

MICHEL DELAPIERRE  
CHRISTIAN MILELLI<sup>1</sup>

# L'INVESTISSEMENT DIRECT JAPONAIS EN CHINE, « UN MÊME LIT POUR DEUX RÊVES »

**RÉSUMÉ.** Depuis 1993, l'investissement direct japonais en Chine a connu un fort accroissement, se situant en 1995 au troisième rang des pays investisseurs, sans qu'il y ait eu de véritable engagement de la part des autorités japonaises, hormis une vigilance accrue de certains organismes publics vis-à-vis du risque économique chinois. Cet investissement se caractérise d'abord par une place croissante accordée aux activités manufacturières, au premier rang desquelles les industries intensives en main-d'œuvre comme le textile, l'habillement, la mécanique et l'électromécanique. Il est ensuite marqué par une polarisation géographique essentiellement autour de Dalian, lieu d'implantation relativement ancien, et Shanghai, nouveau pôle d'attraction qui induit un élargissement des activités. Enfin, cet essor est étroitement lié aux échanges internationaux et au redéploiement des flux d'origine ou sous contrôle japonais sur une base régionale.

La logique privée qui sous-tend l'investissement nippon rencontre néanmoins en Chine une rationalité politique forte qui est de nature différente de celle qui prévaut dans les autres pays asiatiques. D'autant que le processus actuel de réforme du système chinois est traversé par deux axes relativement contradictoires. D'une part, le pouvoir central, prenant appui sur un régime politique unitaire sous l'égide du Parti, demeure une source importante d'impulsions qui conserve la capacité d'imposer ses choix aux différents territoires. D'autre part, la confrontation entre la définition des politiques industrielles par les collectivités locales sur la base d'une logique territoriale et la logique capitaliste globale des investisseurs étrangers, est source de nouvelles tensions. D'où des contraintes, tant au niveau de l'accès au marché national, du partage de la valeur ajoutée, de la gestion de la main-d'œuvre locale, des sources de financement, que de

1. Michel Delapierre est chargé de recherche au CNRS, attaché au Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Entreprise Multinationale/Forum, université de Paris X-Nanterre (E-mail : michel.delapierre@u-paris10.fr) ; Christian Milelli est ingénieur de recherche CNRS, attaché au Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Entreprise Multinationale / Forum, université de Paris X-Nanterre (E-mail : christian.milelli@u-paris10.fr).

l'instabilité du cadre réglementaire qui pèse sur les opérations japonaises réalisées en Chine par les investisseurs japonais. Ceux-ci ont par conséquent adapté leur stratégie à un tel environnement, en combinant le recours à une multitude d'associations professionnelles privées, à

l'activisme des *sôgô shôsha* et au soutien des banquiers japonais.

En définitive, le mode de transition vers l'économie de marché retenu par la Chine est plutôt familier aux entreprises japonaises et de nature à leur assurer dans l'avenir un avantage sur leurs concurrents étrangers.

L'investissement direct japonais en Chine connaît depuis 1992-1993 un essor qui lui a permis de se hisser à la troisième place comme source d'investissement étranger. Cette dynamique combine le renforcement des polarisations existantes et l'amorce d'un redéploiement vers d'autres lieux d'implantation à l'intérieur du pays et vers de nouveaux secteurs d'activités. Ce mouvement ne bénéficie pas d'un soutien déterminé de la part des pouvoirs publics japonais. Il répond principalement à une rationalité d'ordre privé, développée dans le cadre des stratégies globales des entreprises japonaises.

Néanmoins, le développement de ces implantations bute sur une logique d'intervention économique des pouvoirs publics chinois qui n'est pas de même nature que celle qui est observée dans les autres pays asiatiques. La politique de décentralisation chinoise s'est traduite depuis le début des années quatre-vingt par un transfert des responsabilités économiques vers les collectivités locales, notamment sur le plan du contrôle des entreprises industrielles, mais sans contrepartie politique. Les autorités locales ont donc fortement tendance à atteindre leurs objectifs locaux, notamment en termes sociaux, à travers des décisions touchant à l'économie et aux entreprises. Ceci se traduit par la multiplication des contraintes micro-économiques et institutionnelles qui s'imposent aussi, en bonne partie, aux firmes étrangères implantées localement. La question qui est abordée ici est celle de la manière dont ces contraintes affectent les entreprises japonaises qui investissent en Chine et les réponses que ces dernières ont apportées afin de réduire les risques qui en découlent.

## Cadre et caractéristiques de l'investissement direct japonais en Chine

### Le Japon, troisième investisseur étranger

Jusqu'en 1972, date de la reprise des relations diplomatiques entre la Chine et le Japon, les activités japonaises en Chine étaient en sommeil. Il fallut attendre le 16 février 1978 pour que soit signée entre les deux pays une convention de coopération économique qui a été reconduite jusqu'en 1990<sup>2</sup>. Elle a permis un premier développement des échanges commerciaux bilatéraux dans un cadre stable, mais a laissé dans l'ombre l'investissement direct japonais en

2. *China-Japan Long Term Agreement* constituée d'un préambule et de 12 articles.

Chine : malgré l'ouverture extérieure, amorcée en 1979 par la mise en chantier des « quatre modernisations », ce n'est qu'en 1988 qu'a été mis en place un cadre bilatéral propre aux investissements, principalement à l'initiative du Japon. Au cours des années quatre-vingt-dix, un certain nombre de structures privées d'information et d'entraide pour les affaires en Chine se sont développées dans le milieu des petites et moyennes entreprises exportatrices – surtout dans l'Ouest du Japon, adossées à des subventions publiques et à des prêts publics ou semi-publics en yens inscrits dans le cadre de la coopération financière bilatérale<sup>3</sup>.

