

Ambassade de France en Chine
Service économique régional de Pékin

CHINE

3^{ème} Plenum : pour les cinq prochaines années, la Chine accorde la priorité absolue à l'autosuffisance et l'innovation

Le Parti communiste chinois a réuni en juillet la troisième réunion plénière de son comité central (Plénum). Cette réunion majeure, qui se tient tous les cinq ans, permet de définir les priorités économiques pour les cinq années à venir. Alors que les déséquilibres du modèle économique chinois entraînent de plus en plus de critiques, la réponse apportée par le Plénum est claire : le rééquilibrage *via* une hausse durable de la consommation n'est pas dans les plans. La priorité absolue demeure accordée à l'autosuffisance, l'innovation et la montée en gamme de la production industrielle. Sur le plan macroéconomique, si les annonces confirment un policy mix inchangé, certaines réformes structurelles sont mises en avant : (i) réforme du système budgétaire, (ii) augmentation de l'âge de la retraite et (iii) levée des restrictions sociales imposées aux travailleurs migrants. La portée réelle de ces annonces devra être évaluée à l'aune des mesures concrètes qui découleront de ces orientations.

1. Le Plénum fait l'impasse sur le soutien à la consommation, mais esquisse quelques réformes structurelles – dont les modalités de mise en œuvre restent à définir

Le troisième plénum du Comité central du Parti communiste chinois (PCC) permet au Parti de dévoiler son programme économique pour les cinq prochaines années. Il y a sept réunions plénières (Plenum) du Comité central au cours de ses cinq années de mandat. Le « troisième » Plénum est le plus important : il traite des questions économiques et est traditionnellement utilisé par les dirigeants pour annoncer des réformes d'ampleur (« politique de réforme et d'ouverture » par Deng Xiaoping en 1978 ; abolition de la politique de l'enfant unique en 2013¹ ; abolition de la limite de deux mandats présidentiels en 2018...). Les orientations du Plénum sont retracées dans un document de « Décisions » et d'un « texte explicatif » de Xi Jinping. Les organes du Parti et de l'Etat sont ensuite censés décliner, de manière plus opérationnelle, ces décisions.

Plusieurs fois reporté, ce troisième plénum était particulièrement attendu² et intervient dans un contexte économique dégradé. En 2024, si le niveau de croissance « affiché » reste plutôt élevé – autour de 5 %, la tendance et les risques sont baissiers, sur fond de crise immobilière³. Le taux de chômage des jeunes reste élevé⁴, la consommation atone et le climat des affaires détérioré. Le secteur privé patit d'un renforcement des contraintes réglementaires⁵, souvent liées à la « sécurité nationale » et d'une différence de traitement par rapport aux entreprises d'Etat. La crise sanitaire a contribué à l'accroissement des déséquilibres économiques (soutien exacerbé à la production au détriment de la consommation, conduisant à une demande intérieure structurellement faible, des surcapacités dans les secteurs industriels et une forte dépendance aux exportations).

Pour autant, aucune mesure n'est mentionnée dans l'optique d'un rééquilibrage vers la demande⁶, alors que la consommation privée ne contribue qu'à 39% au PIB chinois, contre 60% en moyenne pour les pays de l'OCDE. Cet oubli volontaire rappelle que les autorités restent fermement opposées au « *welfarisme* », modèle qualifié par Xi Jinping de « *piège à paresseux* »⁷. Après le Plénum, le Conseil des Affaires d'Etat a publié des mesures de « soutien à la consommation », mais celles-ci visent plutôt l'absorption de biens industriels⁸. En outre, si Pékin reconnaît le besoin de soutenir le secteur privé, aucune piste concrète n'est évoquée, pour les secteurs qui ne sont pas identifiés comme stratégiques. En parallèle, les entreprises d'Etat sont sommées de devenir « *plus grandes, plus fortes, plus innovantes* ».⁹

Les quelques thèmes structurels évoqués sont d'une portée limitée, sans calendrier précis, ni éléments concrets à ce stade. Néanmoins, les points suivants peuvent être notés :

- (i) **L'annonce d'une réforme budgétaire et fiscale**, prévoyant un double mouvement de (i) recentralisation d'une partie des dépenses et de (ii) hausse des ressources à la disposition des gouvernements locaux¹⁰. Cette annonce très attendue intervient dans un contexte de forte dégradation des finances publiques locales. En effet, les administrations locales sont aujourd'hui en charge de 85 % des dépenses – dont les investissements publics et les prestations sociales – sans avoir de contrôle sur les recettes.

