

LE POINT DE VUE DE JACQUES CRÉMER ET BERNARD SALANIÉ

Décentralisation à la chinoise

La République populaire de Chine célébrait jeudi dernier le soixantième anniversaire de sa création. Un immense défilé militaire et civil voulait rappeler au monde, et tout d'abord aux Chinois eux-mêmes, les extraordinaires progrès réalisés. Les discours officiels passaient sous silence les conflits entre Mao Zedong et Deng Xiaoping pour mieux valoriser l'œuvre commune : la création d'une grande puissance, militaire certes, mais aussi industrielle et économique.

De fait, la croissance des trente dernières années a permis à des centaines de millions de Chinois de sortir de l'extrême pauvreté. Ce grand succès a été obtenu de manière très originale. Les études statistiques comparatives mettent en avant quelques conditions cruciales que remplissent la plupart des pays qui se développent rapidement. Celles qui apparaissent le plus souvent sont la protection des droits de propriété, surtout ceux des facteurs de production ; un droit des sociétés bien construit ; et un système légal fiable. Or la Chine ne reconnaît toujours pas pleinement la propriété privée. Le statut légal des entreprises y reste fragile. Et elle connaît un fort degré de corruption.

Dans un article récent, le professeur Chenggang Xu de l'université de Hong Kong explique ce paradoxe par la structure particulière de la décentralisation en Chine. Tout d'abord, contrairement à ce que l'on pourrait attendre d'un pays nominalement communiste, l'économie chinoise est extrêmement décentralisée. Les échelons administratifs locaux ont énormément d'autonomie et contrôlent beaucoup de ressources - en 2005, ils avaient la main sur 74 % de toute la dépense publique chinoise. De plus, les réformes importantes sont le plus souvent testées au niveau local. C'est ainsi

que les premières zones franches furent expérimentées à l'initiative des autorités provinciales de Guangdong, que la privatisation des entreprises publiques fut d'abord tentée au niveau local pendant les années 1990 (parfois sous forme camouflée), et que les lois sur les faillites furent régionales avant de devenir nationales.

Cette décentralisation se fait sous l'égide d'un très nombreux personnel dont la carrière dépend de l'Etat. Par exemple, la promotion des gouverneurs provinciaux dépend certes de critères politiques, mais aussi de toute une batterie d'indicateurs de croissance des provinces dont ils ont la

Compte tenu des enjeux, la concurrence entre les gouverneurs des différentes régions est féroce. Mais est-ce un système efficace ? Selon le professeur Xu, la taille des régions chinoises (en moyenne plus de 45 millions d'habitants) et leur relative indépendance économique mutuelle créent des conditions favorables, notamment parce qu'il est effectivement possible de juger de la réussite des gouverneurs provinciaux. A contrario, nombre des réformes tentées en Union soviétique se heurtèrent en leur temps aux difficultés de coordination entre responsables locaux et nationaux.

Qu'on imagine en France une organisation qui donnerait aux préfets beaucoup plus de liberté de manœuvre et leur permettrait de devenir ministres et président...

charge. L'Etat et le Parti s'assurent que la considérable autonomie qu'ils accordent aux dirigeants locaux ne les laissera pas se créer des fiefs personnels. Cette condition remplie, un critère primordial pour leur promotion comme futurs dirigeants nationaux est la performance économique de la province dont ils sont responsables. Depuis vingt ans, tous les nouveaux membres élus au comité permanent du Bureau politique du Parti communiste ont exercé des responsabilités provinciales avant leur promotion, généralement dans plusieurs régions. Qu'on imagine en France une organisation qui donnerait aux préfets beaucoup plus de liberté de manœuvre et leur permettrait de devenir ministres et président...

Le succès de cette concurrence organisée repose aussi sur le fait que les performances de l'économie sont cruciales pour la stabilité politique chinoise, si bien que les organes centraux ne peuvent promouvoir que des dirigeants qui ont démontré leur compétence en la matière. Le système risque toutefois de rencontrer ses limites lorsque, l'enrichissement et l'ouverture internationale aidant, la population en viendra à revendiquer plus de démocratie et une politique économique qui n'aurait plus pour seul objectif la croissance.

Jacques Crémer et Bernard Salanié
sont chercheurs à la Toulouse School
of Economics.