L'essor de l'investissement direct japonais en Chine depuis 1992-93 découle de décisions stratégiques de caractère privé et s'inscrit dans une vague plus large d'investissements étrangers (TABLEAU 1). Ceci correspond à deux facteurs : d'une part, la « normalisation » progressive des relations économiques des principaux pays occidentaux avec la Chine, après la répression de la place de Tiananmen ; et de l'autre, la volonté des plus hautes autorités chinoises de donner un rôle central aux investissements étrangers dans la modernisation du pays.

TABLEAU 1

|                | Montant des investissements étrangers réalisés en Chine<br>selon les principaux pays d'origine, 1991-1995 |      |       |       |       |
|----------------|---|------|-------|-------|-------|
|                | En millions de dollars US   |      |       |       |       |
|                | 1991  | 1992 | 1993  | 1994  | 1995  |
| Hongkong/Macao | 2486  | 7709 | 18033 | 20332 | 20500 |
| Taïwan         | 470   | 1050 | 3139  | 3391  | 3160  |
| Japon          | 532   | 710  | 1361  | 2086  | 3109  |
| Etats-Unis     | 323   | 511  | 2068  | 2491  | 3083  |
| Singapour      | 58  | 122  | 492   | 1180  | 1851  |
| Corée du Sud   | -   | 120  | 382   | 726   | 1043  |

Source : *China Statistical Yearbook*, plusieurs années.

En 1995, le Japon devient le troisième pays investisseur en termes de montants cumulés derrière Hongkong / Macao et Taïwan (TABLEAU 2). Hongkong est

TABLEAU 2

|                 | Montants cumulés des investissements étrangers en Chine<br>selon les principaux pays d'origine, 1984-1995 |                       |
|-----------------|---|-----------------------|
|                 | En milliards de dollars US  | En pourcentage du PIB |
| Hongkong/Macao  | 80  | 67                    |
| Taïwan          | 10,8  | 8,2                   |
| Japon           | 10,2  | 7,8                   |
| Etats-Unis      | 8,8   | 6,7                   |
| Singapour       | 4   | 3,1                   |
| Grande-Bretagne | 2,2   | 1,7                   |

Source : China's Ministry of Foreign Trade (MOFTEC)

3. Pour la période 1984-1995, le Japon vient en tête des pays prêteurs avec 25 milliards de dollars US, devant Hongkong (6,7) et la France (5) (d'après les statistiques officielles chinoises).

un cas à part en raison de l'importance des flux de provenances diverses, souvent issus de la diaspora chinoise en Asie et utilisant le territoire comme relais dans leurs stratégies d'investissement en Chine continentale. La place occupée par Singapour est à souligner, surtout pour le montant rapporté au PIB. La progression récente de la Corée du Sud, après la reprise des relations diplomatiques en 1992, est aussi remarquable : en 1994 elle occupait le 7<sup>e</sup> rang pour le montant des contrats signés, qui se concentraient dans l'industrie du vêtement et qui se localisaient principalement dans le nord de la Chine, à proximité de la frontière coréenne.

Les prévisions à moyen terme soulignent la persistance de l'attractivité de la Chine pour les entreprises japonaises (Enquête 1995 de l'Eximbank ; Jetro 1995), malgré l'abrogation, le 1er avril 1996, du privilège fiscal pour l'importation de biens d'équipement, lors de la construction d'usines, les nombreux problèmes de gestion quotidienne rencontrés en Chine ou encore les risques macro-économiques ou politiques non négligeables.

### Polarisation géographique de l'investissement direct japonais

De manière générale, l'essor de l'investissement japonais en Chine s'est appuyé sur deux régions présentant un certain nombre d'attraits (TABLEAU 3). Pour les opérations industrielles d'une certaine ampleur, les firmes japonaises ont choisi le port de Dalian, dans la province du Liaoning en raison de relations historiques remontant à l'occupation japonaise de la Mandchourie entre 1931 et 1945. Avec une orientation marquée vers les activités de production (80 % du total), l'investissement japonais est en 1995 le premier investisseur local.

TABLEAU 3

Principales localisations de l'investissement japonais en Chine à la fin de l'année 1992

|          | Montant (en millions de \$ US) | Nombre |
|----------|--------------------------------|--------|
| Dalian   | 1188                           | 394    |
| Shanghai | 810                            | 339    |
| Shenzhen | 555                            | 183    |
| Tianjin  | 367                            | 262    |

Source : Jetro, *China Newsletter*, n° 125, nov.-déc. 1996.

Suivant en revanche les autres investisseurs étrangers, les Japonais ont été également attirés par les mesures incitatives prises dans les années quatre-vingt par les autorités chinoises pour favoriser l'investissement étranger dans les Zones Economiques Spéciales, comme Shenzhen, ainsi que dans les villes côtières, notamment Shanghai. Compte tenu du potentiel de l'agglomération, les investissements sont ici plus diversifiés : production, immobilier d'affaires, commerce, banques. D'un montant de 8 millions de dollars US en 1986, l'investissement japonais à Shanghai a atteint 1,3 milliard en 1995, ce qui le situe à la deuxième place derrière les investissements originaires de Hongkong.

## Répartition sectorielle de l'investissement direct japonais

Au delà des opérations récentes dans le domaine de la distribution ou de la banque, l'investissement japonais en Chine se caractérise par une place croissante accordée aux activités manufacturières : de 53 % en 1991 à 72 % en 1994 <sup>4</sup>. Les industries intensives en main-d'œuvre constituent la part prépondérante en raison notamment de la perte de compétitivité de ces industries sur le territoire nippon : le secteur du textile et de l'habillement occupe une place importante, à côté des secteurs de la pâte à papier, de l'agriculture et les industries alimentaires. Toutefois, plus récemment, ces flux se sont orientés de manière croissante vers les filières mécanique et électromécanique.

