

Économie chinoise : les défis à la recentralisation

Depuis l'automne 1988, la politique économique du gouvernement chinois a consisté à geler les réformes et à renforcer les contrôles administratifs pour juguler la montée de l'inflation. Réaffirmée dans le rapport du Premier ministre Li Peng à l'Assemblée nationale populaire en mars 1989, cette politique pouvait alors s'inscrire au nombre des phases qui ont fait alterner depuis dix ans, dans une économie marquée par des déséquilibres croissants, les poussées de réformes génératrices de surchauffe et les cures d'austérité exigeant une recentralisation. Le durcissement politique depuis la crise de juin dernier paraît remettre en cause l'irréversibilité des transformations économiques de la dernière décennie. On peut cependant douter que les moyens pris par le régime pour assurer sa survie lui donnent une réelle maîtrise des évolutions économiques.

1 La poursuite de l'inflation

Les résultats économiques du premier semestre 1989 montrent que les mesures d'austérité décidées à l'automne 1988 (contrôle du crédit, des prix, des investissements), ont freiné la croissance sans calmer l'inflation (tableau 1). Le déclin de la production industrielle à la suite des événements de juin (elle a baissé de 13 % en juillet) compromet encore les chances de stabilisation. Les menaces de stagflation, la montée du chômage et la crise financière du secteur public, acculent progressivement le gouvernement à des concessions dans sa lutte contre l'inflation.

TABEAU 1
Des dérapages
non maîtrisés

Taux de croissance annuels (en %)	1988	1989 (six mois)	1989 (prévisions)
PNB (volume)	+ 11,2	+ 5,7	+ 7,1
Production industrielle (volume)	+ 20,7	+ 10,8	+ 8,0
Prix de détail	+ 18,5	+ 25,5	+ 22,2
Exportations (dollars courants)	+ 20,6	+ 6,5	+ 5,0
Importations (dollars courants)	+ 27,9	+ 26,5	+ 18,0
Solde commercial (milliards de dollars)	- 7,8	- 5,7	- 9,9

Sources : Statistiques officielles chinoises (résultats 1988 et 1989) et Nomura Research Institute (prévisions 1989).

En effet, l'austérité a particulièrement affecté des secteurs qui avaient activement contribué ces dernières années à créer des emplois. Ainsi, les coupes dans les investissements ont mis au chômage des millions de travailleurs du bâtiment, qui ont afflué vers les grandes villes au début de l'année; de même, au cours des six premiers mois de 1989, le nombre des entreprises individuelles a diminué de 2,2 millions sur 14 millions alors que leur activité chutait d'environ 30 %; dans la même période, en raison des suppressions d'emplois précaires (emplois hors plan ou sous contrats), l'effectif total des salariés urbains se réduisait d'un million (sur 135 millions).

Or, dans les villes, un important « volant » de chômage est mal tolérable socialement et politiquement et, à la campagne, la privatisation des exploitations limite la capacité de l'agriculture à absorber le surplus de main-d'œuvre puisqu'elle a même entraîné depuis le milieu des années quatre-vingt une relative diminution des emplois agricoles.

Les limites de la politique d'austérité viennent aussi s'inscrire dans la nécessité de mettre un terme à la dégradation de la situation financière des entreprises publiques, car celle-ci a des répercussions directes sur le budget de l'État. Le net ralentissement de la production industrielle (+ 6 % au premier semestre)

et les mauvais résultats financiers des entreprises publiques sont à l'origine d'une faible progression des recettes fiscales et du gonflement des subventions, dans un budget déjà largement grevé par le soutien des prix agricoles (1). A cela s'ajoute la multiplication des cas d'entreprises en défaut de paiements à l'égard de leurs fournisseurs et la généralisation de dettes en cascade. On comprend dès lors qu'au printemps les banques aient été autorisées à octroyer de nouveaux prêts pour relancer la croissance de l'industrie d'État.

