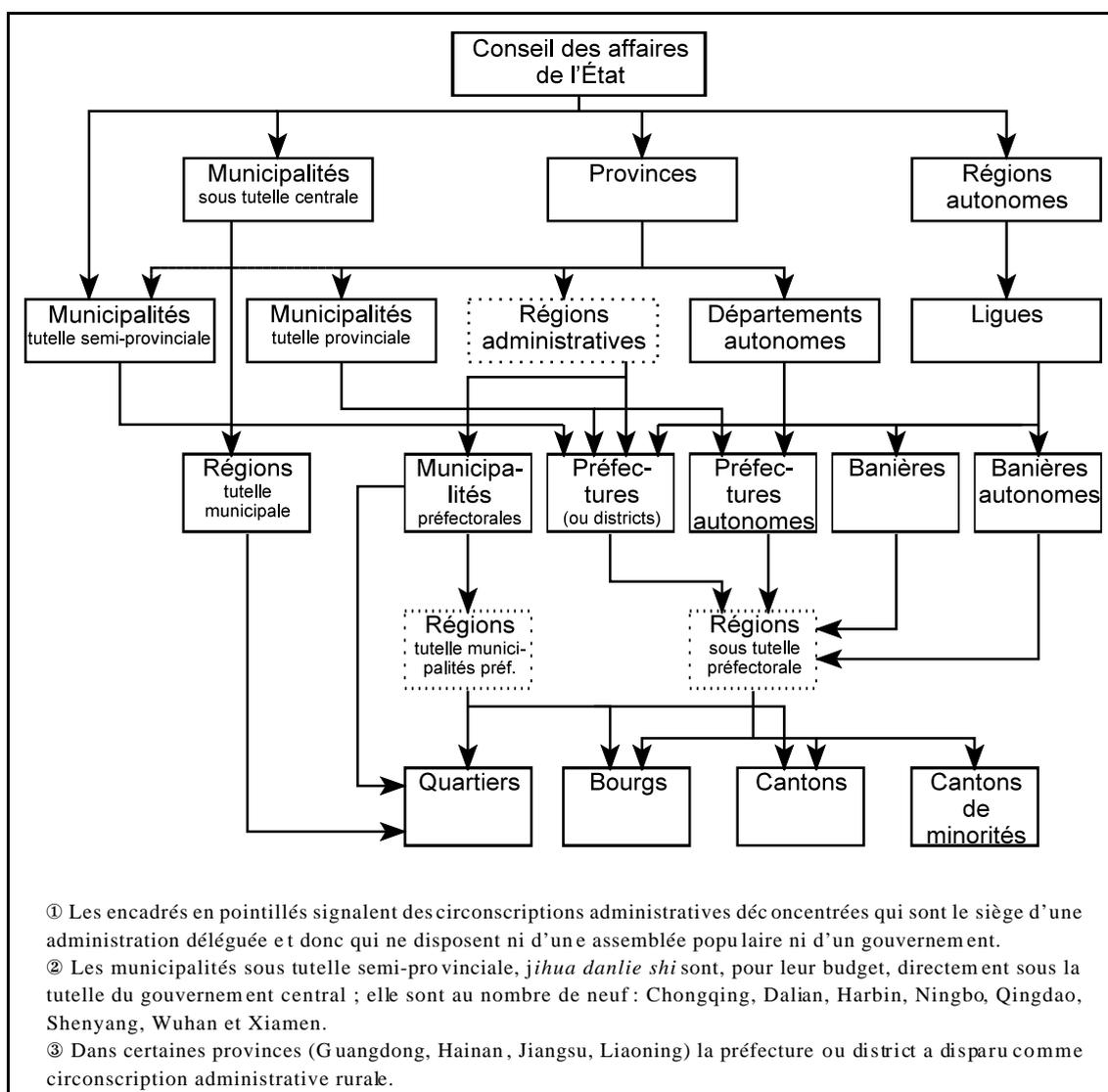


Thierry Pairault, « Le risque province et la réforme fiscale », in Thierry Pairault (éd.), *Une Chine plurielle : stratégies de développement régional, profils statistiques et risques économiques des provinces*, Paris : La Documentation Française, 1997, (*Le courrier des pays de l'Est* n° 418), p. 6-13.