Le secteur de l'électronique grand public est ici le plus représentatif. Il regroupe tous les grands groupes de l'industrie japonaise : Hitachi, présent en Chine depuis 1981, Sanyo arrivé en 1985, Matsushita en 1987, et Toshiba en 1995. Matsushita Electric est devenu par exemple, en 1996, le premier investisseur japonais en Chine : fort de liens personnels anciens entre les dirigeants de la firme et les responsables politiques chinois, ce groupe participait en 1996 à 34 entreprises mixtes pour une production totale de l'ordre de 500 millions de dollars US <sup>5</sup>. Par contre, l'industrie automobile japonaise a fait jusqu'ici preuve d'une grande prudence à l'égard des investissements en Chine, les firmes européennes et nord-américaines étant beaucoup plus présentes. Seul Isuzu, depuis le milieu des années quatre-vingt, a constitué une niche dans le domaine des véhicules utilitaires. Le même cas de figure s'observe dans le cas des télécommunications et de la téléphonie mobile, où NEC est loin derrière les firmes occidentales, comme Alcatel ou Siemens. De manière générale, la taille des unités demeure assez faible malgré une inflexion récente vers des opérations de plus grande ampleur. Sur le plan juridique, compte tenu de l'environnement local, les firmes japonaises ont opté de préférence pour des sociétés mixtes <sup>6</sup>, à l'exception des groupes de l'électronique grand public, dont la production est totalement exportée, soit vers le Japon, soit vers d'autres pays asiatiques.

## Une imbrication croissante entre investissements directs, commerce extérieur et stratégie régionale

Le commerce sino-japonais <sup>7</sup>, a connu une évolution très rapide au cours de la période récente. Ainsi, en termes de volume, une croissance cumulée de 153,5 % entre 1991 et 1995 <sup>8</sup>, s'est accompagnée de la formation d'un excédent commercial en faveur de la Chine, de l'ordre de 14 milliards de dollars US en 1995 (données japonaises). La Chine est ainsi devenue le deuxième partenaire

4. Source : ministère des Finances.

5. *The Nikkei Weekly*, March 4, 1996, p. 22 & February 10, 1997, p. 20.

6. En 1995, 70 % des investissements japonais dans le domaine manufacturier étaient réalisés en Chine dans le cadre de sociétés mixtes alors qu'ils se situaient autour de 60 % dans les pays de l'ANSEA et 40 % pour les NEI (*Enquête 1995*, Eximbank).

7. Exportations + Importations (source : ministère des Finances).

8. Toutefois, une partie de cette dynamique est à mettre sur le compte d'un changement statistique du côté chinois : à partir de 1993, une partie de commerce chinois transitant par Hongkong a été réaffecté aux partenaires d'origine et de destination.

commercial du Japon. Par ailleurs, l'investissement direct japonais en Chine a pesé fortement sur la structure des échanges entre les deux pays depuis les années soixante-dix, époque pendant laquelle le Japon a importé principalement de Chine des produits bruts et exporté des machines et de l'acier. En 1995, 75 % des importations japonaises en provenance de la Chine étaient constituées de produits manufacturés<sup>9</sup>, dont 40 % de produits textiles, en grande partie exportés par des filiales d'entreprises japonaises. Près de 60 % de l'ensemble des vêtements importés de Chine provenaient aussi, cette année là, de filiales nippones en Chine. Ce phénomène répond notamment à des incitations de la part des autorités japonaises qui ont modifié en avril 1994 le système des exemptions de droits de douanes pour la réimportation de biens transformés, afin d'accroître le travail à façon pour les vêtements. En outre, 20 % des importations japonaises en provenance de la Chine sont constituées de machines et d'équipements durables, comme les téléviseurs, les magnétoscopes et les ordinateurs de bureau, dont la majeure partie provient des filiales japonaises.

En sens inverse, les machines et équipements représentaient plus de 50 % des exportations japonaises vers la Chine, dont une partie notable était destinée aux filiales japonaises en cours d'installation ou d'extension. Enfin, le développement des échanges de composants électroniques, tant de manière bilatérale, qu'entre la Chine et les autres pays asiatiques, NEI et surtout ANSEA, met en évidence une intégration régionale croissante de la Chine, qui s'inscrit pour partie dans la stratégie régionale des réseaux d'entreprises japonaises (Ernst, 1994). Ainsi, l'essor de l'investissement japonais en Chine s'est fait partiellement au détriment d'autres espaces asiatiques, qui jusque là étaient les principales zones de destination : les statistiques du ministère des Finances et la dernière enquête de l'Eximbank<sup>10</sup> mettent clairement en évidence la Chine comme première destination des investissements japonais au départ du Japon, avec 25 % des nouveaux investissements, sur un total de 70 % destiné à l'ensemble de la région asiatique (chiffres 1995).

Ce choix s'est accompagné d'une évolution parallèle dans l'orientation des investissements vers les NEI et à un moindre degré vers les pays de l'ANSEA (TABLEAU 4). Hongkong, Singapour et Taïwan ont vu leur attractivité se réduire pour les activités manufacturières et sont devenus de manière croissante un pôle d'activités tertiaires. Toutefois, il convient, ici, de prendre aussi en compte la part grandissante du réinvestissement sur place des profits dégagés par les filiales d'entreprises aux taux de profit élevés : selon les dernières enquêtes du MITI<sup>11</sup>, la part des réinvestissements dans le total de l'investissement a atteint 60 % pour l'ensemble de l'Asie. Pour la seule année fiscale 1993, les filiales manufacturières japonaises ont réinvesti localement 5,45 milliards de dollars US dans les différents pays asiatiques, soit des flux qui ne sont pas comptabilisés dans la balance des paiements officielle du Japon.

