



HAL
open science

La politique industrielle en Chine : grandeur et limites du renouveau de l'État chinois

Jean-François Huchet

► **To cite this version:**

Jean-François Huchet. La politique industrielle en Chine : grandeur et limites du renouveau de l'État chinois. Revue française d'administration publique, 2014. hal-01323541

HAL Id: hal-01323541

<https://inalco.hal.science/hal-01323541>

Submitted on 30 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

La politique industrielle en Chine : grandeur et limites du renouveau de l'État chinois

Jean-François Huchet
Professeur des universités, INALCO-Langues'O, Sorbonne Paris Cité
Directeur et chercheur au Centre ASIES à l'INALCO
Directeur adjoint du GIS-Réseau Asie CNRS
jean-francois.huchet@inalco.fr

Mots clés: *Chine, économie, réformes économiques, politique industrielle, Parti Communiste Chinois, entreprises publiques, concurrence, modernisation technologique, restructurations, recherche et développement*

Résumé :

La politique industrielle a été un vecteur important du renouveau de l'État en Chine depuis le lancement des réformes en 1978. Alors que dans les années 1980 la politique industrielle était encore insérée dans la planification, les années 1990 ont été marquées par une évolution de l'action de l'État : interventions plus indirectes et plus ciblées auprès des entreprises et sur l'environnement des affaires, rattrapage technologique. Malgré des résultats probants, elle se heurte aujourd'hui à des limites comme la fragmentation de l'espace politico-économique chinois, et des défis importants comme la dégradation rapide de l'environnement ou les impératifs de l'évolution du régime de croissance.

Les signes de la puissance industrielle chinoise ne sont plus à démontrer. Des interrogations importantes se posent sur le rôle de l'État chinois et de ce qu'il est convenu d'appeler la politique industrielle dans cette émergence rapide de la puissance industrielle de la Chine. Après le miracle japonais et coréen, la tentation est en effet très forte d'appliquer à la Chine, qui est à l'origine du socle politico-culturel confucéen, des explications liées à l'omnipotence de l'État et à l'efficacité de la politique industrielle. Qu'en est-il véritablement ? La Chine a-t-elle suivi les traces de ses vertueux voisins asiatiques en matière de politique industrielle ? Quelles ont été les modalités de la politique industrielle depuis 1978 et quel impact a-t-elle eu sur le décollage économique de la Chine ? Quelles directions pourraient prendre cette politique industrielle dans les années à venir dans un contexte d'ouverture croissante de l'économie chinoise ? Cet article vise à apporter quelques éléments de réponse à ces questions.

La politique industrielle a été un vecteur important du renouveau de l'État en Chine depuis le lancement des réformes en 1978. Alors que dans les années 1980 la politique industrielle était encore insérée dans la planification soviétique, les années 1990 ont été marquées par une évolution importante de l'action de l'État dans l'économie chinoise. Interventions plus indirectes et plus ciblées auprès des entreprises, cherchant à améliorer l'environnement des affaires et à favoriser le rattrapage technologique, la politique industrielle chinoise a été beaucoup plus efficace à partir du milieu des années 1990. Malgré des résultats probants, elle se heurte encore aujourd'hui à des limites, comme la fragmentation de l'espace politico-économique chinois, ainsi qu'à des défis importants comme la

dégradation rapide de l'environnement ou les impératifs de l'évolution du régime de croissance. Après une analyse de l'évolution de la politique industrielle depuis 1978 dans une première partie, nous détaillerons dans une deuxième et troisième partie, deux des pans les plus importants de la politique industrielle chinoise avec la politique de concentration des firmes et celle des transferts de technologie.

