayant le statut de province : dans le cadre du traitement d'affaires pénales relatives à des actes portant atteinte aux droits de propriété intellectuelle, le procureur doit informer la partie lésée des 12 droits dont elle dispose au stade de l'instruction et à celui des poursuites. En décembre 2020, un projet de révision de la loi sur les brevets (en vigueur depuis le 1er juin 2021) a alourdi les amendes prévues, de sorte qu'elles varient de 30 000 CNY (4 700 USD) à 5 millions CNY lorsque la perte subie par les titulaires de brevets et les avantages obtenus par les contrevenants ne peuvent pas être déterminés. Les amendes se situent actuellement dans une fourchette allant de 10 000 CNY à 1 million CNY. Le projet de révision a été soumis au Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale pour un premier examen. La modification récente de la loi sur le droit d'auteur entrant en vigueur le 1er juin 2021 a considérablement relevé le plafond appliqué aux dommages-intérêts.
Renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes et faire en sorte que le pouvoir soit moins concentré entre les mains des gestionnaires. Adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.	Aucune mesure n'a été prise.
Adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales et, pour les entreprises chinoises menant des activités à l'étranger, observer une conduite conforme aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Les projets d'infrastructure devraient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages approfondie, et l'endettement du pays destinataire devrait être pris en compte.	Aucune mesure n'a été prise.
Améliorer la qualité, la portée et le calendrier de la publication des données, en particulier des données budgétaires et des données de comptabilité nationale de base, et respecter les normes internationales. Publier les données en termes réels et en temps opportun.	Les chiffres de janvier ne sont plus publiés pour plusieurs séries de données, notamment pour le commerce international et les recettes et dépenses budgétaires.
Supprimer progressivement les garanties implicites dont bénéficient les entreprises d'État et autres entités du secteur public en les laissant faire faillite. Appliquer le principe de neutralité concurrentielle aux entreprises d'État.	Le nombre d'entreprises d'État défaillantes a augmenté, notamment à l'échelle locale et parmi celles contrôlées par des organismes dépendant de l'administration centrale.
Réduire la présence capitalistique de l'État dans les secteurs non stratégiques à vocation commerciale.	En vertu de l'Avis sur l'amélioration de la répartition et l'adaptation de la structure de l'économie d'État publié en novembre 2020, les entreprises d'État doivent abandonner les activités non essentielles et non concurrentielles.
Renforcer l'État de droit et limiter le pouvoir des services administratifs pour empêcher la création de monopoles administratifs.	L'article 9 du projet de loi portant modification de la loi antimonopole prévoit l'application du système d'analyse de l'équité de la concurrence, la rationalisation des procédures administratives par les administrations publiques et la prévention des comportements anticoncurrentiels.
Afin de limiter les pouvoirs discrétionnaires des services chargés de l'application des lois, établir des règles d'application claires et précises. Fixer les délais dans lesquels les organes administratifs doivent s'acquitter de leurs missions, et imposer des sanctions en cas de retard.	Les orientations publiées en janvier 2020 par l'Administration nationale de réglementation des marchés précisent que les autorités de régulation disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans les affaires administratives.
Définir un système permettant de briser les monopoles administratifs par l'imposition éventuelle de sanctions aux contrevenants. Renforcer l'indépendance et la transparence du système d'application de la loi antimonopole, et faire en sorte qu'il soit davantage fondé sur des règles.	Davantage de données sont publiées sur l'application de la loi antimonopole.
En cas de plainte contre un service administratif pour abus de pouvoir, supprimer la règle selon laquelle la charge de la preuve incombe au plaignant, pour lequel elle est très lourde à assumer.	Le document d'interprétation des affaires administratives publié en février 2018 par la Cour suprême indique les rares cas dans lesquels les plaignants ne sont pas tenus d'apporter la preuve de leurs allégations lorsqu'ils dénoncent des abus de pouvoir commis par des services administratifs. Il s'agit notamment des cas où le défendeur fait en sorte

	que le plaignant soit dans l'impossibilité de fournir des preuves, et des cas dans lesquels les dommages matériels causés par le comportement du défendeur ne peuvent pas être déterminés.
Renforcer la protection des lanceurs d'alerte afin que davantage de comportements protectionnistes locaux soient mis au jour et qu'il y soit remédié.	Dans les règles publiées en novembre 2019, l'Administration nationale de réglementation des marchés préconise le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte.
Soumettre les dossiers d'appel d'offres à l'examen des autorités de la concurrence, afin d'éviter toute clause susceptible d'entraver le jeu de la concurrence.	Aucune mesure n'a été prise.
Veiller à la neutralité technologique des services environnementaux et autres, afin de promouvoir l'innovation et la concurrence sur les marchés.	Aucune mesure n'a été prise.

Relancer la transition énergétique pour atteindre les objectifs liés au changement climatique

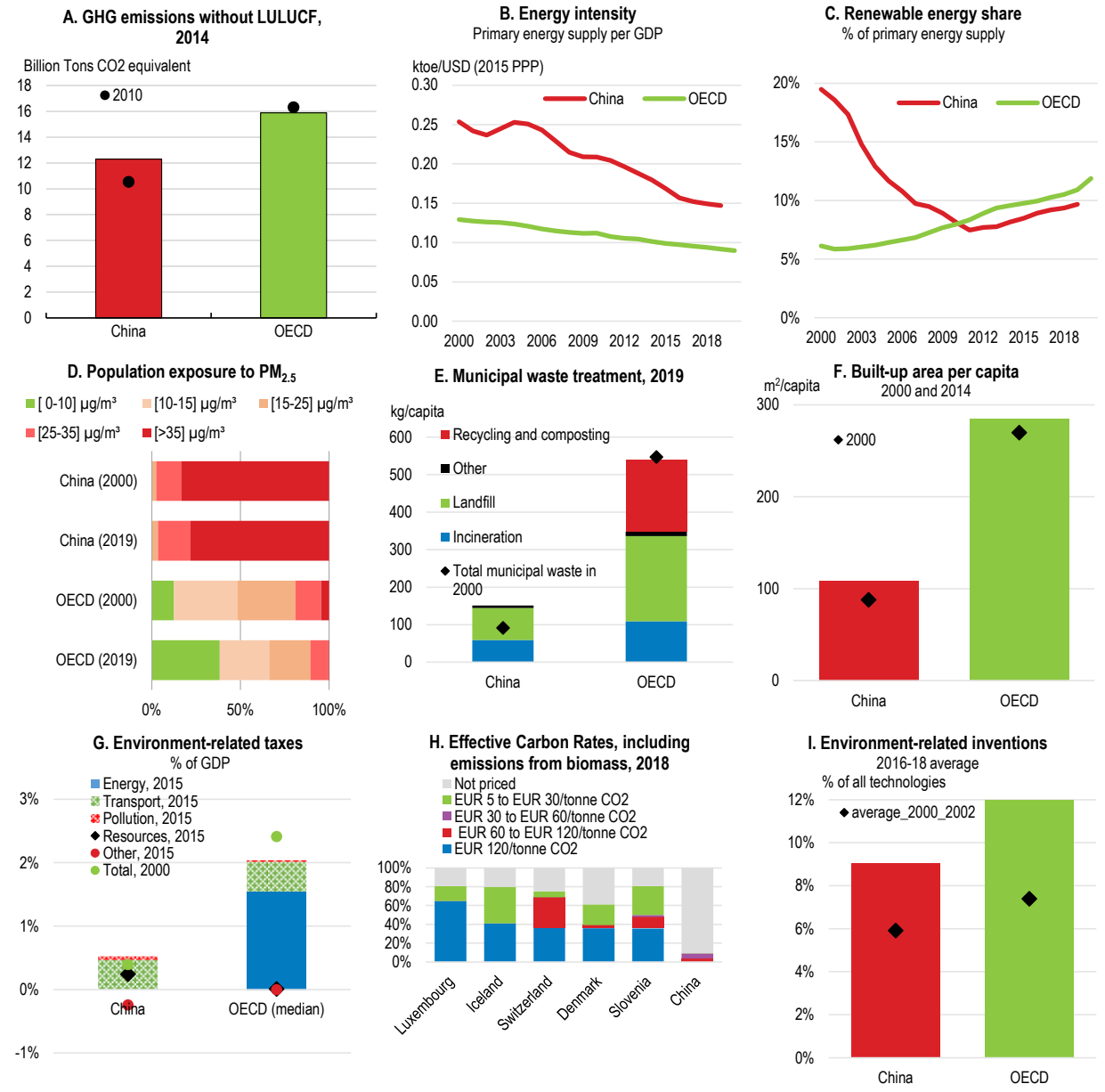
Le COVID-19 a retardé plusieurs processus en cours, notamment la transition énergétique, visant à inscrire l'économie sur une trajectoire plus durable. Avant que survienne l'épidémie, la Chine était engagée sur la voie d'une baisse de l'intensité énergétique conjuguée à une augmentation de l'utilisation des énergies renouvelables (Graphique 1.35), même si les émissions de gaz à effet de serre (GES) restaient orientées à la hausse en raison de la croissance rapide de la demande énergétique totale. La composition des mesures de relance budgétaire visant à stimuler l'économie tend fortement vers les investissements en infrastructures, ce qui implique une plus grande intensité énergétique. Cela risque de marquer le coup d'arrêt d'une baisse continue sur 15 ans de 42 % de l'intensité énergétique de la Chine, et pourrait rendre plus difficile la réalisation des objectifs à long terme de la Chine.