9. Selon la dernière enquête du MITI auprès des filiales japonaises en Asie pour l'année fiscale 1994, 40 % de la production des filiales nippones en Chine sont destinés au marché japonais.

10. Sur la base de questionnaires envoyés à 718 firmes manufacturières détenant au moins 3 filiales à l'étranger, dont au moins une de production. 422 firmes, soit près de 60 %, ont répondu. L'enquête est donc large mais ne saurait toutefois prétendre à une parfaite représentativité.

11. MITI, *24th Survey of Overseas Activities of Japanese Companies*, June 1995.

TABLEAU 4

## Evolution des flux d'investissements japonais en Asie\*, années fiscales 1993-1995

|             | En milliards de yens |               |               |
|-------------|----------------------|---------------|---------------|
|             | 1993                 | 1994          | 1995          |
| NEI         | 281,4 (36,7%)        | 299,2 (29,7%) | 312,1 (26,2%) |
| ANSEA       | 276 (36%)            | 402,7 (40%)   | 400,6 (33,6%) |
| Chine       | 195,4 (25,5%)        | 268,3 (26,6%) | 431,9 (36,2%) |
| Total Asie  | 767,2 (100%)         | 1008,4 (100%) | 1192,1 (100%) |
| Total monde | 4151,4               | 4280,8        | 4956,8        |

\* La part des NEI, des pays de l'ANSEA et de la Chine est exprimée en fonction du total Asie.

Source : Ministère des Finances, Tokyo (notifications)

Le TABLEAU 5, issu d'une enquête réalisée par l'Eximbank japonaise, permet de préciser les motifs qui conduisent les entreprises japonaises à s'implanter en Chine, comparativement aux autres destinations asiatiques. Globalement, apparaissent deux motifs principaux, plus complémentaires qu'opposés. D'abord, les bas coûts du travail jouent un rôle décisif quand une partie importante de la production est réexportée ; le contraste entre le cas chinois et celui des pays de l'ANSEA est assez net ici : ces derniers apparaissent en revanche comme des bases de production spécialisées pour le marché mondial, par le biais d'exportations vers des pays tiers et de fournitures de pièces détachées à des assembleurs dans le cadre d'une division régionale du travail dans laquelle le coût du travail semble peser moins fortement. Le second motif principal d'investissement en Chine est l'accès au marché local et s'inscrit clairement dans une approche prospective : c'est le marché futur qui attire, alors que les pays de l'ANSEA et les NEI sont choisis beaucoup plus pour leurs marchés présents, déjà fortement pénétrés.

TABLEAU 5

## Part des déterminants de l'investissement direct en Asie pour les entreprises japonaises

|   | En %  |       |      |            |
|---|-------|-------|------|------------|
|   | Chine | ANSEA | NEI  | Autre Asie |
| Accès à de la main-d'œuvre bon marché                           | 59    | 40    | 11,5 | 37         |
| Développement d'un nouveau marché                               | 54    | 31,5  | 23,5 | 55,5       |
| Maintien et expansion du marché local                           | 48    | 64,5  | 70   | 48         |
| Exportation vers le Japon                                       | 36,5  | 36    | 22,5 | 16         |
| Exportation vers les pays tiers                                 | 32    | 42,5  | 32   | 18,5       |
| Diversification des bases de production à l'étranger            | 31    | 31    | 22   | 16         |
| Fourniture de composants à des assembleurs (y compris au Japon) | 21,5  | 32,5  | 23,5 | 17         |
| Eviter le risque de change                                      | 13,5  | 22    | 20,5 | 7,5        |

Source : Questionnaire *Foreign Direct Investment in Fiscal 1995*, Eximbank of Japan, Tokyo.

## Les pièges du régime chinois et les réponses des investisseurs japonais

Pour les firmes japonaises, la Chine ne présente pas tant un niveau de risque économique élevé, que des risques politiques et institutionnels. Ils proviennent en particulier des difficultés rencontrées dans les relations avec les pouvoirs publics, tant nationaux que régionaux. En outre, les investisseurs japonais implantés en Chine sont confrontés à un certain nombre de problèmes quotidiens comme l'atteste la lecture du TABLEAU 6. La médiocrité des infrastructures locales est la première préoccupation, point sur lequel la Chine n'est pas mieux jugée que l'Inde, par exemple. Les contraintes et les incertitudes du cadre légal, fiscal et réglementaire viennent en deuxième position.

### L'accès au marché

De manière générale, les firmes japonaises insistent particulièrement sur les difficultés qu'elles rencontrent pour accéder au marché local, étroitement contrôlé par les pouvoirs publics chinois. Les prix sont souvent fixés administrativement, pour des périodes longues ; les étrangers doivent aussi passer par des sociétés ou des partenaires chinois pour commercialiser leurs produits. Ceci reflète la difficulté plus générale des autorités chinoises à arbitrer entre d'une part l'installation d'unités de production tournées vers l'exportation et d'autre part, le choix officiel pour une stratégie de développement industriel dans lequel les investissements permettent de substituer des productions locales aux importations. Dans ce second cas, le maintien d'un contrôle public sur les réseaux de distribution nationaux ou régionaux devient un obstacle sérieux au succès de ces opérations, ce qui représente une contrainte supplémentaire par rapport aux opérations de délocalisation qui travaillent pour l'exportation.