2
**L'improbable
recentralisation
économique**

En décidant à l'automne 1988 de différer la réforme des prix, le gouvernement a scellé, au moins pour un temps, le sort de l'ensemble des réformes; il n'en paraît que plus mal armé pour remettre de l'ordre dans l'économie. En effet, à la suite de la décentralisation économique et financière qui a eu lieu en Chine depuis dix ans, l'État a perdu l'essentiel de ses moyens d'action directe sur la mobilisation et la redistribution des ressources. Le poids des dépenses budgétaires dans le PNB a reculé entre 1978 et 1988 de 34 % à 20 %; l'expansion des fonds « extra-budgétaires » des entreprises et des autorités locales, la montée du crédit dans le financement des investissements ont privé le gouvernement de sa capacité à contrôler tant le rythme que l'affectation des investissements.

Or, ni la politique fiscale ni celle de crédit ne constituent à l'heure actuelle des instruments adéquats de régulation. Le système fiscal est largement aux mains des pouvoirs décentralisés, qui ont latitude d'en détourner l'utilisation pour leurs propres objectifs (2). Le système bancaire, pour sa part, est mal outillé pour mettre en œuvre une politique de crédit sélective propre à accroître l'offre dans les secteurs en pénurie et à stabiliser la demande. En outre, le blocage du crédit a accentué le développement des circuits financiers parallèles, alimentés par les liquidités des entreprises et des particuliers, et qui assurent à certaines sphères d'activité, non étatiques, le maintien de rythmes de croissance élevés (entreprises collectives, entreprises rurales).

Le renforcement du contrôle des prix les fige dans une structure irrationnelle et biaise les critères de rentabilité qui orientent les décisions micro-économiques; il contribue ainsi à perpétuer les déséquilibres sectoriels de l'économie chinoise, allant à l'encontre des priorités réitérées de la politique sectorielle du gouvernement (3).

Dans une situation où le gouvernement est en proie à des luttes politiques et a peu de prise sur une économie déjà largement décentralisée, un scénario se dessine, où les provinces et grandes villes conserveraient une importante marge de manœuvre dans leur stratégie économique (4). Les performances à la mi-1989 des provinces côtières du sud de la Chine, particulièrement avancées dans l'introduction de mécanismes de marché et dans l'ouverture sur l'extérieur, témoignent assez de la capacité qu'elles ont acquise de contourner les politiques de rigueur décidées à Pékin. Dans celle de Canton, la croissance de l'industrie au premier semestre a atteint encore 25 %, l'augmentation des salaires 40 %; dans la province voisine du Fujian la croissance industrielle a été de 19 %. Le dynamisme économique et commercial de ces régions est d'ailleurs un atout à ne pas négliger dans la phase difficile qui se profile pour les équilibres extérieurs de la Chine, après les événements de juin.

3
**Le durcissement
de la contrainte
extérieure**

Le creusement du déficit commercial à partir de 1988 correspond à l'évolution cyclique des équilibres extérieurs de la Chine (5). Au premier semestre 1989, l'accélération des importations et la faible progression des exportations ont dû avoir pour effet de détendre la situation sur le marché intérieur, au prix d'une dégradation des paiements courants et d'une augmentation de la dette extérieure, évaluée fin 1988 à environ 40 milliards de dollars.

(1) Les subventions, qui mobilisent un tiers des revenus budgétaires, sont destinées pour 40 % au soutien des prix, pour le reste au fonctionnement des entreprises déficitaires.

(2) Ils peuvent ainsi, en fonction de leurs propres intérêts, promouvoir les activités à fort taux d'imposition, accorder de façon discrétionnaire des exemptions fiscales.

(3) Au premier semestre de cette année, s'est ainsi poursuivi le décalage des rythmes de croissance entre les secteurs rentables (produits finis) et les secteurs à prix trop bas (énergie, matières premières, inputs agricoles), qui font goulet d'étranglement.

