

## CHINE : LE BOL DE RIZ EN FER EST CASSÉ

**Le secteur industriel d'Etat qui, traditionnellement, assurait emploi à vie et couverture sociale à une grande partie des salariés chinois a, ces dernières années, vu ses effectifs fortement réduits par la privatisation de ses petites entreprises et la rationalisation des plus grandes. Cependant ces réformes n'ont pas radicalement amélioré la situation financière des entreprises d'Etat. Le système bancaire est fragilisé par l'accumulation continue de leurs créances douteuses et le développement du secteur collectif et privé se trouve contraint par un accès limité au financement des banques. Or l'expansion de ce secteur est nécessaire pour relancer la création d'emplois dans l'industrie et les services et contenir la montée du chômage et des emplois informels.**

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, l'économie chinoise se caractérise par une agriculture collective qui absorbe 70% de la population active au prix d'une faible productivité du travail, et par des entreprises d'Etat qui réalisent 80% de la production industrielle et occupent plus des trois quarts des salariés urbains auxquels elles assurent "le bol de riz en fer" : emploi à vie et couverture sociale.

Les réformes mises en œuvre depuis vingt ans ont entraîné de profonds changements (tableau 1). La privatisation de l'exploitation agricole a conduit à une baisse de l'emploi dans ce secteur, en termes relatifs d'abord, puis, dans les années quatre-vingt-dix, en termes absolus. La libéralisation de l'économie a favorisé l'essor des entreprises rurales, collectives ou privées, qui ont absorbé une partie de la main-d'œuvre agricole excédentaire. De même, dans les villes, l'émergence rapide des entreprises non-étatiques a réduit l'importance relative du secteur d'Etat dans la production et l'emploi. Le secteur des services, longtemps marginalisé, a commencé à connaître une expansion accélérée. Ces changements structurels sont allés de pair avec une croissance économique rapide. La Chine parvenait ainsi à concilier transition vers l'économie de marché, forte croissance et maintien de l'emploi. Les succès de la stratégie chinoise de réformes graduelles pouvaient alors être opposés aux coûts des thérapies de choc en Europe de l'Est.

Mais, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, une nouvelle étape se dessine : la volonté politique d'accélérer

la transition vers une économie de marché impose une plus grande efficacité au secteur d'Etat ; cela se traduit par des privatisations et des réductions massives d'effectifs. Or, du fait du ralentissement de la croissance, la création d'emplois dans l'économie se révèle très insuffisante pour absorber la main-d'œuvre libérée par les industries d'Etat, à laquelle s'ajoute l'émigration rurale. Les restructurations liées à la transition systémique et au développement économique aboutissent à la montée du chômage et des emplois informels.

Tableau 1 - Evolution de la structure du PIB et de l'emploi

En %	1978	1985	1990	1995	1999
PIB = 100					
Agriculture	28,1	28,4	27,1	20,5	18,4
Industrie et bâtiment	48,2	43,1	41,6	48,8	48,7
Services	23,7	28,5	31,3	30,7	32,9
Population active = 100					
Agriculture	70,5	62,4	60,0	52,2	50,1
Industrie et bâtiment	17,4	20,9	21,4	23,0	23,0
Services	12,1	16,7	18,6	24,8	26,9

Source : China Statistical Yearbook.

### ■ Chômage et emplois informels<sup>1</sup>

La question de l'emploi en Chine est souvent analysée actuellement dans la perspective de l'événement international majeur que constituera son adhésion à l'OMC. Ces travaux soulignent les gains que la Chine devrait retirer d'une spécialisation plus conforme à ses avantages comparatifs, mais aussi les coûts d'ajustement,

1. Les données utilisées proviennent toutes de l'Annuaire statistique chinois. Cependant les chiffres qui sont rapprochés ici sont issus d'enquêtes dont les couvertures statistiques peuvent être différentes ; ce rapprochement permet néanmoins de situer les ordres de grandeur des principaux phénomènes.

associés à la réallocation sectorielle de la main-d'œuvre<sup>2</sup>. Cette perspective ne doit pourtant pas éclipser l'ampleur des problèmes d'emploi auxquels l'économie chinoise est confrontée du fait de ses évolutions internes : augmentation de la population en âge de travailler d'environ 1% par an (soit 10 millions de personnes) au cours des dix prochaines années, baisse tendancielle de la main-d'œuvre agricole du fait du sous-emploi rural (estimé à 120-140 millions soit 35% à 40% de la main-d'œuvre agricole), poursuite de la modernisation du secteur d'Etat. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, la recherche de gains de productivité dans l'industrie a eu pour conséquence de transformer le sous-emploi existant dans les secteurs étatique et collectif en chômage et en emplois informels ; le secteur privé organisé de l'économie n'a absorbé qu'une faible fraction des sureffectifs des entreprises traditionnelles.