En septembre 2020, le gouvernement chinois s'est engagé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2060. Selon le scénario établi par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), cela supposerait d'augmenter la part des énergies renouvelables, de réduire l'intensité énergétique et de renforcer la part de l'énergie nucléaire (IEA, 2020[6]). Le processus impliquerait de multiplier plusieurs fois la capacité des énergies renouvelables actuelles. Sachant que la production d'énergie solaire comme celle d'énergie éolienne deviennent viables, sans recours à des subventions des pouvoirs publics, il serait possible d'augmenter cette capacité. Autre complication : la nécessité d'acheminer l'énergie éolienne ou solaire produite dans l'ouest du pays vers l'est, où se concentre la demande pour l'essentiel. Le tissu industriel actuel participe de la difficulté de réduire l'intensité énergétique, d'où la nécessité d'insister davantage sur la promotion des activités à faible émission de carbone. L'institut de recherche énergétique de l'académie de recherche macroéconomique de la commission chinoise de développement national et de réforme ainsi que le CNREC (*China National Renewable Energy Centre*) estiment que pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris de limiter la hausse des températures à 2 degrés Celsius d'ici 2050, la Chine devrait réduire ses émissions de carbone à un quart du niveau de 2018 et porter la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement énergétique total à 58 % d'ici cette année-là (par rapport à 8 % en 2018). (Energy Research Institute et China National Renewable Energy Centre, 2019[7]).

Les nouveaux engagements de la Chine en matière de climat sont encourageants, mais davantage encore peut être fait. À l'occasion du cinquième anniversaire de l'Accord de Paris, fin 2020, les autorités ont annoncé leur intention d'amener la part des combustibles non fossiles à 25 % de la consommation d'énergie primaire d'ici à 2030, quand l'engagement antérieur portait sur 20 % (le niveau actuel est d'environ 15 %). Cela exigera des investissements ambitieux dans les énergies renouvelables au cours de la prochaine décennie, principalement dans l'éolien et le solaire, avec l'objectif d'une capacité de 1.2 milliard de kW pour 2030, soit trois fois plus que les 0.4 milliard de kW produits en 2019. Cependant, la prolifération de petites centrales éoliennes inefficaces, dont certaines ne sont même pas raccordées au réseau, sera cette fois-ci à éviter. L'élimination progressive des combustibles fossiles est tout aussi importante. La construction de centrales électriques au charbon devrait prendre fin, ainsi que le préconise l'Étude économique de 2019. Si la nouvelle demande en électricité (qui devrait plus que doubler d'ici 2060) est assurée par les énergies renouvelables, la production d'énergie solaire devrait être multipliée par 16

et celle d'énergie éolienne par 9. (Mallapaty, 2020[8]). Afin de remplacer le charbon, la production d'énergie nucléaire devrait être multipliée par six et celle d'énergie hydraulique par deux. Les 16 % restants de la production de charbon, de pétrole et de gaz devraient être compensés par des technologies de séquestration du carbone et par le reboisement. Ces objectifs nécessiteraient une refonte complète du système actuel et de lourds investissements dans les énergies renouvelables. De plus, il convient d'appliquer rigoureusement les réglementations environnementales et d'infliger aux contrevenants des amendes dissuasives. La fiscalité environnementale génère peu de recettes. Le gazole est taxé à un taux inférieur à celui de l'essence, alors que son impact sur l'environnement est plus lourd. La fiscalité environnementale devrait être revue à la hausse, en particulier sur les combustibles fossiles.

Graphique 1.35. Il est possible de verdir encore la croissance



Source : OCDE, base de données des indicateurs de croissance verte.

StatLink https://stat.link/tx4ojk

La Chine s'est engagée à réduire ses émissions de CO_2 par unité de PIB de 65 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 2005, alors que l'engagement précédent était de 60-65 %. Le nouveau 14e Plan quinquennal fournira davantage de détails. Le marché national du carbone, lancé par la Chine le 1er février 2021, est essentiel à la réalisation des objectifs climatiques, tels que ceux consistant à atteindre le pic des émissions en 2030 et à parvenir à la neutralité carbone d'ici à 2060. Dans sa phase initiale, le système national d'échange de quotas d'émission couvre le secteur de l'électricité, qui représente 30 % environ des émissions. Parmi les 2225 entreprises actuellement parties prenantes à la phase initiale, on dénombre également quelques entreprises sidérurgiques ; d'ici à 2025, le nombre total de participants quadruplera, notamment avec l'arrivée de nouvelles entreprises sidérurgiques, ainsi que de sociétés pétrochimiques et de producteurs de métaux non ferreux. La procédure de mise en place du système pouvant prendre des mois avant que les échanges de quotas puissent commencer, il est encore trop tôt pour juger de son efficacité. Le plan de développement de véhicules à nouvelles énergies (*New Energy Vehicle Development Plan*) pour 2021-35 contribuera également aux efforts de réduction des émissions. Il prévoit une part de 20 % pour les véhicules à nouvelles énergies d'ici 2025, ce pourcentage devenant prédominant d'ici 2035. Les véhicules à nouvelles énergies seront également plus économes en énergie, avec une consommation de 12 kWh aux 100 km d'ici à 2035.

Les pertes en vies humaines imputables à la pollution de l'air restent considérables. Du fait des investissements rapides et du rebond de l'industrie, l'intensité de la pollution a également retrouvé les niveaux observés avant la pandémie de COVID-19, ce qui a amené plusieurs collectivités locales à ordonner une suspension temporaire de la production dans des industries polluantes. La qualité de l'air est une composante essentielle de la qualité de vie et est associée au bonheur. De plus, les gens sont prêts à payer pour une meilleure qualité de l'air. Selon certaines estimations, pour un point d'amélioration de l'indice de qualité de l'air, une famille moyenne serait disposée à payer près de 550 CNY (soit 0.90 % du revenu annuel du ménage) par an (Liu et al., 2020[9]). Le consentement à payer pour la qualité de l'air varie sensiblement, les personnes les plus sensibles à la pollution étant davantage enclines à payer pour une meilleure qualité de l'air. Les groupes de personnes vulnérables, telles que celles résidant dans des zones plus polluées, sont également disposés à payer davantage, de même que les personnes plus instruites et celles qui considèrent que tous les membres de la société sont égaux. D'après les estimations présentées dans une autre étude, un ménage serait prêt à payer 1.34 USD par an pour éliminer 1 mg/m³ de pollution atmosphérique (PM_{10}). (Ito et Zhang, 2020[10]).

Tableau 1.8. Recommandations récentes de l'OCDE concernant le verdissement de la croissance

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude économique* de 2019
Appliquer la réglementation de manière plus stricte, augmenter le montant des amendes infligées aux pollueurs et les taxes environnementales, en particulier sur les combustibles fossiles.	À la fin janvier 2021, le Groupe central d'inspection environnementale a publié un rapport sur ses interventions, indiquant un renforcement des mesures d'application des lois et une augmentation des amendes. Aucune mesure n'a été prise concernant les taxes environnementales.
Arrêter de construire des centrales au charbon.	Le rapport du Groupe central d'inspection environnementale publié à la fin de janvier 2021 précise que dans les trois provinces inspectées, la capacité de production de charbon était supérieure de 30 % à la capacité approuvée dans le cadre de l'évaluation environnementale, et que l'absence de contrôle concernant la construction de nouvelles centrales a abouti à une augmentation de la capacité installée de production d'électricité à partir de charbon, même dans les provinces côtières.
Investir davantage dans les installations de traitement de la pollution et les infrastructures environnementales, en particulier dans le traitement des eaux urbaines et dans des installations sanitaires respectueuses de l'environnement en milieu rural.	Selon le rapport statistique 2016-19 sur l'écologie et l'environnement, l'investissement dans le traitement des usées d'origine industrielle a augmenté en 2019.

