



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

SERVICE ÉCONOMIQUE RÉGIONAL DE PEKIN

F. CHIMITS

REVUE PAR P. BOUYOUX, J. DUMOND ET D. KARMOUNI

Pékin, le 3 novembre 2017

## **XIX<sup>ème</sup> Congrès, XI Jinping présente un modèle de développement « plus qualitatif »**

XI Jinping a présenté lors du XIX<sup>ème</sup> Congrès du Parti communiste chinois (PCC) un nouveau modèle de développement pour la Chine. Au plan économique, il clarifie un certain nombre d'évolutions déjà engagées sous son premier mandat. Le rôle de l'Etat dans l'économie apparaît renforcé, notamment au travers d'entreprises publiques « plus fortes, plus efficaces et plus grandes ». Par rapport au Rapport de travail présenté il y a cinq ans par HU Jintao, il remet en avant l'industrie et les infrastructures. Le rôle du marché, même si son « rôle décisif » dans l'allocation des ressources est mentionné, n'est plus la première des réformes économiques évoquées.

Le « nouveau modèle de développement » semble articuler ainsi une politique volontariste de montée en gamme de l'industrie par l'innovation, des standards sociaux et environnementaux plus élevés, ainsi que des libéralisations partielles et ciblées sur les services, le commerce et les accès au marché pour les investisseurs étrangers.

Une « économie socialiste moderne » se structurerait concrètement autour de très grandes entreprises d'Etat dans les secteurs stratégiques, de grandes entreprises à capitaux mixtes et privés, bénéficiant notamment de politiques industrielles très volontaristes, et d'un tissu de petites et moyennes entreprises privées, portées par des incitations à l'entrepreneuriat.

L'économie serait en outre, ouverte - de manière ordonnée - afin d'accompagner la montée en gamme, démarche de « bringing in » visant la concurrence et le progrès technologique. L'ouverture du compte de capital et l'internationalisation du RMB, non mentionnées par XI, devraient faire l'objet d'une approche plus lente. Plutôt que sur des mesures fortes de libéralisation, elles semblent s'inscrire dans la politique des Nouvelles routes de la soie. La libéralisation plus avant du taux de change est toujours évoquée.

Enfin, XI Jinping fait de l'amélioration qualitative du contenu de la croissance un objectif central, se déclinant notamment en termes de productivité, de respect de l'environnement et de lutte contre la pauvreté. Contrairement à ces prédécesseurs, Xi Jinping n'évoque pas directement un objectif de croissance chiffré. Selon le FMI, le rôle central jusqu'ici de l'objectif de croissance dans la conduite de la politique économique chinoise explique de nombreuses distorsions et inefficacités de l'économie chinoise.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

La mise en œuvre de ces orientations ambitieuses promet d'être complexe. L'ouverture, notamment en matière de non-discrimination dans l'accès aux politiques publiques et d'investissements étrangers, a déjà été annoncée ces dernières années mais peine à être suivie d'effet. Dans un contexte d'inégalités importantes et de faible progressivité de l'impôt, la hausse des standards sociaux apparaît difficile sans une réforme fiscale que le président n'a presque pas abordée. L'amélioration de la productivité, l'ouverture et l'attractivité recherchées sont-elles compatibles avec le renforcement du rôle du politique et de l'Etat ? Enfin, après 40 ans de croissance très dynamique, l'acceptation d'un rythme de croissance durablement plus faible par la société et les autorités chinoises reste à démontrer.

\*\*\*

Le Président de la République populaire de Chine, M. XI Jinping, a annoncé l'entrée de la Chine dans « une nouvelle ère ». Au plan économique, il a engagé une réorientation d'un objectif quantitatif de croissance vers des objectifs plus qualitatifs de développement, portés sur les questions sociales, l'environnement et l'innovation. Cette réorientation générale de la finalité du modèle de développement, apparaît s'accompagner d'une mise avant du rôle d'un Etat stratège réaffirmé afin d'impulser et de surveiller la modernisation de l'économie. Par ailleurs, comme l'indique M. WANG Qishan dans le document officiel d'explication du Congrès, l'Etat chinois ne doit pas être dissocié du Parti communiste : la constitution du PCC rappelle dorénavant que « le Parti dirige tout ». Un renforcement du rôle de l'Etat et du Parti sur l'économie et la société pourrait paraître conflictuel avec les objectifs d'innovation et d'attractivité mis en avant par XI Jinping. A l'inverse, certains pourront voir dans la centralisation croissante du pouvoir une chance pour la mise en œuvre des réformes, jusqu'ici souvent freinée au niveau des dirigeants locaux. Pour ce qui est des ambitions d'ouverture, conformes aux annonces précédentes, notamment à Davos, les paroles sont positives. Il s'agit maintenant d'en observer la mise en œuvre concrète.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**1. Vers un nouveau modèle de développement chinois, plus soucieux de performances qualitatives.** Le président XI Jinping a présenté le 18 octobre en ouverture du XIX<sup>ème</sup> Congrès du Parti communiste chinois<sup>1</sup>, le Rapport de travail du XVIII<sup>ème</sup> Congrès. Ce document de 66 pages établit notamment les grandes orientations de la politique économique chinoise<sup>2</sup>. Cet exercice quinquennal très formel et codifié<sup>3</sup>, voit le Secrétaire général du PCC énoncer, au nom de l'équipe dirigeante, les objectifs de la politique conduite par les autorités. Une grande partie des éléments importants des orientations et des objectifs fixés dans le rapport sont ajoutés à la constitution du PCC en conclusion du Congrès.

