

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D' INFORMATIONS INTERNATIONALES

■ Chine : métamorphose économique et blocages politiques

Sur le tableau de bord de l'économie chinoise en 1991, les clignotants indiquent des évolutions favorables : rapide croissance industrielle, production agricole satisfaisante surtout compte tenu des inondations catastrophiques de l'été, hausses de prix modérées, excédent du commerce extérieur et augmentation des réserves de change. A Shanghai comme à Pékin, échoppes, magasins et supermarchés proposent en abondance produits alimentaires, articles d'habillement et de consommation courante, dans une variété de qualités et de prix à faire rêver un moscovite. La Chine serait-elle en train de faire en douceur une transition ailleurs si douloureuse ? La conclusion est hasardeuse, car la situation économique se prête aussi à des analyses très critiques (1).

1

Les coûts de la croissance

Au cours des dix dernières années, la croissance économique chinoise a été, on le sait, très rapide, autorisant à la fois une augmentation considérable des emplois (la population active a crû de 140 millions de 1979 à 1989) et une nette amélioration du niveau de vie. La montée des tensions inflationnistes en 1988 a abouti à une politique d'austérité qui a brutalement ralenti la croissance en 1989-1990 mais s'est relâchée en 1991 (tableau 1).

TABLEAU 1 Une décennie de croissance rapide

	1980-1988	1989	1990	1991*
Taux de croissance annuel (en %)				
PIB	10,3	3,9	5,0	7,0
Production industrielle	12,4	8,3	4,8	14,0
Production agricole	6,8	3,3	6,9	3,0
Prix de détail	7,1	17,8	2,1	4,1
Revenus réels par tête :				
. ménages urbains	12,0	12,6	10,0	8,0
. paysans	13,0	10,5	4,7	2,0
Niveau en fin de période				
Dépôts d'épargne des ménages en % du PIB	27,1	32,3	40,4	47,0
Epargne urbaine en % de l'épargne nette totale des ménages	80,0	83,9	85,9	----

* Chiffres provisoires

Sources : Banque Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 1990 ; China Statistical Yearbook 1990 ; Poste d'Expansion Economique en Chine, novembre et décembre 1991.

Les années quatre-vingt se soldent actuellement par d'importantes surcapacités dans l'industrie manufacturière ; selon certains économistes chinois, celle-ci aurait tourné l'année dernière à moitié de ses capacités. Pour les tissus de coton, ce taux n'a pas dépassé le tiers ; la production de téléviseurs a été de l'ordre de 10 millions d'unités pour une capacité de 20 millions ; cette sous-utilisation caractérise aussi certains des secteurs liés à l'investissement (ciment, machines-outils), sans parler du secteur hôtelier. Elle s'accompagne de l'accumulation de stocks d'inventus.

(1) Cette lettre a été rédigée à la suite d'une mission de Françoise Lemoine en Chine en janvier 1992.

A l'origine de ces déséquilibres, il y a la convergence de plusieurs facteurs :

- L'expansion excessive des investissements au cours des années quatre-vingt : la décentralisation économique et financière a favorisé la multiplication de projets redondants et l'aveuglement quant aux évolutions futures du marché. En 1988, la formation brute de capital fixe représentait 32 % du PIB.
- Le tassement de la demande interne consécutive aux mesures d'austérité de 1989-1990 dont a surtout pâti la population rurale. Les revenus réels des ruraux ont relativement stagné ces dernières années, ce qui a réduit les capacités d'absorption de ce vaste marché, moteur de la croissance dans la première moitié de la décennie.
- La différenciation de la demande urbaine : celle-ci, déjà en partie saturée de biens de consommation et d'équipements ménagers de base, a des exigences de qualité que ne satisfont pas la plupart des fabrications chinoises et qui la porteront vers les produits importés. La hausse des revenus des citoyens en 1991 a donné lieu à une forte augmentation de l'épargne, sans diminuer les stocks d'inventures.