La privatisation des petites entreprises, qui formaient la très grande majorité des firmes déficitaires, s'est accélérée. Parallèlement, des mesures de rationalisation ont été prises dans les entreprises grandes et moyennes conduisant à des réductions drastiques d'effectifs. Vingt millions d'emplois de l'industrie d'Etat ont ainsi disparu en milieu urbain entre 1995 et 1999 (tableau 2). A cela, s'est ajouté un recul de 2 millions de l'effectif employé dans les autres catégories d'entreprises industrielles urbaines<sup>3</sup>.

Ceci se traduit par deux phénomènes majeurs :

- L'industrie dans son ensemble cesse d'être un secteur créateur net d'emplois à partir de 1995 : comme le dynamisme des industries rurales s'essouffle, l'augmentation ralentie de leurs effectifs (plus 2 à 3 millions entre 1995 et 1999) est loin de compenser les pertes observées en milieu urbain. Au total, les effectifs recensés dans l'industrie chutent de 110 à 91 millions entre 1995 et 1999 (tableau 2).
- La contraction de l'emploi industriel entraîne un recul de l'emploi salarié dans les villes, d'autant plus sensible que les autres secteurs (services, bâtiment) connaissent eux-mêmes un fléchissement de leurs effectifs. L'ensemble de l'emploi salarié urbain recule ainsi de 20% entre 1995 et 1999 (graphique).

Tableau 2 - Emploi dans l'industrie

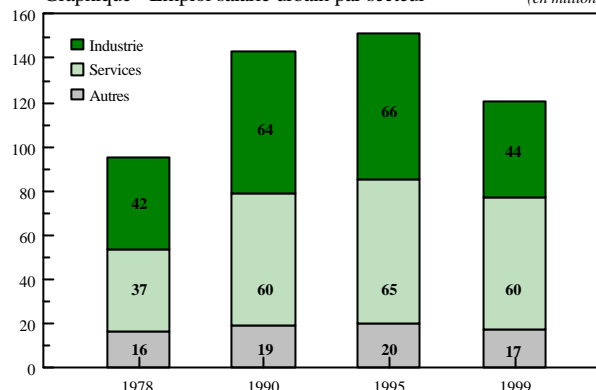
En millions	1978	1990	1995	1999
<b>Ensemble de l'industrie*</b>	<b>61</b>	<b>97</b>	<b>110</b>	<b>91</b>
Industrie rurale		33	44	46
Industrie urbaine		64	66	44
Entreprises d'Etat		44	44	24
Entreprises collectives**		19	15	7
Autres entreprises**		1	7	13

\* hors les entreprises de villages.

\*\*en 1999, entreprises de plus de 5 millions de yuans de chiffre d'affaires.

Source : China Statistical Yearbook.

Graphique - Emploi salarié urbain par secteur (en millions)



Note : En 1999, l'emploi des entreprises industrielles non-étatiques de moins de 5 millions de yuans de chiffre d'affaires n'est pas comptabilisé.

Source : China Statistical Yearbook.

La distribution de l'emploi urbain par type d'entreprises (tableau 3) montre un gonflement considérable du nombre de travailleurs qui n'appartiennent à aucune des catégories d'entreprises répertoriées (entreprises d'Etat, collectives, privées ou autres). Ce nombre passe de 18 à 54 millions entre 1995 et 1999, et représente désormais plus du quart de l'emploi urbain. Il donne la mesure de la population au chômage ou occupée dans le secteur informel de l'économie. Le rapprochement des chiffres des données du graphique et du tableau 3 illustre d'ailleurs le déclin du taux apparent de salarisation en milieu urbain : de 100% en 1978, ce taux n'est plus que de 57% en 1999.

