

La nouvelle donne entre le gouvernement central et les collectivités locales [La gestion des finances publiques et la réforme fiscale de 1994 en Chine]

La gestion des finances publiques et la réforme fiscale de 1994 en Chine
Christine P.W. Wong, Evocati

Citer ce document / Cite this document :

Wong Christine P.W., Evocati. La nouvelle donne entre le gouvernement central et les collectivités locales [La gestion des finances publiques et la réforme fiscale de 1994 en Chine]. In: Perspectives chinoises, n°60, 2000. pp. 56-67.

doi : 10.3406/perch.2000.2527

http://www.persee.fr/doc/perch_1021-9013_2000_num_60_1_2527

Document généré le 16/10/2015

La nouvelle donne entre le gouvernement central et les collectivités locales

La gestion des finances publiques et la réforme fiscale de 1994 en Chine

Christine P.W. Wong

Au fur et à mesure que la Chine progresse vers une économie de marché, le budget voit son importance croître en tant qu'instrument politique. Parallèlement à la politique monétaire, il est devenu l'outil principal du gouvernement pour assurer la stabilité macro-économique et pour affecter des ressources à la réalisation d'objectifs politiques, rôle auparavant tenu par le plan. Le plan dispose aujourd'hui de faibles ressources et joue un rôle purement indicatif. Le budget, par contre, reflète de plus en plus clairement les intentions politiques du gouvernement en matière de politique économique. Progressivement, le budget a pris en charge de nouveaux champs d'intervention (par exemple les dépenses sociales auparavant financées directement par les entreprises d'Etat) et en abandonne d'autres (comme les investissements dans les opérations commerciales). L'élargissement des prérogatives du budget contribue également à résoudre certains problèmes hérités de la planification, notamment des banques sous-capitalisées, un système de retraites exsangue et une majorité d'entreprises d'Etat déficitaires. Durant les retournements conjoncturels des années 1990, les dépenses de l'Etat sont devenues un instrument clé pour stimuler la consommation intérieure et la croissance de l'emploi.

Le rôle croissant du budget a conduit à un examen minutieux de la santé du système fiscal et de son adéquation avec les dépenses publiques. Néanmoins dans un rapport récent, la Banque mondiale a décrit le budget

chinois comme faible et largement incapable d'assumer ses fonctions principales : maintenir une discipline fiscale, harmoniser les ressources et les priorités gouvernementales et assurer efficacement les fonctions administratives⁽¹⁾. Le système budgétaire chinois confère en fait trop de pouvoirs aux administrations sans imposer de contrôles sur leurs dépenses. Le gouvernement ne sait pas avec exactitude où et comment l'argent public est dépensé, quels sont les services assurés par le secteur public ou encore combien de fonctionnaires sont employés par l'Etat. Ces critiques ont été sévèrement formulées par le Commissaire national aux comptes en juin 1999, lors de la session du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale (APN), celui-ci s'est inquiété du laxisme dans la gestion des fonds publics pendant la mise en œuvre du budget 1998. A la lumière de ces critiques, l'APN a ordonné au ministère des Finances d'opérer des changements immédiats⁽²⁾.

Ces changements vont nécessiter une révision fondamentale du processus de préparation et d'exécution du budget. Durant les années 1990, le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes prometteuses dans le domaine de la gestion budgétaire avec le vote d'une loi sur le budget et l'expérimentation de nouvelles techniques budgétaires. Par ailleurs, la réforme des fonds extrabudgétaires, amorcée en 1996, s'est intensifiée en 1998 et 1999. En 1999, le ministère des Finances a commencé à établir des budgets structurels définissant toutes les ressources budgétaires, extrabudgétaires, etc., ainsi que les dépenses pour chaque minis-

Illustration non autorisée à la diffusion

© AFP

La réforme fiscale en Chine : dans toutes les bonnes librairies

rière⁽³⁾. Le ministre des Finances, Xiang Huaicheng, a également annoncé un plan de réforme du Trésor destiné à améliorer la gestion financière des fonds publics, ainsi que l'introduction de nouvelles procédures standardisées pour les dépenses publiques.

Ces réformes ambitieuses sont cependant complexes, et leur réussite s'avérera cruciale si la Chine veut acquérir un système de gestion budgétaire moderne et assainir son secteur public. Le succès de ces réformes dépend largement du soutien des ministères et des collectivités locales. Il existe un véritable danger que des résistances farouches se manifestent si les réformes clés (contrôle accru sur les fonds extrabudgétaires et réformes du Trésor et du budget) sont perçues comme une volonté centralisatrice destinée à accroître la puissance du ministère des Finances. La tentative avortée de ce ministère pour introduire une taxe sur l'essence, en 1999, témoigne clairement de la réalité de ce danger. Destinée à se substituer aux multiples impôts locaux sur

l'achat et l'utilisation des véhicules, la taxe nationale sur l'essence avait pour objectif de rationaliser les mécanismes de financement et d'entretien du réseau routier. Malgré la promesse du ministère des Finances de rendre cette manne aux collectivités locales, le vote de la loi a été reporté *sine die*⁽⁴⁾.

Cet article a pour but d'analyser les relations budgétaires intergouvernementales en Chine : nous voulons plus particulièrement mettre en évidence leur rôle pivot dans ce plan de réformes. Nous montrerons que l'évolution des relations entre le gouvernement central et les collectivités locales doit être appréhendée dans le contexte de l'expérience de la transition économique chinoise : la décentralisation fiscale s'est déroulée de façon anarchique et ponctuelle au gré des manquements de l'ancien système fiscal. La réforme fiscale de 1994 a constitué la première tentative pour placer les relations fiscales intergouvernementales sur une base objective ; mais ce processus est loin d'être achevé. Il reste en effet

beaucoup à faire pour clarifier et séparer les compétences en matière fiscale entre le gouvernement central et les échelons inférieurs de l'administration. La difficulté du gouvernement central à élaborer un schéma équilibré de transferts des ressources a renforcé les soupçons des autorités locales, qui mettent en doute les motivations du gouvernement central à œuvrer en faveur d'un assainissement des finances locales.

Dans un premier temps nous traiterons brièvement de l'évolution des relations budgétaires intergouvernementales jusqu'en 1993. Nous décrirons ensuite les caractéristiques et les objectifs principaux des réformes de 1994. Puis nous examinerons les résultats de cette réforme. Enfin, nous essaierons d'évoquer les étapes futures de l'évolution des relations entre le centre et les collectivités locales en matière fiscale.

L'évolution des relations budgétaires entre le centre et les collectivités locales (1979-1993)

Durant la période « maoïste » (1949-1979), beaucoup de leviers de distribution des ressources étaient décentralisés, mais le budget demeurait extrêmement centralisé⁽⁵⁾.