LE RISQUE « PROVINCE » EN CHINE À L'AUNE DE LA PRESSION FISCALE

La régularité de ses paiements et l'importance de ses réserves en devises ont longtemps suffi pour estimer que le risque « Chine » était minime. La décentralisation administrative, qui a favorisé l'autonomie des collectivités territoriales en particulier dans le domaine des relations avec l'étranger, remet d'autant plus en cause la simplicité d'une telle approche que le gouvernement central chinois tend de plus en plus à ne plus octroyer sa caution aux entreprises de commerce extérieur menées par ou sous la tutelle des collectivités territoriales. Désormais ce qu'il convient d'évaluer est le risque qu'il y a à commercer avec ces collectivités territoriales, à y aventurer ses capitaux.

Encart 1 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CHINOISES



Pour bien appréhender les difficultés d'une telle évaluation, rappelons seulement que le continent chinois couvre une superficie d'environ 960 000 kilomètres carrés, soit près de vingt fois celle de la France qui ne s'élève qu'à 55 000 kilomètres carrés. La France métropolitaine est divisée en près d'une centaine de départements auxquels correspondent une trentaine de provinces et régions autonomes chinoises à cette grande différence près que chaque province et région

autonome du continent chinois est, en moyenne, l'équivalent de la moitié de la France ! En d'autres termes, pour apprécier avec quelque exactitude le risque propre à chacun de ces petits États que sont les provinces chinoises, il conviendrait que chacune d'entre elles mette en œuvre l'appareil statistique approprié dont elles semblent encore privées à l'heure actuelle. Force est de nous contenter de données – publiées avec parcimonie – dont le niveau d'agrégation n'offre que peu de perspectives provinciales détaillées. Ce constat établi, le choix d'indicateurs ne peut que relever davantage d'une loterie que d'une réflexion économique ; dès lors le caractère scientifique de notre démarche résidera dans le soin avec lequel nous concevrons une martingale pour jouer – et gagner – à la roulette des statistiques chinoises.

L'une des rares et longues séries statistiques disponibles révélant la capacité des provinces à générer de la richesse est celle du « Revenu national », *guomin shouru*. Que le concept chinois (exclusion du secteur des services) ait été différent du concept habituel est ici accessoire puisque ce qui importe pour mesurer la contribution de chaque province aux finances de la nation est la différence entre la part du « revenu national » que chacune génère et la part du « revenu national disponible » *in fine*

pour chacune. Pour une province, la somme cumulée de ces différences exprime pour une période donnée le montant net des prélèvements sur la richesse créée par cette province ou le montant net des subventions dont elle a bénéficié (voir tableau 1). Une lecture rapide de ces données semble suggérer que ces transferts auraient bénéficié en priorité aux provinces « pauvres ». Cette interprétation se révèle rapidement trop simple. Toute tentative

Tableau 1.: TRANSFERTS FINANCIERS ET DÉVELOPPEMENT

En milliards de yuan

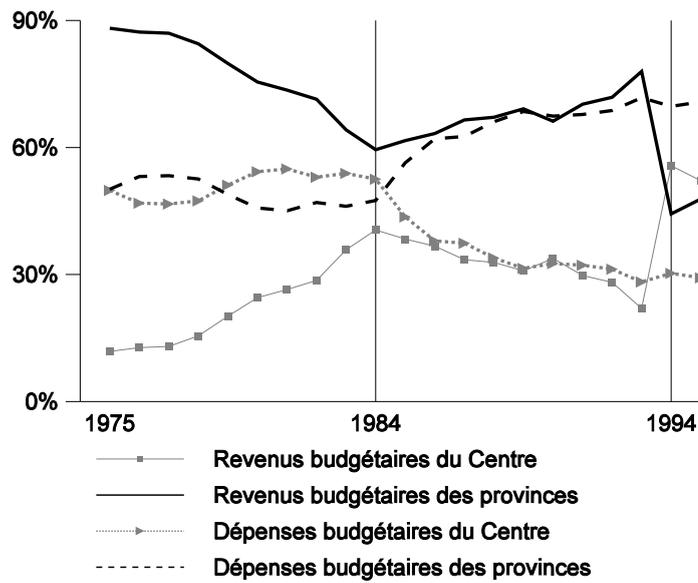
	solde des transferts 1952-1992	indice de développement 1990		solde des transferts 1952-1992	ndice de développement 1990
Beijing	+7,300	181	Shandong	-55,836	110
Tianjin	-62,133	158	Henan	-14,835	82
Hebei	-50,440	110	Hubei	-35,940	91
Shanxi	+8,038	105	Hunan	-19,396	94
Mongolie	+44,088	96	Guangdong	-39,404	118
Liaoning	-144,565	137	Guangxi	+27,667	82
Jilin	+17,846	118	Sichuan	+36,900	84
Heilongjiang	-55,068	111	Guizhou	+32,172	49
Shanghai	-337,702	165	Yunnan	+41,199	64
Jiangsu	-122,593	118	Shenxi	+69,778	94
Zhejiang	-45,098	113	Gansu	+24,412	81
Anhui	-2,748	88	Qinghai	+20,993	77
Fujian	+17,331	97	Ningxia	+15,199	82
Jiangxi	+20,445	87	Xinjiang	+67,851	97

