

Chine : Dix ans de réformes économiques

1988 marque le 10^e anniversaire de la nouvelle stratégie économique amorcée au plenum du Parti communiste chinois en septembre 1978. Deux grands thèmes ont dominé cette décennie en Chine : les réformes et l'ouverture économiques. Les premières ont désormais changé des pans entiers du système économique sans pour autant en faire un ensemble cohérent et intégré; la deuxième bute toujours sur une contrainte financière que tentent de contourner des concessions en faveur des investissements étrangers directs ⁽¹⁾.

Un double régime

L'économie chinoise fonctionne désormais sous un double régime : le processus de déplanification a mené à une situation où coexistent officiellement deux sphères, l'une planifiée, l'autre directement influencée par la confrontation de l'offre et de la demande (les Chinois préfèrent le terme d'« économie marchande » à celui d'économie de marché).

Actuellement, le plan central ne porte plus que sur environ 20 % de la production industrielle (40 % en 1980). L'allocation administrative des produits a reculé au profit de réseaux d'échanges négociés entre entreprises (plus de la moitié de la production industrielle) laissant ainsi s'établir deux structures parallèles de prix, ceux des matières premières étant beaucoup plus élevés sur le marché. La ligne de partage entre les réseaux d'échanges négociés et le réseau de distribution d'Etat passe en effet à l'intérieur des secteurs et des entreprises : les grandes entreprises ont encore la majeure partie de leurs approvisionnements et écoulements assurés par l'Etat, mais pour le reste passent par les circuits marchands où les petites et moyennes entreprises font, elles, la quasi-totalité de leurs opérations.

Malgré ses inconvénients multiples — fuites d'un circuit à l'autre, distorsions de coûts entre entreprises et à l'intérieur même des entreprises — ce biais permet aux autorités chinoises de faire l'économie d'une réforme immédiate et intégrale du système de prix. Une libération totale des prix favoriserait les producteurs de matières premières au détriment des industries manufacturières, et elle provoquerait des bouleversements trop brutaux dans la distribution des revenus pour être envisagée d'un coup. La logique retenue n'est donc plus de rationaliser le système de prix comme préalable aux réformes de gestion des entreprises et à l'introduction de mécanismes de marché, mais à l'inverse d'étendre progressivement le champ du marché dans l'établissement des prix; selon les économistes chinois, d'ici cinq à six ans les prix planifiés devraient avoir disparu.

D'ores et déjà, cette libération partielle des échanges et des prix entraîne des perturbations dans les entreprises manufacturières dont les coûts d'approvisionnements en matières premières augmentent. Elle est particulièrement ressentie à Shanghai, dont les entreprises perdent une grande partie de leurs approvisionnements garantis et à bas prix et sont amenées à investir dans les secteurs situés en amont dans d'autres provinces afin d'obtenir les matières premières nécessaires. C'est donc tout un réaménagement des comportements et des mécanismes économiques qui s'amorce ainsi.

(1) Pour plus de détails sur ces deux points, voir F. Lemoine, « Rapport de mission en Chine », décembre 1987.

2 De nouveaux circuits financiers

A côté du système bancaire gouvernemental qui s'est diversifié depuis 1980, de nouveaux circuits financiers émergent rapidement; ceci est particulièrement net à Shanghai, désignée avec une trentaine de villes comme pionnière dans les réformes financières ⁽²⁾. Ainsi les canaux de drainage de l'épargne locale se multiplient : coopératives de crédit formées par les petites entreprises rurales et urbaines, qui mettent en commun leurs fonds; compagnies financières d'investissement de types variés qui effectuent des opérations de prêts, leasing, garantie, investissements, et tirent manifestement parti de solides accointances avec les autorités municipales; on peut imaginer que le développement en cours d'un marché foncier et immobilier va leur ouvrir de nouvelles possibilités. Par ailleurs, les conglomérats d'entreprises dont on encourage la création pourront créer leurs propres établissements financiers.

