

Entretien avec Michel Aglietta, professeur émérite à l'université Paris Ouest, conseiller scientifique au Cepii et à Groupama-AM, paru dans *l'Economie Politique*, n° 56, octobre 2012

L'Economie politique : Dans votre dernier livre¹, vous indiquez que la période socialiste a préparé le terrain à celle des réformes de libéralisation ouvertes en 1978.

Michel Aglietta : Pour le comprendre, il faut revenir à une question de fond : pourquoi ces réformes n'ont-elles démarré qu'à la fin des années 1970 ? Car si l'on s'en tient à ce que nous disent les économistes libéraux et les théoriciens de la démocratie, toutes les conditions étaient remplies dès 1911, au moment de la chute de l'Empire : une économie de marché très développée et un régime parlementaire. Loin de démarrer son développement, le pays sombre rapidement dans le chaos politique et un développement économique extrêmement limité dans l'industrie légère. Ensuite, le Kuomintang au pouvoir à partir de 1927 essaie de construire un capitalisme d'État, sans y parvenir au delà de quelques familles très liées à Tchang-Kaï-Chek.

La période socialiste a introduit des transformations profondes par la mobilisation des masses paysannes et par le début de l'industrialisation, débute une période d'accumulation primitive massive. Comment cela s'est-il produit ? Durant la période communiste, la Chine n'a que l'URSS comme allié, c'est un pays menacé qui a un besoin impératif de s'armer et doit par conséquent commencer à développer son industrie lourde. Le salaire est unifié et fixé à un niveau bas, celui nécessaire au minimum de subsistance, et l'Etat prend en charge le début de développement économique qui permet d'accumuler un surplus important.

L'industrialisation est alors lancée, mais le mouvement reste chaotique et irrégulier, l'agriculture est marquée par des périodes de famine, comme en 1961-1963. Il faut attendre les années 1970 pour que le pays connaisse une sorte de grand bond en avant agricole : la Chine est reconnue sur la scène internationale après le voyage du président américain Richard Nixon en 1971, ce qui lui permet de pouvoir commencer à importer du matériel agricole et des engrais, à un moment où l'effort de recherche agricole entamé depuis les années 1960 commence à porter ses fruits pour produire, par exemple, des semences de riz plus résistantes permettant de doubler les récoltes.

C'est dans ce contexte d'une plus grande productivité agricole, d'un début d'industrialisation et d'ouverture extérieure que 1978 est marquée par un changement de rapport de force au sein des élites politiques. Après la mort de

¹ *La voie chinoise. Capitalisme et empire*, par Michel Aglietta et Guo Bai, Odile Jacob, octobre 2012.

Mao en 1976, le courant qu'il représentait se voit éliminé en deux ans et on assiste au retour de Deng Xiaoping. Réformiste, il s'impose comme le seul à même de pouvoir représenter un compromis entre les groupes rivaux du parti. Il donne alors le coup d'envoi d'une réforme graduelle d'ouverture vers l'extérieur.

Quel est alors le contenu des réformes mises en œuvre ?

MA : Dans le secteur rural, si le quota de production qui doit être livré à l'Etat central selon le niveau fixé par la planification est maintenu, les paysans ont désormais le droit de vendre le surplus sur des marchés agricoles. Ceux-ci se développent, permettant de réaliser monétairement le surplus agricole donné par l'accroissement de la productivité. En favorisant les masses paysannes, la réforme permet un accroissement des revenus de la partie la plus importante de la population, contribuant du même coup à légitimer les transformations mises en œuvre. Le prix obtenu par les agriculteurs sur les marchés locaux était supérieur à celui auquel l'Etat achetait les produits. Les paysans ont donc été incités à être encore plus productifs afin de pouvoir vendre un surplus supérieur sur les marchés, contribuant ainsi à un surcroît d'offre, à une baisse des prix et à une convergence avec les prix planifiés. Tout cela de manière graduelle, sans passer d'un seul coup d'une organisation centralisée au marché.

