



Quelles réformes pour la Chine ?

Article écrit par André Chieng,
Pékin, 04 Avril 2014

Du 22 au 24 mars, s'est tenu le Forum du DRC à Pékin, rassemblant dans la résidence raffinée de Diaoyutai quelques centaines de participants venus écouter débattre quelques-uns des plus grands économistes internationaux, responsables politiques chinois et hommes d'affaires de tous pays. Rappelons que le DRC (Development Research Center) est le principal think tank gouvernemental et que la date du forum est particulièrement bien choisie : après que le Comité Central du PCC a défini les lignes politiques en novembre dernier et après les « Deux assemblées » du mois de mars, ce forum est l'occasion pour le gouvernement d'exposer les lignes directrices qu'il veut suivre. Traditionnellement, cette synthèse est faite par le premier vice-premier Ministre. C'est donc ZHANG Gaoli qui s'est attaché à développer le thème du forum : *China : to comprehensively deepen Reform*.

I. Les six réformes prioritaires :

L'exercice n'était pas aisé pour ZHANG, piètre orateur, mais réputé bon administrateur, ayant dirigé des régions importantes : Shenzhen, le Guangdong et enfin Tianjin. On lui attribue notamment la transformation de Shenzhen, passée de base industrielle *low-cost* à nouvelle *silicon valley* chinoise. Le public, en particulier international, attendait de voir comment il allait pouvoir convaincre que la Chine allait mener des réformes de fond, alors que beaucoup jugent qu'elle devra consacrer toute son énergie à louvoyer entre la surchauffe nourrie par un endettement excessif et le *hard landing* entraînant une croissance incapable de créer suffisamment d'emplois. Christine Lagarde, invitée d'honneur du forum, avait rendu hommage aux exploits économiques de la Chine et exposé les nouveaux problèmes : réaliser une croissance plus inclusive, plus respectueuse de l'environnement, avec la nécessité pour la Chine d'assumer des responsabilités internationales conformes à son statut de deuxième puissance économique mondiale. Dans un discours exceptionnellement long de presque une heure, ZHANG répliqua que les réformes devraient être approfondies et globales et développa six réformes prioritaires, avant de citer trois obstacles à surmonter.



La première réforme consiste à faire de la Chine un état de droit, dans lequel tous sont égaux devant la loi. La loi devra jouer un rôle majeur dans des domaines très vastes : protéger les droits de propriété, accroître le rôle du marché et même assurer la sécurité alimentaire pour ne prendre que quelques exemples. Donner au marché le rôle *décisif* dans l'économie est la deuxième réforme prioritaire. Permettre à la *main invisible* de jouer son rôle et pour cela, obliger l'administration, en particulier l'administration centrale, à supprimer ou à décentraliser de nombreux pouvoirs. 416 pouvoirs de décision auparavant exercés par les ministères sont ainsi réformés. ZHANG reprend une notion déjà appliquée dans la *free trade zone* de Shanghai : celle des listes négatives. Désormais, la liste de ce qui devra être approuvé par le gouvernement sera publiée, le reste sera laissé au marché. La propriété mixte (privé-public) des entreprises sera développée dans des secteurs de base où elle était absente. Les prix sont déjà presque entièrement définis par le marché, mais celui-ci devra aussi définir le prix de l'argent (les taux d'intérêt) et même la valeur internationale du yuan : un nouveau pas a été réalisé ces jours-ci avec l'élargissement des marges de fluctuation du RMB/USD de 1% à 2%. Dans l'accroissement du rôle du marché, une précision importante a été apportée : le rôle des sociétés étrangères a été reconnu et la concurrence sera égale entre sociétés chinoises et étrangères. La troisième grande réforme sera la fiscalité avec trois volets : une réforme budgétaire, une réforme de la taxation et une modernisation du système fiscal. La quatrième réforme sera sociale, dans un sens très large : justice sociale, accès des défavorisés aux services médicaux, scolaires, culturels et de retraite, etc. Si la réforme fiscale doit accroître la redistribution, le principal vecteur de réduction des inégalités sera l'urbanisation qui devra permettre à beaucoup plus de paysans de profiter des services présents dans les villes. La cinquième réforme concerne la protection de l'environnement dont ZHANG dit que loin d'être opposée à la croissance, elle devra en être une composante. La Chine continuera son développement, mais intégrera de nouvelles normes : la qualité de l'air et de l'eau sera améliorée, le taux de PM2,5 sera pris en compte, ... Cela se fera par des voies réglementaires, mais aussi par le marché. Les surcapacités seront éliminées. La sixième réforme enfin sera l'ouverture de l'économie, plus intégrée dans l'économie mondiale. En écho à Christine Lagarde, ZHANG rappelle que depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC, 30% de l'augmentation des échanges mondiaux lui sont dus et ses importations ont été un soutien important à l'économie mondiale. Il appelle à la fois les étrangers à avoir confiance dans le marché chinois et à accepter la contribution de la Chine dans le développement des technologies : TGV, énergies nouvelles, télécommunications,... La coopération entre entreprises chinoises et étrangères devra se renforcer.