En avril 1987, a été réouverte à Shanghai la Banque des Communications, en sommeil depuis 1949. Société par actions (son capital est constitué pour 50 % par l'Etat, 40 % par la municipalité et les entreprises de Shanghai, les 10 % restant devant être souscrits par des « petits porteurs ») cette banque, à la différence des banques gouvernementales, n'a pas un champ d'action spécialisé et peut donc, le cas échéant, leur faire concurrence.

Parallèlement, les émissions d'actions et surtout d'obligations comme moyen de financement des entreprises et des banques se sont considérablement développées, surtout depuis 1985. Les émissions se font à des taux d'intérêt variés, en moyenne le double de celui qui est servi sur les dépôts d'épargne, soit environ 14 %. Malgré des tentatives locales, le marché financier demeure encore, semble-t-il, tout à fait embryonnaire.

Cette diversification des circuits financiers dont une partie échappe de fait au contrôle central explique les difficultés que rencontrent les autorités à maîtriser l'expansion du crédit et des investissements, même dans le secteur d'Etat (tableau 1).

TABLEAU 1
Sources de financement
des investissements en capital fixe
dans le secteur d'Etat

(en pourcentage)	1980	1985	1987 (9 mois)
Allocations budgétaires	51,9	39,2	31,9
Capitaux étrangers	10,0	3,0	9,8
Prêts bancaires	7,8	17,5	18,5
Autres	30,3	40,3	39,8

Sources :

1980 : F. Lemoine, « Le système financier chinois », *Economie prospective internationale*, n° 16, septembre 1983.
1985 : *Statistical Yearbook of China*, 1986.
1987 : China Data Base, 28 novembre 1987.

3 La difficile réforme du secteur industriel d'Etat

Héritage du modèle soviétique de développement, les entreprises d'Etat demeurent au cœur du secteur industriel, mais font preuve d'un dynamisme nettement moindre que celui des entreprises non étatiques (collectives), qu'elles soient urbaines ou rurales (graphique A), et il devient urgent de les dynamiser.

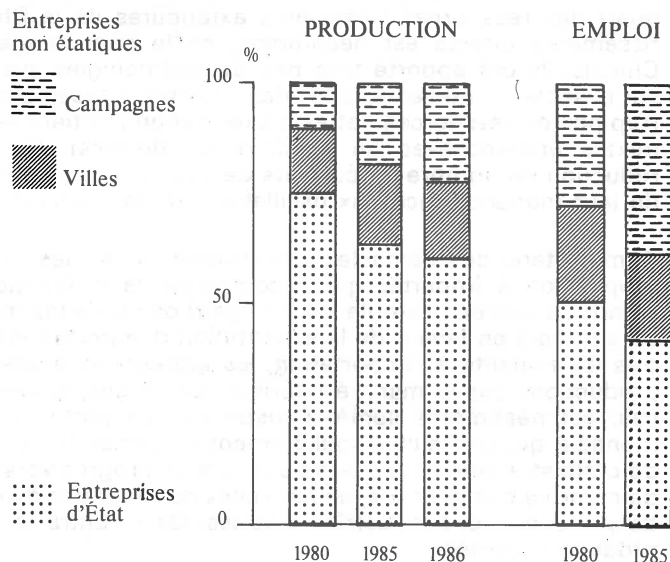
L'enjeu à la fois théorique et concret que représente cette forteresse industrielle est révélateur de dissensions. Ainsi, la loi sur les entreprises d'Etat, qui devait porter notamment sur d'éventuelles modifications du système de propriété et conditionnait la loi sur les faillites, n'a pu être adoptée en 1987 et est attendue pour 1988; par ailleurs, un débat divise les économistes chinois à propos des mesures actuelles de réforme.