pour corrélérer ces données – quel que soit leur mode de pondération – avec un indice de développement (ici un indice synthétique calculé par les services statistiques chinois) montre de manière très éloquente qu'il n'y a qu'une très faible corrélation entre le montant net des transferts et l'indice de développement calculé par les Chinois. De fait, de 1952 à 1992, ces transferts (qu'ils aient été justifiés par la pauvreté de certaines provinces ou par la stratégie de développement économique) expriment davantage le contrôle du gouvernement central sur ses provinces que la capacité de chacune d'entre elles à générer des richesses sans parler de leur crédit – c'est-à-dire leur aptitude à tenir leurs engagements en l'absence de contrainte politique effective.

Aujourd'hui, on constate à nouveau une affirmation de cette volonté de contrôle macro-économique de l'activité des collectivités territoriales. De 1975 et jusqu'en 1984, le système de collecte et de répartition des revenus du budget de la nation fonctionne de telle sorte que les recettes fiscales sont dans leur grande majorité collectées par les provinces, puis transmises au Centre pour

répartition – laquelle s’effectue a peu près à égalité entre le Centre et les provinces (voir graphe 1). De fait deux tendances se conjuguent. C’est d’abord une politique active de centralisation – lancée en 1975 avec les « Dix points pour les finances publiques » – qui se traduit par un renforcement du contrôle central sur la perception des impôts et un retour sous la tutelle du gouvernement central des sources de revenus les plus importantes. C’est ensuite une première réforme fiscale qui, généralisée en 1980, concède aux collectivités territoriales le droit de s’approprier certains revenus et d’en affecter le produit à des projets décidés localement. Cette politique

Graphe 1 : RAPPORTS CENTRE/PROVINCES



bifocale eut pour conséquence de rééquilibrer la répartition des revenus collectés par le Centre et les provinces sans altérer leur poids respectif dans les dépenses budgétaires, toutefois l’élément alors le plus important fut sans doute l’autonomie acquise par les provinces. Avec la réforme de 1985 – complétée en 1988 – qui conduit d’une année sur l’autre à un doublement des recettes fiscales, la part des dépenses assumées par les autorités provinciales s’accroît considérablement corrélativement à l’accroissement de leurs responsabilités. Dans le même temps, la croissance économique, la fiscalisation généralisée des profits des entreprises d’État, la redistribution des impôts entre Centre et provinces... tout contribue à grossir la part des revenus budgétaires des collectivités territoriales et, partant, l’autonomie régionale accrue et les sources garanties de revenus concourent à affaiblir l’autorité centrale. C’est dans ce contexte qu’est lancée en 1993 une réforme du système fiscal dont la conséquence immédiate est de rétablir la prédominance du Centre dans la perception des revenus budgétaires sans que soient affectées, dans leur la répartition, les dépenses (voir tableau 2). Dès lors le gouvernement central serait à même de renforcer son pouvoir de contrôle macro-économique sans avoir à « mendier » auprès des provinces les moyens de sa politique (Nous nous abstenons d’aborder ici le lancinant problème des « fonds extra-budgétaires » dont l’importance tempère cette assertion).