II. Les obstacles :

Ces réformes vont se heurter à trois obstacles :

- Le premier est la nécessité de régler des problèmes anciens et nouveaux. ZHANG met dans ce panier à la fois l'accroissement de l'endettement et les surcapacités, si inquiétants.
- Le second concerne la conjoncture mondiale qualifiée de difficile et complexe : dans l'ensemble, la conjoncture mondiale est en voie d'amélioration, mais avec beaucoup d'incertitudes. Les Etats-Unis retrouvent la croissance, mais encore peu créatrice d'emplois, l'Europe a passé le plus gros de sa crise financière mais avec une croissance très insuffisante, le Japon s'est engagé dans une politique économique osée mais dont les résultats sont loin d'être garantis et les pays émergents eux-mêmes connaissent des problèmes nouveaux.
- Le troisième se rapporte à la nécessité pour la Chine de bien comprendre ses propres faiblesses : elle est la deuxième économie mondiale, mais pas encore un pays fort. Elle est à la traîne que ce soit pour sa capacité d'innovation ou la force de ses marques. Elle est la première puissance commerciale du monde, mais la balance technologique de son commerce est très déséquilibrée,...

Il faut donc continuer à s'améliorer et à approfondir les réformes.

Si on s'arrêtait là, on pourrait reprocher à ZHANG Gaoli de céder à un certain lyrisme et de ne pas prêter suffisamment attention aux problèmes immédiats qu'il range un peu vite dans son premier obstacle. Le diable n'est-il pas dans les détails ?

C'est là, qu'après le départ de ZHANG Gaoli, entre en scène le ministre des finances : LOU Jiwei.

III. L'intervention de LOU Jiwei :

Autant ZHANG Gaoli donne l'impression d'un apparatchik rigide et glacé, autant LOU Jiwei apparaît moderne et ouvert, adepte de l'humour plus que de la langue de bois. Président du CIC, le fonds souverain chinois, avant d'être nommé ministre des finances, il est un des ministres les plus connus hors de Chine. Les réformes chinoises vont-elles se heurter à des difficultés ? Assurément, mais pas celles qu'on pense à l'étranger. Aux questions délicates, voici ce qu'il répond :

- La dette publique, en particulier la dette locale, a fortement augmenté ces dernières années, mais en stock, elle compte pour moins de 50% du PIB, ce qui situe la Chine bien au-dessous de la plupart des pays de l'OCDE. Il s'agit de prendre des mesures pour corriger les excès, mais c'est faisable si la réforme est menée à bien.



- La croissance chinoise n'est pas un problème : l'important n'est pas de savoir si on va atteindre 7,5% en 2014, c'est de naviguer entre deux bornes. Le plancher est la nécessité pour la Chine de créer 10 millions d'emplois urbains chaque année et le plafond est de ne pas dépasser une inflation de 3,5%. Or que nous enseigne l'année 2013 ? avec une croissance de 7,7%, la Chine a pu créer 13,1 millions d'emplois et maintenir l'inflation à 2,6%. Autrement dit, la Chine dispose de marges de manœuvre tout à fait suffisantes et le chiffre de 7,5% n'est pas une nécessité impérieuse, c'est une indication.

Mais alors quelles sont les difficultés que la Chine rencontre ? LOU Jiwei préfère donner des exemples plutôt que tracer un panorama exhaustif. Il s'attache ainsi à deux questions : la libéralisation de l'économie et la réforme fiscale :

- La libéralisation de l'économie est absolument nécessaire. Dans le passé, on l'a déjà fait, par voie de décentralisation. Mais une décentralisation mal conduite mène au désordre qui appelle une recentralisation. La Chine a connu au moins dix fois ces allers-retours. Comment en éviter un onzième ? LOU indique pourquoi la réforme peut être plus décisive cette fois-ci : c'est parce qu'elle s'accompagne d'une libération des prix quasi-totale. Si les prix donnent de bons indicateurs, il suffit de laisser le marché exercer ses effets. Mais attention, le marché ne peut pas tout faire. LOU prend l'exemple de la pollution : il faut adopter des normes techniques qui seront l'objet de débats. Les villes productrices d'automobiles veulent des normes laxistes, les autres veulent des normes sévères. L'action du législateur est essentielle.
- La réforme fiscale sera extrêmement difficile. On constate que l'impôt direct alimente le budget dans des proportions très inférieures aux moyennes mondiales. C'est injuste, mais le rééquilibrage ne pourra se faire que progressivement (sous-entendu : faute de quoi il va se heurter à des résistances très vives de ceux qui en pâtiront et qui sont puissants)

Conclusion :

Après plus de trente ans d'une croissance effrénée, la Chine a accumulé de nombreux problèmes (inégalités, pollution, mauvaise allocation des ressources, ...). Des réformes globales et approfondies sont devenues nécessaires. Contrairement à ce qu'on pense parfois, la Chine dispose des marges de manœuvre pour les mener à bien, mais leur nombre, leur complexité, les résistances auxquelles elles vont se heurter vont les rendre difficiles à mettre en œuvre. C'est la tâche à laquelle se trouve confronté le pouvoir actuel : après DENG Xiaoping qui a pu démontrer que la Chine pouvait croître de façon impressionnante grâce à des réformes qui ne faisaient que des gagnants, XI Jinping va devoir pousser de nouvelles réformes qui ne seront pas du goût de tous. Il devra les imposer d'une main de fer. C'est là tout le paradoxe de la Chine aujourd'hui : les réformes d'inspiration libérale nécessitent une politique ultra-autoritaire !