(ii) L'intention d'avancer vers une réforme des retraites. L'âge de la retraite serait relevé « *de manière volontaire et flexible* » pour répondre au « *vieillessement de la population et au déclin du taux de natalité* ». Pour mémoire, l'âge de la retraite s'établit à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes, alors que la part de la population des plus de 60 ans devrait atteindre un tiers en 2035¹¹. **Fait assez rare pour être souligné, cette annonce a fait l'objet de vives critiques, qui ont rapidement été censurées, sur les réseaux sociaux chinois.**

(iii) L'objectif de l'assouplissement du hukou continue à être évoqué, pour permettre aux travailleurs migrants d'accéder à la sécurité sociale¹². Pour rappel, près de 200 M d'actifs ayant migré des zones rurales vers les zones urbaines ou entre zones urbaines ont un accès plus difficile aux services publics (éducation, santé) et aux prestations sociale (chômage, retraite). Cette réforme, attendue de longue date, pourrait incidemment augmenter la consommation des populations concernées¹³.

(iv) L'annonce d'une nouvelle phase plus ambitieuse pour le marché carbone. Depuis la mise en œuvre du MACF, les travaux s'accroissent et les décisions évoquent ainsi la mise en place d'un système de « *cap and trade* », à l'image du marché européen. Le chapitre dédié aux questions environnementales¹⁴ mentionne aussi la promotion de « *l'absorption de l'électricité renouvelable* », alors que le réseau électrique est incapable d'absorber toute la production électrique des récents ajouts phénoménaux de capacités solaires et éoliennes.

2. Face à un environnement international jugé instable et hostile, la recherche d'une autosuffisance accrue (via l'innovation) est perçue comme une garantie de sécurité

Le principal risque¹⁵ identifié par les autorités chinoises est celui d'un environnement international de plus en plus « instable et hostile »¹⁶, ce qui plaide pour une « autosuffisance » accrue en matière de sciences et technologies¹⁷. En particulier, pour le Président chinois, « *la capacité d'innovation et l'industrie ne sont pas assez fortes* » et « *la dépendance aux intrants dans des technologies clés toujours trop importante* ». Si elle cible des industries stratégiques comme l'IA¹⁸, cette quête de montée en gamme devra également bénéficier aux « *industries traditionnelles* » où la Chine est déjà dominante¹⁹. Cette stratégie s'apparente donc à une forme de découplage très poussé, mais asymétrique. Les autorités comptent mettre en place des « *mécanismes de financement* » pour « *assurer une hausse des financements pour les industries du futur* » mais aussi pour « *maintenir la part de l'industrie manufacturière dans l'économie chinoise à un niveau désirable* »²⁰. Les autorités chercheront aussi à diriger les capitaux privés²¹ vers les « *industries stratégiques émergentes* ». Selon le Xi Jinping, le développement de ces « *nouvelles forces productives* » devrait permettre à la Chine « *d'augmenter significativement la productivité globale des facteurs* ». Le sujet des surcapacités, pourtant reconnues par les plus hautes autorités plus tôt dans l'année, n'apparaît pas dans le document²².

La Chine accélérera ses efforts pour créer des chaînes d'approvisionnement « autonomes et contrôlables », en particulier dans les secteurs des circuits intégrés, des machines-outils, des dispositifs médicaux, des logiciels et des matériaux avancés²³. Le rapport évoque une augmentation des réserves dans les secteurs stratégiques et une amélioration de la gestion de l'exploration et de la production de ressources minières. Le Plénum rappelle aussi que l'accès au marché reste conditionné par les priorités chinoises²⁴. Les entreprises étrangères sont alors encouragées à investir dans le secteur manufacturier, en « *collaborant* » avec des entreprises [chinoises] situées en amont et en aval de la chaîne de valeur.

Les autorités souhaitent mobiliser l'ensemble des forces vives (acteurs publics, parapublics et privés²⁵, y compris les PME²⁶), et renforcer leurs synergies²⁷, en faveur de l'innovation de pointe. A titre d'exemple, les PME pourront « *bénéficier des avancées technologiques des universités et instituts de recherche* » sous un format « *use now, pay later* ». En particulier, les décisions évoquent : (i) davantage d'investissements dans la recherche fondamentale, (ii) la redynamisation du capital-risque et (iii) le développement et l'attraction des talents ; identifiés comme trois points faibles de la Chine qui nécessitent des « *coopérations avec l'étranger* ».