Tableau 2 : ÉVOLUTION DES REVENUS BUDGÉTAIRES

(en milliards de yuan)	1991	1992	1993	1994	1995
Revenus budgétaires	314,95	348,34	434,90	521,81	624,22
• Centre	93,83	97,95	95,75	290,65	325,66
• Provinces	221,12	250,39	339,14	231,16	298,56

La réforme fiscale a essentiellement eu pour objet de corriger le système des taxes assises sur le chiffre d’affaires qui représentent plus des **trois quarts** des recettes fiscales chinoises (76,8 % en 1993 et 78,5 % en 1994). L’encart 1 indique les principales dispositions de cette réforme et montre les principales conséquences dans la répartition des recettes fiscales entre Centre et provinces : de 1993 à 1994, le montant des taxes sur le chiffre d’affaires perçu par le Centre est passé de 64 milliards de yuan à 285 milliards de yuan (de 15 % à 55 % des recettes fiscales), tandis le montant perçu par les provinces est passé de 262 milliards de yuan à 120 milliards de yuan (de

61 % à 23 % des recettes fiscales). Du fait de la spécialisation des diverses taxes sur le chiffre d'affaires, la réforme a été très différemment supportée par les provinces (voir tableau 3). Shanghai qui disposait en 1993 d'un excédent de 11,31 milliards de yuan aurait ainsi connu un déficit de 2,16 milliards en 1994. De même la province du Guangdong serait passée d'un excédent de 1,53 milliards de yuan à un déficit de 11,89 milliards. En revanche la province du Fujian, légèrement déficitaire en 1993 (0,33 milliards), jouit en 1994 d'un excédent de 1,19 milliards.

Encart 2 : LA RÉFORME FISCALE ET LES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