Le système de notification et de prévention des urgences de santé publique doit être amélioré

Dans le cadre du système chinois de notification des urgences de santé publique, les centres locaux de lutte contre les maladies sont placés sous l'autorité des collectivités locales et, avec l'accord de celles-ci, rendent compte au centre national de lutte contre les maladies. Ce système de notification a été rationalisé suite à l'épidémie de SRAS de 2002-2003, afin de permettre de réagir plus rapidement aux situations d'urgence (WHO, 2020[11]), et des règles relatives aux urgences de santé publique ont été publiées en mai 2003 (Ordonnance n° 376 du Conseil des affaires d'État). La sensibilisation à la réglementation doit être accentuée et son application améliorée, afin qu'elle constitue un outil efficace. En particulier, l'obligation de signaler une situation d'urgence publique potentielle dans les deux heures suivant son observation doit être strictement respectée. Cependant, tant que les collectivités locales sont en mesure de contrôler les flux d'informations et tant qu'il est de leur intérêt de dissimuler certains types d'informations, le fonctionnement du système peut s'en trouver altéré. Pour éviter que des fonctionnaires locaux ne soient dissuadés de signaler des cas de maladies graves par crainte de répercussions négatives sur leur carrière ou d'être accusés de créer des rumeurs, il faudrait que les centres locaux de lutte contre les maladies soient placés sous le contrôle direct du centre national de lutte contre les maladies. Le système tel qu'il existe actuellement, sous une forme fragmentée, pourrait être centralisé, afin qu'il soit possible de réagir plus rapidement et efficacement aux situations d'urgence. La décision d'évaluer et d'interpréter les informations relatives aux maladies contagieuses doit être prise à l'échelon national. Les dépenses publiques de prévention et de lutte contre les maladies infectieuses sont du ressort de l'administration centrale (Encadré 1.6). En outre, des directives claires devraient être fournies sur les modalités d'action dans le cadre du système de notification. Il conviendrait également de clarifier les modalités du système de notification des maladies infectieuses et d'échange d'informations et d'en garantir le bon fonctionnement.

Encadré 1.6. Comment les compétences en matière de dépenses de santé sont-elles réparties entre les échelons central et local ?

Dans les orientations relatives à la réforme de la répartition des compétences en matière de dépenses entre les échelons central et local, publiées en 2016 (*Guofa* n° 2016/49), il est précisé que comme pour n'importe quelle matière revêtant une dimension nationale (comme les relations internationales, la défense, l'utilisation de ressources naturelles clés et la sécurité nationale, par exemple), la prévention, la lutte contre les épidémies de maladies infectieuses et leur traitement sont du ressort de l'administration centrale. Cela signifie que celle-ci est responsable du financement et de la fourniture des services correspondants. Si elle délègue une partie de ces compétences à des échelons inférieurs, l'administration centrale doit leur fournir des ressources en conséquence.

Plus récemment, en 2018, l'avis relatif à la réforme de la répartition des compétences en matière de dépenses dans le domaine des services publics de base entre les échelons central et local (*Guobanfa* n° 2018/6) prévoit l'application d'un mécanisme gradué de répartition de la charge, l'administration centrale en assumant une plus grande part pour les provinces les moins prospères. Aux termes de l'avis, ce mode de répartition du financement s'applique à sept catégories de dépenses, notamment l'aide à la couverture maladie de base, les services de santé publique de base et l'appui à la régulation des naissances. L'administration centrale assure ainsi 80 % du financement de ces services dans les 12 provinces les plus pauvres du pays, 60 % dans les 10 provinces venant ensuite par ordre décroissant de pauvreté, puis 50 % dans les trois suivantes, 30 % dans les quatre suivantes et dans les cinq villes ayant le statut de province, et seulement 10 % à Beijing et Shanghai. S'agissant de cinq autres catégories de services, notamment les services médicaux d'urgence et les services aux handicapés, le soutien de l'administration centrale dépend de la situation budgétaire de la collectivité locale.

La même année a été publié un autre avis, spécifique au secteur de la santé, portant sur la réforme de la répartition des compétences en matière de dépenses dans les services de soins de santé et de santé publique (*Guobanfa* n° 2018/67). Il y est stipulé que la fourniture des services de santé publique de base relève de la responsabilité conjointe de l'administration centrale et des collectivités locales. Le même mécanisme gradué de répartition que celui décrit ci-avant est applicable aux services de soins de base, avec un montant normal de dépenses par habitant précisé par l'administration centrale. Ces services recouvrent, par exemple, la prévention, l'éducation à la santé, les services de soins aux personnes âgées, l'administration des vaccins, la gestion des fichiers des grandes catégories de maladies comme le diabète ou l'hypertension artérielle, et les urgences de santé publique. Toutes les maladies infectieuses qui se propagent au-delà des frontières régionales et les autres services majeurs de santé publique sont du ressort de l'administration centrale.

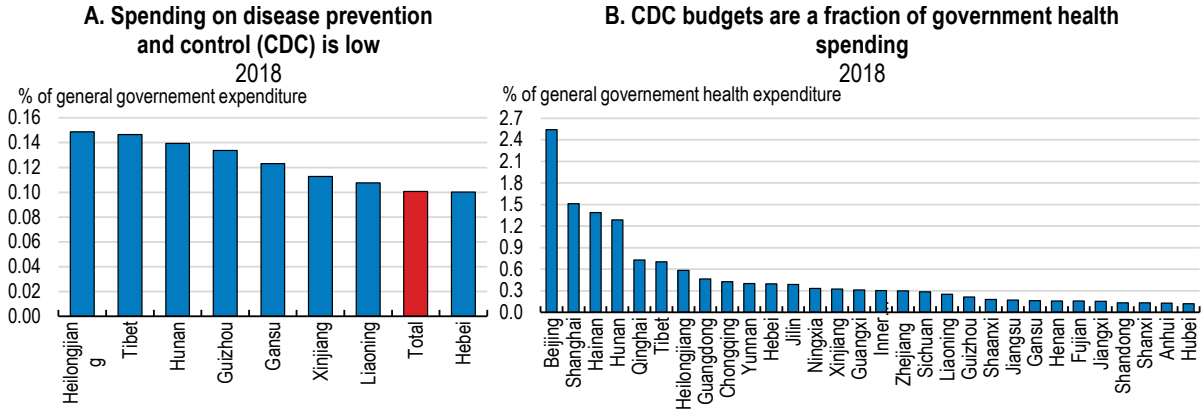
Source : Instruments de réglementation divers relatifs aux dépenses budgétaires.

Le centre national de lutte contre les maladies est une organisation quasi-gouvernementale (appelée *shiye danwei*) placée sous le contrôle de la Commission nationale de la santé. Les niveaux d'administration inférieurs ont également leurs centres de lutte contre les maladies, qui étaient au nombre de 3403 en 2019. Les autorités des districts et des niveaux d'administration supérieurs doivent mettre en place un centre de lutte contre les maladies, à l'exception des districts urbains centraux, dont le rôle en matière de prévention et de lutte contre les maladies peut être assumé par le centre de lutte contre les maladies de la ville. Le centre de lutte contre les maladies s'apparente plutôt à un institut de recherche produisant des rapports destinés à la Commission de la santé. Il n'est pas habilité à adresser des avertissements, ni à annoncer une urgence. Pour pouvoir gérer efficacement une éventuelle épidémie future, il devrait disposer de davantage de pouvoirs et de ressources budgétaires. La Chine n'est pas la seule à ne pas disposer d'un centre de lutte contre les maladies puissant. Certains pays de l'OCDE comme le Japon n'avaient aucune institution de la sorte, les maladies contagieuses ayant été rares dans ce pays au cours du siècle dernier. Le centre de lutte contre les maladies devrait être chargé d'évaluer les maladies contagieuses, de mener des actions de sensibilisation et de formuler des recommandations sur la façon d'y faire face. En outre, il devrait avoir l'autorité nécessaire pour étudier des cas dans tout le pays, qu'ils soient signalés par des voies officielles ou non. Une meilleure formation technique et, par conséquent, une meilleure capacité à évaluer les cas potentiels d'urgence de santé publique sont fondamentales pour que le système de notification fonctionne. En outre, la prévention devrait également être renforcée, afin que tout cas potentiellement contagieux soit correctement isolé et que toutes les voies potentielles de transmission à d'autres personnes soient effectivement coupées.

Tout renforcement des compétences devrait s'accompagner d'un accroissement des ressources budgétaires et d'une augmentation des effectifs *via* le recrutement d'un personnel qualifié. En 2018, 2.4 % des dépenses de santé du budget général étaient destinées au soutien des centres de lutte contre les maladies, ce qui représentait seulement 0.1 % de dépenses publiques totales. Dans les provinces les moins riches, comme le Gansu, le Guizhou ou le Xinjiang, une part légèrement plus élevée des dépenses totales est affectée à ce poste (Graphique 1.36). Dans le cas du centre national de lutte contre les maladies, plus de 80 % de ses recettes provenaient du budget de l'État. Les centres de lutte contre les maladies sont également rémunérés pour les services qu'ils dispensent. Étant donné que de plus en plus de services sont fournis gratuitement, le manque à gagner qui en résulte pour les centres devrait être compensé par des transferts budgétaires, afin de leur permettre de s'acquitter de leurs missions. Dans tout le pays, les centres de lutte contre les maladies ont des difficultés à pourvoir leurs postes avec du personnel qualifié, et le manque de formation représente un problème même dans les régions les plus riches (Cheng, 2020[12]) (Liu, 2019[13]). Il faudrait que le ratio entre les effectifs des centres et la population chinoise soit au moins égal à 1.75 pour 10 000, mais en 2019, ce chiffre n'était que de 1.3. En outre, ces effectifs ont diminué par rapport à l'année précédente (Graphique 1.37). En revanche, l'exigence minimum

de 70 % de personnel médicotechnique est satisfaite (cette proportion s'élevait à 74.5 % en 2018). La rémunération doit être proportionnelle à la responsabilité et à la difficulté du poste.