En ville, la réforme a été plus difficile. Il fallait transformer des administrations en charge d'organiser la production industrielle en de véritables entreprises, dotées d'une capacité de gestion. Les bureaucrates des ministères et ceux des collectivités locales ont alors pris la main sur les entreprises pour les diriger politiquement au mieux de leurs propres intérêts. Qui plus est, pour pousser la production, le politique a soutenu ces nouvelles entreprises avec un excès de crédits. Les cinq grandes banques commerciales chinoises qui dominent aujourd'hui le marché ont été créées à ce moment là, à la fin des années 1980, alors même qu'il n'y avait pas encore de banque centrale pour les surveiller. Le système de crédit était alors libre d'être totalement piloté par la demande de financements, ce qui s'est traduit par une expansion extrêmement forte du crédit et une forte poussée de l'inflation. Enfin, dernière difficulté, la perte des recettes budgétaires de l'Etat. Dans une économie planifiée, les profits dégagés par une entreprise et le budget de l'Etat se confondent. L'Etat n'ayant pas construit de système fiscal, avec le développement de l'autonomie des entreprises, il perd ses ressources.

A ce stade, la population devient mécontente : l'inflation fait baisser les revenus réels et la société civile se mobilise de manière forte, comme elle l'a fait à chaque fois dans l'histoire lorsqu'elle a l'impression que le minimum auquel elle aspire ne lui est pas donné. Cela provoque les événements de Tienanmen. S'ouvre alors une période trouble entre 1989 et 1993, dans laquelle le problème de la direction de la réforme est reposé : les conservateurs réapparaissent et

défendent la nécessité de revenir à la planification pour que le parti puisse conserver le pouvoir. Les réformistes sont alors dominés. Il faudra toute l'autorité de Deng Xiaoping, qui va faire le tour des provinces du sud en 1993, villes et campagnes, zone fer de lance de la réforme, pour relancer le mouvement et engager la Chine dans une nouvelle phase d'ouverture internationale et d'importation du progrès technique.

Démarre alors en 1994 ce que l'on qualifie généralement de deuxième phase des réformes. Comment cela se traduit-il ?

MA : Il y a d'abord une transformation budgétaire avec le début de la mise en place d'une structure fiscale afin que l'Etat central puisse reprendre la main sur la valeur dégagée par le pays et que cesse l'anarchie de dépenses des pouvoirs locaux qui étaient financés par des prêts bancaires dirigés politiquement. C'est également le moment d'une grande réforme monétaire avec la création d'une vraie banque centrale, chargée du pilotage de la politique monétaire sous le contrôle du Conseil des Affaires d'État, l'organe prenant les décisions majeures en politique économique. Les entreprises sont dotées juridiquement d'un statut commercial. Enfin, le pouvoir engage une profonde restructuration du secteur des entreprises publiques, aidant les grosses et laissant tomber les petites, ce qui va conduire à une liquidation en masse d'entreprises et à d'importants licenciements, que la croissance rapide permet d'absorber sans dommages sociaux.

On entre dans une phase d'accumulation très intensive du capital. La croissance se développe alors sur deux piliers : d'un côté, l'urbanisation avec la privatisation du droit d'usage de la terre urbaine, de l'autre, les exportations et la maximisation de l'importation des technologies par l'ouverture aux investissements directs étrangers. Tout cela suscite une forte croissance aux effets sociaux importants : entre 1994 et 2010, 400 millions de gens sortent de la pauvreté, en même temps que l'éducation se développe. La réforme bénéficie alors d'un consensus général, aussi bien du côté des élites que de la population.

Pourtant, ce modèle arrive aujourd'hui à bout de souffle.

MA : Il est victime de ses propres contradictions, qui montrent que la Chine dépasse le cadre des pays émergents car ses problèmes, d'ordre sociaux et environnementaux, sont de nature semblable à ceux que nous rencontrons.

Le premier symptôme des difficultés du modèle actuel tient à la montée des inégalités. Celles-ci ont progressé dans une période de forte croissance, c'est-à-dire avec une montée des revenus les plus bas – contrairement aux Etats-Unis où ceux-ci ont diminué. Pour autant, du fait que la culture collective, bimillénaire, est extrêmement forte et que le sens confucéen de l'équité est très développé, les inégalités sont moins tolérées que dans les pays occidentaux. En conséquence,

des conflits violents émergent de plus en plus dans certaines communes et le problème des inégalités devient très aigu.

