

Préparer le terrain

Une croissance durable en Chine passe par des réformes budgétaires énergiques



David A. Lipton est le Premier Directeur général adjoint du FMI.

APRÈS 35 années de ce qui fait sans doute le plus bel exemple de développement des temps modernes, la Chine se trouve à un tournant de son histoire. Elle doit renoncer à une logique de croissance tirée par les investissements et les exportations quasiment à bout de souffle — sur fond de risques macroéconomiques et financiers grandissants et de coûts environnementaux intenable — et opter pour un modèle de croissance plus inclusive et verte, basée sur la consommation intérieure.

Le rôle dominant de l'État dans l'économie signifie que la gestion des finances publiques — la politique budgétaire — est à la fois la base de la réussite passée et la cause des difficultés à venir. Il est impératif de réformer la politique budgétaire pour préserver les acquis du passé et ouvrir la voie aux progrès durables à venir.

Objectifs des réformes stratégiques

Ces réformes stratégiques visent quatre objectifs :

Équilibrer le budget — Freiner l'accumulation de dettes qui finirait par grever le budget public et les contribuables, tout en gardant à l'esprit que la politique budgétaire a pour rôle d'éviter un ralentissement prononcé de la croissance.

Rationaliser les prix — Remédier à l'impact négatif de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier énergétiques, et supprimer les subventions qui avantagent les entreprises publiques au détriment du secteur privé.

Veiller à l'emploi efficient des actifs publics et de leur produit en durcissant les contraintes budgétaires des collectivités locales et des entreprises publiques.

Contribuer à rééquilibrer l'économie qui souffre d'un excès d'épargne et d'investissements inefficients en encourageant l'accroissement des revenus et de la consommation des ménages et des investissements privés en moins grand nombre, mais plus productifs, surtout dans le secteur des services, encore sous-développé.

L'application de ces mesures permettrait de préserver la stabilité macroéconomique, d'affermir le rôle de l'État dans la gestion prudente et efficiente des ressources publiques et de promouvoir une évolution structurelle fort nécessaire de l'économie — autrement dit une croissance plus équilibrée,

équitable et écologique — qui serait bonne pour la Chine, la région et l'économie mondiale.

Le rythme de développement de la Chine au cours des 35 dernières années a été proprement stupéfiant avec un taux de croissance d'environ 10 % par an. Le revenu réel par habitant a plus que quadruplé depuis 1980, atteignant environ 7.600 dollars en 2014, ce qui place la Chine dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire et a permis de sortir plus de 600 millions de personnes de la pauvreté, d'après les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale. La Chine est maintenant la plus grande économie du monde en parité de pouvoir d'achat. Sa stature économique a contribué à la récente décision d'inclure le renminbi dans le panier du DTS du FMI.

La politique et les réformes budgétaires de la Chine ont été des éléments essentiels de sa stratégie de développement. Avec l'augmentation du revenu par habitant, la demande de biens et de services publics s'est aussi accrue. Au fil des ans, les réformes budgétaires — de la fiscalité, de l'administration des recettes et des dépenses, des relations budgétaires entre les divers niveaux administratifs, des processus budgétaires, de la gestion de trésorerie et de la fourniture de biens publics — ont aidé le secteur public chinois à répondre à ces demandes croissantes tout en investissant massivement dans le développement économique du pays. Les amples réformes des relations entre les divers niveaux administratifs ont amélioré et lissé la gestion des dépenses dans l'ensemble des provinces. Les réformes de la gestion des finances publiques ont contribué à accroître l'efficacité et la maîtrise des dépenses. Les autorités ont notamment réduit sensiblement ou intégré dans le budget les fonds extrabudgétaires qui existaient auparavant et modernisé leurs systèmes budgétaires, grâce notamment à l'amélioration de la classification des dépenses.

Malgré ces réformes, des vulnérabilités apparues récemment pourraient mettre en péril la viabilité de la croissance à long terme. Les déséquilibres macroéconomiques grandissants, les risques budgétaires et financiers, la montée des inégalités et la dégradation de l'environnement nécessitent de plus en plus d'attention.

Le plan de relance engagé au lendemain de la crise financière mondiale prévoyait un montant d'environ 11 % du PIB principalement pour des investissements dans les infrastructures et les logements sociaux. Cela a soutenu la croissance rapide de la Chine et donné un élan salutaire à la demande mondiale. Mais il s'est avéré difficile d'en sortir, ce qui a contribué au creusement des déséquilibres budgétaires et à l'augmentation de la dette publique. La relance a en outre été surtout orchestrée par les collectivités locales, principalement par des financements extrabudgétaires, ce qui crée des inquiétudes quant à la viabilité des finances publiques locales.

La Chine a aussi vu augmenter les inégalités, en partie parce que le système fiscal n'est guère progressif et qu'il subsiste de grosses lacunes dans les dépenses de protection sociale. Elle a fait des efforts notables pour étendre le système de sécurité sociale et protéger les plus vulnérables, mais il subsiste de grandes disparités. Par exemple, le système de retraite offre une couverture vieillesse quasiment universelle, mais les retraités salariés bénéficient de prestations bien plus élevées que les non-salariés. La réduction de cet écart est un important défi.