Dans son premier discours de ce type<sup>4</sup>, XI Jinping a annoncé que « le socialisme à caractéristiques chinoises est entrée dans une nouvelle ère ». En outre, M. XI a ajouté aux échéances officielles de 2020 (« réalisation d'une société de relative aisance ») et de 2049 (« société socialiste aboutie et forte »), la réalisation d'une « économie socialiste moderne » à l'horizon 2035.

Pour atteindre ce nouvel objectif, le « problème principal de la société » ne serait plus, selon XI Jinping, « de répondre aux besoins toujours croissants du peuple chinois », mais « la contradiction entre un développement déséquilibré et inadapté, et la quête par le peuple d'une vie toujours meilleure ». Il s'agit de la première requalification du « problème principal de la société chinoise » depuis 35 ans et le début du processus d'ouverture et de réforme. Il annonce à ce titre l'entrée dans une « nouvelle ère ». Afin de répondre à ce nouveau problème et passer « d'une croissance rapide » à une « croissance qualitative », une « nouvelle vision du développement » est mise en avant. « Tirée principalement par la consommation », elle doit se concentrer sur la montée en gamme de l'industrie, l'ouverture, le respect de l'environnement, la répartition des richesses et la lutte contre la pauvreté. En outre, les ressources sont allouées « de manière décisive par le marché avec un Etat qui joue mieux son rôle ».

Contrairement aux trois rapports précédents, M. XI Jinping n'a pas mentionné d'objectif quantifié de croissance du PIB. Néanmoins, la réalisation d'une « société de moyenne aisance », réaffirmée plusieurs fois par XI Jinping dans son intervention, comprend le doublement du PIB de 2010 à 2020 (*i.e.* une croissance annuelle moyenne de 6,5% entre 2016 à 2020<sup>5</sup>). S'il n'évoque pas explicitement l'accroissement de la production, le président chinois met en avant le « besoin d'accroître la productivité globale des facteurs ». Ce concept est particulièrement utilisé dans les débats académiques autour du « piège à revenu intermédiaire ».

---

<sup>1</sup> Le Congrès du PCC constitue le plus important évènement politique chinois. Ce rassemblement quinquennal a vocation à élire les instances dirigeantes du Parti communiste, au premier rang desquelles les membres du Comité permanent (7 membres), du Bureau politique (25 membres) et du Comité central (205 membres). Les délégués présents au Congrès doivent aussi valider les propositions de modification de la Constitution du Parti communiste et des règles de fonctionnement de ses différents organes. Le Congrès est ouvert par un grand discours de politique générale prononcé par le Secrétaire général du PCC au nom de l'équipe dirigeante. Depuis 1993, le Secrétaire général du PCC est aussi le Président de la République populaire de Chine.

<sup>2</sup> Le discours de plus de trois heures de XI Jinping se décline en treize parties. La 5<sup>ème</sup> partie traite de la politique économique. La 8<sup>ème</sup> partie couvre les politiques éducatives et sociales. La 10<sup>ème</sup> partie aborde les questions environnementales. Nous ne traitons principalement ces trois parties dans cette note.

<sup>3</sup> A titre d'exemple, sur les treize parties du discours de XI Jinping, dix composaient déjà la structure de discours de Jiang Zemin en 2002, dans un ordonnancement quasi-identique. Il en va de même pour la partie strictement économique, où quatre des six sections étaient présentes avec des noms quasi-identiques dans le discours de HU Jintao en 2012.

<sup>4</sup> HU Jintao était encore Secrétaire général du Parti Communiste chinois lors de l'ouverture du XVIII<sup>ème</sup> Congrès en 2012.

<sup>5</sup> Au vu de 2016 et 2017, le doublement du PIB en 2020 pourrait être atteint avec une croissance moyenne de 6,3%. Pour mémoire, XI avait toutefois déclaré en 2015 que la croissance « ne tomberait pas en dessous de 6,5% » jusqu'en 2020.