### Le marché du travail et le partage de la valeur ajoutée

Ce problème de conflit d'intérêt est renforcé par la structure juridique des sociétés créées : la majorité des implantations japonaises en Chine reste composée d'entreprises mixtes montées avec des partenaires locaux qui, le plus souvent, sont des collectivités locales. Des conflits récurrents naissent ainsi de l'association entre une firme capitaliste, qui recherche la rentabilité des capitaux investis, et la collectivité locale qui a des objectifs d'ordre social ou fiscal. Ainsi, une participation au développement des infrastructures locales, en particulier dans le domaine du transport, est souvent une demande importante adressée à l'investisseur étranger potentiel. Toutefois, c'est sur la question de la mobilisation de la force de travail que les conflits sont les plus nets.

Il apparaît ainsi que les autorités locales partenaires des groupes étrangers fixent, de manière arbitraire, le niveau de l'emploi que doivent atteindre les établis-



sements à capitaux étranger. Les unités étrangères sont alors dans l'impossibilité de procéder elles-mêmes à la sélection du personnel, en fonction des qualifications requises, et elles ne contrôlent pas, en outre, les flux d'embauche et de débauche : ceci peut contribuer à rendre difficile la motivation des employés, tout en chargeant l'entreprise d'une fonction de formation de main-d'œuvre locale. De même, les collectivités locales peuvent aussi chercher à privilégier les activités à forte valeur ajoutée, plutôt que celles intensives en main-d'œuvre faiblement qualifiée, qui sont en général celles qui font l'objet de la plupart des opérations de délocalisation de la production vers la Chine. De nouveau, ici, le motif de maximisation du revenu fiscal intervient fortement : les entreprises cherchent ainsi à maximiser à la fois le rendement des taxes assises sur l'emploi et à garantir du travail à la population locale. Comme le montre le TABLEAU 6, ces difficultés sont accrues par la faible qualification de la main-d'œuvre locale et par le manque de personnel local d'encadrement : ces éléments figurent en bonne place parmi les difficultés rencontrées par les firmes japonaises en Chine, tout en comme en Thaïlande ou en Inde.

Ces contraintes sur la gestion du volume de l'emploi ne sont pas réduites par une plus grande flexibilité sur le plan des rémunérations : les salaires sont en principe négociés avec le syndicat, émanation du parti et donc lié au pouvoir local, qui dispose statutairement de représentants à la direction de l'entreprise. L'évolution des salaires peut ainsi échapper au contrôle des investisseurs, et donc à la contrainte de profit et de compétitivité. Enfin, les versements de salaires ne sont pas la seule prestation incluse dans le contrat de travail : les entreprises chinoises comme les étrangères doivent aussi prendre en charge le logement des employés et un certain niveau de protection sociale. Ces variables peuvent devenir un élément de concurrence entre collectivités locales, face à une offre limitée d'investisseurs ; toutefois, le caractère instable, souvent opaque de ces prélèvements, et leur impact potentiel sur les coûts de production sont un obstacle au développement des entreprises les plus intensives en main-d'œuvre.

TABLEAU 6

| Les types de difficultés rencontrées par les investisseurs japonais en Asie |  |           |          |      |
|---|--|-----------|----------|------|
|   | En % du nombre de firmes ayant répondu à la question |           |          |      |
|   | Chine  | Thaïlande | Malaisie | Inde |
| Infrastructure locale   | 64   | 27        | 11       | 84   |
| Système légal local   | 53   | 13        | 6        | 24   |
| Système fiscal local  | 49   | 7,5       | 6        | 20   |
| Manque de personnel expatriable   | 49   | 37        | 33       | 60   |
| Approvisionnement local   | 48,5   | 37        | 25,5     | 52   |
| Encadrement local   | 37   | 45,5      | 38       | 20   |
| Qualité de la main-d'oeuvre locale  | 34   | 26        | 22       | 24   |
| Financement local   | 25,5   | 10        | 8        | 20   |
| Procédure locale d'autorisation<br>des investissements                      | 22   | 6,5       | 6        | 20   |
| Coût de la main-d'œuvre locale  | 10   | 7,5       | 16       | 0    |

Source : Questionnaire *Foreign Direct Investment in Fiscal 1995*, Eximbank of Japan, Tokyo.

## L'imprévisibilité dans l'évolution du cadre légal et réglementaire

De manière plus générale, le TABLEAU 6 souligne la place prépondérante prise par les préoccupations d'ordre juridique pour les firmes manufacturières japonaises implantées en Chine. Lors d'entretiens menés au Japon, en avril 1996<sup>12</sup>, les interlocuteurs ont souligné ainsi l'habitude des autorités chinoises de modifier de manière unilatérale et imprévisible le cadre légal de l'activité : la législation commerciale, la fiscalité, mais aussi le contrôle des changes font l'objet de modifications continues selon des calendriers variables. Parallèlement à cette incertitude, qui relève indirectement de considérations politiques, les enquêtes auprès des entreprises soulignent régulièrement les déficiences des institutions juridiques en Chine : les lois sont jugées imprécises, ce défaut étant accentué par l'absence de traduction unifiée et par les retards de plusieurs années pris régulièrement dans la publication des décrets d'application. Enfin, en cas de litiges commerciaux, les procédures d'arbitrage sont quasi-inexistantes, les ministères centraux chinois détenant en dernier ressort le pouvoir d'interprétation. Ces problèmes touchent aussi bien les établissements industriels, filiales ou entreprises mixtes, que les établissements bancaires dont l'activité demeure encore étroitement encadrée (interdiction de mener des opérations en monnaie nationale).

### Les sources de financement local

Paradoxalement, le fonctionnement du système financier ne semble pas être un problème de premier rang pour les firmes japonaises installées en Chine. Peut-être faut-il rechercher des éléments d'explication dans le fait que l'essentiel de l'investissement japonais est récent et que le souci premier de ces investisseurs n'est pas de gérer d'importants flux financiers, dès lors qu'a été résolue la question des apports initiaux ou leur partage dans le cadre d'entreprises mixtes<sup>13</sup> ; en outre des mécanismes de change existent qui permettent la conversion de ressources en monnaie locale en devises. Toutefois, la difficulté à obtenir des financements pourrait représenter un obstacle à l'avenir. Le *Japan-China Investment Promotion Organization* signale que, récemment, les firmes japonaises n'étaient pas en mesure d'emprunter autant qu'elles le souhaitaient en raison d'un encadrement du crédit très strict : les mesures prises en 1995 par les autorités chinoises pour réduire le taux d'inflation ont ici une grande part de responsabilité.