I - Une politique industrielle influencée par le cours et le résultat des réformes économiques

Une rupture dans la continuité jusqu'au milieu des années 1990

Malgré la rupture profonde qui intervient dans la stratégie de développement économique au moment de la prise du pouvoir par Deng Xiaoping en décembre 1978, les décideurs chinois vont rester solidement ancrés jusque dans le milieu des années 1990 dans une vision autocentrée et planifiée du développement industriel. De manière générale, la stratégie de développement industriel à l'époque maoïste était fondée sur une vision essentiellement fonctionnaliste du système économique. Elle se doublait à la différence de la conception Soviétique qui privilégiait les grandes unités de production, d'une préoccupation d'autonomie locale en matière de production. Les mouvements politiques orchestrés par Mao du Grand Bond en avant et de la Révolution culturelle déstabiliseront profondément le système de planification centralisé de type soviétique introduit en Chine entre 1953 et 1958 : non seulement l'implantation du système centralisé soviétique sera interrompu sur le plan institutionnel entre 1958 et 1978, mais aucun plan quinquennal n'atteindra ses objectifs durant cette période (Riskin, 1987). En 1990, au moment de la chute du Mur de Berlin, 52 000 produits étaient gérés de manière planifiée et centralisée à Moscou par le Gosplan en U.R.S.S., alors qu'à Pékin en 1978, à peine 700 produits étaient gérés de manière centralisée par la Commission d'État au plan (Naughton, 1995).

La stratégie maoïste et l'impact des mouvements politiques ont abouti à une hiérarchisation du tissu industriel en fonction du degré de planification de la production. On trouvait les unités de production qui dépendaient directement du gouvernement central (*Zhongyang shu*), puis les unités qui dépendaient des gouvernements provinciaux ou municipaux (*Difang shu*). Naturellement, les entreprises qui relevaient d'une gestion directe de l'État central bénéficiaient de tout son appui logistique. Ces grandes entreprises d'État étaient considérées comme formant "l'ossature industrielle" chinoise (*gugan qiye*), bénéficiant d'un soutien prioritaire au niveau financier et matériel (accès aux matières premières et marchés publics) de la part de l'État central. Pour ces entreprises, la planification était en fait aussi développée qu'en U.R.S.S. Leur nombre a augmenté tout au long des années 60, puis s'est stabilisé au cours des années 70 et 80 autour de 10 000, mais jamais elles ne domineront comme en URSS la totalité de l'économie. Au total, Mao légua une organisation industrielle dans laquelle sont superposés deux systèmes : un système planifié et centralisé de type soviétique pour quelques grandes entreprises qui assurent à peine 30% de la production industrielle totale (contre 74% en URSS), et une myriade de systèmes économiques compartimentés à l'échelon local et caractérisé par une « semi planification et une semi anarchie » (Granick, 1990). On retrouve toujours aujourd'hui des traces importantes en matière d'aide et d'intervention de l'État de cette hiérarchisation entre les grandes entreprises d'État et les autres entreprises, de taille moins importante.

Il est important de bien comprendre ce legs maoïste jusque dans le milieu des années 1980, car dans l'esprit des dirigeants communistes il s'agit plus de réparer les aberrations dans la

gestion du système économique créées par Mao entre 1958 et 1976 que d'introduire une économie de marché. On assiste bien à une rupture à la fin des années 1970, mais elle vise avant tout à un retour vers la normalité socialiste de la planification. Certaines réformes comme l'ouverture des Zones Économiques Spéciales (SEZ) dans le sud de la Chine ou le démantèlement des Communes Populaires ou bien la possibilité de développer des petites entreprises collectives dans les zones rurales, avaient été envisagées entre 1979 et 1984 pour donner de la flexibilité au système planifié qui restait l'élément central de l'organisation économique chinoise.

Néanmoins, ces réformes se révéleront être la dynamique essentielle du renouveau de l'industrie chinoise par des effets indirects et souvent de manière non anticipée par le régime. Dès 1984, le pouvoir va se trouver enfermé dans une dialectique dont il ne sortira plus : réformer à la fois pour corriger les contradictions des réformes qui risquent de le déstabiliser, mais également pour produire de la croissance afin de maintenir un minimum de légitimité politique auprès de la population. A chaque vague de réformes, la déréglementation de l'économie (et donc parallèlement la liberté des individus et des firmes sur le plan économique) a été de plus en plus en étendue. Mais il faudra dépasser l'épisode sanglant de Tiananmen en 1989 –et les velléités de retour au socialisme économique de l'aile conservatrice du PCC entre 1989 et 1991- et attendre le XIVème Congrès du PCC en octobre 1992 pour que les barrières politiques, intellectuelles, économiques, tombent, faute d'alternative possible, et que l'économie de marché soit clairement adoptée dans les politiques de réformes du système économique.