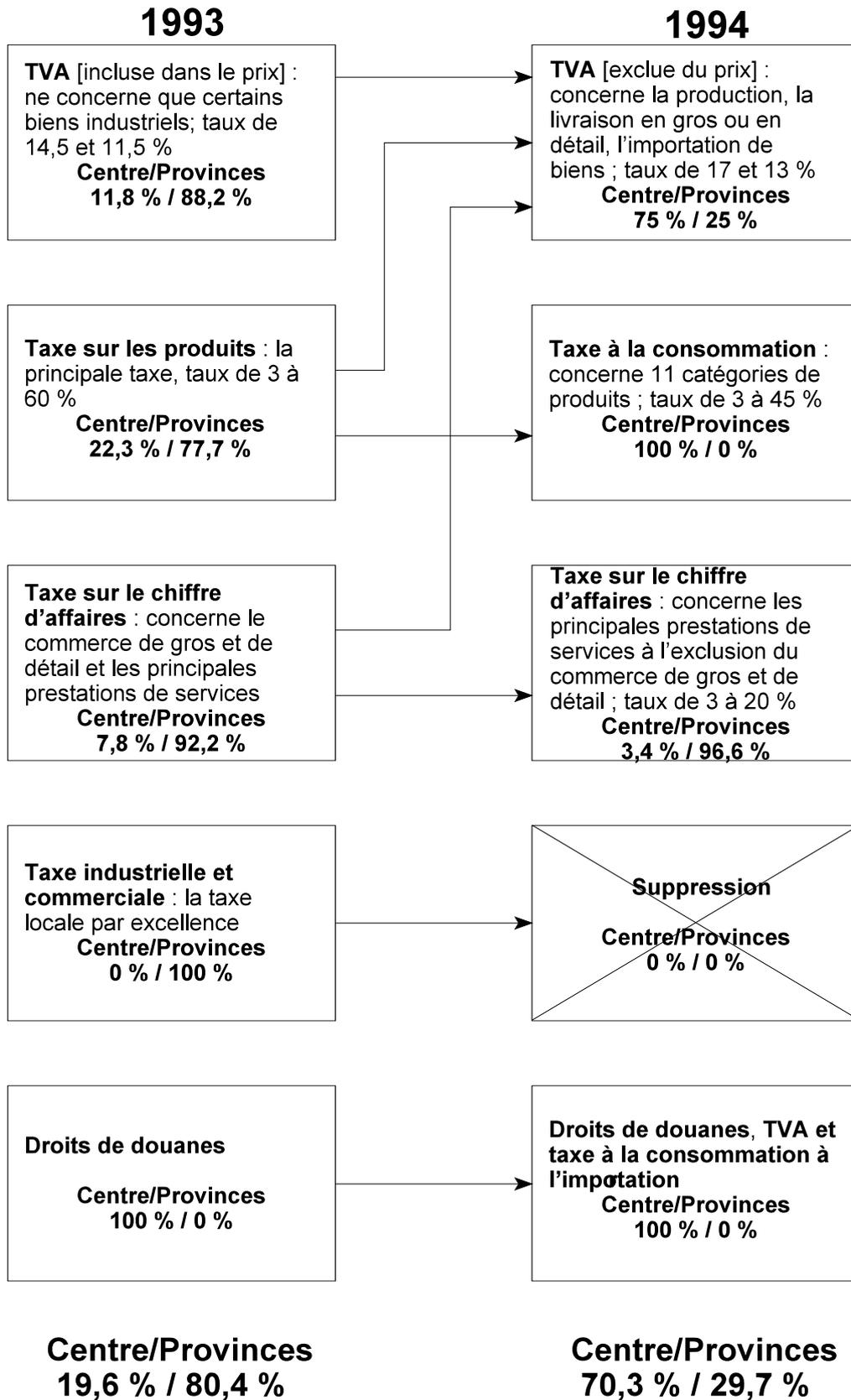


Tableau 3 : ÉVOLUTION DES SOLDES BUDGÉTAIRES

En milliards de yuan

	1993	1994		1993	1994		1993	1994
Beijing	+1,24	(e) -1,72	Zhejiang	+4,16	+5,64	Hainan	-0,90	-1,25
Tianjin	+2,37	-2,22	Anhui	+0,12	+1,53	Sichuan	-1,26	(e) -1,40
Hebei	+0,20	+0,24	Fujian	-0,33	+1,19	Guizhou	-1,07	(e) -1,19
Shanxi	-0,33	(e) +0,17	Jiangxi	-1,52	(e) -0,30	Yunnan	-0,03	(e) -0,01
Mongolie	-3,22	-2,46	Shandong	+0,59	+8,34	Tibet	-2,00	-2,89
Liaoning	+3,26	+4,19	Henan	-0,85	-1,25	Shenxi	-1,14	(e) -1,33
Jilin	-2,33	-0,44	Hubei	-0,02	(e) -0,03	Gansu	-1,10	(e) -1,26
Heilongjiang	-1,68	-5,77	Hunan	-0,45	(e) -0,82	Qinghai	-1,09	-1,08
Shanghai	+11,31	-2,16	Guangdong	+1,53	-11,81	Ningxia	-0,86	(e) -0,85
Jiangsu	+5,74	+9,32	Guangxi	-1,16	-1,64	Xinjiang	-2,96	(e) -2,62