Les « décisions » intègrent un nouveau chapitre dédié à la sécurité nationale. Pour rappel, en Chine, la notion de « *sécurité nationale* » est appréhendée de façon différente : l'enjeu est d'assurer « *la sécurité du Parti communiste et de sa position dirigeante* » (et non pas la « *sécurité de la nation* »). Le Plénum confirme que le « *développement économique* » et « *la sécurité* » doivent « *mutuellement se renforcer* », en tirant parti de la science et de la technologie. Le besoin de renforcer l'intégration civilo-militaire - afin que les forces armées bénéficient de la recherche et de l'innovation du secteur civil - est aussi mentionné. Finalement, le PCC entend renforcer ses mécanismes pour « *contrer les sanctions étrangères, les ingérences et les mesures extraterritoriales* ».

Ce Plénum rappelle que l'orientation générale que Xi Jinping entend donner au développement économique n'a pas évolué : (i) rôle prépondérant du Parti et renforcement des entreprises d'Etat; (ii) nécessité d'aligner la politique économique sur la « *sécurité nationale* » ; (iii) priorité accordée à la production industrielle. Déçus, les marchés boursiers chinois ont chuté de près de 3 % la semaine qui a suivi le Plénum.

NOTES DE FIN

¹ Effective en 2015.

² Il s'agit du premier plénum sous l'égide d'un Président chinois qui n'est plus contraint par la limite des mandats. En effet, le dernier troisième plénum, en 2018, avait délaissé les sujets économiques pour se concentrer sur la révision de la Constitution et l'abolition de la limite des mandats présidentiels, pour mettre à Xi Jinping de rester à la tête de l'Etat au-delà de 2023.

³ A 4,7% au T2 pour un objectif de croissance de 5% pour 2024.

⁴ Nouveau rebond du chômage des jeunes en juillet 2024 à 17,2 %, dans un contexte d'entrée sur le marché du travail de la cohorte de 11,8 M de diplômés de cette année. Ce taux de 17,2 % est atteint malgré un changement de méthodologie de comptage l'année dernière, qui avait abouti à une révision à la baisse du chômage des jeunes de 21,3 % à 14,9 %.

⁵ A l'instar de la reprise en main et la « répression réglementaire » dans le secteur du numérique en 2021.

⁶ La faiblesse de la demande intérieure est à peine abordée dans le document - seulement deux phrases et sans qu'il n'y ait de mesures concrètes apposées.

⁷ Comme Xi Jinping l'a clairement indiqué dans un discours de 2021 : « Au lieu de tout entreprendre, le gouvernement devrait se concentrer sur la mise en œuvre de programmes généraux, inclusifs et garantissant les besoins de base. Même si nous devenons plus développés et financièrement plus forts à l'avenir, nous ne devons pas fixer des objectifs trop élevés et fournir des garanties excessives, afin de ne pas tomber dans le piège du « welfarisme » qui encourage la paresse ».

⁹ S'agissant du secteur privé, le Plénum met en avant une nouvelle loi sur la « promotion de l'économie privée », annoncée depuis plusieurs mois, et qui codifierait l'égalité de traitement entre les entreprises privées et publiques, et qui protégerait davantage les droits de propriété intellectuelle des entrepreneurs. Cela fait plusieurs années, dont lors du troisième plénum de 2013, que « l'égalité de traitement » est mise en avant, sans que cela ne puisse se concrétiser réellement, compte tenu des liens importants entre les grandes banques d'Etat chinoises et les entreprises d'Etat. A titre d'exemple, s'agissant des marchés publics, la SASAC et la NDRC ont publié quelques jours après le Plénum, des nouvelles lignes directrices obligeant les SOE à considérer dans leurs appels d'offres « tous les acteurs de marché sur un même pied d'égalité, qu'ils soient également des SOE ou non » sauf (i) si ce sont des marchés publics liés aux secrets d'Etat, à la sécurité nationale, à l'approvisionnement en matériaux stratégiques, (ii) cela concerne l'approvisionnement de produits innovants, en particulier d'entreprises chinoises », (iii) les marchés publics peuvent soutenir les entreprises du Xinjiang, du Qinghai, du Tibet, des zones rurales et des zones les plus pauvres.

¹⁰ En particulier sur les taxes et les transferts : *"To place more fiscal resources at the disposal of local governments, we will expand the sources of tax revenue at the local level and grant greater authority for tax management to local governments as appropriate. To improve the system of transfer payments, we will overhaul special transfer payments and increase the scale of general transfer payments. These will help ensure that the fiscal resources of prefecture- and county-level governments are commensurate with their powers"*

¹¹ Ce n'est pas la première fois que Pékin cherche à relever l'âge de la retraite - la question a été soulevée dans l'actuel plan quinquennal, mais c'est la première fois que cette formule est utilisée. Le parti a également déclaré qu'il construirait une société « favorable à l'accouchement » en réduisant les coûts de l'accouchement, de la parentalité et de l'éducation - formulation en vogue depuis 2021 ; date à laquelle le plafond du nombre d'enfants a été relevé à 3. En 2022, la population nationale a diminué pour la première fois en 60 ans.