La généralisation en 1986-1987 des « contrats de responsabilité », passés entre les entreprises d'Etat et leurs administrations de tutelle, et qui lient les entreprises en matière de progrès techniques, croissance de la valeur ajoutée, profits à réaliser, etc. est perçue en effet par nombre d'économistes chinois comme un retour en arrière : loin d'accroître l'autonomie des entreprises, ce système favorise la négociation et le marchandage comme moyen de régulation au détriment de critères économiques. Or les liens organiques d'interdépendance entre entreprises et administrations s'établissent de plus en plus au niveau local, puisque la politique actuelle consiste à faire passer la plupart des entreprises d'Etat, même les plus grandes, de la tutelle du Gouvernement central à celle des villes où elles se trouvent. Dans cette logique, on annonce pour mars 1988 une refonte de l'administration économique qui réduirait de 67 à 23 le nombre des ministères centraux ⁽³⁾.

(2) G. Fabre, « Le réveil de Shanghai : stratégies économiques 1949-2000 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 325, janvier 1988.

(3) *China Trade Report*, février 1988.

GRAPHIQUE A
Parts du secteur d'État
et du secteur non étatique
dans l'industrie
(en %)



Sources :

— *Statistical Yearbook on China, 1986.*

— C. Aubert, *Capitalisme rural ou économie socialiste. Les relations villes-campagnes et les réformes agricoles en Chine*, août 1987.

Déviées de leur objectif déclaré, les réformes se traduisent ainsi moins par un accroissement de l'autonomie de décision des entreprises que par une montée des pouvoirs économiques régionaux et locaux ⁽⁴⁾. Les rivalités exacerbées entre provinces qui cherchent à protéger leurs marchés ne constituent guère un phénomène propre à garantir une allocation rationnelle des ressources au plan national.

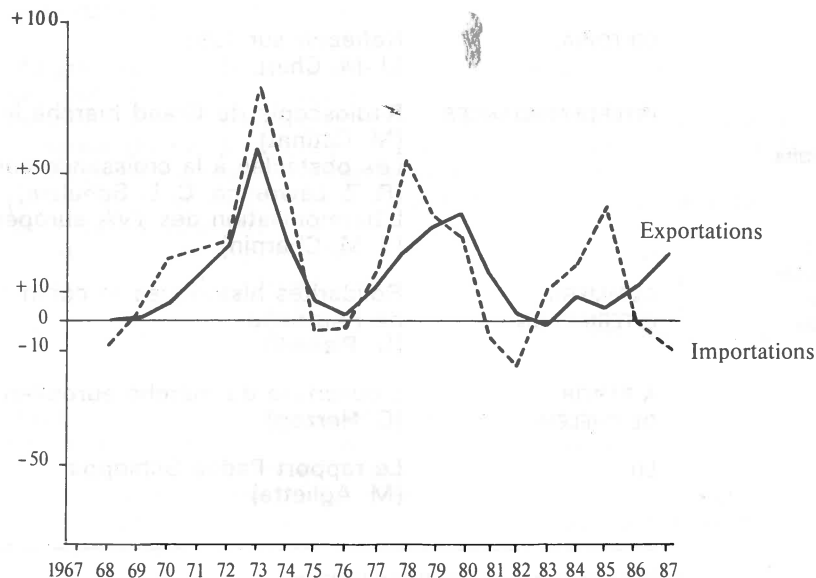
4

La contrainte financière extérieure

La dette extérieure chinoise reste d'ampleur modérée : elle est de l'ordre de 35 milliards de dollars en 1987, le service de la dette se situant autour de 10 % des revenus en devises. C'est donc moins son poids que sa progression rapide (multiplication par 3 entre 1984 et 1986) qui a conduit les autorités chinoises à prendre des mesures draconiennes de freinage des importations et d'accélération des exportations. Ceci a permis le rétablissement en force de la balance commerciale de la Chine (le déficit a été ramené de 15 milliards de dollars en 1985 à 12 milliards en 1986 et à 3 milliards en 1987), et laisse sans doute augurer pour la fin de la décennie une reprise du cycle d'importation (graphique B).

Relativement réticentes à recourir à un endettement massif, les autorités chinoises renouvellent leurs efforts pour attirer les investissements directs dont le montant a été non négligeable depuis 1979 : 7 milliards de dollars, soit un

GRAPHIQUE B
Taux de croissance
annuels du commerce extérieur
de la Chine (en %)
(dollars courants)



Sources :

— 1967-1986 : CEPII; base de données CHELEM.