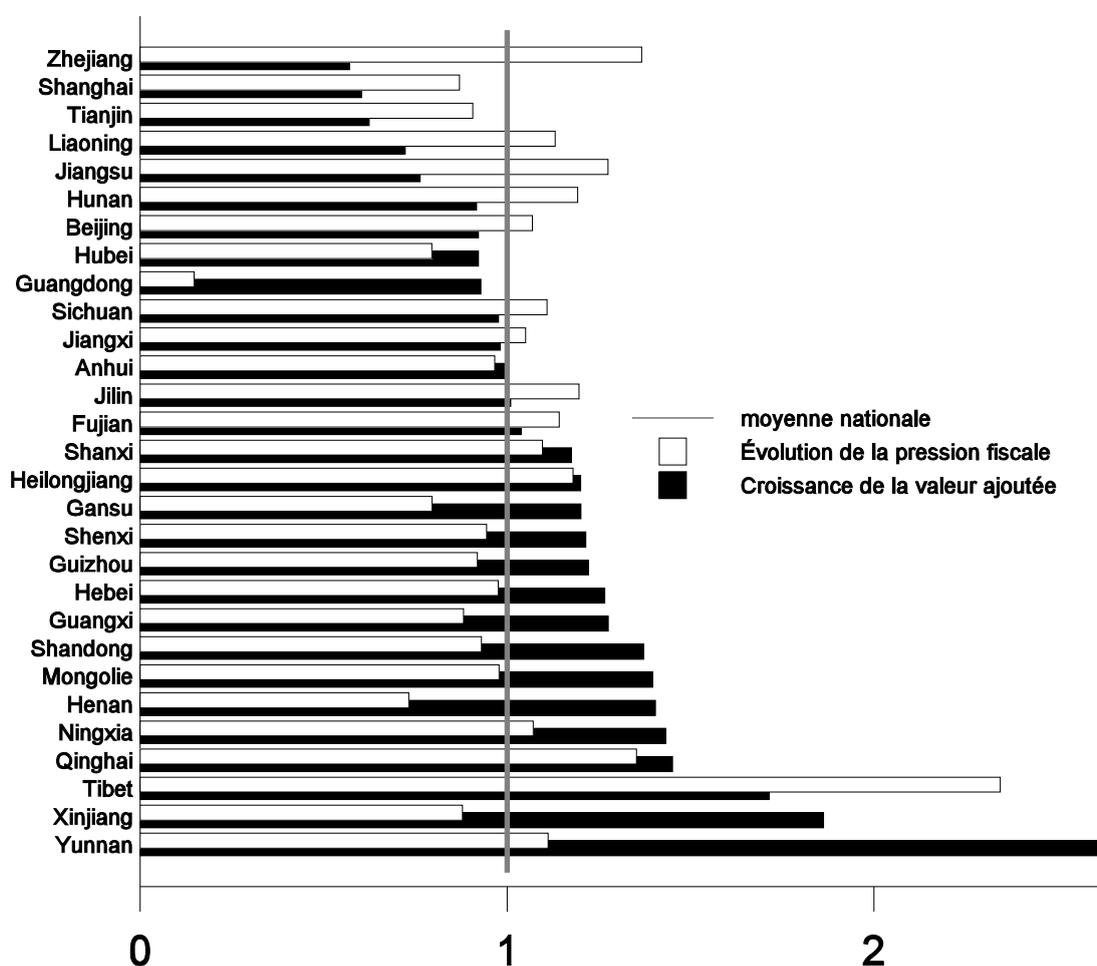
(e) = estimation

Il convient de préciser le sens des mots « excédent » et « déficit » appliqués au tableau 3. Pour une province, l'apparition d'un excédent budgétaire signifie que le montant des revenus **collectés** sur le territoire de cette province a été supérieur au montant de ses dépenses (et non que le montant de ses revenus **propres** – part conservée des revenus collectés – a été supérieur à celui de ses dépenses). En d'autres termes, une province excédentaire – ayant collecté des revenus pour une somme supérieure à celle de ses dépenses autorisées – pourrait être dans le même temps déficitaire si elle a dépensé plus que ses revenus propres. Faute de statistiques disponibles, il sera très difficile de connaître pour les années passées (avant 1994) qu'elle fut en ce sens la situation budgétaire exacte de chacune des provinces chinoises. En conclusion, l'histoire budgétaire récente des provinces chinoises n'offre que peu d'enseignement pour apprécier individuellement le crédit de ces provinces.

En revanche, il semblerait que la réforme fiscale lancée en 1994 se soit accompagnée de la mise en place d'une nouvelle procédure de comptabilisation des revenus budgétaires provinciaux : dorénavant seraient calculés et les revenus collectés et les revenus propres (subtilité qui semble avoir échappé à certains statisticiens provinciaux comme en donne la preuve les rapports provinciaux publiés par l'*Annuaire économique chinois* publié en 1995). Quelle que soit la subtilité de cette nouvelle procédure, il apparaît que toutes les provinces sans exception auraient été déficitaires en 1994 ! En d'autres termes, les provinces qui sauront le mieux gérer la réforme et rapidement retrouver un équilibre seront à l'évidence celles à qui pourront le plus aisément se prévaloir d'une certaine crédibilité. Ce seront aussi très vraisemblablement celles qui sauront le mieux stimuler leurs entreprises afin que ces dernières dégagent tant de bénéfices que l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques deviennent pour ces provinces une source majeure de recettes fiscales.

La conclusion précédente a pour elle la logique ; toutefois certaines distorsions peu apparentes peuvent en nuancer l'évidence. La situation de l'industrie au regard de la croissance et de la pression fiscale fournit en ce sens matière à réflexion. Le graphe 2 a été établi en retenant deux critères pour les entreprises industrielles urbaines ayant leur autonomie comptable (soit 6 % seulement des entreprises industrielles ; elles réalisent à elles seules 60 % du chiffre d'affaires de l'industrie et emploient 70 % des travailleurs de ce secteur). Le premier critère mesure la croissance de la valeur ajoutée industrielle de ces entreprises entre 1986 et 1995. La valeur ajoutée industrielle créée en Chine en 1995 est deux fois et demie supérieure à celle créée en 1986. La province dont les entreprises industrielles auraient en moyenne connu une croissance de cette valeur ajoutée égale à la moyenne chinoise se voit attribuée la note 1 ; plus cette note est élevée,

