

© Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 2012



### III / Chine : horizon 2030

*Michel Aglietta\**

**T**out régime de croissance sécrète conjointement des progrès et des contradictions. En Chine, ces dernières se sont manifestées fortement dans la seconde moitié des années 2000 et ont été amplifiées par la crise financière mondiale. Elles ont conduit le Parti communiste à réorienter le cours de la « réforme » qui doit transformer une économie entièrement planifiée en une économie socialiste de marché. Le 12<sup>e</sup> Plan quinquennal (2011-2015) est le coup d'envoi de la nouvelle phase. Les orientations stratégiques vers la construction d'une « société harmonieuse » y sont clairement indiquées. Ce chapitre, entièrement prospectif, adopte une démarche analytique fondée sur l'étude des textes ayant abouti au 12<sup>e</sup> Plan quinquennal, sur les rapports internationaux et sur les débats suscités en Chine par les incertitudes sur les voies et les rythmes de la réforme. Nous allons pointer les contradictions majeures issues de la phase précédente pour énoncer les nouvelles orientations et en montrer la cohérence. Puis nous soulignerons les profondes inflexions de la politique économique et l'ampleur des changements institutionnels nécessaires pour atteindre les finalités. Enfin, nous conclurons sur la mutation de la présence de la Chine dans le monde.

---

\* Michel Aglietta est professeur à l'université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense, conseiller scientifique au CEPII et à Groupama Asset Management.

### **Les anomalies de la croissance intensive en capital fixe**

Il est bien connu que la part de l'investissement dans le PIB est atypique en Chine. De 35 % en 2000, elle est montée à 42 % en 2007 pour culminer à 47,5 % en 2009 à cause du gigantesque plan de relance fondé sur les infrastructures. Mais, en soi, un taux d'investissement élevé pas plus qu'une forte croissance de l'investissement ne révèlent un excès global d'accumulation de capital au détriment de la consommation. Le stock de capital informe plus. Le capital par tête de la Chine en 2010 n'était que de 8 % de celui des États-Unis et de 17 % de celui de la Corée du Sud. Quant au ratio capital/PIB en 2010, il était de 2,4 %, niveau nullement anormal. En outre, la productivité globale des facteurs a augmenté à un rythme moyen de 3 % environ dans la période 2000-2008 ; ce qui est un rythme caractéristique d'une économie plutôt performante. La population de la Chine est encore à 50 % rurale et pendant les vingt années à venir 400 millions de personnes vont s'urbaniser ; un accroissement continu du capital par personne est nécessaire pour soutenir la hausse tendancielle de la productivité du travail et le revenu par tête.

Si donc l'hypothèse d'un excès global de capital comme cause des difficultés du régime de croissance chinois est dénuée de fondement, quels peuvent être les problèmes ? Les mêmes que dans la plupart des pays dits avancés : des distorsions dans le système des prix créant une mauvaise allocation du capital et une augmentation alarmante des inégalités sociales.

#### *Les distorsions dans le système des prix*

Dans la deuxième phase de la réforme démarrée en 1994, les prix planifiés ont disparu dans l'industrie manufacturière. La concurrence y est généralisée. En revanche, les prix des facteurs de production fonctionnent très mal. Des incitations perverses entraînent une mauvaise allocation du capital et des transferts massifs en faveur des entreprises publiques et des gouvernements locaux, au détriment des ménages. Tous les facteurs sont concernés par les distorsions de prix : travail, crédit, foncier, ressources naturelles et environnement.

Le marché du travail et le marché foncier sont fragmentés, non pas par excès mais par insuffisance de réglementation. La moitié de la main-d'œuvre n'a pas de contrat de travail. En dépit de la loi qui a uniformisé le droit du travail en 2007, ces travailleurs

sont dépourvus de toute protection sociale car la décentralisation laisse aux gouvernements locaux la possibilité d'ignorer la loi. Le marché foncier, sous-réglementé, est devenu le principal moyen pour les gouvernements locaux de compenser l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Les officiels locaux capturent les rentes en réquisitionnant les terres rurales collectives, en compensant maigrement les paysans à la valeur agricole des terres qu'ils revendent soit à très bas prix aux industriels pour attirer la TVA (ce qui est source de surcapacités de production), soit à des prix élevés aux promoteurs immobiliers dans les zones suburbaines.

À cause de l'administration des taux d'intérêt, le prix du crédit offert par les grandes banques est très bas au regard de la croissance du PIB nominal. Couplée à l'utilisation du foncier comme collatéral, cette pratique provoque un coût du capital trop faible et trop rigide ; des rentes considérables sont drainées par les entreprises intensives en capital qui ont directement accès au crédit des grandes banques. En revanche, les PME des industries intensives en travail manquent de moyens de financement externe à des coûts raisonnables. Les services sont ainsi sous-développés.

Quant aux ressources naturelles, ni leur rareté ni le coût d'opportunité de leur usage ne sont bien évalués : les services de l'environnement ne sont pas intégrés dans le système des prix.