La segmentation des marchés et les rigidités de l'offre face à ces changements compliquent les choix de politique économique. A un moment où il a décidé d'en finir avec les subventions aux prix, le gouvernement ne peut guère relever les prix agricoles pour accroître les revenus paysans sans risquer de provoquer le mécontentement urbain. Pour 1992, le dilemme est entre une politique de monétaire souple qui entretiendrait les phénomènes malsains observés en 1991 (accumulation de stocks et gonflement de l'épargne urbaine) et des mesures restrictives qui accentueront les difficultés des entreprises d'Etat.

2

Une approche technique des réformes

Le laissez-faire qui a permis la croissance facile des années quatre-vingt se paie donc actuellement. Les coûts de la non-réforme des entreprises d'Etat semblent avoir atteint les limites du supportable pour l'économie chinoise. Ce secteur accumule les produits invendus (et invendables) ; il est une charge pour les finances publiques puisque 40 % des entreprises industrielles émargeant au budget de l'Etat tournent à perte, et accaparent en subventions de fonctionnement près d'un cinquième des revenus budgétaires ; il est aussi une contrainte pour la politique monétaire puisqu'il vit de crédits faciles : les restrictions périodiques, de crédits bancaires depuis 1989 entraînent un enchaînement de défauts de paiements entre entreprises (dettes triangulaires) qui nécessitent en fin de compte l'injection de crédits bancaires. Bref, il coûte de plus en plus cher alors que sa contribution à la croissance du pays ne cesse de se réduire : les entreprises d'Etat, qui faisaient près de 80 % de la production industrielle en 1978, y concourent pour à peu près la moitié actuellement. La création à l'automne 1991 d'un Bureau de la Production chargé de l'assainissement de ces entreprises et que dirige le vice premier ministre Zhu Rongji, le représentant le plus en vue du courant réformateur, peut se révéler aussi bien un cadeau empoisonné qu'un gage donné aux approches réformatrices.

Certes, dans le contexte politique actuel où la stabilité sociale est érigée en critère ultime de l'action (ou de l'inaction) des dirigeants, il n'est pas question d'une réforme d'ensemble qui remettrait en cause les pouvoirs établis et les avantages acquis, mais plutôt d'approches expérimentales et dont l'initiative vient d'instances locales. Les expériences opèrent sur deux fronts. Il s'agit d'un côté de dissocier les fonctions sociales et les fonctions économiques jusqu'ici confondues dans l'entreprise chinoise ; de créer pour cela un système de prestations sociales (retraite, chômage, sécurité sociale) extérieur à l'entreprise, au niveau provincial. De tels programmes ont notamment le soutien de la Banque Mondiale. De l'autre côté, on tente de clarifier les relations Etat-entreprises, un exercice à contre-courant des pratiques paternalistes solidement ancrées et omniprésentes ; il faut pour cela évaluer le capital qui revient à l'Etat et celui qui revient à l'entreprise (profits réinvestis), afin de transformer celle-ci en société par actions ; cela rend possible alors une gestion qui distingue les prélèvements fiscaux de la rémunération du capital, et la vente d'actions au personnel, ou, dans des cas jusqu'ici exceptionnels, au public. Ainsi, à Shanghai, huit sociétés ont été autorisées en 1991 à émettre des actions en bourse, et quatre autres l'ont été en janvier dernier. De telles réformes, pratiquées à doses homéopathiques, sont surtout actuellement un moyen de diversifier les sources de financement de grandes entreprises et de canaliser l'épargne des ménages.