Globalement, le système fiscal répondait aux caractéristiques suivantes :

- Toutes les recettes étaient prélevées par les autorités locales et transférées au gouvernement central. Toutes les dépenses étaient organisées par le gouvernement central à travers l'usage généralisé de « normes ». Les dépenses discrétionnaires des collectivités centrales étaient limitées à de faibles montants financés par les fonds extrabudgétaires⁽⁶⁾.
- Les ressources budgétaires provenaient essentiellement de l'industrie et dépendaient de trois éléments de l'économie planifiée : les prix fixes favorables à l'industrie, la propriété d'état, l'acquisition des matières premières et des échanges commerciaux s'effectuant entre des entreprises désignées et à des prix fixés par le Plan. Ces éléments garantissaient une transmission de la valeur ajoutée de tous les secteurs vers l'industrie. Dans un système de type soviétique, l'agriculture ne procurait aucune recette budgétaire. Sa contribution était happée par l'industrie en raison d'un système de prix défavorable.
- Le système de taxation était extrêmement simple : il n'y avait que quelques types d'impôts (pas d'impôt sur le revenu des personnes ou des sociétés). Les recettes publiques provenaient de ces quelques impôts et du versement des profits des entreprises. A la fin des années 1970, les profits des entreprises d'Etat représentaient la moitié des recettes du gouvernement.

- L'administration fiscale était sous-développée. Les entreprises d'Etat étaient les seules contribuables. La comptabilité des entreprises d'Etat était facile à tenir : avec des prix fixes, une production et des ventes planifiées, il était simple de déterminer jusqu'à quel point une entreprise pouvait être imposée.

Les relations budgétaires avant la réforme

Dans ce système centralisé, le gouvernement central approuvait les budgets locaux et désignaient les priorités en matière de dépenses. Les collectivités locales étaient des agents du gouvernement central (et se rapprochaient par là des entreprises d'Etat, la distinction entre les deux institutions était peu importante puisque toutes deux étaient des unités budgétaires du gouvernement central). La perception des impôts était du ressort des collectivités locales qui transmettaient l'intégralité des sommes au gouvernement central.

S'agissant de la répartition des dépenses, le gouvernement central était responsable de la défense nationale, du développement économique (dépenses d'investissement, recherche et développement, universités et instituts de recherche), de la politique industrielle et de l'administration des institutions publiques (par exemple le système judiciaire). Il déléguaux collectivités locales la responsabilité des administrations et des services publics courants tels que l'éducation (à l'exception des universités), la sécurité civile, la sécurité sociale, le logement et d'autres services locaux ou urbains.

Le financement des dépenses locales provenait du budget central, avec une répartition des revenus calculée de façon à permettre aux gouvernements locaux de financer leurs propres activités. Une fois encore, le parallèle est frappant avec l'intégration des finances des entreprises d'Etat dans les flux du budget de l'Etat, source de la division floue des fonctions entre le gouvernement et les entreprises. Ainsi, les transferts intergouvernementaux entre le centre et les collectivités locales avaient pour objectif de financer le fossé existant entre les recettes collectées à l'échelon local et les dépenses locales autorisées.

Ce système de partage des recettes impliquait une redistribution à grande échelle, avec des taux de partage extrêmement variables d'une région à l'autre. Par exemple, tandis que Shanghai abandonnait 80 à 90 % des recettes collectées, le Guizhou avait la possibilité de financer plus des deux tiers de ses dépenses grâce à des subventions du gouvernement central⁽⁷⁾. En dehors des problèmes d'égalisation, ces taux de redistribution

étaient importants en ce qu'ils compensaient l'inégalité en matière de recettes et de dépenses, de sorte que les régions industrialisées livraient une grande partie de leurs revenus tandis que les régions centrées sur l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles recevaient de larges subventions.

Effets de la transition

Les recettes fiscales ont chuté de 35 % du PIB en 1978 à moins de 12 % au milieu des années 1990. Cet effondrement résultait de l'impossibilité à maintenir le vieux système de perception avec le démantèlement progressif de la planification. Dans le même temps, les profits chutaient dans l'industrie à mesure que les prix s'ajustaient au marché. L'émergence d'une concurrence dans l'industrie provenant du secteur non étatique a également contribué à la chute des profits des entreprises d'Etat et alimenté le déclin des recettes fiscales. Enfin, la réforme du système d'incitation des entreprises nécessitait qu'elles conservent une partie des profits, réduisant d'autant plus les recettes budgétaires.

Les retards de l'administration fiscale ont contribué également au déclin du système.

Les mutations économiques rapides et les changements dans les prix et la distribution ont rendu difficile le contrôle des performances financières des entreprises.

L'accroissement du nombre des contribuables imposait de plus une nouvelle approche. Dans le secteur rural, par exemple, les impôts sur l'agriculture étaient auparavant prélevés sur 50 000 communes. Aujourd'hui, les impôts concernent théoriquement plus de 200 millions de foyers et des millions d'entreprises réparties dans les villes et les zones rurales.

La politique fiscale ne s'est pas adaptée suffisamment vite à l'évolution rapide de l'économie qui a modifié de fond en comble la structure de l'imposition. L'assiette fiscale traditionnelle, centrée sur les entreprises d'Etat, s'est érodée tandis que de nombreux secteurs en croissance ont été sous-imposés dans cette période, comme les activités de service, les investissements étrangers, l'exportation et le secteur immobilier.

Il faut également remarquer que les dépenses locales se sont accrues beaucoup plus rapidement que les dépenses centrales et notamment que les dépenses de protection sociale. En conséquence, la part des dépenses locales a augmenté de 45 % du total en 1980 à plus de 70 % à la fin des années 1990.

La tension fiscale ainsi produite a donc entraîné des déficits budgétaires de plus en plus importants ; elle a pro-

voqué une récession des transferts intergouvernementaux entre le centre et les collectivités locales, et donc une transmission *de facto* de nouvelles compétences fiscales à ces dernières. Ces collectivités ont été contraintes de mettre en place le financement des services dont elles avaient la charge entraînant une décentralisation imprévue des compétences en matière fiscale.

Dans ce contexte, le gouvernement central a rencontré de plus en plus de difficultés pour contrôler la fiscalité à l'échelon local et a été contraint de négocier la répartition des recettes avec des collectivités locales de plus en plus jalouses de leurs revenus fiscaux. Depuis 1980, quatre systèmes différents de répartition des recettes ont été introduits et tour à tour abandonnés, tandis que le gouvernement central tentait d'affiner le système des aides aux collectivités locales. Le point culminant a été l'introduction des « contrats fiscaux », en 1988, par lesquels le gouvernement central a négocié des conventions sur les transferts des recettes avec toutes les provinces⁽⁵⁾.