(4) R.W. Sullivan, « A Government in transition », *The China business review*, juillet-août 1989.

(5) *La Lettre du CEPIL*, n° 70, mars 1988.

La crise de juin laisse prévoir pour 1989 une baisse des revenus en devises, notamment ceux du tourisme (6), et un recul des investissements étrangers par rapport à 1988 (tableau 2). En outre, la détérioration des conditions de crédits internationaux va rendre d'autant plus difficile l'équilibre de la balance des paiements alors que se profile un alourdissement des charges de la dette au début des années quatre-vingt-dix avec l'arrivée à échéance des emprunts contractés. Les remboursements devraient atteindre 7 milliards de dollars en 1990 et culminer à 9 milliards en 1992-1993 (7).

TABLEAU 2
Éléments
de l'équilibre extérieur

(en milliards de dollars)	1987	1988
Solde des paiements courants (a)*	- 0,3	- 3,8
dont : Revenus du tourisme*	1,8	2,2
Investissements directs de l'étranger*	2,2	2,6
Emprunts extérieurs*	5,3	7,2
Service de la dette à long terme (b)**	- 2,8	- 3,1

Sources : Sources officielles chinoises (*) et World Debt Tables, édition 1988-1989, Banque mondiale (**).

(a) Y compris les intérêts.

(b) Amortissement et intérêts.

Le durcissement de la contrainte extérieure aggrave encore les difficultés économiques internes. En effet, dans la logique de la politique d'ouverture, ont été mis en place les mécanismes connectant les conditions de l'activité économique interne et l'environnement international. La politique de dévaluation depuis 1985 s'est révélée efficace pour stimuler l'exportation, mais a contribué à entretenir l'inflation interne : d'une part, la poussée des exportations a amplifié les pénuries dans les secteurs où existe une forte tension sur les capacités de production; d'autre part, la hausse des prix des produits importés a été largement répercutée sur les coûts internes.

Dans le contexte d'une forte inflation interne, le redressement de la balance des paiements peut, à l'avenir, requérir de nouvelles dévaluations (officielles ou par le biais d'une extension des marchés libres des devises) et conduire à un enchaînement de processus inflationnistes.

4

Des dépendances à long terme

Depuis dix ans, la politique d'ouverture a eu des effets déstabilisateurs, en même temps qu'elle a accéléré la modernisation industrielle. A l'avenir, les autorités devront opérer des arbitrages qui tiennent compte du degré de dépendance extérieure de l'économie chinoise.

Les estimations du CEPIL chiffrent le PNB par habitant de la Chine à environ 620 dollars courants en 1986 et conduisent à évaluer le degré d'ouverture de l'économie (part des exportations dans le PNB) autour de 6 % (8). Ce ratio se trouve confirmé par celui que l'on obtient en utilisant les montants, en prix et monnaie internes, du PNB et des exportations. C'est un degré d'ouverture comparable à celui de l'Inde.

Cette ouverture modérée, explicable par la taille et le niveau de développement du pays, masque des dépendances sectorielles et régionales, qui peuvent être beaucoup plus fortes. Ainsi, les dix provinces côtières cumulent 73 % des exportations du pays, et ont globalement un taux d'ouverture de 14 %; il culmine à 27 % à Tientsin, 25 % à Shanghai; ces régions (qui sont aussi des lieux de transit) ont ainsi des économies branchées sur les échanges internationaux.