Entre 1978 et le milieu des années 1990, la politique industrielle va se concentrer sur trois grandes priorités : la constitution de grands groupes industriels nationaux, l'assimilation des technologies importées de l'étranger, et la réforme du système national de recherche et développement (R&D). Le contenu et les objectifs de cette politique indiquent une évolution par rapport à la période précédente, marquées par les aberrations du maoïsme. Néanmoins, les principes généraux qui sous-tendent cette politique, la stratégie retenue pour atteindre les objectifs, les catégories d'entreprises visées par la politique industrielle ainsi que les moyens mis en oeuvre demeurent encore largement ancrés dans le socialisme et le fonctionnement planifié de l'économie :

- Les grands principes qui sous-tendent la politique industrielle durant cette période demeurent fondés sur une vision fonctionnelle, productiviste et centralisée de l'économie.

- La stratégie retenue par l'État chinois est très volontariste. L'État est au centre de toutes les décisions et il intervient directement dans les entreprises via la courroie de transmission de la propriété publique et de la planification.

- Les firmes récipiendaires de l'aide de l'État sont toutes des grandes entreprises d'État dites « de l'ossature » du système industriel (*gugan qiye*). Les petites et moyennes entreprises sont, à fortiori celles qui vont se développer hors du secteur d'État, totalement ignorées par la politique industrielle.

- La politique industrielle est largement contrôlée par la puissante Commission d'État au Plan et les ministères centraux qui chapeautent les différents secteurs industriels. Ces institutions sont l'incarnation du système planifié et centralisé de type soviétique. Elles déterminent les secteurs et les entreprises prioritaires, et le volume des investissements dans le cadre des plans quinquennaux.

- Les moyens financiers, administratifs, et humains utilisés pour mener à bien les politiques sont à la fois faibles et indissociés de la planification.

- Enfin, les objectifs avancés par l'État chinois dans le cadre de cette politique industrielle sont assez ambitieux : rattrapage technologique dans des secteurs où la Chine accumule plusieurs décennies de retard par rapport à la frontière technologique (comme par exemple dans les circuits intégrés), formation de grands groupes industriels capables d'entrer dans le cercle étroit du classement de « Fortune 500 », forte intégration de la production industrielle sur le territoire national permettant de réduire les exportations, autonomisation de la production scientifique et technologique, pour ne citer que les objectifs les plus importants (Conroy, 1992).

Accélération des réformes économiques et amélioration dans l'action de l'État à partir du milieu des années 1990

La deuxième moitié des années 1990 et le début des années 2000 ont été marqués par une inflexion progressive du contenu et de la stratégie de la politique industrielle chinoise. Elles sont dues en grande partie à l'accélération et à l'approfondissement des réformes générales du système économique mises en place après le 14^{ème} congrès du Parti Communiste Chinois en 1992 et dont les effets commenceront à se manifester à la fin des années 1990.

La sortie du socialisme et l'amélioration du fonctionnement de l'économie

Sur le plan du fonctionnement du système économique, la Chine est très largement sortie du socialisme à partir du 14^{ème} Congrès du PCC. On a assisté au démantèlement des mécanismes de la planification avec la déréglementation des prix, des approvisionnements et de la distribution. Un peu plus de 90 % des prix de détail dans l'industrie et plus de 80 % des prix agricoles sont désormais déterminés par le marché. Les circuits de financement des investissements des entreprises ont également été totalement réformés. Les banques d'État ont également bénéficié depuis 1998 d'une vaste recapitalisation pour un montant total estimé à près de 500 milliards de \$.