— Estimations pour 1987 à partir des sources officielles chinoises.

(4) Cf. M.-C. Bergère, « Chine : la réforme en suspens », *Politique étrangère*, mars 1987.

quart des ressources financières extérieures de la Chine. Le bilan des investissements directs est néanmoins, on le sait, mitigé. Du point de vue des Chinois, ils ont apporté trop peu de technologies avancées (étant concentrés sur le secteur hôtelier ou dans des activités d'assemblage et de sous-traitance), trop peu de ressources nettes d'exportation (un tiers seulement des entreprises mixtes opèrent avec un équilibre en devises). Du côté des étrangers, la réduction du nombre de contrats de « joint venture » en 1986 a témoigné assez de leur méfiance face aux oscillations de la politique commerciale chinoise.

Compte tenu des obstacles à la diversification des exportations et de la forte propension à importer qui accompagne la croissance interne, les autorités chinoises opèrent, semble-t-il, à l'égard des sociétés mixtes, un infléchissement de stratégie en faveur de la substitution d'importations. Dans certains secteurs très dépendants à l'importation, les entreprises mixtes pourront écouler leurs productions sur le marché intérieur. Cet accès, soumis à autorisation cas par cas, est néanmoins semé d'obstacles : en particulier l'inconvertibilité de la monnaie qui restreint singulièrement la demande solvable. La mise en œuvre de cette stratégie impliquerait à la fois un progrès vers la convertibilité, assortie de contrôle des changes, de nouvelles dévaluations du renminbi, et des mesures de protection des industries « naissantes » contre la concurrence directe des produits importés.

A mettre aussi au compte de cette quête à tout prix de capitaux étrangers : les possibilités de cession à bail (50 ans) de terrains à des sociétés étrangères : l'île de Hainan, un quartier de Shanghai et de Tianjin (Tientsin), pourraient ainsi devenir de nouvelles « concessions », sans extraterritorialité.

Ces développements esquissent peut-être un nouveau bond en avant dans la politique d'ouverture, réaffirmée au 13^e Congrès du Parti en novembre 1987. L'environnement international peut s'y prêter : la hausse du yen incite les entreprises japonaises à investir à l'étranger et leurs investissements en Chine ont augmenté de 20 % en 1987; de même la réévaluation des monnaies des « quatre dragons » peut accélérer la délocalisation de certaines de leurs activités manufacturières vers les pays les moins avancés de la zone.

Vient de paraître

ECONOMIE PROSPECTIVE INTERNATIONALE

Revue trimestrielle du CEPII (*)
N° 33, 1^{er} trimestre 1988, 98 pages

Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard,
75015 Paris.
Tél. (1) 48-42-64-64

Rédacteur en chef :
Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 185 F.

Commande adressée à :
La Documentation française,
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception
de la facture.

Directeur
de la publication :
Jean-Michel Charpin.

CPPP n° 1462 AD.
1^{er} trimestre 1988.
156-Mars 1988.

Imp. Louis-Jean - GAP

Imprimé en France.

EDITORIAL	Réfléchir sur 1990 (J.-M. Charpin)
INTERDEPENDANCES	Radioscopie du Grand marché intérieur européen (M. Catinat) Les obstacles à la croissance européenne (R. Z. Lawrence, C. L. Schultze) L'harmonisation des TVA européennes (J.-M. Charpin)
COMMERCE INTERNATIONAL	Solidarités historiques et commerce extérieur de l'Autriche (D. Pianelli)
A PARTIR DE CHELEM	L'ouverture du marché européen : une autre vision (C. Herzog)
LU	Le rapport Padoa-Schioppa (M. Aglietta)

(*) En vente à la Documentation Française.

• Abonnement d'un an (4 numéros)	265,00 F
• Prix du numéro.....	69,00 F

Cette lettre peut être citée librement à condition de mentionner la source.