3

Diversification du système financier

En effet, l'importance de l'épargne, en partie forcée et donc instable, incite aux innovations financières. Certes les titres émis (qui sont en quasi-totalité des obligations) ne représentent encore qu'environ 10 % de la masse monétaire. Mais les besoins de financement du budget de l'Etat tendent à en accélérer l'émission. En outre, ils sont de plus en plus clairement perçus

comme un moyen pour les autorités locales et les entreprises de financer des investissements, sans avoir recours à des emprunts bancaires. Ceci pousse au développement d'institutions financières : il existe de nombreuses sociétés de commerce de titres (600), et deux bourses fonctionnent en 1991, l'une dans la zone économique spéciale de Shenzhen, l'autre à Shanghai ; une troisième devrait s'ouvrir prochainement à Canton. Ces marchés sont créés surtout pour faciliter le placement des emprunts d'Etat : à la bourse de Shanghai 85 % des opérations en 1991 ont porté sur des obligations, une proportion qui devrait se réduire ; leur organisation relève encore plus de procédures administratives que de réglementations comparables aux standards internationaux. D'où une certaine circonspection de la part des banques étrangères face à l'émission à la bourse de Shanghai d'actions accessibles aux étrangers début 1992.

La réforme du financement du logement (augmentation des loyers, plans d'épargne-logement, émissions d'emprunts par les sociétés de construction) est aussi un puissant moyen, à l'ordre du jour, pour fixer l'épargne des ménages.

La rationalisation de la gestion des entreprises d'Etat, du fait des risques de déstabilisation qu'elle comporte, se heurte à une forte contrainte politique, mais l'essor des marchés financiers témoigne de la disparition des obstacles idéologiques. L'avenir de ces réformes et leur impact sur l'économie demeurent néanmoins assez, confus, notamment du fait de l'absence de cadre juridique (il n'y a pas de loi sur les sociétés) ou de ses insuffisances, et de l'absence de directives politiques.

Alors que les déficits budgétaires ne cessent de creuser l'endettement public interne, les excédents massifs du commerce extérieur au cours de ces deux dernières années ont permis une accumulation spectaculaire des réserves de change. Paradoxale sur le plan économique, cette situation reflète des rapports de force entre le Centre et les provinces.

Le déséquilibre budgétaire vient de l'incapacité de l'Etat à mobiliser des recettes fiscales suffisantes face à des pouvoirs provinciaux qui cherchent à garder le contrôle sur le maximum de ressources financières. Dans les négociations engagées ces dernières années avec les provinces sur le partage des revenus, le pouvoir central n'a pas gagné la partie. Et l'absence de véritable système fiscal perpétue la lutte sur ce front. La politique de réduction des dépenses budgétaires a entraîné des progrès assez continus vers une certaine "vérité des prix" et la suppression, en 1991, des subventions budgétaires à l'exportation, qui sont sans doute désormais sous la responsabilité des pouvoirs locaux. Cependant, le soutien aux entreprises d'Etat ne cesse de s'alourdir (tableau 2).

TABLEAU 2 Le déficit du budget de l'Etat

En % du PIB	1980	1990
- Revenus	30,6	19,9
- Dépenses	34,0	21,7
dont : . subventions aux prix alimentaires	5,6	2,2
. subventions aux entreprises industrielles	0,7	3,3
- Déficit	3,4	1,8
- Financement (a - b + c)		
a : emprunts (bruts)	1,0	2,0
b : remboursements	0,5	1,1
c : Banque Centrale	2,9	0,9

Sources : Sources officielles chinoises.

L'impasse budgétaire (financée par la Banque Centrale), loin de diminuer comme prévu en 1991, a sans doute doublé (30 milliards de yuans contre 15 en 1990) malgré les 35 milliards d'emprunts prévus. L'impact macroéconomique de ces déséquilibres ne peut se mesurer au poids de la dette publique dans le PIB (6 % à la fin de 1990) dont le niveau encore modéré est largement dû à la confusion des politiques monétaire et fiscale : ainsi, en 1991, les entreprises d'Etat ont bénéficié d'injections de crédit qui leur ont permis de payer leurs impôts.