Ceci a débouché, au début des années 1990, sur un climat de méfiance en matière de relations fiscales intergouvernementales. Le gouvernement central attribuait partiellement la baisse permanente des recettes fiscales aux collectivités locales, accusées de ne plus faire de zèle dans la perception des impôts relevant du budget, tout en faisant basculer des recettes vers les lignes fiscales extrabudgétaires conservées par les autorités locales. Celles-ci ont considéré les changements permanents dans les règles de redistribution des recettes comme une marque de la réticence de l'Etat à respecter ses engagements en matière fiscale. A plusieurs reprises au cours des années 1980, le gouvernement central a par ailleurs réformé la fiscalité dans des secteurs d'activité clés et introduit de nouveaux impôts pour augmenter sa part dans les recettes (en l'occurrence le fonds pour l'énergie et la construction des infrastructures de transport et le fonds pour l'ajustement budgétaire). Plusieurs « emprunts » forcés lancés par le centre ont également contribué à convaincre les autorités locales que les surplus en matière de recettes fiscales n'étaient pas à l'abri d'une attitude prédatrice du gouvernement central⁽⁶⁾.

La réforme de 1994 sur la répartition fiscale

La réforme fiscale de 1994 visait à résoudre trois problèmes spécifiques : endiguer la baisse des recettes fiscales et favoriser une meilleure répartition des recettes entre les différents échelons de l'administration, éliminer les éléments les plus inefficaces du système d'imposition tout en améliorant la transparence fiscale, et enfin

Calcul de la retenue avec compensation

$$\text{Remboursement fiscal annuel} = \text{PBR} - (\text{TL} + 0,25 \times \text{TVA})$$

PBR représente les recettes de la province dans l'année de référence (1993) ; et la nouvelle base fiscale est constituée par les taxes locales (TL) nouvellement désignées, plus 25 % de la TVA.

Calcul des remboursements fiscaux

$$\text{Remboursement fiscal en 1994 pour la province } i = (\text{PBR}_i - \text{TL}_i - 0,25 \times \text{TVA}_i)_{1993} \times \{1 + 0,3 \times [0,75 \times \text{croissance TVA}_i + \text{croissance IC}_i]_{1994}\}$$

Par la suite, le montant du remboursement fiscal pour la province i dans l'année $t =$

$$\text{Remboursement fiscal } i, t-1 \times \{1 + 0,3 \times [0,75 \times \text{croissance TVA}_i + \text{croissance IC}_i]_t\}$$

IC représente l'impôt sur la consommation.

réaménager les règles de répartition des recettes entre les autorités centrale et locales. Parmi les dispositions clés se trouvait une vaste réforme des impôts indirects visant à étendre la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à tous les secteurs d'activité.

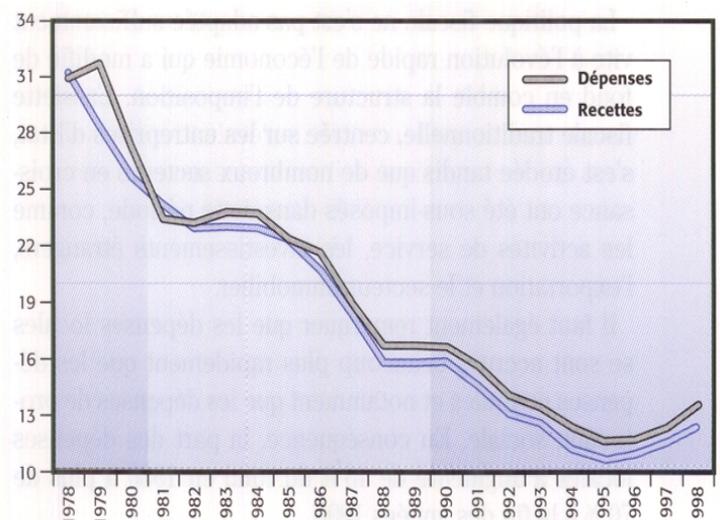
La pièce maîtresse de ces réformes reposait sur l'introduction du système de répartition fiscale (*Tax sharing system* (TSS) ou *fenshui zhi*), qui modifiait en profondeur le partage des recettes entre les collectivités locales et le gouvernement central. Dans ce nouveau système, les impôts généraux (ou « revenus fixes centraux ») incluent les droits de douane, la taxe à la consommation, les TVA collectées par les douanes, les impôts sur le revenu des entreprises d'Etat, des banques ou des autres services financiers, les profits transférés des entreprises d'Etat, les impôts sur le revenu, les taxes commerciales, les impôts sur la construction et l'entretien urbain, sur les chemins de fer, les banques et les compagnies d'assurance, enfin les impôts sur l'extraction offshore d'hydrocarbures. Les impôts locaux (ou « revenus fixes locaux ») comprennent les taxes commerciales (à l'exception de celles, nommées ci-dessus, versées au gouvernement central), les impôts sur le revenu et les profits transférés des entreprises locales, les impôts fonciers, les impôts sur le revenu des particuliers, les taxes sur les actifs immobilisés, les im-

pôts sur la construction et l'entretien urbain, la fiscalité immobilière, les taxes sur l'utilisation des véhicules, les taxes sur les timbres, sur l'abattage, les impôts sur l'agriculture, sur la propriété, les impôts sur les revenus fonciers, sur les ventes de biens fonciers, les taxes sur l'exploitation des terres et les impôts sur les transactions boursières. Seule la TVA est partagée entre le gouvernement central (75 %) et les collectivités locales (25 %).

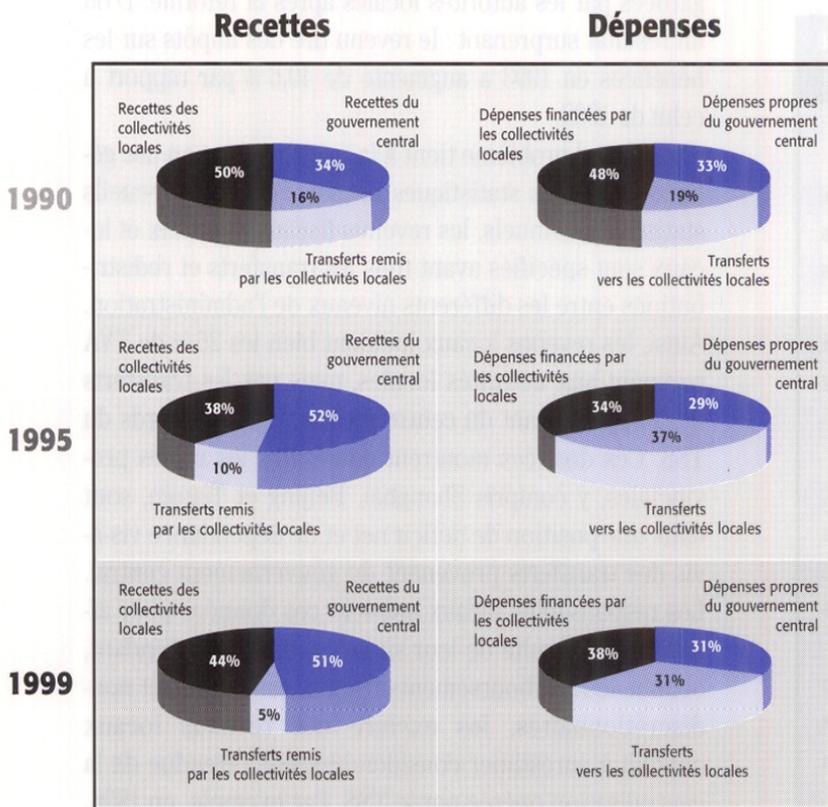
Pour faciliter la mise en place de la réforme, le gouvernement central a retenu un principe de « retenue avec compensation », dans lequel il s'est engagé à rendre à chaque province un montant égal à la réduction des impôts locaux occasionnée par le TSS. De plus, pour permettre à chaque province de bénéficier tout de même de ses recettes fiscales « perdues », le gouvernement central s'est engagé à rendre chaque année 30 % de son surplus de revenu issu de la TVA et de l'impôt sur la consommation (voir encadré).