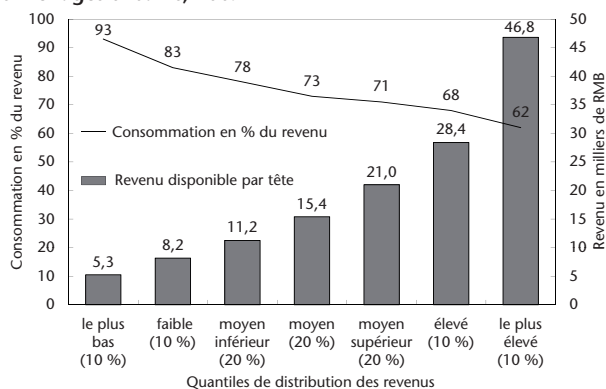
*Des contradictions créatrices d'opportunités de mouvement  
vers un nouveau régime de croissance*

La décennie 2000 a été impressionnante par la persistance d'une croissance voisine de 10 % par an en moyenne, en dépit de deux graves crises externes : la crise asiatique dont les effets ont été ressentis en Chine jusqu'à 2002 et la crise financière occidentale dont l'effet a été récupéré bien plus rapidement. Les progrès dans la capacité de régulation macroéconomique ont permis à la Chine d'amortir les à-coups de l'accumulation bien mieux que lors de la première phase de la réforme (1978-1992). Cette croissance a profité à toutes les régions, grâce à l'effort massif d'investissement en infrastructures qui a unifié le marché intérieur et permis à toutes les régions de bénéficier de l'ouverture stimulée par l'entrée à l'OMC et par l'essor des investissements directs étrangers.

Mais l'abondance de l'offre de main-d'œuvre jeune venue des campagnes, couplée au système d'enregistrement des ménages (*hùkǒu*) qui prive ces travailleurs des droits sociaux des villes où ils immigrent, a permis aux entreprises de payer cette catégorie de

travailleurs au minimum de subsistance. En outre, à la suite de leur réforme en 1993, les entreprises publiques ont perdu leur fonction sociale, sans que les gouvernements locaux y substituent une protection sociale décente dans les régions pauvres. Des disparités de revenus multiformes en ont résulté : au détriment des ménages et en faveur des entreprises et de l'État, entre les villes et les campagnes, entre une classe moyenne propriétaire de son logement et le reste de la population. Ainsi la part des ménages dans le revenu national net est-elle descendue de 69 % en 1997 à 58 % en 2007, la part de la consommation privée dans le revenu national de 47 % à 36 %. Comme la propension à consommer des résidents urbains est d'autant plus faible que leur revenu est élevé, il est impossible de relever la consommation et d'en faire le principal contributeur de la croissance si l'inégalité des revenus continue de s'accroître (graphique 1).

Graphique 1. Propension à consommer et niveau de revenu des ménages urbains, 2009



Source: Chinese Statistical Yearbook, CLSA Asia-Pacific Markets, 2010.

À cette contradiction sociale majeure se superposent les rendements marginaux décroissants d'un moteur de croissance privilégiant l'accumulation du capital fixe et négligeant le capital humain et le capital naturel. Cette croissance dévore l'énergie et les ressources naturelles, conduisant à une destruction de l'environnement. Par ailleurs, l'intensité énergétique trop élevée rend l'économie vulnérable à la volatilité des prix mondiaux du pétrole. Même si des progrès importants ont été faits pour réduire l'intensité énergétique et l'intensité carbone liée dans la

production d'électricité et dans les industries grosses consommatrices d'énergie, l'urbanisation mal maîtrisée et la forte croissance de l'usage de l'automobile ont fait de la Chine le premier consommateur mondial d'énergie. C'est pourquoi la conservation de l'environnement dans la multiplicité de ses aspects implique une complémentarité de politiques au service de la croissance soutenable qui est le nouvel horizon du développement de la Chine affirmé dans le 12<sup>e</sup> Plan.

### **Les axes de la croissance soutenable**

La finalité de la troisième phase de la réforme à l'horizon 2030 est d'aller vers la « société harmonieuse » en poursuivant trois objectifs intégrés [Banque mondiale, 2012, chapitre 2]. En premier lieu, un équilibre social au sens d'un équilibrage des contraires. Les politiques à mener doivent être inclusives et doivent incorporer un principe de justice selon la conception confucéenne du « sens de l'humain » (*rén*). Cela veut dire que les citoyens doivent avoir un intérêt commun dans les institutions du pays pour pouvoir les respecter, en sorte que les conflits sociaux soient résolus selon des normes mutuellement acceptées. En deuxième lieu, un équilibre avec la nature. L'empreinte écologique des activités économiques doit être compatible avec les capacités de reconstitution des ressources naturelles ; l'innovation technologique doit être orientée selon cet objectif. En troisième lieu, un équilibre politique mondial. La Chine doit activer le *soft power* en vue d'améliorer la gouvernance mondiale, dans le sens de la formation de régimes internationaux pour produire les biens publics globaux dont dépend la survie de la planète.

Les axes de la croissance soutenable articulent une urbanisation protégeant l'environnement, des innovations frugales à la frontière technologique, une société de services.

#### *Des villes adaptées au changement climatique*

Quatre cents millions de ruraux devraient s'urbaniser d'ici 2030. Deux cents villes nouvelles de un à cinq millions d'habitants devraient être créées à l'intérieur du pays et participer au développement de l'ouest. Une planification stratégique de cette taille offre l'opportunité de concevoir et de relier les villes écologiques du futur dans des espaces régionaux concertés. Un tel effort, jamais réalisé dans le monde, implique à la fois un gouvernement à

stabilité politique et à vue longue, de puissantes institutions coordonnatrices et une mobilisation des initiatives citoyennes dans les sociétés civiles qui vont se constituer dans ces espaces urbains. Ce défi doit devenir le plus puissant moteur de la croissance des vingt prochaines années. Dans un rapport publié en mars 2011, le Mac Kinsey Global Institute a mis en évidence l'importance de l'essor des villes de taille moyenne pour la croissance du revenu par tête dans les pays en développement. Les forces d'agglomération suscitent des gains de productivité et une intense demande d'innovation. Mais les villes engendrent aussi des forces de dispersion dues à la hausse des prix fonciers, à la congestion des transports et à la pollution. Pour surmonter ces déséconomies d'échelle, la planification stratégique doit combiner la production d'infrastructures judicieuses, l'incitation à la création par le secteur privé d'emplois hautement qualifiés et la maîtrise de la pollution.