Concernant l'évolution des droits de propriété, cette période a été marquée par une diversification de la propriété et par un retrait significatif de l'État des entreprises gérées par les administrations locales. Le chemin a été beaucoup plus sinueux que dans les autres pays socialistes pour des raisons politiques. Mais depuis 1997, entre 30 000 et 40 000 entreprises auraient été privatisées sur un total de 126 000 entreprises d'État dans le secteur industriel en 1996 (Huchet, 2006). Le secteur privé pèse désormais un peu plus de la moitié du montant total des capitaux propres des entreprises du pays ainsi que du montant total des investissements en capital fixe (incluant les entreprises étrangères). La propriété privée représentait en 2010 près de 70% de la production industrielle du pays (Banque Mondiale, 2012). On pourrait continuer à passer en revue tous les principaux mécanismes de fonctionnement des économies planifiées et constater que la Chine est bien sortie du socialisme sur le plan économique depuis le début des années 2000. Les conséquences sociales ont été immenses et drastiques sur les salariés du secteur public : près de 40 millions de salariés (soit près de 30% des effectifs du secteur d'État) ont perdu leur emploi. Dans les provinces côtières où les secteurs privé et étranger ont pu absorber une grande partie des salariés en raison de leur dynamisme, néanmoins, dans les provinces dans l'intérieur et du nord est, les licenciements liés aux restructurations ont eu des effets durables sur les bassins d'emplois.

Cette sortie du socialisme a eu un impact important sur le plan de la politique industrielle :

- La contrainte de budget pesant sur les entreprises s'est considérablement renforcée au point qu'il est désormais de plus en plus difficile pour les entreprises qui sont endettées d'obtenir des crédits bancaires pour financer leurs nouveaux investissements. De manière parallèle, les banques améliorent progressivement leur appréciation du risque client. Leur privatisation partielle (cotation en bourse, entrée dans le capital de banques étrangères) et l'ouverture du marché bancaire aux banques étrangères depuis l'accession de la Chine à l'OMC, augmentent la pression à la fois sur l'État et sur les banques en faveur d'une amélioration de la qualité de leur portefeuille de crédit. Cette évolution a permis de continuer à rationaliser les structures industrielles (faillites et fusions) et à favoriser la concentration à un rythme beaucoup plus soutenu que durant les années 1980 et 1990.

- L'apparition de nouveaux acteurs issus du secteur privé conduit à une diversification des firmes aidées par la politique industrielle. L'importance du secteur privé dans l'économie est telle que les politiques industrielles ne se focalisent plus uniquement sur le secteur public. Bien que l'on note toujours une forte orientation des aides sur les grandes entreprises publiques, les critères d'attribution des aides sont plus transparents, moins dépendants du statut de la propriété. Ces évolutions sont d'autant plus marquées au niveau des échelons locaux de l'État qui cherchent avant tout à promouvoir le développement de l'économie locale.

- Les entreprises, quel que soit leur statut de propriété, sont aujourd'hui soumises à des interférences beaucoup plus faibles dans leur processus décisionnel sur les investissements, le financement, la gestion de leurs actifs ou dans la gestion de leurs ressources humaines. Elles sont donc en mesure de mettre en place une stratégie de développement de leurs activités beaucoup plus autonome, ainsi que des politiques d'incitation pour le personnel mieux adaptées. Les entreprises d'État ne doivent plus financer l'intégralité de la protection sociale, ce qui se traduit par davantage de ressources affectées aux activités productives et notamment à l'innovation. De manière générale, leurs capacités de réponse aux opportunités issues de l'environnement des affaires sont devenues beaucoup plus rapides et plus amples. Dans ce contexte, l'État est incité à jouer un rôle plus indirect dans ses aides apportées aux entreprises.