Un second objectif important de la réforme de 1994 visait à intéresser les autorités locales à la perception fiscale en réformant l'administration fiscale : un système de perception national (SIN) a été introduit pour collecter les revenus du gouvernement central ainsi qu'un système local pour la perception des impôts locaux. Pour cela, il a fallu diviser les services fiscaux existants en bureaux nationaux et locaux. La principale fonction du SIN est la perception de la TVA et de l'impôt sur la consommation : il collecte tous les impôts et reverse 25 % des revenus de la TVA aux collectivités locales. Dans la plupart des collectivités locales, la division a consisté en une réaffectation des personnels en fonction

Graphique A ► La fin du déclin ?



Source : David S. G. Goodman

Graphique B ► Recettes et dépenses du centre après transferts (en %)

Source : Ministère des Finances, *China Finance Yearbook 1996*, p. 535.

de leurs tâches réelles : les agents chargés des taxes sur le chiffre d'affaires ont été réaffectés au SIN et les agents chargés des impôts locaux aux services locaux.

Les résultats de la réforme

Rendre compte des résultats de la réforme n'est pas chose facile, et ce pour trois raisons. D'abord, tout dépend de la perspective adoptée, étant donné les intérêts divergents des autorités locales et centrale. Ensuite, la réforme a obscurci les nomenclatures et les données statistiques, ce qui rend difficile l'évaluation de l'impact de la réforme sur la distribution des revenus entre le centre et les provinces. Enfin, la réforme a eu pour effet secondaire d'accélérer la falsification des données fiscales, ce qui complique l'analyse des résultats.

Réforme fiscale. A en juger par les objectifs définis par le gouvernement central au départ, la réforme de 1994 a obtenu des succès notables. Le système fiscal est désormais grandement simplifié. La TVA a remplacé la taxe sur la production et a été établie à un taux uniforme de 17 %. Le système d'imposition sur le revenu des entreprises a été refondu et toutes les entreprises nationales sont placées sous le même barème fiscal avec un taux marginal

d'imposition qui est passé de 55 à 33 %. L'ancien système des contrats sur les profits et les taxes, grâce auquel les entreprises d'Etat négociaient des dégrèvements annuels, a été éliminé, ainsi que de nombreuses exemptions.

Recentralisation. L'objectif du gouvernement central à travers cette réforme a été, depuis le départ, de recentraliser le système fiscal sous le slogan : « augmentation des deux ratios », à savoir le ratio recettes/PIB et le ratio du gouvernement central dans le revenu total. Là encore, la réforme peut être jugée comme relativement réussie. Bien que le ratio recettes/PIB ait continué à chuter en 1994 et 1995, la tendance à la baisse des dix-sept années précédentes a finalement été inversée en 1996. En 1999, les revenus constituaient 14,2 % du PIB (graphique A).

L'objectif consistant à augmenter la part du gouvernement central dans la distribution des recettes a également été atteint, bien qu'il reste loin des 60 % initialement espérés. En 1994, le transfert des recettes

de la TVA et de l'impôt sur la consommation (IC) vers les caisses du gouvernement central est passé de 22 % à 55,7 % (des recettes totales). L'espoir était que le TSS, sur le long terme, tendrait à centraliser les recettes, étant donné que la TVA constitue l'imposition la plus lucrative du système et qu'elle serait entièrement administrée par le SIN. Etrangement, bien que le niveau des recettes provenant de la TVA soit resté élevé, sa part dans les recettes fiscales totales a glissé de 43 à 37,4 % tandis que l'impôt sur la consommation glissait de 9,1 à 8,4 %⁽¹⁰⁾. A l'opposé, la taxe commerciale, essentiellement locale, a augmenté de 12,6 à 16,2 % des revenus fiscaux pendant que l'impôt sur le revenu des particuliers, insignifiant en 1994, a dégagé près de 34 milliards de yuan, soit 6 % des impôts locaux en 1998. En raison de la plus grande élasticité des impôts locaux, la part des recettes du gouvernement central a diminué, mais demeure autour des 50 % (graphique B).

Néanmoins, la réforme a mis fin à la dépendance du gouvernement central vis-à-vis des autorités locales pour la collecte des impôts. La création du SIN a retiré la perception des impôts centraux aux collectivités locales et a indubitablement contribué à augmenter les « deux ratios ». Bien plus, grâce au SIN, les processus de

Tableau 1 ► Evolution des transferts centre-provinces

	1995	1996	1997	1998
Total	20,70	34,64	50,21	60,57
Pékin				
Tianjin				
Hebei	0,69	1,03	1,58	1,91
Shanxi	0,35	0,96	1,59	1,96
Mongolie intérieure	2,47	3,71	4,97	5,76
Liaoning				
Jilin		0,47	0,96	1,34
Heilongjiang	0,50	0,79	1,79	1,92
Shanghai				
Jiangsu				
Zhejiang				
Anhui	0,81	1,10	1,60	2,05
Fujian				
Jiangxi	0,77	1,44	1,98	2,43
Shandong				
Henan	1,41	1,95	3,65	4,32
Hubei	1,34	1,75	2,66	3,03
Hunan	0,95	1,51	2,04	2,34
Guangdong				
Guangxi	1,09	1,84	2,52	2,98
Hainan			0,63	0,88
Chongqing				0,76
Sichuan	1,81	2,95	3,63	3,81
Guizhou	2,59	3,69	4,26	5,58
Yunnan	0,12	0,20	0,20	0,24
Tibet		1,00	1,77	2,10
Sha'anxi	0,55	1,62	2,45	2,72
Gansu	0,71	1,32	2,06	2,29
Qinghai	1,04	1,91	2,94	3,97
Ningxia	1,04	1,59	1,93	2,21
Xinjiang	2,46	3,81	5,00	5,97

Source : Local Finance, août 1998.

perception des recettes centrales de la TVA et de reversement partiel aux collectivités locales ont créé un nouvel échelon de contrôle pour le centre : le ministère des Finances peut menacer de couper les vivres aux provinces rétives à ses directives.

