



Pour un système de planification adapté aux besoins et basé sur les résultats

L'expérience et la démarche de la Chine au cours des dernières années

Je vous remercie, Monsieur Greenwood. Je suis très touché par vos paroles élogieuses

Mesdames et Messieurs, bonjour.

J'aimerais en premier lieu remercier Monsieur Jim Adams, Vice-président pour la Région Asie de l'Est et Pacifique de la Banque mondiale, qui m'a invité à prendre la parole à l'occasion de cette troisième Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Il s'agit là d'un domaine très important et c'est un grand honneur pour moi que d'aborder les questions de leadership et de politique aujourd'hui, en me fondant sur l'expérience récente de la Chine.

Je commencerai par décrire brièvement le contexte chinois. Je ferai ensuite le point des récents progrès accomplis par la Chine dans le cadre de son processus de planification stratégique basé sur les résultats et la contribution cruciale du leadership et de la détermination politique à ces progrès. Enfin, je m'efforcerai de récapituler certaines leçons tirées par la Chine de son expérience en espérant qu'elles profiteront à l'effort axé sur la MfDR que chacun d'entre nous déploie à présent ou déploiera à l'avenir.

I. Résultats obtenus par la Chine au plan du développement depuis la mise en œuvre de la politique de réforme et d'ouverture vers la fin des années 70.

La Chine a lancé sa politique de réforme et d'ouverture axée sur le marché en 1979. Depuis lors, le cadre de la politique et des institutions économiques dans son ensemble a commencé à se transformer pour passer d'un système dirigé et centralisé traditionnel à un système plus libéral et décentralisé, et le mécanisme du marché joue déjà un rôle fondamental en guidant l'allocation des ressources. Le développement social et économique de la Chine affiche de ce fait des résultats remarquables. Le PIB par habitant est passé de 378 RMB en 1978 à 15 900 RMB en 2006, ce qui représente un taux annuel du PIB de 9,67 % par an, soit l'un des taux les plus élevés enregistrés dans le monde entier pour la même période. Cette rapide croissance économique a sans aucun doute profité à la population chinoise dans son ensemble, et en particulier aux groupes pauvres. Au cours des 28 dernières années, bien que le seuil de pauvreté national ait été relevé de manière à suivre la croissance économique générale, le nombre total d'habitants vivant dans la pauvreté est tombé de 250 millions en 1978 à 12,6 millions en 2006. Sur cette période, le niveau de vie s'est amélioré sensiblement aussi bien pour la population urbaine que pour la population rurale comme peuvent en témoigner une large gamme d'indicateurs couvrant le revenu, la sécurité alimentaire, la consommation de biens d'équipement ménagers, le logement, les transports et les services publics comme l'enseignement public et les services sociaux. Ces avancées, inimaginables lorsque nous



étions jeunes, ont été permises par le développement. À mon avis toutefois, la transformation la plus importante tient au fait que, grâce à un processus systématique de réforme et d'intégration à la société mondiale, les Chinois ont acquis une maîtrise sans précédent de leur destinée et ont plus de chances de pouvoir partir à l'étranger pour apprendre des autres et aux autres dans le contexte mondial ; ce faisant, le cadre institutionnel chinois, l'économie chinoise et la culture chinoise ont aussi adopté et intégré des éléments utiles venus d'autres pays.

II. L'évolution du plan de développement social et économique durant le processus de réforme.

Depuis le début des années 50, le Gouvernement chinois a formulé 11 plans de développement quinquennaux et en a mis 10 en œuvre. Le 11^e plan quinquennal, qui a été approuvé par le Congrès national du peuple l'année dernière, est en cours d'exécution. Avant la réforme axée sur le marché, le système de planification chinois était centralisé. Dans le cadre de ce système de planification centrale dirigée, presque toutes les ressources sociales et économiques étaient affectées aux secteurs prioritaires et aux sociétés publiques désignées dans le plan gouvernemental. Par exemple, les prix étaient fixés, pour tous les produits, par les organismes de planification de l'État et subissaient de graves distorsions. Divers problèmes en ont résulté, tels qu'une allocation inefficace des ressources et une offre insuffisante de produits agricoles et de biens de consommation.