En outre, le recours à la bourse, à Shenzhen et Shanghai, n'est pas perçu comme une source alternative significative de financement<sup>14</sup>. En cela les Japonais ne se démarquent pas de l'appréciation générale qui prédomine auprès des firmes étrangères installées en Chine, à l'exclusion des opérateurs de Hongkong. A terme, la bourse de Shanghai plutôt que celle de Shenzhen, compte tenu d'une

12. Dans le cadre d'une étude menée pour le compte de l'Observatoire des Stratégies Industrielles (ministère de l'Industrie, Paris).

13. Il est ainsi conseillé aux firmes étrangères qui s'appêtent à signer des accords d'association avec des partenaires chinois de s'assurer que ces derniers sont en position de leur procurer de la monnaie locale.

14. Sur la base d'entretiens réalisés par les auteurs au Japon, en avril 1996.

volonté politique tant locale que centrale, pourrait constituer une source de financement appréciable pour les entreprises mixtes. D'ici là, la convertibilité du *renminbi* annoncée pour la fin de l'année 1997 devrait permettre toutefois une amélioration appréciable de la gestion comptable et financière des entreprises étrangères.

## Les stratégies d'adaptation des entreprises japonaises

Ces divers facteurs, dont la pondération est évidemment difficile à établir, expliquent sans doute, pour une bonne part, pourquoi, de manière générale, les entreprises japonaises déjà implantées en Chine considèrent que leur niveau de rentabilité est insuffisant : l'enquête déjà mentionnée de l'Eximbank révèle des performances nettement moins bonnes, dans l'ensemble, que celles des implantations japonaises dans les NEI et les pays de l'ANSEA. La comparaison avec les intentions d'investissement – respectivement favorables – laisse penser qu'il peut y avoir un écart important entre le discours des industriels, plutôt négatifs, et leur comportement effectif, très dynamique ; une explication alternative est que les potentialités à venir du marché chinois leur paraissent suffisantes pour justifier des niveaux de bénéfices faibles dans un premier temps. Comment les entreprises japonaises répondent-elles à ces contraintes de l'investissement ? En l'absence d'une politique explicite des autorités japonaises visant à soutenir directement l'investissement en Chine, les entreprises établies dans ce pays ont adopté de manière surtout spontanée un certain nombre de réponses aux problèmes posés par la spécificité de l'environnement économique et institutionnel.

D'une part, les *sôgô shôsha* contribuent à réduire le risque commercial des firmes japonaises, notamment par le biais de la maîtrise de l'information commerciale, de leur aptitude à développer des accords de compensation et à offrir leur appui pour des montages industriels. En 1996, le réseau contrôlé par les *sôgô shôsha* en Chine est impressionnant : Itoh Chû, la principale d'entre elle, dispose de bureaux dans 23 villes et a des intérêts dans 170 opérations, allant de la production de bière à des autoroutes construites dans le cadre de contrat de type *Built-Operate-Transfer*. Mitsui a, de son côté, des représentations dans 18 villes chinoises et des intérêts dans 80 à 100 opérations, tout comme Marubeni. L'exemple d'Itoh Chû est particulièrement révélateur en ce qu'il facilite, d'une part, l'entrée des firmes japonaises en Chine, et d'autre part, permet de gérer simultanément les différentes contraintes, qu'elles soient fiscales ou monétaires, tant pour l'écoulement des produits que pour l'accès aux matières premières. Ceci contribue directement à faciliter l'adaptation des firmes japonaises, bénéfique qui s'étend parfois aussi aux grands groupes chinois d'outre-mer qui investissent massivement en Chine, à partir, par exemple, de la Thaïlande ou de l'Indonésie<sup>15</sup>. Dans le cas d'entreprises qui ne sont pas intégrées à une *sôgô shôsha*, la présence d'une maison-mère relativement forte peut aussi jouer un rôle comparable, quoiqu'avec des moyens moindres en termes de ressources financières ou de réseaux de représentation.

15. *Far Eastern Economic Review*, February 1, 1996, p. 47.

D'autre part, des associations privées sino-japonaises réunissant des entreprises sur une base volontaire ont également un rôle important : il en existe plus d'une centaine dont l'objet est de faciliter les relations économiques et commerciales entre les deux pays. Créée en 1990, la *Japan-China Investment Promotion Organization* est la seule d'entre elles qui reçoive des subsides publics du MITI. Elle a comme interlocuteur le Comité chinois pour la promotion des investissements étrangers, qui est sous la tutelle du ministère du Commerce extérieur. Parallèlement à un travail de promotion, cette association a pour objectif de résoudre un certain nombre de problèmes actuels et à venir, dans le cadre de groupes de travail qui se réunissent tous les trimestres. L'importance à cet égard, d'une section juridique, est significative du rôle de cette structure bilatérale pour permettre une circulation plus rapide de l'information réglementaire. Elle peut en outre s'appuyer, à cette fin, sur des enquêtes exhaustives réalisées tous les deux ans, auprès des firmes japonaises installées en Chine, qui permettent d'avoir une vision précise des problèmes qu'elles rencontrent.