¹² *"lifting all restrictions preventing people from accessing social security in places where they work but do not hold permanent residency"*. Le 14e plan quinquennal prévoyait, dans une formulation moins ambitieuse. *"We will coordinate the urban and rural relief systems, gradually allowing applicants to apply for and receive relief from the local governments of their permanent residence"*.

¹³ Certaines études concluent à un effet agrégé massif au maintien du hukou en moindre consommation annuelle (2000 RMB, soit 1,6% du PIB)

¹⁴ Ce chapitre reflète ainsi des réformes et des orientations déjà en cours. Côté environnement, amélioration des systèmes de gestion, de droits de propriété et de surveillance environnementaux (dont la régulation de l'usage des terres alors que des conflits entre agriculture et EnR sont croissants), amélioration de la gouvernance des bassins versants (lois sur la protection des fleuves Yangtsé et Jaune sorties en 2021 et 2022), poursuite de la création d'aires protégées sous forme de parcs nationaux (pour rappel, la Chine a créé ses 5 premiers parcs nationaux en 2021), gestion des « lignes rouges écologiques », réforme de la taxation de l'eau (lancée en 2016), compensation écologique. Côté énergie, est rappelée la construction de longue haleine d'un « nouveau type de système énergétique » et de « l'unification du marché électrique » basée sur les renouvelables mais aussi sur le charbon « propre et efficace » (seule source d'énergie citée dans le document), un tel système nécessitant de passer d'un contrôle de la consommation d'énergie à un contrôle des émissions carbone. Côté climat, l'amélioration des systèmes d'adaptation au changement climatique est évoquée, alors que la Chine fait face à des inondations massives. Est également souligné le travail en cours de comptabilisation, certification et labellisation des émissions carbone et le système de gestion de l'empreinte carbone, travail accéléré depuis la mise en œuvre du MACF.

¹⁵ Parmi les autres problématiques mises en exergue, le Président cite (i) la relation entre le gouvernement et le marché, « qui n'a pas encore été complètement clarifiée », (ii) le développement de l'agriculture, (iii) les différences de revenus et de développement entre populations urbaines et rurales ; et des « lacunes » en termes de sécurité de la population et de protection environnementale et écologique.

¹⁶ « *The world has undergone major changes unseen in a century, external suppression and containment [contre la Chine] are escalating* ».

¹⁷ Elle constitue en effet l'un des moyens de parvenir au premier objectif général cité dans la résolution, celui de construire une « économie socialiste de marché de haut-standard ».

¹⁸ Les secteurs cités sont : les technologies de l'information de prochaine génération, IA, aviation et aéronautique, nouvelles énergies, nouveaux matériaux, équipements de pointe, biomédecine, quantique

¹⁹ « *Enhancing our leading positions in industries where we excel* ».

²⁰ Des réductions « raisonnables » de coûts, d'impôts et des charges sont prévues pour le secteur manufacturier.

²¹ *"We will establish better operation and oversight mechanisms for major industrial investment funds to ensure that capital is channeled toward our country's strategic needs."* L'approfondissement de la réforme des entreprises d'Etat vise notamment à améliorer leurs capacités d'innovation. Le « soutien aux entreprises privées » est supposé leur permettre de mener des initiatives nationales pour achever des percées technologiques majeures.

22 Lors de la conférence centrale sur le travail économique (déc. 2023), puis dans le Rapport du gouvernement présenté par le premier ministre Li Qiang et le rapport de la Commission Nationale du Développement et de la Réforme (NDRC) lors des assemblées annuelles de mars (lianghui), l'existence de « surcapacités dans certains secteurs » et leurs conséquences néfastes sur la croissance ont été reconnues.

23 Ces efforts se traduiront notamment par la création d'un mécanisme d'évaluation et de réponse aux risques des chaînes de valeur industrielles.

²⁴ *"We will expand the catalog of encouraged industries for foreign investment, appropriately shorten the negative list for foreign investment, remove all market access restrictions in the manufacturing sector, and promote wider opening with regard to telecommunications, the internet, education, culture, medical services, and other sectors in a well-conceived way".*

25 Selon le concept de « whole-of-nation innovation ».

26 Les PME qui investissent dans la R&D feront l'objet de déductions d'impôt.

27 Les grandes entreprises de la tech sont ainsi invitées à mieux coopérer avec les universités, centres de recherche et les PME pour mieux diffuser leurs innovations.