



Que faut-il attendre du prochain plenum ?

Article écrit par André Chieng,
Pékin, 14 janvier 2014

Il est de tradition pour le PCC de tenir un plenum chaque automne. Il s'agit de réunir pendant une semaine le Comité Central (environ 350 personnes, y compris les suppléants) et de définir les grandes lignes de la politique à venir. Le prochain sera le 3^{ème} plénum du Comité Central issu du XVIIIème Congrès. Il aurait dû se tenir en octobre mais sa date a été repoussée à novembre.

Que faut-il en attendre ? Les media internationaux sont assez perplexes parce qu'ils ont du mal à cerner la personnalité de Xi Jinping. Est-il un réformateur ? un conservateur ? un réformateur déguisé en conservateur ou l'inverse ? On constate cette difficulté des media à sortir de cette binarité. Or les signaux récents qu'ils captent sont, de ce point de vue, contradictoires : d'un côté, on perçoit des signes de réforme, avec notamment la mise en place de la Free Trade Zone de Shanghai qui se veut être un laboratoire de nouvelles mesures de libéralisation, en particulier financières. Mais d'un autre, on s'inquiète d'une intense campagne de rééducation politique dite « ligne des masses » faite de critiques et d'autocritiques, avec des relents de Révolution Culturelle qu'on croyait définitivement remisés dans les oubliettes de l'Histoire. Le fait est que cette campagne a surpris les cadres politiques chinois les plus chevronnés : beaucoup pensaient qu'il s'agissait d'une énième manifestation à laquelle il fallait s'astreindre et attendre qu'elle passe. Or elle est allée en profondeur et a touché toutes les administrations, les autorités centrales et régionales, avec remise de rapports à refaire s'ils étaient jugés insatisfaisants. Bref, une campagne politique qu'il a fallu prendre au sérieux. Comment interpréter tous ces signaux ?

Le 24 octobre, Xi Jinping a rencontré les experts étrangers membres de l'*advisory board* de l'Ecole d'Economie et de Gestion de l'Université Tsinghua. Ce fut une première. Dans son allocution, il a indiqué que la réforme proposée au plenum serait une réforme d'ensemble. Que faut-il en penser ?

Sur les réseaux chinois circule depuis plusieurs jours un document appelé « Projet 383 », préparé par le DRC (Development and Research Center), principal think tank gouvernemental, qui propose un programme en huit points (voir résumé en annexe). La lecture de ce programme montre l'ampleur des réformes proposées au débat. Ce document présente un double intérêt : d'abord, il expose les mesures prioritaires d'après le DRC, ensuite la comparaison entre les mesures adoptées et celles proposées permettra de se faire une idée des résistances rencontrées.



La lecture de ce document se révèle très intéressante par l'écart que l'on peut constater entre les analyses du DRC et celles des experts internationaux :

Contrairement à ces derniers qui mettent en avant les problèmes de demande en Chine (consommation intérieure versus investissements et exportations), le DRC se préoccupe surtout de l'offre (comment améliorer les conditions de la production en Chine)

Mais loin de prôner des politiques sectorielles favorisant tel ou tel secteur, ce sont des mesures institutionnelles que propose surtout le DRC.

L'analyse des mesures suggérées montre deux grandes préoccupations : assurer une croissance inclusive et stimuler les progrès de productivité. Le DRC est dans la droite ligne du rapport qu'il avait co-écrit avec la Banque Mondiale et intitulé : *La Chine en 2030 – La mise sur pied d'une société moderne, harmonieuse, créative et à hauts revenus.*

La croissance inclusive signifie que même si la croissance crée des inégalités, elle doit profiter à tout le monde. Les injustices doivent être combattues. Des mesures importantes sont attendues dans les questions d'appropriation des terres et une réforme fiscale de grande ampleur. Les progrès de productivité sont attendus de l'innovation, grande priorité bien connue. Mais le rapport insiste sur un autre ressort : la lutte contre les menées monopolistiques des entreprises d'état dans tous les domaines : énergie, transport, finances, télécommunications, etc. Dans son rapport co-écrit avec la Banque Mondiale, l'introduction d'une vraie concurrence aux sociétés d'état était une des mesures importantes à prendre pour éviter à la Chine de tomber dans le *piège du revenu moyen*.