Le fait que les industries où le nombre de firmes a le plus diminué soient celles où les niveaux de profit sont encore les plus faibles laisse présager la poursuite des mouvements de restructuration. De plus, les indications officielles selon lesquelles les effectifs en excédent représentent encore 30% de la main-d'œuvre du secteur d'Etat suggèrent que les ajustements opérés essentiellement dans l'industrie sont appelés à s'étendre à d'autres domaines, au secteur tertiaire notamment.

Tableau 3 - Emploi urbain par type d'entreprises

En millions	1978	1990	1995	1999
<b>Ensemble de l'emploi urbain</b>	<b>95</b>	<b>166</b>	<b>191</b>	<b>210</b>
Entreprises d'Etat	75	104	113	86
Entreprises collectives, privées, autres	21	44	61	70
Non ventilés	0	19	18	54

Source : China Statistical Yearbook.

## La radicalisation des réformes

Longtemps différée, la restructuration de l'industrie d'Etat a nettement progressé ces dernières années. De 1978 au début des années quatre-vingt-dix, les réformes se bornaient à agir sur la répartition des revenus entre les entreprises et l'Etat. En novembre 1993, le programme d'établissement d'un "système d'entreprise moderne" crée les conditions nécessaires à une transformation du régime

2. Cf. F. Lemoine, "Pourquoi la Chine veut-elle adhérer à l'OMC ?" *La Lettre du CEPIL*, n°189, avril 2000 ; Development Research Center, "The Global and Domestic Impact of China Joining the World Trade Organization", Pékin, décembre 1998.

3. La baisse des effectifs industriels dans le secteur non-étatique peut être dû à un changement dans la couverture statistique : depuis 1998, les données relatives à l'emploi urbain concernent les entreprises au-dessus d'une certaine taille alors qu'auparavant elles concernaient les unités en autonomie comptable.

de propriété. Etape préalable à une éventuelle privatisation, les entreprises d'Etat doivent être transformées en sociétés ; les petites entreprises d'Etat peuvent être privatisées à l'initiative des autorités locales. Ce programme, d'abord appliqué de manière expérimentale, est progressivement généralisé après septembre 1997 (15<sup>ème</sup> congrès du PCC) : l'Etat doit désormais se désengager pour ne garder une position dominante que dans un nombre limité de secteurs stratégiques<sup>4</sup>. Enfin, à partir de septembre 1999 (4<sup>ème</sup> plénum du 15<sup>ème</sup> congrès), les méthodes de privatisation qui s'appliquaient seulement aux petites entreprises sont étendues aux entreprises moyennes. Entre 1995 et 1999, le nombre des entreprises d'Etat passe de 88 000 à 61 000, à la suite des privatisations, fusions et faillites qui touchent principalement les petites entreprises. Cette "petite" privatisation progresse rapidement sous l'impulsion des autorités locales qui trouvent là un moyen de réduire leurs charges et d'augmenter leurs revenus et qui contrôlent intégralement le processus de privatisation, de l'évaluation des actifs aux procédures d'attribution<sup>5</sup>. Ces entreprises sont souvent vendues au personnel, mais elles sont aussi cédées directement à des investisseurs extérieurs et, en particulier, aux dirigeants locaux. Depuis 1995, la pression à la sortie du secteur d'Etat a été d'autant plus forte que les industries affichaient des performances financières médiocres.

Dans les grandes entreprises, les mesures de rationalisation, via les réductions d'effectifs, ont précédé la privatisation. A la fin de 1999, seulement 7 000 grandes et moyennes entreprises d'Etat (soit environ la moitié) avaient été transformées en sociétés<sup>6</sup>. Ce changement de statut ne s'est pas accompagné jusqu'ici d'une ouverture du capital. Le secteur industriel d'Etat se compose encore d'une majorité d'entreprises ou sociétés entièrement ou majoritairement étatiques ; même dans le millier de sociétés cotées en bourse, le capital d'Etat est resté largement prépondérant<sup>7</sup>. Depuis 1999 cependant, l'heure est à l'ouverture du capital. Les autorités ont relancé le développement des marchés boursiers interrompu à partir de 1996 par la politique de refroidissement macro-économique puis par la crise financière asiatique. En 1999-2000, 240 nouvelles sociétés ont été cotées aux bourses de Shanghai et Shenzhen et il est désormais question de mettre sur le marché une partie des actions non-échangeables des sociétés cotées. Les capitaux levés sur les marchés domestiques ont plus que doublé entre 1998 et 2000 (passant de 44 à 98 milliards de yuans<sup>8</sup>). La

baisse des taux d'intérêt et la taxation des intérêts sur les dépôts d'épargne ont favorisé l'orientation de l'épargne des particuliers vers les marchés financiers. Il en est de même de l'autorisation donnée aux investisseurs chinois d'acheter des actions sur le marché en devises. Parallèlement, les capitaux levés par les entreprises chinoises à la bourse de Hongkong ont atteint l'année dernière près de 7 milliards de dollars.