Graphique 1.36. Les dépenses de prévention et de lutte contre les maladies représentent une fraction minime du total (2018)

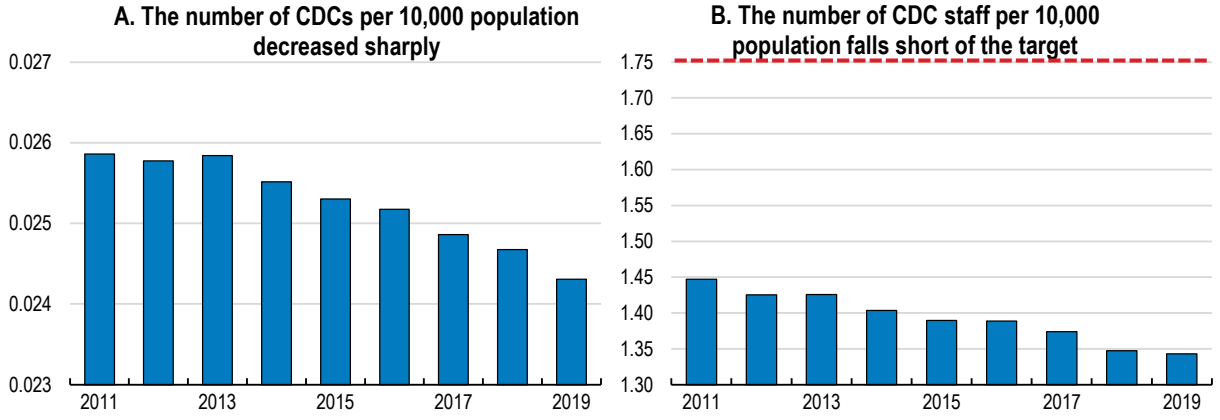


Note : Seules les entités de niveau provincial présentées ici ont publié des données budgétaires pertinentes pour 2018. La partie A du graphique recouvre toutes les dépenses de prévention et de lutte contre les maladies engagées par les administrations respectives et les présente en pourcentage des dépenses budgétaires globales. La partie B présente les budgets des centres provinciaux de prévention et de lutte contre les maladies, et le pourcentage du poste des dépenses de santé du compte du budget général qu'ils représentent.
Source : Centres national et provinciaux de prévention et de lutte contre les maladies.

StatLink https://stat.link/fibz57

Graphique 1.37. Les centres de lutte contre les maladies manquent de ressources

Nombre de centres de lutte contre les maladies et de personnes y travaillant pour 10 000 habitants



Source : Commission nationale de la santé.

StatLink https://stat.link/92tpah

En l'état actuel des choses, des lanceurs d'alerte auraient pu être les seules personnes susceptibles de révéler qu'un virus mortel se propageait à grande échelle. Néanmoins, de façon générale, il faudrait renforcer la protection des lanceurs d'alerte en Chine, et dans ce cas précis, les médecins ayant échangé des informations sur le nouveau virus ont été réprimandés pour leurs actes. Par ailleurs, une sanction administrative a été infligée par la suite au policier impliqué. La protection des lanceurs d'alerte devrait être renforcée, comme cela avait été recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2017 sur la Chine (OECD, 2017[14]).

L'escalade rapide de la situation à Wuhan montre que le système de notification d'urgence pourrait être renforcé, notamment au niveau de sa fonction d'alerte précoce et de sa capacité à gérer les situations d'urgence. La gestion de la communication a constitué une difficulté supplémentaire. Il était fondamental de mener des actions de sensibilisation. Il aurait cependant également fallu trouver le bon équilibre entre préparer la population à l'épidémie et éviter toute discrimination inutile des personnes résidant dans des zones aux taux de contamination élevés ou qui en sont simplement originaires. Une plus grande transparence autour de la maladie et de sa propagation y aurait contribué. La diffusion de données en temps réel est essentielle pour sensibiliser la population. Après le SRAS, la Chine a établi un système de notification des maladies infectieuses dans le cadre duquel des commissions sanitaires provinciales rendent quotidiennement compte des principales variables liées à ces maladies. Les médecins doivent signaler les cas diagnostiqués en temps réel via un système de notification électronique.

Bâtir une société modérément prospère

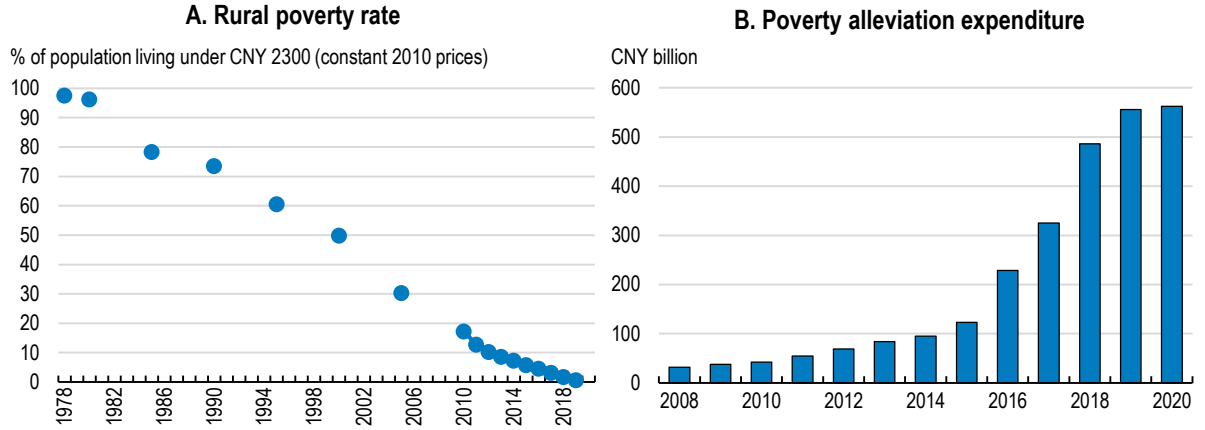
L'épidémie a coïncidé avec l'année où il avait été décidé d'instaurer une société modérément prospère et d'éradiquer l'extrême pauvreté. Le processus consistant à faire en sorte qu'un nombre grandissant de personnes soit « modérément prospère » a aidé la Chine à rééquilibrer son économie. La croissance soutenue de la consommation a été favorisée par une forte croissance des revenus grâce à la création régulière d'emplois. Ce processus a marqué une pause, de nombreuses entreprises n'ayant pas pu garder leurs salariés, notamment celles de taille modeste opérant dans le secteur privé. Au fur et à mesure du redressement de l'économie, certaines entreprises ont commencé à être confrontées à des pénuries de main-d'œuvre, en partie liées au fait que certains migrants n'avaient pas encore regagné les villes.

Une société modérément prospère doit également aller de pair avec une distribution plus équitable des revenus et des patrimoines. Les inégalités les plus marquées sont celles observées entre les zones urbaines et rurales, et c'est pourquoi la revitalisation des campagnes est essentielle pour améliorer le bien-être des populations rurales. La nouveauté du Plan de développement des industries rurales 2020-25, qui a récemment été adopté, réside dans l'accent mis sur les conditions-cadre et les infrastructures pour l'innovation rurale, en plus du développement des industries spécialisées, de l'agroalimentaire et du tourisme. Les nombreux objectifs spécifiques, comme le nombre d'usines agroalimentaires dépassant une certaine taille, pourraient toutefois entraîner des investissements inefficaces.

La dernière étape de l'éradication de la pauvreté se révèle être la plus dure à franchir

La Chine ayant annoncé en 2020 l'éradication de l'extrême pauvreté, telle qu'elle est officiellement définie (Graphique 1.38), la principale tâche à accomplir consiste maintenant à inscrire cette éradication dans la durée. En Chine, à la différence de la situation qui prévaut dans nombre d'autres pays à revenu intermédiaire, la pauvreté est principalement concentrée dans les campagnes. Par conséquent, l'éradication de la pauvreté a surtout été axée sur les zones rurales. Les zones de pauvreté se situent en majorité dans les régions montagneuses, aux climats rudes et aux conditions difficiles pour l'agriculture, exposées aux catastrophes naturelles, et caractérisées par des problèmes de connectivité. De ce fait, l'éradication de l'extrême pauvreté dans les dizaines de districts où elle sévit encore s'est avérée très difficile. La promotion d'activités non agricoles comme l'agroalimentaire, le commerce électronique, le tourisme et la restauration a permis d'aider les populations à sortir de la pauvreté, mais leur réinstallation a parfois été la seule option possible. La Banque de développement de Chine et la Banque de développement agricole de Chine ont émis des obligations spéciales de réinstallation pour financer ce processus (pour un montant total qui s'élevait à environ 194 milliards CNY au premier trimestre de 2020).