L'ensemble de ces structures – groupes industriels, *sôgô shôsha*, associations – peut alors bénéficier des instruments plus généraux mis en place au Japon, de manière plus ou moins coordonnée. Ainsi, l'*Overseas Economic Cooperation Fund* augmente régulièrement l'aide publique au développement à la Chine<sup>16</sup>, tandis que l'Eximbank recentre son activité sur les pays d'Asie, en particulier la Chine ; enfin le MITI élargit sa couverture du risque Chine, à la demande expresse des firmes japonaises.

## La permanence d'une logique politique forte en Chine

Il est trivial d'affirmer que la Chine se singularise par le maintien d'une cohérence politique forte : c'est un état socialiste dont la cohésion est assurée par la prééminence du Parti et qui a choisi la voie d'une transition graduelle vers l'économie de marché, par opposition à une transition rapide, de type *Big Bang*, choisie en Europe de l'Est. Ce processus de transition qui donne un rôle important aux effets d'apprentissage, explique pour partie l'incertitude sur l'introduction et le contenu de chaque réforme ou nouvelle règle, surtout lorsque sont maintenues d'anciennes dérogations, qui servaient initialement d'expérimentation, par exemple, dans le cadre des zones économiques spéciales.

En outre les entreprises d'Etat constituées dans le cadre du régime de planification centralisée occupent toujours une place importante dans l'économie chinoise, notamment en termes d'emploi : elles versaient en 1993, 78 % de la masse salariale (Banque mondiale, 1994). Certes, depuis 1984 le gouvernement chinois a lancé un effort systématique de réforme de ces entreprises fondé non sur leur privatisation, mais sur une plus grande autonomie de gestion (Perkins, 1994). Les entreprises publiques sont de plus en plus responsables de leurs résultats, ne sont

16. Premier pays bénéficiaire de l'aide japonaise en 1995 avec 1,4 milliard de dollars US, devant l'Indonésie (892 millions) et la Thaïlande (667 millions) (*rapport de l'ODA*, 1995).

plus soumises aux directives du Plan et passent des contrats avec l'Etat qui fixent notamment le montant de leur prélèvements fiscaux ; poursuivant dans cette voie, la décision a été prise, au moins formellement, en novembre 1993, de leur accorder une complète autonomie de gestion, notamment sur le plan de l'embauche et du licenciement, des profits et des décisions d'investissements. Désormais, elles sont également susceptibles d'être mises en faillite.

Dans le même temps, le gouvernement chinois a mis en place une politique délibérée de décentralisation qui a donné un pouvoir d'initiative de plus en plus large aux collectivités locales. On a vu que cette orientation constitue un facteur de risque pour les activités des firmes étrangères en Chine compte tenu de son caractère à la fois politique et économique : ceci explique que malgré l'ampleur des réformes réalisées depuis plus de quinze ans, on n'ait pas vraiment rompu avec le modèle de « capitalisme bureaucratique » développé depuis 1978 (Chevrier, 1994), si ce n'est qu'il a été décentralisé. Depuis 1988, les entreprises publiques sont passées sous le contrôle des collectivités locales qui ont également de larges responsabilités sociales, en termes d'emploi, de logement, de financement des infrastructures, de maintien du système de protection sociale. Elles ont donc tendance à s'appuyer sur les entreprises d'Etat, mais aussi sur les entreprises privées dont elles sont partenaires, pour remplir ces missions.

Les entreprises chinoises ne sont pas orientées exclusivement vers le profit, ce que reflètent leurs relations avec les pouvoirs locaux comme la nature des contrats de travail qu'elles passent avec leurs employés, qui incluent rémunération, logement, santé, et parfois même l'éducation : le licenciement se traduit par la perte de tous ces bénéfices. Comme on l'a vu plus haut, les entreprises privées, locales ou à capitaux étrangers, sont aussi soumises, dans une large mesure, à ces mêmes contraintes sociales, surtout lorsque les pouvoirs locaux sont partie prenante à ces entreprises, et qu'elles apportent les autorisations d'exercice ou bien l'accès à des ressources rares, comme le terrain. Ceci leur permet d'introduire une logique politique, d'ordre territorial, qui peut entrer en contradiction avec la logique industrielle globale de l'investisseur privé.

Au total, deux types de conflits se recourent dans le processus actuel de réforme du système chinois, et contraignent fortement les stratégies capitalistes privées. En premier lieu, le pouvoir central, appuyé sur un régime politique unitaire, demeure la source principale d'impulsions et conserve la capacité d'imposer ses choix aux différents territoires. Les provinces, dans le même temps, ont acquis une autonomie principalement économique et industrielle, dont elles se servent à travers leurs projets de développement régionaux, comme une voie pour échapper à l'emprise politique du centre. La deuxième source de tensions réside dans l'opposition entre la logique territoriale de définition des politiques servies par les collectivités locales, et la logique capitaliste globale des investisseurs étrangers. Les ressources dont disposent les pouvoirs locaux proviennent des entreprises, qui du fait du caractère embryonnaire du système fiscal, sont imposées sur la base de montants contractuels, renégociables plus ou moins à volonté, dans un cadre institutionnel et juridique peu efficace. Il n'y a donc pas encore de distinction bien nette entre le champ de l'intérêt public et celui de l'intérêt privé.

Un élément important est que ces tensions spécifiques au modèle de transition chinois contribuent à accroître les déséquilibres économiques entre les régions :

certaines d'entre elles émergent depuis la fin des années quatre-vingt comme des pôles de concentration des ressources et de l'activité industrielle, ce qui accroît les risques de morcellement du pays en entités économiques distinctes, plus autonomes et plus inégales. Certes, au cours des dernières années, le pouvoir central a abandonné la plupart de ses politiques incitatives en faveur de l'investissement dans les zones côtières afin de renforcer l'attractivité de l'intérieur du pays. Il n'en demeure pas moins que les régions connaissent toujours des rythmes de développement très inégaux (Pairault, 1996) et que les risques de morcellement entre régions dotées de vastes marchés internes restent visibles, de même que les conséquences graves sur le plan politique, qui, à terme, pourraient découler d'un accroissement de la concurrence entre elles, qui aurait le pouvoir central comme enjeu.