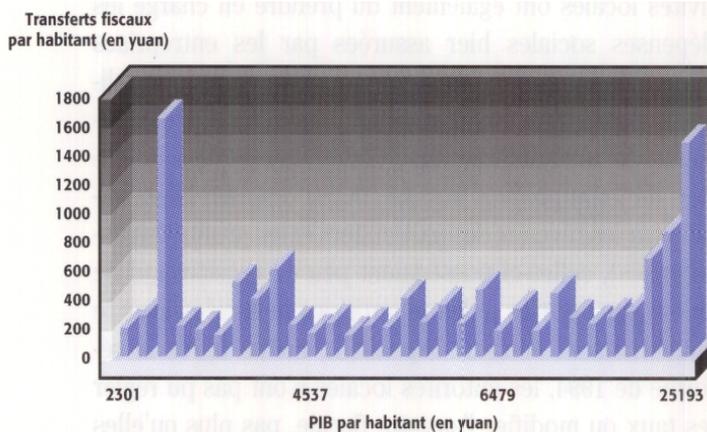
Statistiques trompeuses. Les données relatives aux effets du TSS sur la répartition fiscale entre le centre et les collectivités locales ont été difficiles à interpréter pour de nombreuses raisons. D'abord, les chiffres des recettes locales ont été artificiellement gonflés par les gouvernements locaux en 1993. Le gouvernement avait annoncé, en août, que l'année en cours serait choisie

comme étalon de la réforme pour le calcul des recettes gardées par les autorités locales après la réforme. D'où un résultat surprenant : le revenu tiré des impôts sur les bénéfices en 1993 a augmenté de 49,6 % par rapport à celui de 1992.

Le second problème tient à la manière dont on use généralement des statistiques fiscales : dans les recueils statistiques annuels, les revenus fiscaux centraux et locaux sont spécifiés avant tous les transferts et redistributions entre les différents niveaux de l'administration. Ainsi, les revenus locaux incluent bien les 25 % de TVA revenant aux autorités locales, mais pas les transferts fiscaux provenant du centre prévus par les accords du TSS. Ces données montrent que *toutes* les unités provinciales, y compris Shanghai, Beijing et Tianjin, sont dans une position de déficit net et de dépendance vis-à-vis des transferts provenant du gouvernement central. Les responsables locaux utilisent ces données pour afficher la difficulté de leur situation fiscale. Cependant, comme les remboursements fiscaux sont vastes et non-discrétionnaires, les exclure des revenus locaux conduit à surestimer considérablement l'étendue de la centralisation opérée par le TSS. Par exemple, en 1998, Shanghai avait des recettes de 38,07 milliards de yuan et des dépenses de 47 milliards de yuan. Mais son « déficit » était couvert par un transfert du gouvernement central à hauteur de 21,68 milliards de yuan⁽¹¹⁾. De même, les recettes de Pékin s'élevaient à 22,95 milliards de yuan mais ses dépenses à 28,07 milliards, et la capitale bénéficiait de 10,67 milliards en transferts⁽¹²⁾. La comptabilisation des dégrèvements fiscaux dans les revenus locaux offrirait donc une image plus proche de la réalité de la répartition fiscale entre le centre et les collectivités locales.

La falsification des statistiques locales constitue un problème encore plus inquiétant. Les rapports révélant cette pratique remontent à 1994, quand le ministère des Finances a introduit des objectifs de croissance pour les recettes (ou objectifs de référence) comme mesure de rétorsion à l'égard des provinces suspectées d'avoir gonflé artificiellement leurs recettes en 1993 : ces objectifs exigeaient que la croissance des recettes en 1994 soit égale ou supérieure au niveau de 1993⁽¹³⁾. Les provinces, à leur tour, imposèrent des objectifs de croissance pour les recettes des collectivités sub-provinciales. C'est ainsi que se mit en place un vaste système de récompenses et de punitions à l'échelon local. Bien que le ministère des Finances ait abandonné, après 1994, la pratique des objectifs de croissance pour les re-

Graphique C ► Transferts en fonction du PIB par habitant



Source : David S. G. Goodman, données de 1998.

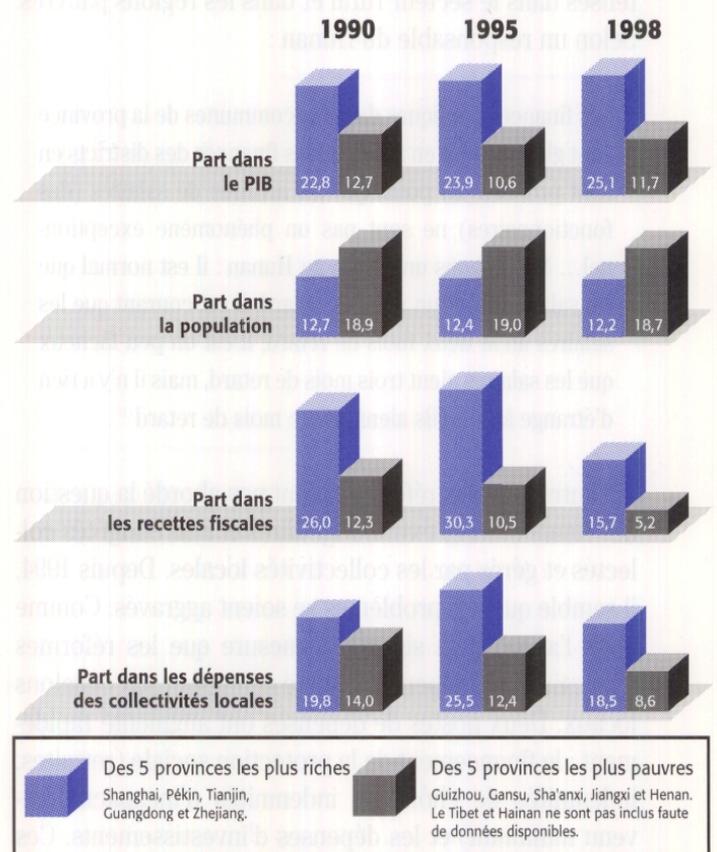
cettes, cette manière d'agir semble avoir subsisté à l'échelon local. Par exemple, Puding, district pauvre du Guizhou, s'est vu affecter un objectif de croissance de 20 %, pour 1997, par les services fiscaux provinciaux. Pour parvenir à ce résultat, les services fiscaux du district ont signé avec ses onze cantons et bourgs subordonnés des contrats imposant une croissance des recettes (après répartition fiscale avec le gouvernement central) de 15 %, 20 % et 25 % par an. Les cantons atteignant ces objectifs percevaient des récompenses de 10 000, 20 000 et 30 000 yuan, tandis que les dirigeants de ces cantons recevaient entre 3 000 et 5 000 yuan. Inversement, celles qui échouaient étaient pénalisées d'un montant égal aux récompenses (i.e. 30 000 à 50 000 yuan pour les cantons et 3 000 à 5 000 yuan pour les dirigeants). D'autres primes supplémentaires étaient apparemment prévues pour les cantons et les dirigeants capables d'atteindre les objectifs pendant trois années consécutives⁽¹⁴⁾. Ces incitations ont néanmoins donné lieu à des falsifications de données, qui ont été confirmées par des représentants officiels du ministère des Finances. Lorsque les revenus étaient inférieurs aux objectifs, les dirigeants essayaient d'éviter les pénalités en gonflant les recettes et les dépenses. Des rapports récents, dans les publications du Service national des impôts, ont confirmé ces problèmes.