Depuis la réforme entreprise vers la fin des années 70, le système de planification dans son ensemble se décentralise progressivement, et des pouvoirs plus importants sont dévolus aux administrations locales et aux entreprises. Durant tout le processus, nous avons eu d'intenses discussions pour décider si le système de planification devait continuer de jouer un rôle dans la gestion économique. En fin de compte, nous sommes parvenus à un consensus selon lequel le système de planification pourrait demeurer un instrument important et utile de la gestion économique à condition que l'État respecte les mécanismes fondamentaux du marché dans le cadre des activités de planification.

Sur la base de ce consensus, il a été jugé que le plan de développement quinquennal devait être stratégique et fournir des directives en matière de développement et des orientations en matière de politique. Le plan stratégique devait permettre aux mécanismes du marché de jouer le rôle fondamental de déterminant de l'allocation des ressources et de fournir des incitations aux entités économiques. [Les pénuries généralisées observées pour presque tous les produits ont été, de ce fait, pratiquement éliminées en deux périodes quinquennales.]

III. Raisons pour lesquelles il est important que les autorités fassent participer le public au système de suivi et d'évaluation de la planification quinquennale dans le cadre du plan stratégique.

Depuis que l'ensemble du système de planification a cessé d'être régi par un



mécanisme central dirigé, il s'est avéré que l'adhésion du public au plan quinquennal est un facteur déterminant de l'efficacité de ce plan. À l'issue d'une période de 20 ans caractérisée par une politique de réforme et d'ouverture, la population chinoise est plus riche, mieux informée et plus mobile. Les simples citoyens savent de plus en plus qu'ils ont le droit de protéger leurs intérêts et ils demandent dans une plus large mesure à être associés aux débats sur la politique publique et à influencer la prise de décisions par les autorités. Les représentants du Congrès du peuple, à tous les niveaux, sont aussi de plus en plus indépendants et actifs. Ils sont de plus en plus nombreux à rejeter des rapports sur la politique publique et des résultats insatisfaisants. En d'autres termes, sous l'effet d'une prise de conscience politique, de simples citoyens et les représentants du Congrès commencent à demander des comptes au gouvernement pour ce qui est de la formulation des politiques et de l'évaluation des résultats de ces dernières.

Face à ces transformations, les dirigeants politiques et les responsables de la planification s'efforcent maintenant d'être plus à l'écoute lorsqu'ils formulent d'importantes politiques. Les dirigeants nationaux ont compris qu'il est impératif de faire une place à la participation, à la transparence et à la responsabilisation dans la conduite des affaires de l'État afin d'assurer la bonne exécution des politiques publiques. En mars 2004, par exemple, le Premier ministre, Monsieur Wen Jiabao, a insisté sur le fait est que le pays devait « accélérer l'élaboration et l'amélioration de systèmes permettant d'assurer une prise de décision collective sur les grandes questions, de solliciter l'opinion des experts, de tenir le public informé, d'organiser des auditions publiques et enfin de responsabiliser les responsables de l'action publique. »

Bien que les pouvoirs publics aient invité la population à participer de diverses manières à la formulation du plan quinquennal, la participation du public est restée de portée limitée et n'a été le fait que de quelques cadres et universitaires jusqu'au 10^e plan quinquennal et les procédures requises à cette fin n'ont pas été intégrées dans les systèmes institutionnels fondamentaux.

Dans le cadre du 10^e plan quinquennal, le Conseil d'État a promulgué un règlement disposant que la formulation de tous les plans de développement devait donner lieu à la consultation du public. Cette réglementation a été la première émise par le Conseil d'État en Chine exigeant de manière spécifique la participation du public. C'est pourquoi, lorsque nous avons formulé le 10^e plan quinquennal chinois, nous avons publiquement invité toute la population chinoise à soumettre des suggestions à mon département et à certains journaux déterminés. Dans les deux mois qui ont suivi cette annonce, nous avons reçu plus de 10 000 lettres de simples citoyens chinois, et notamment d'agriculteurs, d'ouvriers, d'étudiants, de soldats, de retraités et de membres de minorités vivant des régions très isolées. Nous avons lu toutes ces lettres, et répondu à toutes, et avons rendu hommage à certaines de leurs suggestions à l'issue de la formulation de notre plan quinquennal.