La planification à long terme est cruciale puisque les choix des planificateurs vont façonner la vie urbaine et les modes de consommation pendant de nombreuses décennies. Les dirigeants chinois voient l'urbanisation planifiée et les innovations environnementales comme les deux faces d'un régime de croissance susceptible de conduire à la société harmonieuse : l'organisation des villes doit découpler l'augmentation des revenus et la consommation énergétique des ménages. Le modèle est celui des villes compactes de taille limitée et construites en hauteur pour réduire l'emprise spatiale des bâtiments et contenir la hausse des prix fonciers. Au sein d'une même région, elles constituent un maillage relié par des transports ferroviaires à grande vitesse et à coûts modérés. À l'intérieur de la ville, les transports publics sont prépondérants et complétés par l'automobile électrique qui va devenir un support majeur d'innovation industrielle. Toutefois les villes à haute densité peuvent créer des structures sociales très inégales. Pour combattre ces inégalités, un immense effort d'investissement est nécessaire dans les services publics de base – adduction d'eau, hygiène, services de santé, éducation primaire et secondaire de qualité – dont les villes compactes peuvent tirer le meilleur parti.

#### *Esprit d'entreprise, innovations indigènes et frugales*

Contrairement aux idées reçues, l'innovation n'est pas l'apanage des multinationales occidentales et de leurs nuées de sous-traitants. Elle est essentiellement nourrie par le développement du mode de vie. Or le mode de vie occidental, fondé sur la

destruction des équilibres écologiques par le gaspillage effréné des ressources naturelles et l'accroissement permanent de la pollution, est condamné à une révision déchirante. La Chine ne doit pas attendre les crises écologiques à venir pour s'en prémunir autant que possible et pour les gérer au mieux. Cela signifie qu'elle doit inventer des modes de produire et de consommer « postmodernes » pour éviter d'être bloquée dans ce qu'il est convenu d'appeler le piège du revenu moyen.

Les innovations frugales sont guidées par le souci principal de réduire la consommation de matières premières de manière radicale et de minimiser l'impact sur l'environnement. Elles prennent leurs sources dans les connaissances les plus avancées non seulement des sciences physiques, mais aussi des sciences de la vie et de la société, pour créer de nouveaux usages [Radjou *et al.*, 2012]. Ce sont des innovations qui vont transformer la frontière technologique pour permettre au cours des deux prochaines décennies à des populations énormes en nombre (3 milliards d'individus sur la planète au revenu monétaire annuel compris entre 3 000 et 5 000 dollars) d'entrer dans la classe moyenne mondiale et d'accéder à un mode de vie respectant l'environnement naturel. Les entreprises chinoises et indiennes sont en concurrence pour être les premières sur ces énormes marchés. Les multinationales occidentales devront s'adapter pour tenir leur rang dans la concurrence globale. Les technologies frugales qui seront adoptées dans les pays émergents avant de l'être dans les pays à revenu plus élevé sont appelées à faire évoluer la structure du commerce international : réduction de la polarisation entre pays avancés et pays en développement d'une part, intensification des échanges à l'intérieur du monde en développement d'autre part.

#### *Vers une économie de services*

Le développement des services s'accélère lorsque le revenu annuel moyen par tête atteint 3 000 dollars, c'est une observation en économie du développement. La Chine a atteint ce niveau de revenu moyen en 2010. Le secteur privé chinois (93 % des 43 millions d'entreprises en 2010) est un vivier extraordinaire d'entrepreneurs qui n'attendent que des services efficaces et du capital bon marché pour prospérer. Par ailleurs, l'urbanisation et le vieillissement de la population créent une demande pour une offre bien plus abondante de services sociaux. La société a besoin d'une large gamme de services dont la production mobilise un

contenu élevé en capital humain (gestionnaires, chercheurs, éducateurs, professionnels de santé, architectes, juristes, artistes, designers...). Cela étoffe l'expansion de la classe moyenne qui exerce en retour une demande soutenue de protection sociale et d'éducation de qualité.

Cependant, les services constituent une nébuleuse d'activités qui étaient sous-développées en Chine à la fin de la deuxième phase de la réforme. On a vu plus haut que la raison principale se trouve dans la distorsion des prix des facteurs de production. Le coût d'usage trop bas du capital fixe a découragé les investissements en actifs intangibles, notamment la formation du capital humain. En 2007, le secteur secondaire produisait 49 % du PIB en absorbant 27 % de la force de travail, alors que le secteur tertiaire produisait 39 % du PIB en absorbant 32 % de la force de travail. Certes, la production des services est sous-évaluée en Chine à cause de l'importance de l'économie souterraine, mais ce n'est pas là que l'on va trouver les services supérieurs qui mobilisent le capital humain. Quant aux emplois recensés par le Bureau national de statistiques, la plupart se trouvent dans les services à la consommation et ont des rémunérations très faibles. Les services aux entreprises, les services de l'éducation et les services sociaux sont insuffisamment développés.

L'expansion des services qui a commencé avec le 12<sup>e</sup> Plan quinquennal peut être une force de transformation importante du régime de croissance. L'ampleur et le rythme de cette transformation dépendront de l'engagement politique du gouvernement central et des normes que la planification stratégique transmettra aux gouvernements locaux.