Il faut noter deux expressions nouvelles introduites : 倒逼 qu'on peut traduire par : *pression inversée*. Elle signifie que pour pousser la réforme de l'économie nationale, il faut faire exercer une pression inversée, venant de l'extérieur, tant des sociétés privées que des sociétés internationales. Il est clairement préconisé d'autoriser une plus grande intervention des sociétés étrangères dans l'économie nationale pour forcer les SOE chinoises à se réformer. Ce fut, il faut le rappeler, une des principales motivations de ZHU Rongji quand en 2001, il fit adhérer la Chine à l'OMC. L'autre est 涉外经济 qu'on peut traduire par *économie impliquant l'étranger*. On ne pense plus seulement à attirer des investissements étrangers en Chine, mais aussi à pousser les investissements chinois à l'étranger : les investissements transfrontaliers sont désormais à double sens.

Le Plenum ira-t-il aussi loin ? La plupart des experts s'accordent à penser que ces réformes sont vitales pour la Chine. Mais elles se heurtent à des lobbies formidables : les premières victimes de ces réformes seraient les SOE qui disposent d'alliés puissants dans tout l'appareil politique. On veut comparer le cycle de réformes à venir à celui que Deng Xiaoping a mis en œuvre en 1978. En réalité, il diffère sur un point



important : quand Deng a promu sa réforme, il a commencé dans les milieux ruraux (rétablir la liberté de culture et encourager les marchés libres), où il ne rencontra pas d'opposition sur le terrain. Mais quand XI Jinping veut réformer les SOE, il va se heurter à une très forte résistance, parce que celles-ci ont beaucoup à perdre. L'Histoire de Chine est pleine de réformes avortées parce que leurs initiateurs ont manqué d'autorité ou de détermination. En 1898, le jeune empereur Guangxu avait voulu réformer le pays. Il s'était heurté à l'opposition de l'impératrice douairière Cixi et avait échoué. Treize ans après, la dynastie Qing sombrait.

XI Jinping sait bien que s'il n'arrive pas à imposer ses réformes de l'intérieur, c'est la survie du Parti Communiste qui sera en jeu. Est-il surprenant qu'il veuille mettre tout le monde au pas avant de les lancer ?



Annexe : Les huit domaines prioritaires pour la réforme sont les suivants:

1. Approfondir la réforme des institutions administratives d'après les principes de gouvernance fondés sur le droit, l'ouverture et la transparence, en mettant l'accent sur la simplification réelle et de grande ampleur des mesures d'autorisation administrative. Rationaliser les prises de décision. Réformer le système de rémunération des fonctionnaires.
2. Accélérer la réforme des industries de base et d'infrastructure en brisant les monopoles, promouvoir la concurrence et réviser les procédures de contrôle. Dans ce chapitre, les mesures suivantes sont préconisées :
 - Dans les chemins de fer, libérer l'investissement et rechercher un mode de gestion compatible avec les spécificités chinoises. En s'appuyant sur la réforme de l'ancien Ministère des Chemins de Fer, consistant à séparer les fonctions relevant du gouvernement de celles de l'entreprise, introduire des investissements externes ou directement faire appel à la bourse.
 - Dans le secteur pétrolier et gazier, mettre en place un nouveau système de fixation de prix des produits finis. Elargir l'accès de l'exploration et l'exploitation des gaz et pétroles non conventionnels. Etablir une liaison entre les marchés domestiques et internationaux pour influencer les prix domestiques. Relâcher les restrictions à l'importation du pétrole brut, des produits raffinés et du gaz naturel. Ne plus faire fixer les prix des produits pétroliers finis par des organismes gouvernementaux, mais intervenir uniquement de façon temporaire en cas de grosses fluctuations des cours. Compléter les règlements de la vente et du transfert des droits miniers : établir une catégorie indépendante de droits miniers pour le pétrole et gaz non conventionnels et intégrer cette catégorie dans la gestion des droits miniers. Faire sortir le réseau de gazoducs et oléoducs des entreprises pétrolières actuellement entièrement intégrées, et les confier à des sociétés de distribution à créer. Mettre en place un organisme gouvernemental de supervision de ces réseaux.
 - Approfondir les réformes structurelles dans l'électricité : permettre les achats directs d'électricité par les grands utilisateurs, établir un marché réellement concurrentiel de production de l'électricité. Réformer le système de formation des prix : fixer le prix de vente au réseau par le marché concurrentiel de production d'électricité ou par contrat direct entre producteur et gros utilisateur d'électricité. Administrer par le gouvernement les prix de transport et de distribution de l'électricité. Pour les particuliers et les PME, le gouvernement continuera à appliquer des prix de vente indicatifs.
 - Accélérer la convergence des trois réseaux : télécoms, internet, radio et télévision.