Graphique 1.38. Grâce à l'augmentation des ressources budgétaires consacrées à la lutte contre la pauvreté, celle-ci a chuté de manière saisissante



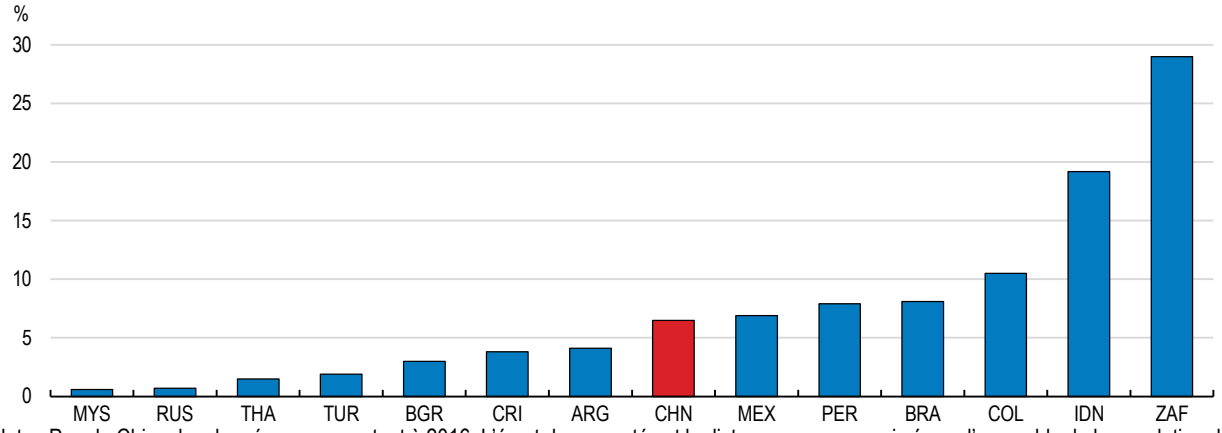
Note : Le taux de pauvreté est défini comme le taux de pauvreté en milieu rural par le Bureau national des statistiques. Les dépenses de lutte contre la pauvreté se limitent au poste des aides à la réduction de la pauvreté liées à l'agriculture.
Source : Bureau national des statistiques.

StatLink https://stat.link/sn28ap

Pour ne plus être considéré comme étant en situation de pauvreté absolue, un ménage devait avoir un revenu supérieur à 4000 CNY par personne en 2020 (ce seuil avait initialement été fixé en 2011 à 2300 CNY aux prix de 2010, et il a ensuite été rehaussé plusieurs fois en fonction de l'évolution des prix). Le revenu ne constitue cependant pas un indicateur suffisant : un accès avéré aux soins de santé de base, à un logement sûr et à l'eau potable, ainsi que la scolarisation des enfants entrant dans la tranche d'âge pour laquelle l'école est obligatoire sont également des conditions devant être réunies. En fait, les critères autres que le revenu sont souvent les plus difficiles à satisfaire, si bien que la plupart des projets en cours de lutte contre la pauvreté sont axés sur l'accès à l'eau potable et le logement. Le seuil national de pauvreté est inférieur à la moitié du seuil défini au niveau international par la Banque mondiale, qui est fixé à 5.5 USD par jour pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. À cette aune, l'écart de pauvreté de la Chine était de 6.5 % en 2016 (Graphique 1.39).

Graphique 1.39. L'écart de pauvreté est plus faible en Chine que dans certains pays de l'OCDE et BRIICS

Écart de pauvreté à 5.5 USD par jour (sur la base des PPA de 2011), 2018 ou dernière année connue

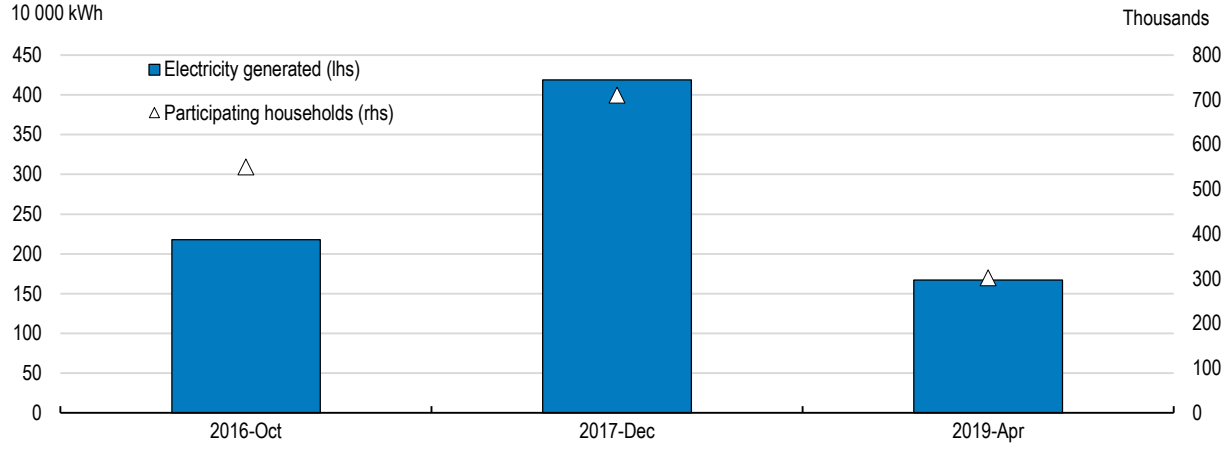


Note : Pour la Chine, les données se rapportent à 2016. L'écart de pauvreté est la distance moyenne qui sépare l'ensemble de la population du seuil de pauvreté, fixé à 5.50 USD par jour, exprimée en pourcentage de ce seuil (la valeur de cet écart étant fixée à zéro pour les personnes non pauvres).
Source : Banque mondiale, base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink https://stat.link/cgiw6q

Une nouvelle proposition d'éradication de la pauvreté fondée sur la production d'énergie solaire a été présentée en 2016 et mise en œuvre pendant le 13e Plan quinquennal en 2017 et 2019 : un million et demi de ménages au total ont participé aux projets lancés et produit ainsi plus de huit millions de kWh d'énergie (Graphique 1.40).

Graphique 1.40. Un million et demi de ménages participent aux projets de lutte contre la pauvreté fondés sur l'énergie solaire

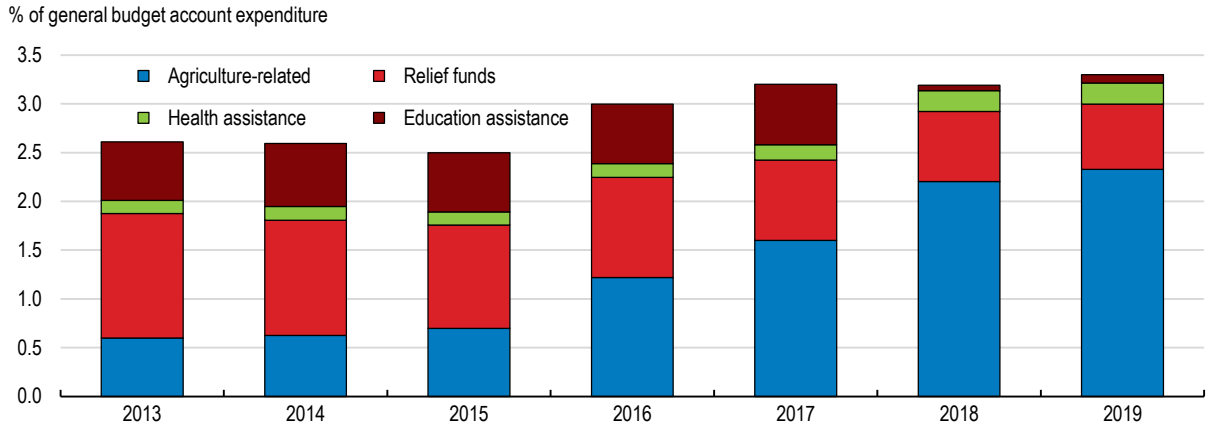


Note : Les projets d'énergie solaire destinés à lutter contre la pauvreté ont débuté en octobre 2016 ; une deuxième phase a été lancée en décembre 2017, puis une troisième en avril 2019. Le graphique indique le nombre de ménages ayant récemment intégré les projets et l'énergie qu'ils ont produite.
Source : Administration nationale de l'énergie et documents relatifs aux projets.