La participation du public à la formulation des politiques n'est toutefois pas une condition suffisante à l'amélioration de l'efficacité au niveau de l'exécution. Grâce aux leçons tirées de l'expérience d'autres pays, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il était nécessaire de mettre en place un système de suivi et d'évaluation de l'exécution du plan quinquennal pour accroître l'efficacité de ce dernier. Nous avons lancé l'examen à mi-parcours de l'exécution du 10^e plan quinquennal pour tenter de déterminer dans quelle mesure cette exécution s'est bien déroulée. Ce faisant nous poursuivons un double objectif. Premièrement, en procédant à une évaluation à mi-parcours, il est possible de déterminer si le plan quinquennal est bien adapté à un environnement en mutation ; et deuxièmement, il est possible de juger des résultats obtenus au plan de l'exécution en se reportant au calendrier de réalisation des objectifs de développement.

La Commission nationale pour le développement et la réforme (CNRD) étant l'organe chargé de la formulation du plan quinquennal, elle ne constitue pas une entité indépendante en ce qui concerne l'évaluation à mi-parcours. Pour remédier à cette difficulté, nous avons envoyé un questionnaire à plus de 150 cadres réputés de différents secteurs. Leurs réponses ont été analysées et l'analyse a été jointe au rapport d'évaluation à mi-parcours. Il est ressorti de cette évaluation du 10^e plan quinquennal que, si l'on considère l'ensemble des indicateurs de développement intégrés dans le plan, les indicateurs économiques comme le taux de croissance du PIB et le taux de croissance des échanges affichent de bons résultats, mais que les indicateurs concernant la protection sociale et la protection de l'environnement, comme l'enseignement de base et la réduction de la demande chimique en oxygène et des émissions de SO₂, montrent que les objectifs n'ont pas été atteints dans les délais impartis. Les indicateurs portant sur des questions structurelles telles que l'arbitrage entre développement rural et développement urbain, et la situation comparative des régions côtières et intérieures font état d'une dégradation de la situation. Le rapport d'évaluation à mi-parcours critique la poursuite de comportements de développement inadéquats essentiellement au niveau des administrations locales mais aussi de certains organismes publics centraux ; il examine ces problèmes en détail et en analyse les principales raisons. Le rapport suggère donc principalement que le gouvernement déploie tous les efforts possibles pour abandonner une structure de développement axée sur la croissance économique comme c'est actuellement le cas pour privilégier une structure de développement privilégiant la dimension humaine et un développement plus équilibré.

Après avoir hésité pendant plusieurs mois, le CNRD a fini par se soumettre ce rapport au Conseil d'État et aux dirigeants politiques. C'est la première fois que le Conseil d'État a pris un tel rapport au sérieux et il l'a transmis officiellement à toutes les administrations provinciales et à d'autres entités publiques opérant au niveau central. Cela signifie que l'évaluation à mi-parcours demandée par le CNRD a bénéficié d'un appui total des pouvoirs politiques chinois.

IV. Pourquoi et de quelle manière le leadership et le gouvernement se sont-ils décidés à entreprendre des activités de suivi et évaluation basées sur les résultats ?



Différents facteurs ont incité le gouvernement et le leadership à promouvoir une gestion du suivi et de l'évaluation basée sur les résultats. En premier lieu, grâce à l'évaluation à mi-parcours du 10^e plan quinquennal, le leadership a reconnu que la structure déséquilibrée du développement engendrait de graves problèmes sociaux et environnementaux qui pourraient déboucher sur des conflits sociaux encore plus graves. Deuxièmement, la dotation en ressources et les questions environnementales menacent de faire obstacle à la poursuite du développement et, à moins que des améliorations sensibles ne soient obtenues dans le domaine du développement durable, la population chinoise et, plus précisément, les générations futures subiront le coût des activités de développement actuelles. Troisièmement, la population est plus sensible aux éléments qui déterminent la qualité de vie; il s'agit non pas seulement du revenu monétaire et d'une grande maison mais aussi de la salubrité de l'eau, de la pureté de l'air et de la beauté du milieu naturel. Quatrièmement, les représentants du Congrès du Parti et du Congrès national du peuple ont remis en cause dans une plus large mesure la conduite des affaires publiques par l'équipe gouvernementale, que ce soit en ce qui concerne les résultats insatisfaisants de leur politique ou l'application du plan quinquennal. Les pouvoirs publics et le leadership ont donc été amenés à décider que la Chine devait poursuivre une démarche de développement scientifique et forger l'harmonie sociale dans un contexte de responsabilisation et d'efficacité dans la conduite de politiques publiques judicieuses. La structure de développement scientifique se traduit par un développement durable plus équilibré qui privilégie la dimension humaine.