Graph 2 : CROISSANCE INDUSTRIELLE ET PRESSION FISCALE (1986-1995)
(Entreprises industrielles autonomes)



meilleur est le résultat des entreprises industrielles de cette province et *vice versa*. Le second critère mesure l'évolution de la pression fiscale (*i.e.* ici le rapport entre les prélèvements fiscaux et la valeur ajoutée industrielle) de ces entreprises entre 1986 et 1995. La moyenne des prélèvements fiscaux opérés sur ces entreprises était en Chine en 1995 de 1,3 fois supérieure à celle des prélèvements fiscaux opérés en 1986. La province dont les entreprises industrielles auraient en moyenne connu une évolution de cette pression fiscale égale à la moyenne chinoise se voit attribuée la note 1 ; plus cette note est élevée, plus la pression fiscale s'est accentuée pour les entreprises industrielles de cette province et *vice versa*.

La leçon évidente du graphe 2 est que la croissance de la valeur ajoutée industrielle a souvent été beaucoup plus forte dans certaines régions réputées pauvres que dans d'autres connues pour leur développement. Certes, il est plus facile d'obtenir des taux de croissance élevés en partant de niveaux de développement très faible que l'inverse ; l'intérêt manifeste de cette constatation est qu'elle corrobore les observations de Guillaume Giroir (voir son étude ci-après) sur les fluctuations de la politique chinoise d'aménagement économique du territoire et ce d'autant plus clairement que les provinces qui bénéficieraient des taux de croissance les plus forts seraient des provinces dont la dominante industrielle serait l'industrie lourde, donc dotées d'une industrie dépendant en priorité du développement du marché national et non plus privilégiant les marchés extérieurs. En

revanche, les variations de la pression fiscale sur la valeur ajoutée industrielle indiqueraient, à ce niveau du moins, que l'effort de croissance des plus pauvres n'a pas systématiquement bénéficié de la politique fiscale ou, pour dire les choses autrement, il n'y aurait eu aucune incitation fiscale systématique à développer le secteur industriel des provinces les moins favorisées. Si l'on accepte aujourd'hui l'hypothèse d'une politique d'aménagement volontariste (désormais moins orientée vers les régions côtières) associée à une politique fiscale renforçant le pouvoir de décision des instances centrale, on peut espérer une recrudescence d'occasions d'investissement dans les régions de l'intérieur ; ce rééquilibrage pourrait être la marque des premières années du prochain millénaire.

Notes :

Sources du tableau 1 : calculs à partir de *Zhongguo tongji nianjian 1993* (Annuaire statistique 1993), pp. 40-44 ; *Zhongguo tongji nianjian 1994* (Annuaire statistique 1994), pp. 38-42 ; Wang Lihua, « Caizheng zhichu yu shouru zai fenpei » (Dépenses et re-répartition du revenu), *Caijing luncong*, 1995(3), pp. 48-53 ; Li Shiyi, « Tuidong shehui jinbu de deli zhi ju » (Favorisons énergiquement le progrès social), *Liaowang*, 1993(2), pp. 9-12.

Sources du graphe 1 : calculs à partir de *Zhongguo tongji nianjian 1996* (Annuaire statistique 1996), p. 235.

Sources du tableau 2 : *Zhongguo tongji nianjian 1996* (Annuaire statistique 1996), p. 221.

Sources de l'encart 1 : *Zhongguo shuishou zhidu (1995 nianban)* (Le système fiscal chinois, 1995), pp. 3-50 et 638-643 ; *Zhongguo shuishou zhidu (1996 nianban)* (Le système fiscal chinois, 1996), pp. 3-58 et 836-843.

Sources du tableau 3 : calcul à partir de *Zhongguo jingji nianjian 1994* (Annuaire économique 1994), pp. 414-612 ; *Zhongguo jingji nianjian 1995* (Annuaire économique 1995), pp. 383-757 ; *Zhongguo shuishou zhidu (1995 nianban)* (Le système fiscal chinois, 1995), p. 643.

Sources du graphe 2 : *Zhongguo gongye jingji tongji ziliao 1987* (Documents statistiques sur l'économie industrielle chinoise – 1987), pp. 104, 127 ; *Zhongguo tongji nianjian 1996* (Annuaire statistique 1996), pp. 422-423.