StatLink https://stat.link/glzsky

Une grande partie des dépenses budgétaires liées à la pauvreté (environ 70 % au cours des dernières années) entrent dans la catégorie de l'agriculture (Graphique 1.41) et sont souvent traitées comme des dépenses nationales de lutte contre la pauvreté, mais les ressources budgétaires consacrées à l'aide sociale – notamment au revenu minimum de subsistance (*dibao*) ainsi qu'à l'aide aux personnes extrêmement pauvres (*tekun*) – et les aides relatives aux dépenses d'éducation et médicales entrent également dans cette catégorie (Yang, 2020[15]). De plus, la plupart des organismes publics prévoient des postes de dépense liés à la pauvreté. L'un des plus importants relève du domaine des transports, qui ne peut pas être évalué à partir des données librement accessibles. Par conséquent, ces chiffres nous offrent au mieux une évaluation partielle des dépenses liées à la pauvreté. Les dépenses liées à la pauvreté dans le domaine de l'agriculture sont principalement destinées aux infrastructures rurales (environ un tiers en 2019), tout comme les prêts octroyés à des fins similaires par la Banque de développement de Chine. Les grands projets d'investissement dans les infrastructures portent notamment sur la transformation des routes en terre en voies goudronnées ainsi que la pose de conduites d'eau et de câbles électriques. Le revenu minimum de subsistance rural (*dibao*) constitue le principal poste budgétaire de l'aide sociale, dont il représente les deux tiers, tandis que l'aide à l'éducation est concentrée sur l'enseignement supérieur (plus de 30 % en 2017), suivi du primaire (28 % en 2017). Les aides consacrées aux niveaux inférieurs du système d'enseignement devraient être accrues, tandis que les frais de scolarité et de subsistance pourraient aussi être couverts par des prêts dans l'enseignement supérieur. Compte tenu des faibles taux de remboursement des dépenses médicales, les aides relatives à la santé s'avèrent limitées, ce qui impose une lourde charge aux familles ayant besoin de soins hospitaliers ou de traitements de longue durée. Une évaluation plus complète des dépenses et de leurs résultats est nécessaire pour améliorer leur efficience. Une avancée importante à cet égard consisterait à publier également des données sur les dépenses ventilées selon leur classification économique.

Graphique 1.41. L'essentiel des aides consacrées à la lutte contre la pauvreté correspond à des dépenses budgétaires relevant de la catégorie de l'agriculture



Note : S'agissant des aides relatives à l'éducation, les données de 2018 et 2019 correspondent uniquement aux dépenses de l'administration centrale.
Source : Ministère des Finances et Yang (2020).

StatLink https://stat.link/6n82er

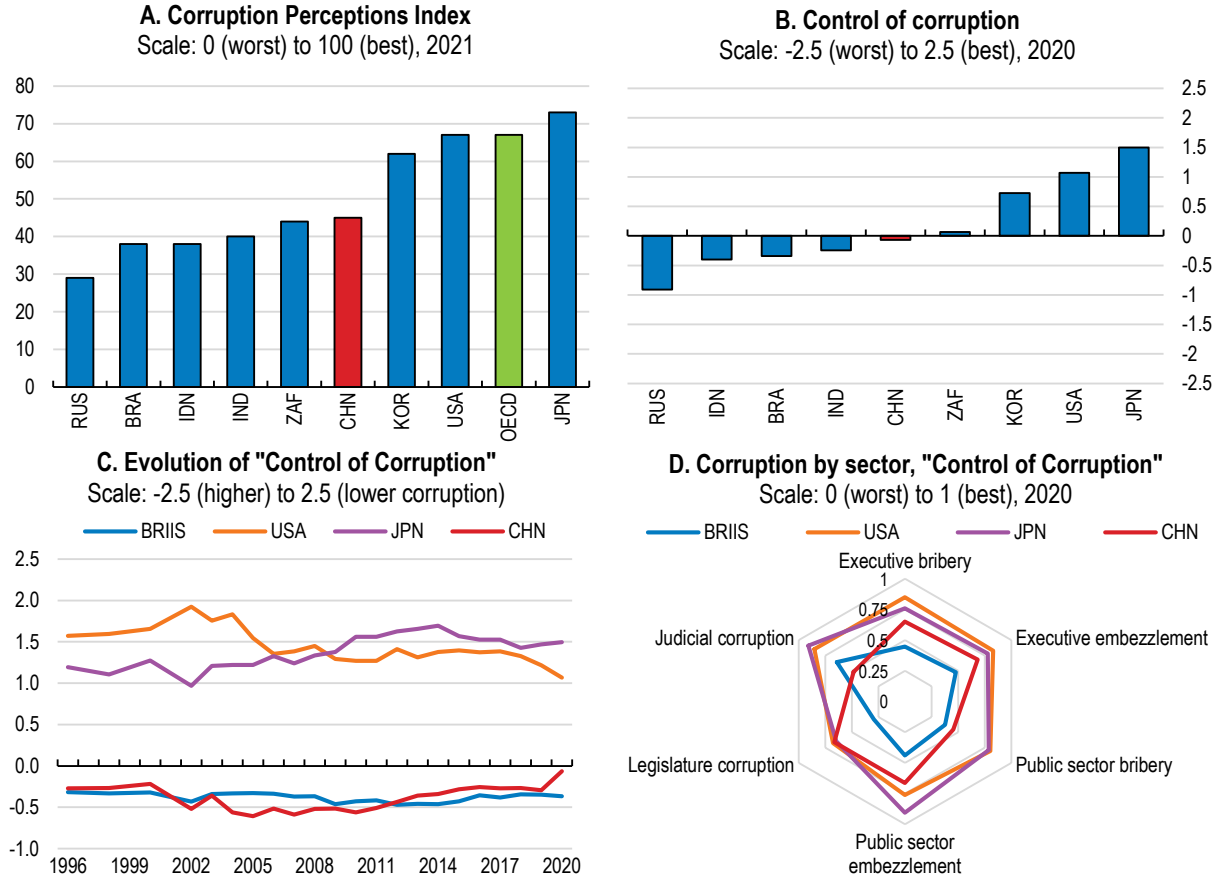
L'état de droit doit être renforcé

Il est largement admis que la corruption fait obstacle à la croissance et à l'inclusivité en Chine, dans la mesure où elle entraîne des pertes d'efficience dans le cadre de la répartition des ressources et de la redistribution des revenus des pauvres aux personnes relativement riches. En effet, des données empiriques montrent, par exemple, que les décisions d'implantation de parc industriel fondées dans une large mesure sur des relations politiques favorables débouchent sur des retombées économiques moindres que les décisions motivées en grande partie par les caractéristiques économiques fondamentales des sites retenus (Kahn et al., 2020[16]). D'après l'indice de perception de la corruption de Transparency International, la corruption perçue semble plus forte que dans les pays de l'OCDE, mais comparable à celle d'autres économies appartenant aux BRIICS (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud) comme l'Afrique du Sud, l'Inde et l'Indonésie (Graphique 1.42 partie A). La maîtrise de la corruption s'est renforcée depuis 2013 (Graphique 1.42 partie C). La campagne de lutte contre la corruption et les dépenses somptuaires semble avoir réduit le niveau de corruption à l'échelon local, mais elle a renforcé en parallèle l'aversion au risque et alimenté un certain immobilisme bureaucratique (Wang et Yan, 2019[17]). Les composantes sectorielles de l'indice de Maîtrise de la corruption indiquent que la corruption du pouvoir législatif est aussi peu fréquente que dans les plus grands pays de l'OCDE, et que la situation de la Chine n'est que légèrement moins bonne que celle des États-Unis en matière de détournement de fonds par le pouvoir exécutif (Graphique 1.42 partie D). Pour ce qui est de la corruption du pouvoir judiciaire, la Chine est en deçà de la moyenne des BRIICS, tandis qu'elle obtient de meilleurs résultats dans d'autres dimensions.

En dehors des juges, les fonctionnaires semblent être les plus enclins à se laisser corrompre, compte tenu du faible niveau de l'indicateur (bien que comparable à ceux des autres BRIICS) relatif à la corruption dans le secteur public (Graphique 1.42 partie D). La corruption est généralisée dans tous les secteurs, mais pourrait même menacer la stabilité financière si elle atteint le secteur financier. L'obligation de rendre des comptes est progressivement renforcée pour les fonctionnaires, ainsi que l'illustre, par exemple, le nombre grandissant de professions dans lesquelles la responsabilité d'un fonctionnaire peut être engagée à vie (c'est-à-dire même après qu'il a quitté ses fonctions, jusqu'à sa mort). Les responsables de l'aménagement de l'espace et du territoire ont récemment été ajoutés à cette liste (*Ziran Zibanfa* n° 2020/27), mais les juges, les procureurs et les policiers y figurent depuis 2013. Compte tenu de l'ampleur du risque de corruption dans le secteur de la construction, les ingénieurs chargés de projets sont également assujettis

à ce principe de responsabilité à vie (*Jianshegui* 2019/12, en vigueur depuis le 1er mars 2020). Ce système de responsabilité à vie a pour but d'empêcher les personnes de recevoir après leur départ à la retraite la contrepartie de faveurs accordées dans l'exercice de leurs fonctions. La rotation du personnel parmi les hauts responsables constitue également un moyen de lutter contre la corruption. Il y a récemment eu un appel au renforcement de la surveillance de l'exercice du pouvoir. En effet, la concentration excessive de pouvoir sans surveillance proportionnée ni obligation de rendre des comptes constitue le cœur du problème. Il est important de dissuader davantage les abus de pouvoir et de réduire la latitude décisionnelle individuelle des fonctionnaires, mais une plus grande transparence est également nécessaire, ainsi qu'un renforcement de la protection des lanceurs d'alerte pour qu'ils puissent révéler des cas de corruption. Les autorités devraient envisager d'adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

Graphique 1.42. La corruption est plus largement répandue que dans les pays de l'OCDE



Note : Dans les parties C et D, le sigle BRIIS correspond à la moyenne des données relatives au Brésil, à la Russie, à l'Inde, à l'Indonésie et à l'Afrique du Sud. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet V-Dem (Varieties of Democracy).