Le deuxième symptôme de l'essoufflement du modèle de croissance tient à son inefficacité énergétique ou plutôt à un début d'efficacité énergétique beaucoup trop lent par rapport à l'accumulation de destructions causées par la grande phase de croissance. Les fondements écologiques de l'économie ne sont pas maîtrisés et cela peut menacer la suite du processus de développement.

Le troisième symptôme des difficultés tient à l'ouverture internationale. Dans le contexte de dépression larvée du monde occidental, comme le qualifie Paul Krugman, il est clair que le processus de développement par l'exportation vers l'Occident est en panne.

Ces symptômes sont, dites-vous, le reflet d'un problème plus profond.

MA : Oui, le problème majeur qui va conditionner l'avenir de l'orientation des réformes est celui du système des prix des facteurs de production. Car si les prix des marchés des biens ont été libéralisés – hormis ceux des matières premières, ce qui est vital pour la population et pour les entreprises -, les prix du travail et du crédit, les taux d'intérêt, ne l'ont pas été.

Comment reprocher aux dirigeants chinois de ne pas libéraliser complètement le système financier pour l'ouvrir aux grands vents de la finance internationale lorsque l'on constate les dégâts que cela a causé en Occident ? L'Etat a besoin que le système financier serve de relais aux décisions stratégiques et que les flux de capitaux volatils soient maîtrisés. Pour cela, il est essentiel aux yeux des dirigeants chinois qu'aucune institution financière étrangère n'ait accès aux dépôts de la population. Cette manne doit rester aux mains des banques publiques locales pilotées par l'Etat. Mais ceci a pour effet de distordre le coût du capital : les taux d'intérêt restent beaucoup trop bas par rapport au taux de croissance, dans le cadre de marges administrées qui permettent aux banques de faire de gros profits mais encourage un surinvestissement.

Du côté du marché du travail, il y a bien eu augmentation des revenus avec la croissance et début de développement d'une classe moyenne. Mais c'est en quelque sorte une « classe moyenne haute », de 120-130 millions de gens dans un pays d'un milliard trois cent vingt millions d'habitants. La structure sociale n'a pas encore assez évolué pour susciter une forte demande interne de consommation à même de devenir le principal moteur de la croissance. La transition chinoise vers une économie de ce type prendra encore une vingtaine d'années.

Ainsi, pour l'avenir, les nouveaux dirigeants chinois qui vont prendre leurs fonctions en novembre devront s'atteler à libéraliser progressivement les taux d'intérêt pour permettre une meilleure rémunération de l'épargne des ménages et un accroissement de leur richesse. Ils devront également créer un marché obligataire, pour permettre aux entreprises privées de trouver des sources de

financement et pour faire moins reposer le développement des infrastructures sur le système bancaire. Les investisseurs institutionnels locaux, comme les compagnies d'assurance, sont assez puissants pour maîtriser ce marché et empêcher une emprise trop grande des investisseurs étrangers. Depuis qu'ils ont accès aux financements en yuan offshore à partir de Hong Kong, ces derniers poussent à ce que les marchés financiers leur soient ouverts pour profiter des fortes perspectives de rendement. L'objectif essentiel du gouvernement est de réorienter l'accumulation du capital vers les industries légères, de redéployer le système productif vers l'intérieur par une délocalisation interne – la politique du *Go West* comme on dit en Chine – grâce au développement des infrastructures de transport. In fine, il s'agit de pousser les entreprises qui restent sur la côte et subissent une forte montée des coûts salariaux à monter en gamme, et de migrer à l'intérieur pour les autres afin de réduire les coûts.

On n'en a donc pas fini avec l'arrivée de nouvelles forces de travail à bas coût sur le marché mondial ?

MA : La démographie pousse en ce moment à une réduction de la croissance de la main d'œuvre qui sera suivie par un plafonnement puis une baisse de la population active à partir de 2015-2020. L'offre de travail ne sera alors plus excédentaire. On en voit déjà les effets avec les hausses de salaires dans les régions côtières avec des processus de transmission vers l'intérieur, même si les écarts existent encore aujourd'hui. Depuis 2007, les régions qui croissent le plus sont plutôt celles de l'intérieur. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la main d'œuvre qui a quitté les villes avec la crise n'y est pas revenue car elle commence à être employée sur place.