La concentration des importations sur les produits nécessaires à l'industrialisation a donné à l'ouverture un rôle clef dans la modernisation de l'équipement industriel. Au milieu des années quatre-vingt, dans les 8 000 principales entreprises qui forment le cœur industriel du pays (la moitié de la production, les deux tiers du capital fixe), un quart des équipements installés étaient d'origine étrangère. Bien que sans doute gonflée par les différences de prix

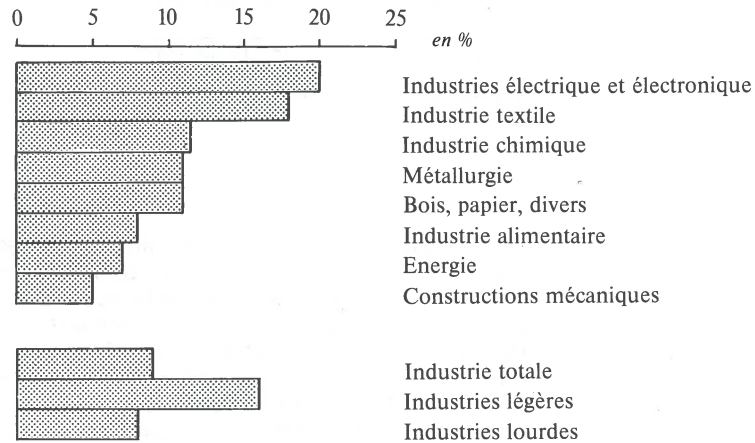
(6) Selon les prévisions chinoises, ils devraient diminuer de moitié en 1989.

(7) *China Newsletter*, juillet-août 1989, Jetro.

(8) La part des importations est d'environ 8 %.

internes et externes, cette proportion est révélatrice du rôle des importations dans l'effort d'investissement industriel; la dépendance inégale des différents secteurs industriels à l'égard des équipements importés montre que ceux-ci ont été, au cours des années quatre-vingt, un instrument décisif de la restructuration de l'industrie chinoise, en faveur de la création de secteurs modernes (électronique, matières plastiques, fibres) et de la promotion d'industries exportatrices (textiles) (graphique A). Par ailleurs, si au cours de la première moitié des années quatre-vingt, la part importée dans les nouveaux équipements installés a atteint 25 %, déjà au cours des années soixante-dix, les équipements étrangers constituaient un cinquième des nouveaux équipements. Il y a là une constante de la politique de développement industriel, qui vient justifier les stratégies de long terme de fournisseurs étrangers.

GRAPHIQUE A
Part
des équipements
importés entre 1981 et 1985
dans l'équipement
de l'industrie chinoise*



Source : *Industrial Census 1985, Peoples Republic of China, juin 1988.*
(* Enquête portant sur les 8285 principales entreprises.

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.

Édition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 186 F (France).
215 F (Etranger).
26 F (suppl. pour envoi
par avion).

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.
3^e trimestre 1989
Juillet 1989

Imp. Louis-Jean - GAP

Imprimé en France.

Les ressorts de l'accélération de la croissance économique de la Chine depuis dix ans — décentralisation et ouverture — ont montré leur puissance déstabilisatrice sur l'économie et la société. La politique du gouvernement actuel revient plus à différer qu'à chercher la solution des problèmes nés de ces transformations. Sur le plan économique, la mise en œuvre des priorités sectorielles comme des politiques de régulation macro-économique paraît désormais hors de portée des seuls efforts de recentralisation administrative. On ne peut exclure que cette phase d'instabilité économique, dominée par la lutte pour la succession de Deng Xiaoping, se termine par une remise en question des innovations économiques promues depuis dix ans. L'impératif du régime n'en demeurera pas moins de conjuguer une croissance économique forte imposée par la démographie et le recours à des importations nécessaires au développement industriel.

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

Vient de paraître

ECONOMIE PROSPECTIVE INTERNATIONALE

Revue trimestrielle du CEPII (*)
N° 39, 3^e trimestre 1989, 116 pages

NORD-SUD

Les stratégies de développement
Les politiques de l'Europe
La mesure de l'industrialisation
La place de l'Afrique
La gestion du patrimoine naturel

(*) En vente à la Documentation Française.

• Abonnement d'un an (4 numéros)..... 265 F (France); 335 F (Etranger); 51 F (suppl. pour envoi par avion)
• Prix du numéro..... 70,00 F