L'un des domaines où les gisements de productivité sont les plus élevés est la distribution des biens sur l'ensemble du territoire. Les coûts de transaction sont très élevés en Chine (*China Quarterly*, décembre 2009), les réduire abaisserait le prix des biens et les rendrait plus abordables aux revenus modestes. Or l'inefficience vient de la fragmentation du commerce de gros qui segmente territorialement le marché des biens de consommation. Cette inefficience est enkystée dans la mosaïque des réglementations provinciales qui bloquent les économies d'échelle et rendent le transport interprovincial très coûteux (760 000 entreprises de transport possèdent de 1 à 3 camions). Cette fragmentation du commerce résulte largement de la multiplicité et de l'incohérence des réglementations provinciales. Le manque de



centralisation administrative est indirectement un puissant frein au développement de la consommation.

De même, le sous-développement des services qui dépendent de compétences élevées – éducation, santé, culture – vient d'une myriade d'obstacles administratifs. Ces services sont strictement contrôlés par les gouvernements locaux qui dressent des barrières insurmontables à l'entrée des entreprises privées. Les ministères de l'Éducation et de la Santé ont des intérêts financiers directs dans les écoles et dans les hôpitaux. Il en résulte notamment une insuffisance dramatique de médecins, bien qu'il y ait abondance d'étudiants en médecine ! Aussi le développement d'une médecine libérale et surtout l'encouragement à former des généralistes pour prodiguer les soins de base sont-ils les moyens les plus directs pour développer les services de la santé en ouvrant les professions médicales à la concurrence.

Dans tous ces domaines, il revient au Conseil des affaires d'État de donner à la Commission nationale de développement et de réforme (NDRC), en charge de la gestion macroéconomique et de la conception des politiques de développement, le pouvoir de briser la résistance des féodalités établies.

### **Les politiques économiques : transformation des marchés des facteurs de production et modèle social**

La croissance soutenable implique que toutes les composantes du capital de la nation, y compris et surtout les actifs intangibles et les actifs naturels, soient correctement valorisées. Parce que les marchés de ces facteurs sont affectés d'externalités de toutes sortes, il ne suffit pas de les « libéraliser ». Le système de prix prenant en compte la combinaison de tous les types de capital, associé aux trajectoires de croissance que la planification juge optimales, doit guider la régulation des marchés et permettre d'aligner les comportements privés sur les objectifs de la croissance soutenable. Ces prix sont donc des références pour la NDRC dans ses efforts pour conduire les administrations responsables à modifier les prix administrés par des mesures fiscales (élimination progressive des subventions à l'usage des ressources rares), des réglementations (introduction d'un coût sur les émissions de carbone) et des marchés concurrentiels (droit d'usage garanti aux paysans sur les terres rurales et marché de transferts de ces droits). Nous allons évoquer les réformes des prix en cours et à promouvoir.

*Marché du travail et régulation sociale*

Le principal changement structurel d'une économie provient de l'offre de travail – c'est le point de bifurcation qu'Arthur Lewis [1954] a conceptualisé. Le régime de croissance est d'abord soutenu par une courbe d'offre de travail à élasticité infinie : le surplus de main-d'œuvre non qualifiée permet de fixer le prix du travail non qualifié au niveau minimal de subsistance, quelle que soit la demande de travail de l'industrie. La plus-value découlant des progrès de productivité est entièrement captée en profits et finance l'accumulation du capital. Mais, à partir du moment où le secteur rural ne fournit plus d'offre de travail en excès par rapport à la demande, la courbe d'offre de travail cesse d'être horizontale pour devenir croissante avec le salaire. Le salaire réel d'équilibre augmente avec les progrès de productivité et la rémunération du travail réagit aux tensions temporaires entre l'offre et la demande. En Chine, ce changement structurel s'est manifesté en 2010 par la diminution de la taille du groupe des jeunes migrants (15-24 ans). La concurrence des firmes a fait monter les salaires. Les conflits sociaux se sont durcis. Le gouvernement a accompagné les changements du marché en engageant une politique sur cinq ans de revalorisation massive du salaire minimum. La hausse subséquente des coûts de production provoque une adaptation des entreprises des zones industrialisées, partie en délocalisant leurs activités dans les régions intérieures à coûts plus bas, partie en recherchant des progrès de productivité par une montée en gamme. Il en résulte un appel au travail qualifié.

Les relations salariales sont donc en train de changer. La réforme du droit du travail de 2008 a instauré l'obligation du contrat de travail et l'arbitrage des litiges et a donné au gouvernement la responsabilité des services de l'emploi, de l'assurance-chômage et de la formation professionnelle. Les lois sur le travail fournissent désormais l'arsenal législatif permettant d'instaurer un pouvoir de négociation des salariés. Mais l'expérience occidentale montre qu'il a fallu des décennies de luttes souvent tragiques pour que la négociation collective devienne effective. Peut-il en aller autrement en Chine ? Dans les pays occidentaux de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup>, le pouvoir politique était détenu par les représentants de majorités électorales favorables aux intérêts capitalistes dominants. En Chine, le pouvoir n'est pas le reflet des rapports de forces entre groupes sociaux à travers la procédure électorale.

La souveraineté politique est surplombante. Les clivages sont internes à l'État. De son côté, la société civile intervient par des réseaux sociaux qui englobent toute la vie locale, dans et hors des entreprises. Au niveau global, l'urgence de changer le régime de croissance peut et doit conduire à une recentralisation du pouvoir, affaiblissant les intérêts particuliers des dirigeants des entreprises publiques et des officiels locaux. Au niveau local, le dynamisme des réseaux de la société civile est capable d'influencer l'opinion publique dans tout le pays *via* la mobilisation à travers Internet. Une démocratie d'information est en train de se développer dont l'impact politique n'est pas négligeable.