Egalisation. La réforme de 1994 doit également être analysée selon des critères classiques : a-t-elle contribué à augmenter l'efficacité du système fiscal ou à améliorer la répartition des revenus entre les provinces ? *A priori*, on pouvait s'attendre à ce que la réforme ait un effet négatif sur la redistribution régionale des recettes et des dépenses : le nouveau système lie les transferts aux perceptions et favorise davantage les régions percevant

beaucoup d'impôts (graphique C). Pour compenser cet effet contraire à l'égalisation, le gouvernement avait promis d'établir une nouvelle formule de transferts des paiements pour aider les régions pauvres. Un « plan pilote transitoire de transferts intergouvernementaux » est utilisé depuis 1995 (et modifié chaque année), mais il demeure largement sous-financé (voir tableau 1). Avec des ressources de 6 milliards de yuan en 1998, ce plan ne comprenait que 1,8 % de tous les transferts du gouvernement central vers les provinces.

Cette perspective est confirmée par nombre d'anecdotes. Par exemple, nous avons découvert en travaillant dans le Guizhou, en 1997, que les dépenses fiscales réelles par habitant avaient chuté dans la province à partir de la fin des années 1980 et cela en dépit de l'effort fiscal provincial qui a entraîné une croissance des recettes supérieure à la moyenne pendant les années 1990. Des résultats similaires apparaissent dans une étude de la Banque asiatique de développement, publiée en 1998, laquelle décrivait une chute de 14 % des dépenses réelles

Tableau 2 ► Evolution des disparités économiques et fiscales



Source : Bureau national des statistiques, Annuaire statistiques de Chine, 1991-1999,

par habitant dans la province du Gansu entre 1991 et 1996, ce qui contraste avec l'augmentation notée dans les provinces du Hebei et du Guangdong⁽¹⁵⁾. Il apparaît important de répertorier et d'étudier ces changements, dans la mesure où les réformes structurelles et le ralentissement de la croissance économique en 1998-1999 ont exacerbé la pression fiscale dans toutes les provinces. Etant données les larges disparités socio-économiques entre les régions (Pékin a le même mortalité infantile que la France, mais le Qinghai et le Yunnan sont à peine au niveau du Ghana ou de la Bolivie), la capacité fiscale déclinante des collectivités locales les plus pauvres risque de mettre en péril encore davantage les prestations des services sociaux élémentaires dans ces régions (voir tableau 2).

Efficacité. Deux explications sous-tendent le fait que les réformes de 1994 étaient peu susceptibles de provoquer les gains d'efficacité escomptés. D'une part, une fois encore, le gouvernement est intervenu sur les règles de répartition des recettes, mais n'a pas touché à l'affectation des dépenses. Aussi, la réforme a accru le déséquilibre en imposant une pression fiscale plus importante sur les collectivités locales. Ces pressions sont d'autant plus intenses dans le secteur rural et dans les régions pauvres. Selon un responsable du Hunan :

Les finances publiques dans les communes de la province sont globalement en faillite et les finances des districts en sont proches, au point que les arriérés de salaires (des fonctionnaires) ne sont pas un phénomène exceptionnel... Nous avons un dicton au Hunan : il est normal que les salaires aient un mois de retard, il est courant que les salaires aient deux mois de retard, il est un peu fâcheux que les salaires aient trois mois de retard, mais il n'y a rien d'étrange à ce qu'ils aient quatre mois de retard⁽¹⁶⁾.

D'autre part, les réformes n'ont pas abordé la question des financements extrabudgétaires et non budgétés collectés et gérés par les collectivités locales. Depuis 1994, il semble que ces problèmes se soient aggravés. Comme nous l'avons déjà signalé, à mesure que les réformes avançaient, les dépenses ont été déléguées aux échelons locaux. Deux postes de dépenses ont augmenté rapidement : le financement de la protection sociale (retraites, indemnités de chômage, indemnités d'incapacité, revenu minimum) et les dépenses d'investissements. Ces dernières sont vastes en raison de la nécessité de construire de nouvelles infrastructures, de remplacer ou de rebâtir des infrastructures archaïques et mal entretenues.

Dans les zones industrielles anciennes, les collectivités locales ont également dû prendre en charge les dépenses sociales hier assurées par les entreprises d'Etat : le logement, les services pédiatriques et médicaux, l'éducation et les retraites. Jusqu'à ce que la réforme de 1994 délègue aux collectivités locales la gestion de leurs propres impôts (taxes commerciales, impôts sur les revenus des particuliers et les profits des entreprises), celles-ci possédaient peu de recettes qui ne soient pas sujettes à des répartitions négociées avec le gouvernement central. Cependant, même après la réforme de 1994, les autorités locales n'ont pas pu régler les taux ou modifier l'assiette fiscale, pas plus qu'elles n'ont pu introduire de nouvelles taxations.

La seule voie ouverte aux gouvernements locaux (et qu'ils ont largement pratiquée) pour accroître leurs revenus fiscaux a consisté à développer des ressources extrabudgétaires et non-budgétées. A peu près tous les échelons gouvernementaux, jusqu'aux arondissements urbains et aux villages, ont la possibilité de lever des fonds localement. Ils sont aussi propriétaires d'actifs importants : terrains, entreprises et parfois ressources naturelles. Ligotées par les contraintes juridiques sur la vente des actifs, les autorités locales ont tout de même pu s'en servir comme garantie pour obtenir des prêts bancaires ou comme investissements dans des entreprises sino-étrangères. Dans le climat de plus en plus libéral des années 1990, beaucoup d'autorités locales ont favorisé le développement d'entreprises pour accroître la base de leurs recettes. Cependant, la croissance rapide des fonds extrabudgétaires et non budgétés a miné la rigueur fiscale, gêné le financement des projets prioritaires de l'administration ainsi que stimulé le gaspillage et la corruption⁽¹⁷⁾.