Mais de quelle manière le leadership peut-il encourager toutes les entités du marché et tous les échelons des administrations publiques à poursuivre cette démarche équilibrée ? En 2005, le Premier Ministre, M. Wen, a promis : « d'accroître la transparence de l'action gouvernementale et de renforcer la confiance du peuple dans le gouvernement... » et aussi « de mettre en place un système scientifique d'évaluation de la performance du gouvernement ainsi qu'un système d'évaluation détaillée du développement économique et social ». Pour répondre aux exigences du leadership et concevoir un système de suivi et d'évaluation efficace, il s'est avéré nécessaire, aux fins de l'exécution, de mettre en place un système d'indicateurs détaillés pour assurer le suivi et l'évaluation du développement compte tenu des cinq équilibres requis et de l'objectif d'harmonie sociale.

Par ailleurs, étant donné le rôle important que joue le marché en Chine, il importe de regrouper ces indicateurs en deux catégories : la première doit guider les activités de marché tandis que l'autre couvre des domaines d'action obligatoires, dont la responsabilité incombe totalement à l'État qui doit prendre toutes les mesures politiques et juridiques possibles pour procéder à l'allocation des ressources publiques.

Durant ce processus, les décideurs chinois se sont informés des pratiques et des expériences internationales. Durant la formulation du 11^e plan quinquennal chinois, nous avons collaboré avec la Banque mondiale et tenu des consultations non seulement sur le cadre intégré du plan quinquennal mais aussi sur les méthodes de suivi et évaluation et l'expérience d'autres pays en ce domaine. Nous avons travaillé avec le PNUD qui a



formulé des suggestions sur l'action à mener dans le domaine du développement social, et nous avons collaboré avec la Banque asiatique de développement à des questions d'ordre institutionnel axées sur l'amélioration du système de planification.

Afin de promouvoir la démocratie dans le cadre de la planification quinquennale, nous avons lancé un appel à la concurrence pour attribuer des contrats d'étude portant sur plus de 200 sujets de recherche — et les financements connexes — à des instituts de recherche et à des particuliers. Nous avons fait appel à la participation aussi bien d'organisations professionnelles que de tous les citoyens du pays. Nous avons examiné notre projet de plan avec d'autres entités démocratiques et organisations sociales. Monsieur Wen Jiabao lui-même a organisé plusieurs débats sur le projet de 11^e plan quinquennal, auxquels ont participé une large gamme d'intervenants dans des domaines très différents et notamment un agriculteur d'une province éloignée.

Nous avons conçu un système d'indicateurs de développement pour répondre aux besoins de suivi et d'évaluation, compte dûment tenu des conditions relatives aux cinq équilibres et à l'harmonie sociale.

Ce système de suivi et d'évaluation a eu un impact très positif en permettant de guider l'activité économique de manière plus équilibrée. Dans le cadre du 11^e plan quinquennal, il est obligatoire d'établir des indicateurs de réduction de la demande chimique en oxygène et de réduction des émissions de SO₂, ce qui a donné lieu à la définition de cibles annuelles pour toute la période couverte par le plan. Les grosses sociétés industrielles d'État sont tenues de signer un contrat avec l'État concernant la réduction de la pollution et de la consommation d'énergie pour chaque article de leurs lignes de production. Des plafonds de demande chimique en oxygène et d'émissions de SO₂ ont été imposés à toutes les administrations provinciales. Grâce à toutes ces mesures, le système d'exécution du plan quinquennal se transforme en un mécanisme axé sur les résultats. Les responsables des administrations locales s'emploient plus résolument que jamais auparavant à assurer un équilibre entre la croissance économique, la protection de l'environnement, la fourniture de services publics et le développement social. Le 11^e plan quinquennal commence déjà à porter ses fruits.