Une combinaison originale d'imperium du parti sur les bureaucrates locaux et de démocratie réelle sur le terrain peut amener les bureaucrates à répondre aux demandes sociales. Sur les lieux de travail, cette mobilisation dans la société civile peut inciter les travailleurs à s'organiser par désignation de leurs délégués ou par prise de contrôle des sections locales des syndicats officiels. De cette manière, un apprentissage du dialogue social en entreprise pourrait prendre naissance sur le terrain de la négociation d'une sécurité des emplois contre des gains de productivité selon le mode asiatique de flexibilité interne aux entreprises différent de la conception anglo-saxonne de la flexibilité externe par le marché. Mais, contrairement au Japon, où ce processus était organisé au sommet de la gouvernance des entreprises, il se développerait dans les unités de production de base et serait transmis par les réseaux sociaux.

#### *Compléter la réforme fiscale et réorganiser la gouvernance de l'État*

Depuis 2009, des progrès ont été faits pour corriger les distorsions de prix : revalorisation du travail, régulations plus strictes sur les marchés fonciers, rapprochement des prix de l'énergie des niveaux mondiaux modulé pour amortir les fluctuations internationales. Les réglementations environnementales ont été durcies et la taxe carbone est en discussion. Mais ces décisions sont ignorées des gouvernements locaux dont l'objectif reste la croissance maximale. Les prix du crédit notamment n'ont pas été suffisamment relevés car la collusion des dirigeants des entreprises publiques et des bureaucrates aux niveaux intermédiaires de la hiérarchie administrative a formé un lobby très puissant, renforcé d'ailleurs par le plan de relance qui a élevé considérablement les

niveaux des dettes des gouvernements locaux et des entreprises impliquées dans les investissements d'infrastructures.

Il revient à la planification stratégique de traduire le nouveau modèle de croissance en objectifs multiples et coordonnés qui modifient les incitations des bureaucrates et mettent en œuvre les principes d'une réforme d'envergure des prix. Corrélativement, les collectivités locales doivent être dotées de ressources fiscales stables (définies au sein de règles de partage fondées sur des données objectives et qui ne fassent pas l'objet de renégociations continues) et en adéquation avec leurs responsabilités dans la production des biens publics et dans la fourniture des services sociaux.

La réforme fiscale de 1994 a redonné la main au gouvernement central. Les entreprises qui étaient des services de l'État dans le domaine productif sont devenues des entités économiques autonomes et responsables de leur gestion. L'État, privé des profits des entreprises qui constituaient sa principale ressource, a dû établir un système fiscal alors qu'il ne disposait pas d'une administration capable de connaître les revenus et de contrôler la véracité des déclarations. C'est pourquoi il s'est engagé dans une fiscalité pesant sur les transactions : TVA dans l'industrie et taxe sur le chiffre d'affaires dans les services. Cette fiscalité pèse trop lourdement sur la consommation et transfère une part substantielle de la valeur produite aux entreprises publiques et aux gouvernements locaux qui récupèrent la TVA dans les régions les plus industrialisées. Ce système fiscal, qui a favorisé l'accumulation du capital fixe, n'est plus compatible avec les objectifs de la croissance soutenable.

Dans la réforme de 1994, le principe de taxer le revenu et la richesse personnels était inexistant. Depuis, les révisions ont été très modestes alors même que la hausse des prix immobiliers creusait les inégalités. L'imposition de l'immobilier, les droits de succession et de donation sont toujours ridiculement faibles. Accroître ces impôts, taxer équitablement les revenus du travail et les gains en capital et se doter d'un système efficace de collecte seraient l'un des moyens les plus puissants d'aller vers la société harmonieuse.

L'autre domaine de distorsions majeures est l'absence de prix ayant un lien économique avec la rareté intrinsèque et le coût d'usage des ressources naturelles et des services de l'environnement. Il faut élargir la base de l'imposition à tous les actifs naturels, y compris bien sûr au carbone émis qui détruit l'équilibre écologique. Pour compenser pleinement les pertes sur les

écosystèmes dues au prélèvement de ressources, il faut aussi élever les taux d'impôts en fonction des normes environnementales incorporées dans la trajectoire de croissance planifiée.

Puisque le régime fiscal doit découler des objectifs de la transition de l'économie chinoise, il ne doit pas être débattu séparément, mais en relation étroite avec les dépenses budgétaires. Jusqu'ici une part trop faible de l'investissement a été financée par le budget. Dans la période 1994-2009, la part de l'État dans le financement total de l'investissement en actifs fixes de la nation a été de 4,5 %. L'autofinancement a couvert environ 70 % des besoins, le crédit 20 %, le reste étant comblé par l'investissement étranger. Cette part de l'État est très inférieure à celle observée dans les pays développés. C'est d'ailleurs pourquoi les banques ont été trop sollicitées et les collectivités locales se sont trop endettées.

Si l'État n'a pas été capable de financer les investissements publics, c'est que les coûts de l'administration ont explosé. Ils sont passés de 4,7 % des dépenses budgétaires totales en 1978 à 19,2 % en 2005 ! L'inefficacité de la gestion bureaucratique décentralisée est le principal problème de gouvernance [Aglietta et Bai, 2012, chapitre 7]. Pour réduire ces coûts, il faut redéfinir les compétences et les responsabilités des ministères et simplifier les strates beaucoup trop lourdes de la hiérarchie administrative. Réduire de manière drastique les coûts de l'administration libérerait d'énormes ressources budgétaires pour l'éducation, la santé publique, la culture et la R&D. En outre, la redéfinition d'un partage équitable des ressources fiscales pour inverser les inégalités dues à l'appauvrissement des niveaux les plus bas de gouvernement dans les régions pauvres pourrait devenir une priorité politique pour asseoir la légitimité du Parti État.