Elaguée de milliers de petites entreprises déficitaires et allégée d'une partie de ses sureffectifs, l'industrie d'Etat enregistre une forte augmentation de la productivité du travail entre 1995 et 1999 ainsi qu'un redressement du taux de profit<sup>9</sup>. Le niveau de rentabilité du capital s'est amélioré mais reste inférieur à celui des entreprises non étatiques en particulier dans les secteurs "concurrentiels" (ceux où les entreprises non étatiques représentent plus de la moitié de la production). Les réformes récentes ont réduit les excédents de main-d'œuvre mais n'ont pas radicalement amélioré le mode de gestion ni le gouvernement d'entreprise dans le secteur d'Etat.

## ■ Un système bancaire fragilisé

La diminution du poids du secteur d'Etat ne s'est pas non plus accompagnée d'une réallocation des ressources financières vers les autres catégories d'entreprises. Le secteur d'Etat reçoit encore en 1999 près des deux tiers des crédits bancaires destinés au financement des investissements en capital fixe, soit relativement plus qu'en 1995 (61%). Le développement du secteur collectif et privé repose largement sur sa capacité d'auto-financement, ce qui freine la création d'emplois et l'amélioration de la productivité du capital<sup>10</sup>. En outre, l'endettement élevé des entreprises d'Etat fragilise l'ensemble du système bancaire à un moment où celui-ci est appelé à adopter les règles prudentielles internationales.

Pour assainir les banques d'Etat encombrées par le poids des créances douteuses, les autorités les ont recapitalisées en 1997 et ont créé, en 1999, des structures de défaisance qui ont repris les mauvaises dettes accumulées avant 1996, en échange d'une prise de participation dans le capital. Ce transfert d'actifs représentait 15% du PIB et devait réduire de moitié le poids des créances douteuses qui, selon les estimations officielles, se montaient à 20-25% de l'encours des prêts des banques d'Etat. Or selon les autorités, les prêts non-performants représentent encore, début 2001, 25% des encours. Ceci révèle à la fois la sous-estimation

4. Des études chinoises indiquent que les secteurs stratégiques représentent seulement 20% du capital des entreprises d'Etat.

5. J.F. Huchet, "La face cachée des réformes du secteur d'Etat en Chine", *Perspectives chinoises* n°61 octobre 2000.

6. "Reforming China's Enterprises", OCDE, 2000.

7. La loi impose que l'Etat conserve au moins 35% des actions des entreprises d'Etat cotées. En fait, plus des deux-tiers des actions des entreprises cotées appartiennent encore à l'Etat ou à des investisseurs publics institutionnels et ne sont pas librement échangeables.

8. Soit, respectivement, 5,3 et 11,8 milliards de dollars.

9. Le taux de profit est passé de 3,7% de la valeur ajoutée en 1997 à 8,3% en 1999 et 17% en 2000. Il faut noter cependant que la hausse du prix du pétrole et, dans une moindre mesure, la baisse des taux d'intérêt ont largement contribué à l'amélioration des résultats des entreprises industrielles d'Etat.

10. Yi Chen & Ishac Diwan, "When the Bureaucrats Move out of Business. A Cost-Benefit Analysis of Labour Retrenchment in China", *World Bank Policy Research Working Paper*, n°2354, May 2000.

de leur niveau initial et l'émergence continue de créances douteuses : les entreprises accumulent toujours les retards de paiements et les nouveaux prêts ne sont pas octroyés sur la base d'une évaluation des risques. Le système bancaire continue donc à supporter la charge d'entreprises insolubles ou mal gérées, ce qui, à terme, fait peser un risque grave sur les finances publiques. En effet si le niveau de la dette publique est encore faible (15% du PIB), sa croissance rapide, la faiblesse des revenus budgétaires (12% du PIB) et l'accumulation de créances douteuses risquent à terme de le rendre insoutenable. La situation du système financier chinois apparaît ainsi comparable à celle des pays asiatiques les moins avancés dans l'assainissement (Indonésie, Thaïlande).