3. Approfondir la réforme foncière sur les principes de l'égalité des droits, de la liberté d'accession et du partage équitable. En cas de réquisition des terres, partager équitablement la plus-value dégagée selon la valeur de la terre et non ce qu'elle rapportait précédemment. Mettre en place un système d'impôt foncier.
4. Pousser la réforme du système financier en insistant sur l'abaissement des barrières à l'entrée dans les professions financières et la fixation par le marché des taux d'intérêt et des cours de change. Obliger ainsi les organismes financiers à se soumettre à la concurrence et à pousser l'innovation. En dix ans, transformer le RMB en une devise internationale majeure de règlement et d'investissement et de réserve pour certains marchés.
5. Démarrer un nouveau cycle de réformes fiscales. Parmi celles-ci :
 - redéfinir les compétences entre le pouvoir central et le pouvoir régional et répartir à partir de là les recettes fiscales.
 - instaurer un système national de protection sociale de base afin de favoriser la mobilité de la population matérialisé par la carte d'assuré social valable dans tout le pays. Mettre en place un double régime de protection sociale alliant protection nationale et protection régionale basée sur le *hukou* pour aboutir progressivement à l'abolition de celui-ci
 - baser la fiscalité locale sur un impôt assis sur l'immobilier et la consommation
 - organiser l'émission d'emprunts locaux afin d'éviter les risques de crédit
6. Approfondir la réforme du système de gestion des entreprises d'état à partir de deux priorités : redéfinir le territoire des entreprises d'état et les doter d'un capital. Les SOE doivent être cantonnées à quatre secteurs :
 - La protection sociale
 - Les services publics non rentables (notamment les infrastructures)
 - Les services nécessaires pour assurer la stabilité, la concurrence et l'innovation dans les secteurs stratégiques (énergie, transports, télécommunications, finance,...)
 - La défense nationale

Pour doter les SOE de capitaux, créer des fonds sur le modèle de Temasek à Singapour chacun disposant d'une fonction particulière selon le secteur dans lequel il se spécialise. Ces fonds seront supervisés par la SASAC qui disposera du pouvoir d'en nommer les dirigeants.



7. Améliorer l'environnement concurrentiel et les mesures incitatives pour promouvoir l'innovation et le développement vert. Réformer l'enseignement supérieur, renforcer la recherche fondamentale et assurer la liberté de recherche.

8. Approfondir la réforme structurelle de l'économie à implication étrangère :
 - Accentuer par l'élargissement de l'ouverture la pression extérieure pour impulser la réforme intérieure : pousser à l'ouverture vers l'extérieur les secteurs de base (énergie, télécommunications, finance, ...). Attirer des investisseurs et opérateurs compétitifs étrangers pour entraîner la concurrence à l'intérieur du pays.
 - Forger un environnement plus attractif pour les secteurs de haute technologie
 - Accélérer la réforme structurelle concernant les investissements à l'étranger.
 - Accélérer la réforme structurelle du commerce extérieur. Accroître la compétitivité des exportations à forte valeur ajoutée.