Relations Intergouvernementales. Les réformes ne sont pas parvenues à améliorer les relations intergouvernementales. Aux yeux de certains responsables locaux, il ne s'agissait que d'une nouvelle vague de mesures destinées à permettre au gouvernement central de réaliser ses objectifs au détriment des collectivités locales. Ils mettent en avant le manque de rénovation dans le domaine des transferts du gouvernement central, par lesquels des centaines de subventions spéciales continuent à être attribuées au coup par coup et sans transparence, ce qui gêne les efforts budgétaires locaux. Ils affirment que le gouvernement central a trahi la principale visée du TSS : le processus d'égalisation. Bien plus, ils considèrent que le gouvernement central cherche à conserver le plus vaste contrôle possible, et à ponction-

Illustration non autorisée à la diffusion

© Jean-François Huchet

Est-il lui aussi désormais impossible ?

ner des fonds sur les transferts vers les provinces en prétendant manquer de fonds pour l'égalisation. Pour l'année 1999, plus de 100 milliards de yuan en transferts et 10 à 15 milliards en subventions ont été affectés sur des dépenses déjà spécifiées par le centre et sur lesquelles les gouvernements locaux ne disposaient d'aucune marge de manœuvre dans leur utilisation.

Prochaines étapes de la réforme

Bien que la Chine soit un pays unitaire, elle possède en fait de nombreuses caractéristiques fédérales sur le plan fiscal : ses autorités locales sont de plus en plus autonomes. La décentralisation fiscale était inévitable dès lors que le pays engageait une transition vers une économie de marché, car le système fiscal hérité de l'époque de la planification était intrinsèquement incompatible avec les prises de décision décentralisées qu'exige cette économie. De plus, le gigantisme et la diversité régionale de la Chine réclament une gestion décentralisée.

L'approche chinoise de la réforme budgétaire intergouvernementale s'est jusqu'à aujourd'hui montrée partielle et progressive. Il en résulte une dichotomie croissante entre les recettes et les dépenses pour les collec-

tivités locales. Conscient de la pression qui s'exerçait sur les budgets locaux, le gouvernement central a toléré et souvent encouragé des solutions locales indépendantes et autonomes, de sorte que, peu à peu, les ressources à tous les niveaux de l'administration hors budget sont devenues beaucoup plus importantes que celles inscrites dans le budget⁽¹⁸⁾.

Dans la réforme en cours, la principale priorité du gouvernement chinois est de parvenir à établir un budget plus rationnel. Sans cela, l'amélioration des procédures budgétaires ne suffiront ni à harmoniser les dépenses et les priorités gouvernementales, ni à réaliser des économies dans les services publics. La directive n° 29 du Conseil des affaires d'Etat, qui a été promulguée récemment, va dans la bonne direction. Son but est de clarifier et de limiter les impôts et les redevances extrabudgétaires, de réfréner le recours à des « fonds » pour financer les dépenses principales, et enfin d'accroître le contrôle du ministère des Finances sur les 13 « fonds » les plus importants, lesquels représentent des recettes de plus de 100 milliards de yuan. A terme, le but avoué du gouvernement est de convertir certaines redevances en impôts et de les intégrer plei-

nement au budget. Sachant que les fonds extrabudgétaires financent largement les fonctions régaliennes, notamment à l'échelon local, il est vital d'obtenir la coopération des collectivités locales. Il semble donc urgent d'établir de bonnes relations entre le centre et les gouvernements locaux.

Pour achever sa transition économique, la Chine devra entreprendre les réformes nécessaires pour transformer son secteur public et établir des institutions capables de soutenir le développement d'une économie de marché vigoureuse. Le défi stratégique au cours des prochaines années consiste à définir comment poursuivre les réformes vitales dans la gestion du budget, du trésor public et des fonds extrabudgétaires. Cet ensemble de réformes sera complexe, difficile et long. Un élément encourageant réside dans le fait qu'il existe un consensus étonnant à tous les échelons de l'administration sur la nécessité d'une réforme. Le gouvernement central doit s'appuyer sur ce sentiment pour préparer une série de réformes destinées à associer les autorités locales en tant que partenaires dans le processus de transition afin d'engager les finances locales sur la voie d'un développement stable et sain. Cela nécessite de revoir l'affectation des dépenses et des recettes sous l'angle d'une véritable autonomie des autorités locales en échange d'un contrôle accru sur les ressources extrabudgétaires et non-budgétées. Cela impose également une réforme de la loi sur le budget de façon à garantir ces affectations.

La première étape sera d'étendre le TSS aux échelons inférieurs de l'administration provinciale. La réforme du TSS a réparti les impôts entre les autorités centrale et provinciales, mais a confié aux provinces le soin de séparer les taxes « locales » entre les quatre niveaux : province, préfecture/municipalité, district et canton. Il faut revoir, et si nécessaire rectifier, la façon dont les provinces ont accompli cette tâche. De nouveaux problèmes sont également apparus dans la gestion des impôts locaux. Selon certains griefs exprimés, les échelons inférieurs de l'administration locale ont mis en place des incitations de plus en plus importantes à l'égard des percepteurs sur lesquels ils disposaient de très peu de contrôle. Une meilleure répartition des ressources fiscales au sein des provinces est aussi une des principales priorités du gouvernement, compte tenu de la grande taille et de la diversité socio-économique interne des provinces chinoises.

Le manque de clarté dans les affectations des dépenses demeure une faiblesse majeure des relations in-

tergouvernementales chinoises en matière fiscale. Sur le papier, la répartition des compétences fiscales entre les différents niveaux de l'administration s'est globalement alignée sur les meilleures pratiques internationales. Dans la réalité, néanmoins, plusieurs niveaux de l'administration ont compétence sur les mêmes catégories de dépenses. La réduction de ces chevauchements devrait fournir un gain d'efficacité. Par ailleurs, les autorités locales ont encore à leur charge des postes de dépenses qui devraient leur être retirés, dont le financement des retraites et des services sociaux, généralement gérés par les municipalités. Cela crée de graves handicaps pour les villes qui font partie de ce que l'on appelle la « ceinture rouillée », région du nord de la Chine où les entreprises de l'industrie lourde sont déficitaires et en pleine restructuration. De la même manière, la protection de l'environnement ne devrait pas être du seul ressort des autorités locales. Les questions d'éducation et de santé publique devraient également être revues. Cette nouvelle répartition des compétences en matière fiscale devrait être partie intégrante du processus de réforme de l'administration qui a débuté depuis quelques années, de façon à concentrer plus précisément les dépenses du gouvernement sur les projets publics et lui permettre de se débarrasser des dépenses pouvant être financées par le secteur privé.