#### *Réforme du foncier rural*

C'est sur la question cruciale du foncier rural que le lien entre la réforme du système des prix et l'urbanisation est le plus fort. Pour que l'urbanisation devienne le principal moteur de l'enrichissement de l'ensemble de la population, il faut que les ruraux aient l'opportunité d'une mobilité ascendante lorsqu'ils s'urbanisent. Pour cela, il faut d'abord qu'ils puissent tirer une juste compensation lorsqu'ils quittent la terre qu'ils exploitent depuis des générations ; la condition première est une réforme de la propriété foncière. Il faut ensuite qu'ils puissent accéder à toutes les opportunités d'emploi et aux services sociaux dans

les villes où ils s'établissent dans les mêmes conditions que les urbains déjà installés ; pour cela, il faut abolir le *hùkòu*.

Depuis 1978, les droits d'usage de la terre rurale (dont la propriété reste collective) ont été concédés aux fermiers qui l'exploitent mais qui ne peuvent ni vendre ni transférer ces droits, ni changer l'usage de la terre. Ce sont les gouvernements provinciaux qui ont le pouvoir de changer le statut des sols, de terre agricole en terrain à bâtir, et d'exproprier les exploitants sur la base de la valeur de la terre agricole et non pas à celle de son nouvel usage. La plus-value sur le transfert de l'usage des terres est si importante qu'elle a constitué le tiers des ressources fiscales de l'année 2010. Cette dépendance est extrêmement dangereuse puisqu'elle a conduit à la spéculation foncière et que le renversement des prix met les finances locales en péril.

Les fermiers doivent pouvoir disposer d'un droit à garantie légale absolue sur tous les usages possibles de la terre qu'ils exploitent, en sorte qu'ils bénéficient de la pleine valeur de leur terre. Il sera alors possible d'établir un marché libre pour l'échange de ces droits d'usage. Une expérience est en cours au Sichuan. Grâce à de tels marchés, les terres agricoles pourront se concentrer et permettre une exploitation plus efficace qui fera sensiblement progresser la productivité agricole. Ainsi la réforme foncière pourra-t-elle s'intégrer dans la planification urbaine et celle-ci dans une diversification territoriale des activités économiques, fondée sur les avantages comparatifs de régions liées par un réseau ferroviaire performant.

#### *Réforme financière*

À côté de la hausse du prix du travail, de l'instauration de prix des ressources naturelles reflétant leur rareté, des réformes fiscale et foncière, la réforme financière est un pilier majeur pour transformer le régime de croissance. Les distorsions sont importantes : coût du capital trop bas pour les grandes entreprises publiques, mais prohibitif pour les millions de PME ; rémunération trop faible des dépôts qui incite les ménages à acquérir des actifs spéculatifs dans l'immobilier et des parts de sociétés d'investissement non régulées ; poids trop élevé dans le financement de l'économie des grandes banques qui orientent l'épargne vers les grandes entreprises et favorisent l'accumulation intensive de capital dans les secteurs amont du système productif.

Il ne s'agit toutefois pas de « libérer la finance » au sens de ce qui s'est passé en Occident et qui a mené à la crise financière. Dans un pays où le capitalisme doit être le moyen de renforcer la puissance de l'État en améliorant le bien-être de la population, la régulation prudentielle de la finance doit demeurer très active. La Chine doit trouver sa voie dans le dilemme entre stabilité macroéconomique et efficacité microéconomique.

Le système financier va conserver un socle bancaire prépondérant. Mais une restructuration est engagée pour renforcer les city banks par concentration et capitalisation, de manière à leur permettre de financer le secteur privé dans des conditions économiquement rentables. Il s'agit en même temps d'augmenter la concurrence sur les grandes banques par augmentation contrôlée de la présence des institutions financières étrangères *via* le marché *offshore* de Hong Kong (en ce sens l'internationalisation du yuan *offshore* a une raison domestique). Dans ces conditions, le gouvernement peut favoriser une hausse des taux d'intérêt sur les dépôts et sur les crédits, tout en réduisant sensiblement le coût du financement des entreprises privées qui n'avaient pas accès au financement bancaire jusqu'ici.

L'autre volet de la réforme consiste à développer les marchés obligataires pour le financement des gouvernements locaux et des entreprises. Cet élargissement de la gamme des produits financiers est aussi indispensable pour l'essor des investisseurs institutionnels (fonds de pension et assureurs), ouvrant ainsi la voie à l'épargne collective des ménages. L'expérimentation a commencé par permettre aux collectivités locales d'émettre des titres obligataires pour financer des projets d'investissement validés par la NDRC sous contrainte budgétaire stricte. Cette réforme présuppose l'éradication du système financier parallèle qui avait grossi dans le financement du plan de relance de 2009-2010 et qui a été la cause de prêts non performants actuellement en voie de rééchelonnement et de résorption.