Un des facteurs de blocage réside dans l'inadéquation de la législation sur les faillites qui fait prévaloir les décisions administratives et limite l'influence des créanciers dans le processus de décision. Un récent rapport de la Banque mondiale souligne l'urgence d'une nouvelle loi sur les faillites comme condition nécessaire à la restructuration du secteur d'Etat<sup>11</sup>. Le projet de loi, datant de 1995-1996, est toujours bloqué en raison, notamment, de ses conséquences anticipées sur l'emploi alors qu'il n'existe pas de système général de sécurité sociale.

## ■ Le bol de riz en fer est cassé

Les perspectives à moyen terme ne laissent guère envisager une amélioration de la situation de l'emploi. Officiellement, le taux de chômage pourrait atteindre 5% en 2005, contre 3,1% actuellement, un chiffre notoirement sous-estimé. Le secteur des services, encore sous-développé puisqu'il n'occupe que 27% de la population active, devrait constituer la plus importante source de nouveaux emplois. La création nette d'emplois dans l'industrie implique un retournement de tendance par rapport à l'évolution des dernières années et passe par l'expansion d'un secteur privé nouveau qui prenne le relais des entreprises d'Etat. Cela exige que le système financier soit à même de mobiliser les ressources en leur faveur. En effet la libéralisation des échanges consécutive à l'entrée dans l'OMC devrait encore réduire le poids du

secteur d'Etat dans l'industrie. La présence des entreprises d'Etat (tableau 4) est relativement forte dans les secteurs à forte intensité capitalistique (matériel de transport) où la Chine a un désavantage comparatif. Au contraire les entreprises non-étatiques apparaissent bien positionnées : plus de 60% de leur production et 70% de leurs emplois se situent dans les secteurs potentiellement "gagnants" (textile-habillement notamment).

Tableau 4 - Structure de la production industrielle, 1999

En %	Toutes entreprises	Etat	Non étatiques*
Tous secteurs	100	100	100
<i>Dont</i> (13 premiers secteurs)			
Matériel électronique et de télécom.	8,0	7,1	8,9
Industrie chimique	6,8	7,3	6,2
Matériel de transport	6,4	8,9	4,0
Industrie textile	6,2	4,4	8,0
Métallurgie ferreuse	5,6	8,5	2,9
Machines électriques	5,5	2,6	8,4
Industrie alimentaire	4,8	4,2	5,5
Matériaux de construction	4,7	3,3	6,0
Raffinage du pétrole	3,7	6,7	0,8
Machines	3,7	3,2	4,2
Articles métalliques	3,0	0,9	5,1
Extraction du pétrole et du gaz	2,9	5,9	0,0
Habillement	2,8	0,4	5,1

\*entreprises avec un chiffre d'affaires d'au moins 5 millions de yuans.

Source : China Statistical Yearbook, 2000.

Le chômage et les emplois informels apparaissent comme des phénomènes durables, liés à la transition vers le marché et au programme de modernisation. L'Etat qui se désengage de ses interventions directes dans l'économie a de nouvelles fonctions à assurer parmi lesquelles une des plus urgentes est l'établissement d'un système de transferts sociaux qui atténue les tensions créées par la mutation du système économique et social. La Chine, qui a bien résisté au choc extérieur qu'a été la crise financière asiatique, apparaît vulnérable à la montée des tensions sociales nées de ses transformations économiques internes.

**Françoise Lemoine**  
f.lemoine@cepii.fr

11 "Bankruptcy of State Enterprises in China: a Case for Reforming the Insolvency System", www.worldbank.org.

## LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999  
REDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA  
PUBLICATION :  
Lionel Fontagné  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Jean-Louis Guérin  
Bronka Rzepkowski

CONCEPTION GRAPHIQUE :  
Pierre Dusser  
REALISATION :  
Laure Boivin  
DIFFUSION  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 301,74 FTTC (46 €TTC)  
Europe 311,58 FTTC (47,50 €TTC)  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
308,30 FHT (47 €HT)  
Autres pays (HT, avion éco.)  
311,58 FHT (47,50 €HT)  
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)  
Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
2<sup>ème</sup> trimestre 2001  
Juin 2001  
Imp. ROBERT-PARIS  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.