## **L** La transition graduelle chinoise : une procédure familière aux entreprises japonaises

La Chine a choisi depuis plus de quinze ans de s'insérer dans l'économie mondiale : sa candidature à l'Organisation Mondiale du Commerce couronne les progrès réalisés, mais implique aussi la poursuite de la libéralisation de son commerce extérieur et la réduction du niveau des droits de douane. Pour aborder cette nouvelle phase, la Chine peut adopter une politique de substitution aux importations, ce qui implique un renforcement de l'attractivité de l'espace chinois pour les firmes étrangères désireuses de fournir le marché local ; elle peut chercher alternativement à promouvoir la compétitivité de l'industrie chinoise et sa capacité exportatrice. Dans les deux cas, il faudra faire face à une augmentation des importations d'équipements et de capitaux qui pourra resserrer progressivement la contrainte extérieure.

Face à de tels enjeux, les autorités ont le choix entre l'adoption d'un modèle industriel libéral et la poursuite d'une stratégie de transition graduelle vers l'économie de marché, par le biais d'une industrialisation encadrée et protégée. La première voie correspond plutôt à l'adoption du modèle nord-américain, tandis que la seconde pourrait s'apparenter au modèle de développement japonais de l'avant et de l'après Seconde Guerre mondiale. Les Japonais misent sur cette seconde option, jugeant notamment qu'elle limite les risques de tensions sociales, qui pourraient naître, par exemple, d'une privatisation rapide des entreprises d'Etat accompagnée d'une vague de faillites et d'un nouvel accroissement des inégalités entre provinces. Une stratégie d'industrialisation qui prend en compte ces spécificités tant économiques que politiques et sociales, pourrait limiter les risques inhérents à une modernisation et une croissance très rapides.

Les stratégies adoptées par les firmes japonaises pour contrôler les aléas liés à ce processus de développement montrent qu'elle sont en fait relativement familiarisées avec un tel environnement, caractérisé par un encadrement public assez fort et l'application de politiques combinant protection, incitations et ouverture sur l'extérieur. L'ambiguïté des politiques directement suivies par les autorités japo-

naïses à l'égard de la Chine apparaît ainsi comme le reflet de cette position : les industriels japonais perçoivent les réformes chinoises comme une stratégie de long terme, destinée à promouvoir le développement d'une industrie locale, articulée à l'économie mondiale. C'est pourquoi ces firmes considèrent qu'il importe d'investir dès aujourd'hui en Chine, afin d'y bâtir une présence dont tous les bénéfices économiques et financiers ne seront perçus que dans un avenir relativement éloigné.

M. D. & Ch. M.

#### RÉFÉRENCES

- Abo T. (1994), « Sanyo's Overseas Production Activities: Seven Large Plants in the US, Mexico, the UK, Germany, Spain and China », pp. 179-199, in H. Schütte, ed., *The Global Competitiveness of the Asian Firms*, Macmillan and St. Martins Pub.
- Chambre de Commerce et d'Industrie Française du Japon, (1995), « Japon-Chine : les amants terribles », *France Japon éco* n° 65 pp. 53-57.
- Chevrier Y. (1994), « Chine : la relance des réformes », *Universalis 1994*, Paris, Encyclopedia Universalis.
- Ernst D. (1994), « Carriers of Regionalization: The East Asian Production Networks of Japanese Electronics Firms », *Working paper 73*, 54 p., BRIE, University of California, Berkeley.
- Goodhart C & C. Xu (1996), « The Rise of China as an Economic Power », *National Institute Economic Review*, pp. 56-80, février.
- Hochraich D. (1995), *La Chine de la révolution à la réforme*, Paris, Syros.
- Japan China Investment Promotion Organization (1996), *Enquête auprès des entreprises japonaises établies en Chine*, Troisième enquête, Tokyo (en japonais).
- Kinoshita T. (1996), « Japan's Direct Investment in China and its Implications », *Staff Paper Series*, The Export-Import Bank of Japan, Research Institute for International Investment and Development, Tokyo.
- Kume G. (1996), « Japan's Foreign Direct Investment in a Global Context », *Staff Paper Series*, The Export-Import Bank of Japan, Research Institute for International Investment and Développement, Tokyo.
- Kwan C. H. (1996), « The Impact of the Yen's Appreciation on the Asian Economies: The New Wave of Japanese FDI », *Working Paper*, Nomura Research Institute.
- Lemoine F. (1997), « Quand le marché chinois s'ouvrira ... », *La Lettre du CEPIL*, n° 153, Paris : la Documentation française.
- Pairault T. (1996), « Les régions chinoises : industrialisation inégale et développements divergents », *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXVII, n° 147, pp. 549-568.
- Pan Y. (1997), « The Formation of Japanese and U.S. Equity Joint Ventures in China », *Strategic Management Journal*, vol. 18 : 3, pp. 247-254.
- Perkins D. (1994), « Completing China's Move to the Market », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 2, pp. 23-46.
- Sianesi B. (1995), « Macroeconomic Determinants of Japanese Foreign Direct Investment in Southeast Asia », *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, vol. 42, n° 12, pp. 1003-1024.
- Shi Y. (1996), « Les investissements étrangers en Chine », *Economie internationale*, la revue du CEPIL, n° 67, pp. 31-44, Paris : la Documentation française.
- Tokunaga S., ed. (1992), *Japan's Foreign Investment and Asian Economic Interdependence*, University of Tokyo.