## 2. XI Jinping a énuméré les priorités économiques de cette « nouvelle vision du développement » :

(i) **Les réformes structurelles « du côté de l'offre »** mettent l'accent sur la montée en gamme du secteur manufacturier, le renforcement des infrastructures<sup>6</sup>, la réduction de l'endettement et des capacités, et l'éducation/formation. Élément nouveau, l'entrepreneuriat est aussi nettement mis en avant. A noter qu'en 2012, HU Jintao avait principalement mis l'accent sur des réformes structurelles en faveur du développement des services, en particulier financiers, et des mécanismes de marché, notamment le taux de change du RMB et une plus grande ouverture du compte de capital.

(ii) **L'innovation** reste le deuxième objectif mentionné de la politique économique chinoise, avec une importance nouvelle donnée à la recherche fondamentale et à la politique d'attraction des scientifiques. Les entreprises restent « les acteurs principaux » de l'innovation mais ne sont plus les « leaders » en la matière, le rôle revenant, à tout le moins en partie, à l'Etat. Par ailleurs, XI Jinping adopte un langage plus ferme lorsqu'il parle d'un « renforcement de la création, la protection et l'application de la propriété intellectuelle ». A noter qu'aucune mention n'est faite des pays plus avancés dont la Chine devait, d'après le discours de 2012, « absorber les avancées technologiques » en « développant des collaborations ».

(iii) **Le développement des zones rurales** est désormais une priorité en soi. Par rapport à 2012, viennent s'ajouter à l'objectif de modernisation, des annonces de réforme autour du droit des terres avec l'allongement de 30 ans des baux et une plus grande flexibilité dans l'utilisation des droits d'usage. L'objectif d'augmentation de la production n'est plus évoqué.

(iv) **La question de l'équilibre du développement entre les régions** est désormais dissociée des réformes rurales. Le développement de la « nouvelle zone de Xiongan »<sup>7</sup> est ajouté aux objectifs de développement des régions de l'ouest et de la « ceinture économique de Yangtze ». Par ailleurs, XI évoque une facilitation de l'installation des travailleurs migrants en ville (réforme du *hukou*<sup>8</sup> ?) et une politique d'encouragement des « pôles d'innovation et de développement ».

(v) **« L'accélération du développement d'une économie socialiste de marché »** remplace « les ajustements stratégiques de la structure économique » (discours de 2012) qui visaient principalement à développer le secteur des services et le rôle de la demande et étaient la première section de la partie économique. « L'économie socialiste de marché » doit articuler « un Etat qui joue mieux son rôle », une « allocation par le marché des facteurs de production », « une concurrence juste et ordonnée qui détermine la survie des entreprises », des actifs publics « croissants et bien gérés » et un secteur non-public « encouragé, soutenu et guidé ».

<sup>6</sup> « Nous allons renforcer les infrastructures en matières d'infrastructures hydrauliques, de lignes ferroviaires, de canaux fluviaux, d'infrastructures aériennes, de pipelines, de réseaux énergétiques, de réseaux d'information et de logistique ».

<sup>7</sup> Les plus hautes instances dirigeantes chinoises ont annoncé le 1er avril 2017 la création d'une nouvelle ville, la « nouvelle zone de Xiongan ». Présentée comme un « objectif millénaire » par XI Jinping, ce projet poursuit deux objectifs : (i) désengorger Pékin et (ii) établir une zone de développement « ouverte » et « innovante », « à la pointe des standards internationaux », sur le modèle de Shenzhen et Pudong.

<sup>8</sup> Le *hukou* est un permis de résidence, il donne droit aux avantages sociaux dans une zone définie (école, santé, chômage, etc.). Chaque individu chinois se voit attribué le *hukou* de sa municipalité de naissance. Les procédures pour changer son *hukou*, notamment au profit d'un *hukou* des grandes zones urbaines, sont longues et difficiles. Le système du *hukou* est à l'origine des 282 M de travailleurs dits « migrants » qui viennent travailler en ville mais ne peuvent s'y installer durablement car toujours attachés à leur municipalité d'origine.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

L'allocation par le marché et la concurrence passent notamment par le développement du financement désintermédié, une liste nationale claire et réduite des secteurs à l'accès restreint pour le privé, une « ouverture à la concurrence dans les services », la « lutte contre les monopoles » et « l'accélération de la réforme vers une libéralisation du prix des facteurs de production ». La libéralisation plus avant des taux d'intérêt et du taux de change, déjà présente dans le discours de 2012, est dorénavant conditionnée à l'amélioration du cadre réglementaire et macro prudentiel. Pour les actifs publics, Xi Jinping préconise dans son discours le développement des entreprises à capitaux mixtes ainsi que des entreprises d'Etat « plus fortes, plus efficaces et plus grandes ». Enfin, au sujet de la fiscalité, les gouvernements locaux n'ont plus vocation à « recevoir les fonds correspondant à leurs prérogatives » mais « un système fiscal moderne doit conduire à l'équilibre clair des ressources et des responsabilités entre les autorités centrales et locales », accompagné d'un « système budgétaire transparent » capable « d'imposer des contraintes budgétaires effectives ».