#### *Modèle social pour la Chine*

Sur le socle des réformes fiscale, foncière et financière qui vont transformer le système des prix pour le mettre au service de la mutation du régime de croissance, le modèle social pour la Chine va devenir une question politique prépondérante. En effet, dans un pays où le politique domine l'économique, la croissance n'est

pas une fin en soi. Jusqu'ici, la réforme a arraché des centaines de millions de Chinois à l'extrême pauvreté ; il s'agit maintenant de construire la « société harmonieuse ». Le capitalisme ne contient pas la cohésion sociale dans sa propre logique. Il revient au système politique d'élaborer les institutions collectives de solidarité. Il ne peut le faire que si le respect du bien commun est intégré dans les aspirations des citoyens. C'est la seule manière de contenir la tendance inhérente à l'accumulation du capital : la domination de ceux qui possèdent sur ceux qui ne possèdent pas. Dans l'Europe de l'après-Seconde Guerre mondiale, la démocratie sociale, fondée sur le capital humain et la redistribution, a été le produit d'idées politiques, celles de l'économie mixte qui a fait de la régulation de la croissance un régime partenarial. Mais, depuis une trentaine d'années, les valeurs de la démocratie sociale ont été érodées par la mondialisation financière. La Chine s'appuie sur une tout autre tradition, celle de l'enracinement des valeurs collectives dans l'héritage confucéen. Néanmoins, le capitalisme y a créé des coûts sociaux gigantesques qui se reflètent dans une protection sociale très inégale et très insuffisante.

Que peut être une protection sociale aux caractéristiques chinoises ? On ne peut ici qu'énoncer une conjecture à partir des décisions politiques déjà observées.

Le gouvernement chinois a opté pour une couverture universelle, garantissant les biens premiers à toute la population, en cohérence avec la tradition politique de l'ère impériale : le souverain est légitime s'il procure la sécurité et la couverture minimale des besoins sociaux à toute la population. Au-delà de ce socle de droits sociaux, le système chinois exerce peu d'effets redistributifs. Les avantages offerts aux employés d'État font même pencher vers un système dual. L'importance des bureaucrates dans la structure politique chinoise rend cette stratification difficile à surmonter. Mais il y a l'importance des réseaux sociaux informels fondés sur des liens semblables aux rapports familiaux et qui forment le filet de sécurité ultime de la société civile chinoise. Cependant, l'urbanisation affaiblit ces liens et appelle une compensation par des institutions formelles. Ces institutions sont actuellement entièrement publiques. Toutefois, une évolution vers la fourniture de soins privés dans le secteur de la santé est possible, l'État devenant en partie régulateur et superviseur.

On aboutirait ainsi à un système à trois niveaux conforme aux principes confucéens d'une société harmonieuse. Le premier



niveau est celui des biens premiers garantis pour tous par la sécurité sociale minimale. Le deuxième niveau est celui de la production du capital social. La société chinoise est méritocratique depuis deux millénaires. L'éducation y est révéérée comme un pilier de la résilience de l'ordre social. La mobilité verticale implique que les opportunités soient ouvertes et que l'investissement éducatif en garantisse l'égalité. Dans la mesure où les inégalités peuvent s'enkyster et remettre en cause la mobilité sociale, la redistribution est nécessaire. Il importe, en effet, que les riches ne puissent se constituer en groupe politique influent pour maintenir leurs privilèges. Le troisième niveau est celui de la société civile auto-organisée. Cette micro-organisation, composée d'un enchevêtrement de réseaux sociaux, est un ferment de démocratie réelle avec lequel le gouvernement doit apprendre à interagir au lieu de l'entraver.

### **La trajectoire de croissance et la place de la Chine dans le monde**

Notre essai a cherché à identifier les traits majeurs du changement structurel qui dépend essentiellement de forces internes. De nombreux risques vont se présenter sur la route de 2030. C'est pourquoi la planification stratégique doit être contingente. Il va néanmoins en résulter une trajectoire macroéconomique de croissance qui peut apparaître comme la plus probable si les politiques économiques sont capables d'absorber les chocs. La Commission nationale de développement et de réforme (NDRC) a fourni récemment un tel scénario.

Un processus de ralentissement progressif de la croissance est programmé d'un plan quinquennal à l'autre pour deux raisons : la diminution de la force de travail et la baisse du taux d'investissement qui ralentit les progrès de productivité du travail (tableau I). Corrélativement, la part de l'industrie dans le PIB va se réduire et celle des services va continûment augmenter. Le redéploiement sectoriel et le ralentissement de l'accumulation sont favorables à la consommation : sa part va progresser jusqu'à atteindre en 2030 les niveaux qu'elle a dans les pays développés. Comme les services sont intensifs en travail, l'emploi dans ce secteur va rapidement progresser, tandis que l'urbanisation va faire beaucoup baisser l'emploi agricole.

La mutation de l'économie chinoise synthétisée dans ce tableau, nous l'avons étudiée en elle-même pour nous concentrer

Tableau I. Schéma de croissance incorporant les réformes en l'absence de choc externe

Indicateurs	1995-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
Croissance annuelle moyenne en %					
PIB	9,9	8,6	7,0	5,9	5,0
Emploi	0,9	0,3	- 0,2	- 0,2	- 0,4
Productivité du travail	8,9	8,3	7,1	6,2	5,5
Agrégats en % du PIB (en fin de période)					
Investissement	46,4	42,0	38,0	36,0	34,0
Consommation	48,6	56,0	60,0	63,0	66,0
Valeur ajoutée industrie	46,9	43,8	41,0	38,0	34,6
Valeur ajoutée services	43,0	47,6	51,6	56,1	61,1
Part dans l'emploi total en %					
Emploi agricole	38,1	30,0	23,7	18,2	12,5
Emploi services	34,1	42,0	47,6	52,9	59,0

Source : NDRC.

sur les processus de la réforme qui sont largement autonomes. Mais la Chine va se trouver en 2030 dans un monde profondément bouleversé où elle va jouer un rôle prépondérant.