A l'inverse, depuis 1989, les autorités centrales ont clairement repris en main la situation financière extérieure par un strict contrôle sur les emprunts à l'étranger et sur l'importation. La dette extérieure brute qui avait dérapé de 1984 à 1988 a été maîtrisée et les réserves de change se sont accumulées, atteignant 40 milliards de dollars fin 1991 (tableau 3). Cette

situation, inhabituelle pour un pays en développement dont les besoins de financement sont immenses, s'explique, par delà les "surajustements" caractéristiques de la politique économique chinoise, par la volonté du gouvernement de reconquérir la confiance des banques étrangères, après les rééchelonnements ponctuels consécutifs à la crise de 1989 ; cet impératif qui s'est imposé aux pouvoirs provinciaux permet aux autorités centrales de conserver un instrument puissant pour mettre en oeuvre des priorités économiques. L'ouverture a été une des clefs des progrès de l'économie chinoise, ces dix dernières années ; technologies et capitaux étrangers ont permis le développement de productions internes se substituant à l'importation (automobiles, télécommunication) et celui de nouveaux secteurs exportateurs : actuellement 15 % des exportations (en rapide croissance) viennent de sociétés mixtes sino-étrangères.

TABLEAU 3 Secteur extérieur

	1988	1989	1990	1991*
Taux de croissance en %				
. exportations**	20,5	10,5	18,1	15,8
. importations**	28,0	6,9	10,0	19,5
Niveau en milliards de dollars				
. solde commercial	- 7,7	- 6,6	8,7	8,1
. balance courante	- 3,8	- 4,3	12,0	13,0
. investissements directs	2,3	2,6	2,7	-----
. endettement brut (fin d'année)	40	47	58	61,8
. réserves de devises (fin d'année)	17,5	17,0	28,5	40,0

* Chiffres préliminaires

** Douanes chinoises, valeur en dollars.

Sources : Douanes chinoises, FMI : statistiques financières internationales ; divers.

Le régime, déconsidéré depuis juin 1989, l'est un peu moins aux yeux de la population depuis que la tentative de M.S. Gorbatchev d'opérer une transition démocratique autant qu'économique s'est soldée par le chaos économique et l'éclatement de l'URSS. Mais, en Chine, le pouvoir actuel ne peut compter sur d'autre source de légitimation que la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie de la population. Or, pour cela, il lui est nécessaire de poursuivre des réformes économiques qui, même pragmatiques, peuvent se révéler déstabilisantes. Le blocage de la situation politique actuelle, où les factions rivales se neutralisent, est, pour les "conservateurs" comme pour les "réformateurs", une manière d'atermoyer.



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.

Diffusion :

La Documentation Française.

Abonnement d'un an
(8 numéros) : 190 F (France),
220 F (Étranger),
28 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 :
Anton Brender.

ISSN 0243-1947

CPPP numéro 1462 AD.
1er trimestre 1992
Février 1992

Imp. SNLIR - IVRY

Imprimé en France

VIENT DE PARAÎTRE

ECONOMIE MONDIALE 1990-2000 : L'IMPÉRATIF DE CROISSANCE

Le Rapport du CEPII sur l'économie mondiale à l'horizon 2000, annoncé dans la dernière Lettre, vient de paraître. Il vise à analyser les conditions dans lesquelles les pays du Sud et de l'Est pourraient s'insérer dans les réseaux d'échanges commerciaux, financiers et industriels mondiaux. D'ici la fin du siècle, si l'on tente de dépasser les seules préoccupations conjoncturelles, la croissance apparaît comme un véritable impératif, un défi à relever pour les politiques économiques.*

Le plan de l'ouvrage est le suivant :

Première partie :

L'Ouest à la recherche d'un nouveau souffle

Deuxième partie :

L'Est et le Sud en transition

Troisième partie :

Une économie mondiale plus intégrée

* Rapport du CEPII réalisé en collaboration avec l'équipe MIMOSA de l'OFCE. Edité par Economica, 49, rue Héricart, 75015 Paris. Diffusé par Economica et par la Documentation Française, 29, quai Voltaire, 75340 Paris cedex 07. 522 pages, 200 F.