Source : Partie A : Transparency International ; parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; partie D : Institut V-Dem ; Université de Göteborg ; et Université de Notre-Dame.

StatLink https://stat.link/vuy7fs

Recommandations à l'intention des pouvoirs publics

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Mesures de soutien macroéconomiques et stabilité financière	
La reprise économique s'accélère et les mesures de soutien sont en cours de démantèlement. Les entreprises privées et les petites entreprises sont durement touchées par la pandémie de COVID-19.	Conserver une politique monétaire accommodante en apportant les liquidités nécessaires et en ne relevant pas les taux directeurs tant que les tensions inflationnistes sont faibles et que la croissance est modérée. Renforcer les obligations d'information applicables aux entreprises privées et aux petites entreprises pour qu'elles soient en mesure de financer leurs projets viables même après le resserrement des politiques économiques.
La reprise économique se confirme, mais les besoins de dépenses en faveur de l'inclusivité et de la durabilité sont considérables.	Les mesures de relance prise en urgence ne devraient être démantelées que lorsque la reprise sera fermement engagée, et il faudrait accroître les dépenses consacrées à la sécurité sociale, à la santé et à l'éducation ainsi qu'aux investissements en infrastructures (notamment en matière d'énergies renouvelables, de systèmes de transport urbain et d'infrastructures environnementales).
Les tests de résistance montrent que dans un scénario de crise grave, de nombreuses banques ne seraient pas correctement capitalisées.	Supprimer les taux réduits de provisionnement des pertes sur prêts et dissuader les banques de prendre des risques excessifs.
L'existence d'exonérations et d'allègements fiscaux généreux continue de peser sur les recettes publiques. Par ailleurs, l'essentiel des bénéfices des entreprises d'État est recyclé dans le secteur de ces entreprises.	Accroître les recettes budgétaires liées aux entreprises d'État, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, notamment pour les établissements financiers, afin de mieux pouvoir couvrir les besoins de dépenses à long terme.
L'interdépendance entre le système financier et les établissements financiers non bancaires, les instruments de financement et les collectivités locales est considérable, ce qui accentue le risque de contagion.	Resserrer les liens de collaboration entre les organismes publics concernés pour prévenir le risque systémique.
Le niveau des prêts non performants (PNP) est bas et ces créances sont passées en charges, tandis que le niveau des fonds propres semble adéquat. Certaines banques faisant défaut sont renflouées au moment de leur défaillance.	Adopter une stratégie globale et cohérente de restructuration des banques : communiquer sur l'ensemble des PNP, afin que les banques soient tenues d'accroître leurs fonds propres en cas de besoin, et faire supporter en partie aux créanciers le coût des défaillances bancaires.
On observe de nombreux défauts sur produits fiduciaires, et les risques connexes sont mal compris des investisseurs.	Améliorer la divulgation des risques liés aux produits fiduciaires et porter à un montant dissuasif les amendes en cas de promesses excessives de rendement, afin de réduire le risque systémique.
La dette des ménages n'est pas très élevée mais concentrée, et certains ménages à bas revenu se caractérisent par un ratio service de la dette/revenu élevé.	Abaisser le plafond du ratio service de la dette/revenu, afin d'éviter un endettement excessif des ménages.
Le crédit en ligne est en plein essor, mais les prêteurs ne sont pas confrontés aux mêmes coûts réglementaires que les prêteurs traditionnels.	Instaurer des conditions de concurrence équitables entre les prêteurs en ligne et traditionnels, en soumettant les premiers aux mêmes normes réglementaires.
Certains projets d'infrastructure à l'étranger ne sont pas rentables et font peser une lourde charge d'endettement sur les pays bénéficiaires.	Soumettre les projets d'infrastructure à l'étranger à des analyses coût-avantages approfondies et prendre en compte l'endettement du pays bénéficiaire. Réaliser régulièrement des audits des filiales étrangères des entreprises d'État.
Améliorer l'efficience économique	
La corruption se manifeste principalement sous la forme de pots-de-vin dans le secteur public.	Renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes et faire en sorte que le pouvoir soit moins concentré entre les mains des gestionnaires. Adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.
La part des services dans la valeur ajoutée augmente régulièrement, mais demeure inférieure au niveau observé dans les économies avancées.	Accélérer la libéralisation des services pour étayer solidement une croissance durable à long terme.
Les nombreux différends commerciaux bilatéraux font obstacle aux échanges internationaux.	Engager rapidement le dialogue avec les partenaires commerciaux sur les questions en suspens liées aux échanges de manière transparente et sur la base de données probantes, conformément aux obligations qui incombent à la Chine en tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux termes d'accords bilatéraux.
Dans de nombreux domaines, il n'existe pas de données exhaustives ni comparables au niveau international, ce qui complique la réalisation d'analyses fondées sur des données factuelles.	Développer la communication d'informations dans tous les domaines de l'activité économique et publier des statistiques permettant des comparaisons internationales.
Renforcer l'inclusivité	
Les inégalités de revenu sont fortes. Les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu sont peu nombreuses.	Une fois la reprise fermement engagée, restructurer le système de recettes fiscales en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et en supprimant des allègements.
Il existe de grandes inégalités de patrimoine.	Mettre en place un impôt périodique sur la propriété immobilière ainsi que des droits de succession.

L'accès des individus aux services publics est encore lié dans une large mesure à leur permis de résidence local (*hukou*) ou au lieu d'enregistrement de leur ménage.	Accélérer la réforme du *hukou* et garantir aux travailleurs migrants l'égalité d'accès aux services publics.
Actuellement, seuls les salariés urbains sont couverts par l'assurance chômage, qui est administrée par plus de 700 juridictions.	Étendre l'assurance chômage à toute la population active et unifier son administration au niveau national.
La Chine se caractérise par une espérance de vie élevée pour son niveau de revenu, et l'âge de départ à la retraite est bas.	Assurer la viabilité du système de retraite en liant l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie.
Les taux des cotisations de retraite varient à l'échelle du pays, et il existe de nombreux régimes de retraite. Les cotisations représentent une lourde charge pour les personnes à faible revenu.	Unifier le système de retraite entre les régions et les régimes, et renforcer son caractère redistributif en supprimant le plancher et en relevant le plafond des cotisations.
Grâce à des mesures de soutien budgétaire, la pauvreté absolue selon sa définition officielle a été éradiquée.	Réaliser une évaluation exhaustive des dépenses liées à la pauvreté et de leurs résultats et la rendre publique, afin de pérenniser l'éradication de la pauvreté.
Mettre en place un système de santé solide	
La pandémie de COVID-19 a mis au jour les inconvénients du faible taux de remboursement des dépenses de santé, qui a amené un grand nombre de personnes au bord de la pauvreté.	Réformer le système de santé en relevant le taux de remboursement des soins et des médicaments, afin d'éviter que certaines personnes ne basculent dans la pauvreté.
Les centres de lutte contre les maladies sont insuffisamment financés, et perdent du personnel. Un système de notification directe des maladies infectieuses à l'administration centrale a été mis en place, mais il peut être bloqué au niveau local.	S'assurer que les centres locaux de lutte contre les maladies sont correctement financés et pourvus en personnel, afin qu'ils puissent contribuer à éviter de futures crises sanitaires. Clarifier les modalités du système de notification des maladies infectieuses et d'échange d'informations et garantir son bon fonctionnement.
Il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme transparent et efficace pour échanger des données à l'échelle mondiale.	Accroître la transparence et développer les échanges de données avec des experts et des organisations spécialisés dans le domaine de la santé au niveau mondial, et entreprendre des réformes importantes pour renforcer les systèmes de santé publique et de veille sanitaire.
La population vieillit rapidement et les systèmes pilotes d'assurance-dépendance n'ont pas encore abouti à la mise en place d'une couverture nationale.	Mettre en place un système d'assurance-dépendance à l'échelle de tout le pays.
Verdir la croissance	
Compte tenu de l'accélération de la reprise, la pollution est de retour. L'interruption temporaire de la production dans les industries polluantes n'est pas une solution durable.	Accélérer la transition énergétique, notamment en ralentissant nettement la construction de centrales au charbon, conformément aux engagements climatiques pris par la Chine.
Les pertes en vies humaines imputables à la pollution de l'air sont considérables.	Relever les taxes environnementales sur les combustibles fossiles pour réduire la pollution et renforcer les mesures d'atténuation du changement climatique.
La réforme pilote du marché de l'électricité visant à permettre la vente directe d'énergie des producteurs aux consommateurs ne concerne pas les producteurs d'énergies renouvelables.	Permettre aux producteurs d'énergies renouvelables de vendre sur le réseau l'électricité qu'ils produisent.
Les lignes directrices relatives aux investissements verts sont facultatives.	Fixer un calendrier pour la mise en place d'un régime de communication obligatoire d'informations, conformément aux préconisations du Groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives au climat (TCFD).