De plus, le droit du travail, qui a été mis en place depuis 2007 et donne plus de droits sociaux aux salariés, va être progressivement appliqué. Le gouvernement a accepté de le mettre en sommeil du fait de la crise en 2007-2009, et l'existence d'un contrat de travail, le droit à une formation, à un arbitrage en cas de litige, etc., n'est pas encore en place dans les entreprises privées, soit pour plus de 50 % de la main d'œuvre. Appliquer le droit du travail sera un élément important qui permettra à l'avenir de créer les conditions d'une médiation des conflits, sans le développement de syndicats capables de s'opposer aux décisions du parti.

Quels sont les autres éléments nécessaires à la transformation du modèle de croissance chinois ?

MA : Il faut d'abord terminer la réforme budgétaire. Aujourd'hui les régions les plus défavorisées ne peuvent plus fournir les biens collectifs en termes d'infrastructures économiques et sociales car elles manquent de recettes fiscales. Il n'y a pas de système de péréquations entre régions riches et régions pauvres.

La réforme fiscale devra également porter sur un accroissement d'efficacité de l'administration : son coût de fonctionnement est très excessif et il y a là un problème politique majeur à régler pour les nouveaux dirigeants. La résolution du problème budgétaire est essentielle pour la reconnaissance des droits des paysans. Car, même si la terre appartient à la communauté, il faut qu'ils puissent disposer d'un droit inaliénable sur le droit d'usage de la terre afin de pouvoir négocier ce dernier s'ils le souhaitent, ce qu'ils ne peuvent pas faire aujourd'hui du fait que les collectivités locales n'hésitent pas à les spolier pour mettre la main sur les terrains.

Des expérimentations sont en cours dans les régions du Sichuan et à Chongqing qui donnent des résultats intéressants : le prix du foncier qui se dégage de ces marchés locaux est quatre à cinq fois supérieur à ce qui est donné aux paysans par les dirigeants locaux lorsqu'ils captent les terres. C'est un point clé : si les paysans peuvent louer ou vendre leurs droits d'exploitation de la terre pour obtenir suffisamment de revenus et accéder à une mobilité ascendante en allant s'installer en ville, le gouvernement pourra progressivement détendre la contrainte du passeport intérieur qui vise à maîtriser les migrations internes pour éviter l'arrivée dans les villes de personnes sans ressources et le développement d'une extension urbaine faite de bidonvilles, comme cela se passe dans de nombreuses capitales de pays émergents.

Enfin, il va falloir que le système fiscal soit modifié pour que celui-ci permette une redistribution des entreprises publiques vers les ménages plutôt que l'inverse. Cela passera par une augmentation des impôts directs, il faut commencer à taxer le capital et la propriété immobilière, ce qui pose là aussi la nécessité d'arbitrages politiques forts.

De ce point de vue, pensez-vous que les réformistes vont être à même de s'imposer lors du Congrès de novembre ?

MA : Ce qui s'est passé ces derniers mois va plutôt dans le bon sens. L'élimination de Bo Xilai, une figure emblématique des *princelings*, ces princes du parti, héritiers des leaders historiques de la phase révolutionnaire, montre que le camp réformiste est à la manœuvre. Mais, au-delà des péripéties de court terme, il faut insister sur le fait que le système politique chinois depuis des millénaires ne s'est jamais décomposé en nations rivales comme cela a été le cas en Europe, l'Empire est toujours resté unitaire. Face à un carrefour important pour son avenir, le pouvoir politique va devoir réussir à prolonger cette unité en alignant les intérêts de la bureaucratie, d'une bureaucratie amaigrie et responsable, sur ceux de la population en général. Si le parti communiste arrive à intégrer au pouvoir les classes moyennes, représentantes de la modernité intérieure, en reconnaissant la société civile et en lui donnant le moyen de s'exprimer, tout en limitant les déviations et la corruption, alors la Chine créera une voie capitaliste du 21^{ème} siècle, qui ne pourra être reproduite ailleurs tant elle

s'appuie sur des fondements millénaristes, mais qui sera une voie originale, une voie chinoise. D'où le titre de notre livre...

Propos recueillis par Christian Chavagneux