La croissance rapide de la Chine a eu des retombées environnementales. Elle est le plus gros émetteur de CO₂ au monde, avec 25 % du total en 2012. La pollution atmosphérique, en partie due à la combustion de carburants, a causé 1,4 million de décès prématurés en 2010, d'après l'OMS. Les encombrements de la circulation ne cessent d'augmenter : le coût des retards causés par les bouchons à Beijing, une des métropoles les plus congestionnées au monde, compte pour plus de 4 % du PIB de la ville. Les subventions aux combustibles fossiles en Chine, y compris les subventions implicites du fait de la sous-facturation des dommages à l'environnement, représentaient 17,3 % du PIB en 2013.

Un chemin cahoteux

Face à ces problèmes, de nouvelles mesures budgétaires vont être cruciales pour passer à un modèle de croissance plus équilibrée, plus inclusive et plus verte.

Équilibre du budget : Pour réduire les déficits budgétaires et endiguer la dette publique, la Chine a engagé des réformes cruciales de la fiscalité, des dépenses, des prix et de la protection sociale. Il est essentiel de passer du système actuel de plans quinquennaux à une budgétisation à moyen terme, comme le prévoit la nouvelle loi de finances, à compter de janvier 2015, pour permettre une meilleure gestion des finances publiques sur l'ensemble du cycle, prendre en considération les finances des collectivités locales et promouvoir une plus grande transparence des comptes. Les futures réformes fiscales devraient viser à réduire les inégalités de revenus en élargissant l'assiette des collectivités locales et en améliorant la collecte des recettes. La réforme du barème de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait contribuer à redistribuer les revenus, et la réforme en cours qui vise à remplacer l'impôt sur les bénéfices des entreprises par une taxe à la valeur ajoutée peut améliorer la progressivité générale du système fiscal. L'extension des taxes foncières annuelles à l'ensemble du pays pourrait aider à financer les services des collectivités locales et à réduire les inégalités. Du côté des dépenses, il y a lieu d'améliorer l'équité et la viabilité du système de protection sociale pour remédier aux inégalités croissantes. Il est en particulier crucial de fusionner le système de retraite des travailleurs salariés et non salariés et de faciliter la mobilité entre les régimes de retraite.

Rationalisation des prix : Une taxation efficace de l'énergie est essentielle à une croissance respectueuse de l'environnement. Les prix des combustibles fossiles doivent refléter leur contribution à la pollution pour que la croissance soit écologiquement viable. Les taxes énergétiques sont un prolongement naturel des taxes sur les carburants. Les taxes carbone peuvent être modulées en fonction du taux d'émissions du combustible. La pollution de l'air peut être sanctionnée par des redevances locales sur l'utilisation de charbon, avec un crédit pour les technologies de réduction des émissions de CO₂ directement liées aux cheminées industrielles. Les taxes sur l'essence doivent refléter l'ensemble des effets néfastes de l'utilisation de véhicules — émissions de CO₂, pollution locale de l'air, encombrements, accidents et endommagement des routes. Une réforme exhaustive des taxes énergétiques pourrait réduire de 26 % les émissions de CO₂ et de 60 % les décès liés à la pollution de l'air, tout en rapportant un complément de recettes d'environ 9 % du PIB.

Emploi plus efficace des actifs publics : Il est essentiel de réformer les entreprises publiques pour donner au marché un rôle plus décisif dans l'économie et débloquent de nouvelles sources de croissance. Il est possible d'uniformiser les règles du jeu entre les entreprises publiques et les autres en accroissant la part de leurs bénéfices revenant au budget de l'État, en supprimant les subventions publiques, en affermissant la gouvernance et en améliorant l'orientation commerciale de ces entreprises. Au bout du compte, cette réforme doit aussi tolérer plus aisément la mise en faillite ou la fermeture des entreprises publiques et les exposer pleinement à la concurrence des entreprises privées. Ces réformes peuvent doper sensiblement la productivité et créer des millions d'emplois.

Contribution au rééquilibrage économique : Le rééquilibrage est un élément crucial de la transition vers un nouveau modèle de croissance. La forte poussée récente des investissements, tirée en grande partie par le secteur public, a entraîné une baisse d'efficacité des dépenses d'équipement, a entravé la croissance et a accru la dette publique. La croissance serait plus viable si l'on encourageait le report de la demande de l'épargne vers la consommation et l'investissement privé, plus productif.

La réforme du système de protection sociale et l'accroissement des dépenses de santé et d'éducation sont d'importantes priorités. À 10 % du PIB, le niveau des dépenses sociales en Chine est inférieur de moitié environ à celui des pays à revenu élevé de l'OCDE, et il y a donc une forte marge d'accroissement des dépenses pour la santé, l'éducation et la protection sociale. Les cotisations de sécurité sociale sont régressives et élevées en Chine : les cotisations obligatoires aux prestations de retraite, de soins de santé, de chômage, de maladie professionnelle et de maternité représentent plus de 40 % du salaire. Le renforcement de la protection sociale en Chine aidera à réduire l'épargne de précaution des ménages, et l'abaissement des cotisations sociales aidera à réduire les inégalités.

Au cours des 35 dernières années, la Chine a remarquablement réussi à atteindre un taux de croissance rapide et à faire reculer la pauvreté. La politique budgétaire a été déterminante à cet égard. Aujourd'hui, un nouvel ensemble de réformes budgétaires est nécessaire pour préserver les acquis du passé et préparer le terrain d'une amélioration durable. ■

Cet article est basé sur un chapitre de l'ouvrage intitulé Sustaining China's Economic Growth with Fiscal System Reform, sous la direction de Wing Thyee Woo, Xin Zhang, Jeffrey D. Sachs et Shuanglin Lin, à paraître.