Références

Cheng, J. (2020), “Wo guo jibing yufang kongzhi jigou tixi xiandaihua jianshe de sikao ji duice jianyi”, in Chinese, “Thoughts and suggestions on modern construction of disease prevention and control system”, *Chinese Journal of Preventive Medicine* Vol. 54(5). http://dx.doi.org/10.3760/cma.j.cn112150-20200221-00151.

Demmou, L. and Q. Sagot (2021), “Central Bank Digital Currencies and payments: A review of domestic and international implications", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1655, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f06c0d89-en.

Du, B., Xi, X., Chen, D., Peng, J., & China Critical Care Clinical Trial Group (CCCCTG) (2010). Clinical review: critical care medicine in mainland China. *Critical care (London, England)*, *14*(1), 206. https://doi.org/10.1186/cc8222

Du, R., L. Liu, W. Yin, W. Wang, L. Guan, M. Yuan, Y. Li , Y. Hu, X. Li, B. Sun , P. Peng and H. Shi, (2020), “Hospitalization and Critical Care of 109 Decedents with COVID-19 Pneumonia in Wuhan, China”, *Annals of the American Thoracic Society* 17(7). https://doi.org/10.1513/AnnalsATS.202003-225OC

Energy Research Institute and the China National Renewable Energy Centre (2019), *China Renewable Energy Outlook, 2019.* Executive Summary available at http://boostre.cnrec.org.cn/wp-content/uploads/2019/12/CREO2019-Summary-191206.pdf accessed on 20 September 2020.

He, X., D.J. Hayes and W. Zhang (2020), “China’s Agricultural Imports under the Phase One Deal: Is Success Possible?”, *Center for Agricultural and Rural Development Briefs* Vol. May 2020, Iowa State University available at https://www.card.iastate.edu/products/publications/pdf/20pb29.pdf, accessed on 5 December 2020.

Heise, S. (2020), “How Did China’s COVID-19 Shutdown Affect U.S. Supply Chains?”, *Federal Reserve Bank of New York Liberty Street Economics*, May 12, 2020, https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2020/05/how-did-chinas-covid-19-shutdown-affect-us-supply-chains.html.

IEA (2020), *China’s net-zero ambitions: the next Five-Year Plan will be critical for an accelerated energy transition*, IEA, Paris available at https://www.iea.org/commentaries/china-s-net-zero-ambitions-the-next-five-year-plan-will-be-critical-for-an-accelerated-energy-transition accessed on 10 January 2020.

Ip, E.C. (2020), “China’s new public health constitution: a cause for hope?”, *The Lancet* Vol. 5. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30050-5

Ito and Zhang (2020), “Willingness to Pay for Clean Air: Evidence from Air Purifier Markets in China”, *Journal of Political Economy,* Vol. 128(5). http://doi.org/078.041.128.019.

Jordà, Ò., S. R. Singh and A. M. Taylor (2020), “Longer-Run Economic Consequences of Pandemics,” *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2020-09* available at https://doi.org/10.24148/wp2020-09 accessed on 24 April 2020.

Kahn, E.M., W. Sun, J. Wu and S. Zheng (2020), “Do Political Connections Help or Hinder Urban Economic Growth? Evidence from 1,400 Industrial Parks in China”, *Journal of Urban Economics 2020.* https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103289.

Liu, H., Y. Fu, L. Dong, W. Zhang and Y. Lu (2019), “1998-2018 nian Shanghai shi jibing yufang kongzhi zhongxin renli ziyuan dongtai fenxi” in Chinese, “Dynamic analysis of human resources in Shanghai Municipal Centre for Diesease Control and Prevention from 1998-2018”, *China Health Resources* Vol. 22(4). http://doi.org/10.13688/j.cnki.chr.2019.19083.

Liu, L., Z. Yin, B. Xie and W. Zhou (2020), “Willingness to pay for better air quality: The case of China”, *Cambridge Working Papers in Economics No. 2042.*

Molnár, M. and T. Chalaux (2015), "Recent trends in productivity in China: shift-share analysis of labour productivity growth and the evolution of the productivity gap", *OECD Economics Department Working Papers, No. 1221*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5js1j15rj5zt-en.

Molnár, M., T. Chalaux and Q. Ren (2017) "Urbanisation and household consumption in China", *OECD Economics Department Working Papers, No. 1434*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d8eef6ad-en.

Molnár, M. and J. Lu (2019), "State-owned firms behind China's corporate debt", *OECD Economics Department Working Papers 1536*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7c66570e-en.

Molnár, M. and H. Xu (2019), "Who patents, how much is real invention and how relevant? A snapshot of patenting firms and their inventions in China based on the 2015 SIPO China Patent Survey", *OECD Economics Department Working Papers 1583,* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9a4dd70c-en.

OECD (2021), *Fostering Economic Resilience in a World of Open and Integrated Markets – Risks, vulnerabilities and areas for policy action*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/newsroom/OECD-G7-Report-Fostering-Economic-Resilience-in-a-World-of-Open-and-Integrated-Markets.pdf

OECD (2019), *Economic Surveys: China*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/20725027.

OECD (2019), "Measuring distortions in international markets – the semiconductor value chains", *Trade Policy Brief, December 2019.*

OECD (2017), *Economic Surveys: China*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2017-en.

OECD (2015), *Economic Surveys: China*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2015-en.

Tsinghua Wudaokou and Institute of Financial Research, (2020), "Yanqingxiade zhongxiaowei jingji huifu qingkuang – Jiyu baiwan liangji zhongxiaowei qiye jingying shujude fenxi", in Chinese, "Recovery status of micro and small firms under COVID-19 – Analysis based on operation data of millions of micro and small firms", *Research Report* Vol. 62, available at http://thuifr.pbcsf.tsinghua.edu.cn/statics/2020/04/633d837b774b0cd5e33e.pdf accessed on 23 April 2020.

Wang, P. and X. Yan (2019), "Bureaucratic slack in China: The anti-corruption campaign and the decline of patronage networks in developing local economies", *China Quarterly Vol. 243.* https://doi:10.1017/S0305741019001504.

WHO (2020), *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),* available at https://www.who.int/publications/i/item/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-(covid-19) accessed on 15 April 2020.

Yang, L. (2020), "Caizheng fupin zhichude zongliang jiegou yu wenti", in Chinese, "Overall structure and issues with public spending on poverty alleviation", available at https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7679449 accessed on 15 June 2020.

Yang Z, Zeng Z, Wang K, Wong SS, Liang W, Zanin M, Liu P, Cao X, Gao Z, Mai Z, Liang J, Liu X, Li S, Li Y, Ye F, Guan W, Yang Y, Li F, Luo S, Xie Y, Liu B, Wang Z, Zhang S, Wang Y, Zhong N, and He J (2020), "Modified SEIR and AI prediction of the epidemics trend of COVID-19 in China under public health interventions", *Journal of Thoracic Disease* 12(3):165-174. https://doi.org/10.21037/jtd.2020.02.64.

Études économiques de l'OCDE

CHINE 2022 (VERSION ABRÉGÉE)

L'économie de la Chine s'est fortement redressée après la chute très marquée qui a suivi le déclenchement de la pandémie de COVID-19, et elle a retrouvé aujourd'hui la trajectoire de ralentissement progressif qui était le sien avant cette crise. Le mouvement de rééquilibrage de l'investissement vers la consommation, de l'activité manufacturière vers les services et de l'exode rural vers l'exode urbain, a été freiné par la pandémie, mais il doit reprendre si le pays veut pouvoir instaurer une croissance durable et inclusive. Sur fond de reprise tirée par l'investissement, l'efficience des investissements est restée faible, signe d'une mauvaise allocation persistante du capital. La dette des entreprises a retrouvé ses niveaux élevés d'avant la pandémie : les emprunts ont progressé, sous l'effet de facteurs liés à la crise ou existant de plus longue date, comme les garanties implicites dont bénéficient les entreprises publiques et autres entités du secteur public. Le ralentissement de la croissance et la poursuite des baisses d'impôts vont entraîner une diminution des ressources budgétaires qui pourraient être consacrées à rendre la croissance plus inclusive, d'où la nécessité de disposer de sources de recettes stables provenant de l'imposition du revenu des personnes physiques et des dividendes versés par les entreprises publiques. Bien que la population vieillisse rapidement, la Chine peut encore recueillir les « dividendes de la réforme » en prenant des mesures pour entretenir une croissance durable de la productivité. Des réformes propres à renforcer la concurrence sur les marchés de produits figurent au nombre de celle qui ont le potentiel de générer des gains de productivité importants. L'Étude économique de la Chine contient une évaluation des performances macroéconomiques récentes du pays et propose des mesures qui peuvent être prises par les pouvoirs publics pour favoriser une croissance de meilleure qualité, par exemple des réformes des marchés de produits.

THÈMES SPÉCIFIQUES : CHARGES PESANT SUR LES START-UPS ; INSTAURER DES RÈGLES DU JEU ÉQUITABLES ENTRE LES ENTREPRISES PUBLIQUES/PRIVÉES ET NATIONALES/ÉTRANGÈRES

PDF ISBN 978-92-64-37203-0

Volume 2022/8
Mars 2022

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2022
(18 NUMÉROS)

9 789264 372030