Le gouvernement central lance régulièrement des politiques qui affectent les dépenses des échelons locaux sans leur fournir les moyens financiers nécessaires pour les mettre en œuvre. Cette pratique est loin d'avoir décliné : par exemple, l'augmentation des salaires des fonctionnaires décidée en 1999 ne sera que partiellement couverte par un accroissement des transferts du gouvernement central. Faire face aux nouvelles affectations des dépenses implique que le gouvernement central cesse « d'organiser des noces » en espérant que les autorités locales « paient la note ».

Les subventions actuelles sont principalement utilisées comme des primes pour les entreprises d'Etat, alors qu'elles pourraient servir d'outil pour soutenir des objectifs nationaux sans imposer aux gouvernements locaux de nouvelles dépenses difficiles à financer. Comme la plupart des services publics dépendent des niveaux sub-provinciaux, le gouvernement central pourrait décider de verser directement ces subventions à l'échelon des municipalités ou même aux districts. Bien que la définition et le contrôle des subventions spéciales ne soient pas chose facile, la tâche deviendrait moins lourde si les procédures budgétaires et de gestion du

trésor public étaient améliorées.

La Chine ne pourra pas surmonter les disparités régionales dans le domaine des services publics sans corriger le TSS. Les réformes de 1994 n'ont pas suffisamment contribué à redistribuer les ressources entre les provinces et cette situation perdurera probablement longtemps à moins que les règles ne changent. Pour réduire les disparités horizontales plus rapidement, le gouvernement central doit être capable d'utiliser une part croissante des fonds reversés à des fins d'égalisation, de manière à financer l'amélioration des services publics dans les provinces les plus pauvres. ②

Traduit de l'anglais par Evocati

Ce texte est une version révisée d'une communication présentée au colloque international intitulé : « Center-Periphery Relations in China: Integration, Desintegration or Reshaping of an Empire? » et co-organisé par le CEFC et le département de Science politique de l'Université chinoise de Hong Kong (24-25 mars 2000).

1. Banque mondiale, *China: Managing Public Expenditures for Better Results*, 2000.
2. Ces changements comprennent l'accélération du cycle de préparation du budget, des échanges accrus avec l'APN sur la détermination du budget, une nouvelle présentation (par départements) du budget et l'introduction d'une procédure standardisée pour les dépenses publiques.
3. En 1999, le ministère des Finances a présenté des budgets structurels pour quatre ministères à l'APN : les ministères de l'Éducation, de la Science et de la Technologie, du Travail et de la Sécurité sociale et de l'Agriculture.
4. Le vote de la taxe sur l'essence nécessitait la révision de la loi sur les routes nationales, qui contenait une clause de financement du réseau routier par *redevance*. L'APN, pour la première fois de son histoire, rejeta deux fois l'amendement, la seconde fois à une voix. La révision fut votée à la troisième tentative le 31 octobre 1999, et le ministère des Finances se convainquit que la taxe, qui ne nécessitait plus qu'une directive du Conseil des affaires d'État, serait rapidement votée. En décembre, cependant, les bureaux des communications de certaines provinces firent savoir que les redevances sur l'essence et les taxes à l'achat de véhicules seraient collectées jusqu'à la fin de l'année 2000.
5. Christine P.W. Wong, « Material Allocation and Decentralization: Impact of the Local Sector on Industrial Reform », in *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, Elizabeth J. Perry et Christine Wong eds., Harvard University Press, 1985 ; Christine P.W. Wong, « Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China », *China Quarterly*, décembre 1991.
6. Les fonds extrabudgétaires étaient une catégorie des fonds budgétaires que les autorités locales étaient autorisées à prélever sur les allocations budgétaires. Dans les années 1950, ils représentaient moins de 5 % des fonds budgétaires.
7. National Bureau of Statistics, *Comprehensive Statistical Data and Materials on the Fifty Years of New China*, Pékin, China Statistics Press, 1999.
8. Pour des analyses de cette évolution, voir Michel Oksenberg et James Tong, « The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1953-1983: The Formal System », *China Quarterly*, mars 1991 ; Wong, « Central-local Relations. », *op. cit.*, 1991 ; Wong, « Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China », *Modern China*, avril 1992.
9. Christine Wong, Christopher Heady et Wing T. Woo, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
10. Ministère des Finances, *Zhongguo caizheng nianjian*, (Statistiques fiscales annuelles de la Chine), 1995 et 1999.
11. *Ibid.*, 1999, p. 405.
12. *Ibid.*, 1999, p. 396.
13. Quand les flux des revenus fiscaux de 1993 augmentèrent de 49,6 % à l'annonce que l'année 1993 servirait d'étalon pour les futurs dégrèvements fiscaux, le ministère des Finances suspecta que de nombreuses provinces avaient gonflé leurs perceptions non seulement en demandant les arriérés fiscaux mais encore en persuadant les entreprises de payer à l'avance leurs impôts de 1994. Pour empêcher ces provinces de trop percevoir et pour assurer la croissance des recettes en 1994 et après, le ministère des Finances fixa des objectifs de croissance des recettes pour chaque province, assortis de la menace de réduire les recettes de référence des provinces qui ne rempliraient pas les objectifs.
14. Notes d'une visite à Guizhou, juin 1997.
15. William Capron, Richard S. Eckaus, Loraine West et Susan Whiting, « A Study of Extrabudgetary Revenues and Expenditures in the People's Republic of China », Asian Development Bank TA 2743, 1999.
16. Document de la municipalité de Hengyang, 1999.
17. World Bank, *China: Managing Public Expenditures for Better Results*, 2000 (à paraître)
18. C'est l'argument de Christine Wong, « Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and the Growth of Off-Budget Finance », in Donald Brean ed., *Taxation in Modern China*, New York, Routledge Press, 1998 ; et Wong « Converting Fees to Taxes: Reform of Extrabudgetary Funds and Intergovernmental Fiscal Relations in China, 1999 and Beyond », contribution présentée à l'Association for Asian Studies, Boston, Massachusetts, mars 1999. Dans le texte de 1999, nous estimons que les fonds et les activités extrabudgétaires du gouvernement et des services représentent 16 à 22,5 % du PIB. Cette estimation inclut 8 à 10 % du PIB en redevances et fonds extrabudgétaires, 2 à 3 % en dépenses non comptabilisées du gouvernement, 3 à 5 % en dépenses quasi-fiscales via les banques, 1 à 2 % en revenus commerciaux des gouvernements et 2 à 2,5 % par le système de sécurité sociale.