L'adoption par l'administration centrale d'indicateurs de produit/réalisation assortis de valeurs cibles et de mesures d'exécution a contribué à accroître la responsabilisation et à améliorer la transparence des travaux de l'État. Les informations générées par les activités de suivi sur la consommation d'énergie par unité de PIB, la demande chimique d'oxygène et les émissions de SO₂ au cours des six premiers mois du 11^e plan ont déjà été rendues publiques : aucun de ces niveaux n'a diminué de la manière prévue dans le plan ; de fait ils ont même augmenté par suite de la croissance économique. Une telle transparence au niveau de l'exécution du plan est sans précédent en Chine. La publication de ces résultats a nourri le débat entre les responsables de l'action publique, les spécialistes et les médias sur les causes des échecs initiaux et sur les mesures qu'il importe de prendre pour progresser. Les administrations provinciales, guidées par les indications et les incitations



de l'administration centrale, ont également entrepris de prendre des mesures concrètes et précises pour assurer l'exécution du plan. Certains changements positifs ont été notés durant le deuxième semestre de 2006 par suite des pressions exercées par le public et les médias. Toutefois, aucun objectif n'a été atteint sur l'ensemble de l'année, bien que la consommation d'énergie par unité de PIB ait commencé à diminuer.

V. Leçons tirées de l'expérience chinoise

En premier lieu, il importe que le leadership politique et le gouvernement cherchent conjointement à atteindre leur objectif commun qui est de promouvoir un développement privilégiant la dimension humaine.

Deuxièmement, le gouvernement doit avoir un plan de développement stratégique décrivant clairement la voie que doit suivre le pays, les priorités de développement et leur calendrier, le renforcement des institutions aux fins du développement et des allocations budgétaires correspondant au plan de développement stratégique.

Troisièmement, la participation du public est nécessaire pour aboutir à une communauté de pensée sur toutes les questions abordées dans le cadre du plan quinquennal et conserver l'appui politique à ce plan de manière à établir les bases de l'adhésion de la population à toutes les mesures de politique et de réforme qui pourront être prises durant l'exécution du plan.

Quatrièmement, il est nécessaire d'avoir un système de suivi et d'évaluation adapté pour pouvoir améliorer l'efficacité de l'exécution du plan quinquennal, ainsi que des indicateurs qui peuvent être quantifiés et clairement définis sur les responsabilités du gouvernement et du marché.

Cinquièmement, il est important de se fonder sur l'expérience internationale dans un pays qui n'a jamais auparavant utilisé de système de suivi et d'évaluation basé sur les résultats, et l'assistance technique de spécialistes internationaux sera précieuse. Il importera toutefois d'adapter les leçons de l'expérience internationale en fonction des conditions et des conventions particulières à la Chine.

La Chine connaît une croissance rapide, mais elle demeure un pays en développement. À ce titre, elle continue de rechercher une démarche plus efficace de la planification stratégique et de l'exécution. Dans le contexte de notre processus de développement, l'expérience internationale, les propositions des institutions internationales et des experts étrangers ont largement contribué à renforcer notre capacité de planification stratégique et de formulation des politiques. Nous apprécions la générosité et l'aide de tous les intervenants. Nous nous heurtons actuellement à beaucoup de problèmes, dont certains sont communs à tous les pays du monde, tandis que d'autres sont propres à la Chine. Nous avons encore beaucoup de chemin à faire avant de pouvoir résoudre ces questions. Un système de suivi et d'évaluation basé sur les résultats peut contribuer à améliorer



l'efficacité de l'administration publique ; nous n'en sommes toutefois encore qu'à un stade initial des efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs.

En tant que membre de la société mondiale, nous sommes heureux de partager avec vous notre expérience et nous n'épargnerons aucun effort pour collaborer à la promotion d'un développement privilégiant la dimension humaine.

J'espère sincèrement que mon exposé d'aujourd'hui revêtira une utilité quelconque pour les efforts axés sur l'obtention de résultats dans votre pays. Je tiens à remercier l'organisateur de la conférence de m'avoir donné cette opportunité de m'adresser à vous et j'attends avec intérêt de poursuivre nos échanges de vues à l'avenir.

Je vous remercie.