(vi) « **L'ouverture complète de l'économie chinoise** » n'est plus justifiée, comme précédemment, par « la promotion de bénéfices mutuels », mais comme « condition nécessaire au progrès » pour la Chine. Contrairement aux discours précédents où l'accent était très largement mis sur l'expansion à l'international des entreprises chinoises, les mesures d'ouverture évoquées vont principalement dans le sens de l'ouverture du marché chinois aux étrangers. A ce titre, XI Jinping annonce l'adoption généralisée du principe de « liste négative » pour les investissements étrangers<sup>9</sup>, « un plus grand accès au marché chinois », en particulier pour les services, et la non-discrimination des entreprises étrangères, dont la possibilité de bénéficier pleinement des politiques publiques chinoises. En outre, la Chine s'engage à promouvoir « la libéralisation et la facilitation des échanges et des investissements », « la coopération internationale sur les capacités de production » et la création d'une « nouvelle manière de conduire des investissements à l'étranger ». Autant de formules qui ne figuraient pas dans le discours de HU Jintao, centré sur « l'accélération de l'internationalisation des entreprises chinoises » et leur compétitivité. L'ouverture « toujours plus importante » de la Chine passe aussi par « de nouveaux modèles et de nouvelles formes d'échanges commerciaux ». A noter que le projet des « Nouvelles routes de la soie », par ailleurs inclus dans la Constitution du PCC par le Congrès, est « prioritaire » dans le processus d'ouverture de la Chine. Xi précise que les « Nouvelles routes de la soie » doivent « donner la même importance au "bringing in" et au "going global" ».

**3. Les niveaux de priorité et d'ambition des politiques sociales et environnementales apparaissent plus élevés.** L'amélioration du bien-être de la population, principalement justifiée en 2012 par le souci de stabilité sociale, est présentée comme « un objectif fondamental du Parti ». Le discours sur la politique sociale se décline en différents champs d'application :

(i) **L'éducation** reste la première des politiques sociales. XI Jinping insiste particulièrement sur l'éducation supérieure (« universités chinoises de classe mondiale »), la formation professionnelle et le développement d'écoles privées.

(ii) **Les objectifs en matière d'emploi** reflètent l'orientation générale du discours, avec une « amélioration de la qualité de l'emploi » comme objectif, contre « la création d'emplois » en

---

<sup>9</sup> Dans une démarche de liste négative, tous les secteurs sont ouverts aux investissements étrangers sauf mention explicite sur la liste.



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

2012. Dans la continuité des orientations économiques, l'entrepreneuriat et la levée de restrictions à la mobilité des travailleurs (*i.e.* le permis de résidence) sont particulièrement mis en avant.

**(iii) Le système de sécurité sociale** doit être amélioré, avec des indications claires sur l'augmentation des pensions de retraites et des indemnités de chômage, ainsi que l'uniformisation de l'assurance maladie (jusqu'à là différente pour les résidents urbains et non-urbains). XI annonce que la gestion des fonds de pension de retraite va être « uniformisée au niveau national », indiquant une moindre autonomie des gouvernements locaux en la matière. A noter par ailleurs que XI Jinping reprend ses déclarations précédentes sur le fait que « les maisons sont des lieux de vie, non des produits de spéculation ». L'offre de logement se fera « par de multiples canaux » et plus seulement « par le marché ». Autre nouveauté, la location est mise en avant pour répondre au besoin de tous d'accéder à un logement.

**(iv) La lutte contre la pauvreté** est une des nouvelles priorités actées dans ce discours. XI Jinping rappelle que la disparition de la pauvreté extrême d'ici à 2020 est une « promesse solennelle du Parti ». Aucune mesure spécifique n'est évoquée mais le président souligne que la responsabilité de la lutte contre la pauvreté échoit aux gouvernements locaux et à leurs dirigeants.

**(v) Dans le domaine de la santé**, trois mesures sont annoncées, la fin du financement des hôpitaux par les bénéficiaires faits sur la vente de médicaments, le développement des hôpitaux privés et un soutien accru aux industries de la santé.

**L'importance accordée à la question de la protection de l'environnement, apparue pour la première fois dans le rapport de HU en 2012, est encore renforcée dans le discours de XI Jinping.** Les réformes doivent mener à une « civilisation écologique ». Parmi les nombreuses pistes concrètes évoquées, un renforcement du soutien aux productions et aux politiques soucieuses de l'environnement, et le développement de la finance verte. En outre, la Chine « va s'impliquer activement dans la gouvernance environnementale mondiale et remplir ses engagements de réduction des émissions ».