L'OCDE nous invite à abandonner la vieille dichotomie pays avancés/pays émergents pour distinguer pays opulents, pays convergents, pays précaires et pays pauvres [OCDE, 2010]. Les pays opulents d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon faisaient 57 % du PIB réel mondial en parité de pouvoir d'achat en 1990 et encore 47 % en 2010 [Mac Kinsey Global Institute, 2010]. Ce groupe n'en ferait plus que 29 % en 2030. Le basculement s'opère avec les pays convergents. Ce sont des pays à revenu bas ou intermédiaire en 1990 dont la croissance sur les vingt années suivantes a été deux fois plus forte que celle des pays opulents. Parmi ce groupe qui sera largement dominant en 2030, le surgissement de l'Asie convergente est irrésistible : 14 % du PIB mondial en PPA en 1990, 27 % en 2010 et 44 % projeté en 2030. Le basculement mondial vient de ce que la Chine et l'Inde sont entrées dans ce groupe.

L'affaiblissement économique relatif de l'Occident va étendre les marges de manœuvre du gouvernement chinois dans sa politique pragmatique pour retrouver le premier rang dans le monde qui était celui de l'Empire avant 1820. L'entrée dans l'OMC en 2001 a fait de la Chine une puissance commerciale qui, à la suite de la récente crise financière, a diversifié ses échanges extérieurs en accentuant son intégration asiatique et son déploiement vers

l'Amérique latine et vers l'Afrique à la poursuite de la sécurité des approvisionnements en matières premières.

L'essor commercial est consolidé par la puissance financière chinoise. La recherche de la sécurité concerne aussi la protection contre l'instabilité financière. Cela conduit le gouvernement chinois à construire un modèle de globalisation financière alternatif à celui de Wall Street. C'est celui d'une finance administrée à partir de crédits bilatéraux à long terme pour construire des infrastructures et des capacités de production dans différents pays d'Amérique latine, d'Afrique subsaharienne, du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient. Les fers de lance de ces financements à long terme sont la Chinese Development Bank (CDB) et la Chinese Exim Bank. Cette politique financière est complétée par une politique active d'aide aux pays pauvres qui est en concurrence avec celle de la Banque mondiale et des donateurs occidentaux.

Le redéploiement industriel interne vers l'innovation technologique a sa contrepartie dans la projection mondiale des entreprises chinoises compétitives. Assurées d'avoir le marché intérieur potentiellement le plus vaste du monde et donc de pouvoir influencer, voire déterminer les normes internationales du design et du marketing dans quelques années, les entreprises chinoises savent que c'est le moment de devenir des multinationales ; d'où le décollage spectaculaire des investissements directs à l'étranger depuis 2010. Par ailleurs, l'effort d'acquisition de la haute technologie passe par une multiplication d'accords avec les firmes occidentales. Il s'ensuit que les flux de capitaux internationaux vont se diversifier et s'intensifier ; ce qui va impliquer un changement d'attitude à l'égard des contrôles de capitaux. Pour réguler cette évolution, le gouvernement chinois a commencé à mettre en œuvre une politique d'internationalisation du yuan.

Cette internationalisation de la monnaie chinoise est encore modeste et ne progressera que lentement et prudemment, car il n'est pas dans les intentions du gouvernement chinois de promouvoir le yuan comme devise mondiale de règlement et de réserve. Elle n'en a pas moins une signification à long terme.

La demande étrangère pour les actifs en yuan à Hong Kong offre une opportunité aux institutions financières chinoises de se financer à bon marché et crée donc un lien entre le crédit intérieur et le crédit étranger en yuan. Parce que l'intermédiation

des deux marchés reste l'apanage des grandes banques publiques chinoises, le gouvernement garde le contrôle des classes d'actifs sur lesquelles il trouve avantageux d'assouplir le contrôle des capitaux, étape par étape. Il s'ensuit que le contrôle des capitaux n'a peut-être plus d'influence sur le total des flux entrants ; mais il en module la structure en décourageant les flux volatils et en favorisant les flux utiles à long terme. Dans le sens des sorties de capitaux, le gouvernement encourage les entreprises à investir à l'étranger en bénéficiant de financements en yuan. L'étape suivante est d'inciter les investisseurs institutionnels, au-delà du fonds souverain, à diversifier leurs portefeuilles d'actifs. Jointes à une diminution de l'excédent courant aux environs de 2 % du PIB, les sorties de capitaux devraient permettre de stabiliser, voire d'inverser l'accumulation des réserves de change.

L'ensemble de ces évolutions donneront-elles à la Chine un intérêt à participer à une gouvernance monétaire et financière mondiale devenant ainsi plus symétrique ? Rien n'est moins sûr dans un avenir proche. Certes la philosophie chinoise du *soft power* est favorable à un système de règles mutuellement partagées au sein des instances monétaires internationales, comportant l'émission d'un actif de réserve ultime qui soit géré par le Conseil de surveillance du FMI. Encore faut-il que les instances internationales fassent leur *aggiornamento* pour s'adapter à l'état objectif de l'équilibre des puissances dans le monde. Le temps n'en est pas encore venu, comme l'ont bien montré les dernières nominations des directeurs du FMI et de la Banque mondiale.

#### Repères bibliographiques

- AGLIETTA M. et BAI G. [2012], *Le Développement de la Chine : capitalisme et empire*, Odile Jacob, Paris.
- BANQUE MONDIALE [2012], *China 2030 : Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society*.
- LEWIS A. [1954], *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, Manchester School of Economic and Social Studies.
- MAC KINSEY GLOBAL INSTITUTE [2010], « Farewell to cheap capital ? The implications of long-term shifts in global investment and saving », décembre.
- [2011], « Urban world : mapping the economic power of cities », mars.
- OCDE [2010], « Shifting wealth », décembre.
- RADJOU N., PRABHU J. et AJUHA S. [2012], *Jugaad Innovation*, Jossey-Bass, Wiley, New Delhi.