L'État central retrouve une marge de manœuvre fiscale

Un des aspects les plus positifs des réformes mises en place depuis 1994 réside dans l'augmentation sensible des ressources fiscales de l'État, à la fois du centre mais également des régions côtières les plus riches. La décentralisation des années 1980 et la baisse structurelles des profits des entreprises d'État qui représentaient la seule source de revenus pour l'État ont contribué à la fois à éroder très gravement la situation fiscale de l'État chinois mais également à un déséquilibre en faveur des provinces au détriment de l'État central. Les revenus fiscaux de l'État ont chuté rapidement à partir du milieu des années 1980 pour atteindre seulement 10,7% du PIB (contre 34,8 % en 1978) et ceux revenant uniquement au gouvernement central ne représentaient plus que 27 % du total contre 40 % en 1984 et seulement 3,68 % du PIB en 1992, contre 9,28 % en 1984 (Wu Jinglian, 2005). Cette situation a bien sûr eu des répercussions générales sur les actions de l'État. La baisse relative (par rapport au PIB) des budgets publics de la R&D s'explique en grande partie par cette chute des ressources fiscales de l'État central.

La réforme fiscale de 1994, puis les différentes mesures prises à la fin des années 1990 au niveau des finances locales (avec le contrôle sur les fonds extra budgétaires) ont contribué avec l'aide de la croissance à améliorer considérablement la situation. L'assiette fiscale de

l'État a été élargie augmentant les sources d'impôts, un meilleur partage des revenus entre le centre et les provinces a été mis en place, et surtout, l'État a réussi à développer une administration des impôts qui faisait largement défaut dans les années 1980.

En près d'une décennie, les résultats de cette réforme ont permis à l'État central d'envisager un soutien plus massif dans certaines actions de la politique industrielle. Après une progression annuelle de l'ordre de près de 20%, les revenus fiscaux étaient remontés en 2010 à près de 22% du PIB et la part de l'État central représentait un peu plus de 55 % du total, marquant ainsi un rééquilibrage rapide au profit de Pékin et ce malgré des carences comme l'évasion fiscale, et des difficultés dans l'articulation avec les échelons les plus bas de l'administration qui alimentent de fortes disparités régionales dans les ressources fiscales.

Cette amélioration de la situation fiscale a eu également des conséquences majeures depuis la fin des années 1990 sur le financement des travaux d'infrastructures (dont les dépenses sont passées en rythme annuel de 3% du PIB en 1983 à un peu plus de 8% à partir de 1998) et de l'éducation. Les améliorations sensibles dans ces deux domaines ont eu en retour un impact positif sur la productivité dans l'industrie, l'industrialisation des régions intérieures et dans une certaine mesure, sur la conduite de la politique industrielle à travers une élite mieux formée travaillant dans les ministères et les agences gouvernementales.

Les augmentations sensibles auxquelles on a assisté depuis 1997 des budgets de R&D (au rythme annuel de 19 % depuis 1995, pour atteindre près de 130 milliards de \$ en 2011 soit 1,83% du PIB¹) et la multiplication des programmes ciblés mieux dotés financièrement devraient se poursuivre avec cette embellie structurelle de la situation fiscale de l'État chinois. Cette évolution devrait être encore plus sensible dans les zones côtières, là justement où sont concentrées les plus grandes capacités technologiques du pays².

La réforme des institutions

Parallèlement à la sortie du socialisme et l'amélioration de la situation fiscale de l'État chinois, la dernière décennie a été une période de réformes intenses des institutions en charge de l'économie avec des répercussions directes sur la politique industrielle. Parmi les différentes réformes, on peut en retenir trois, compte tenu de leur implication sur la politique industrielle chinoise :

- Pratiquement tous les ministères industriels issus du système socialiste ont été supprimés depuis 1997 (soit une diminution de 40 à 25 ministères). Les entreprises d'État, notamment les plus grandes, ne sont plus rattachées à un ministère en particulier, mais à la SASAC (*Guoyou zichan jiandu guanli weiyuanhui, Commission pour la gestion et la supervision des actifs publics*) qui gère les actifs d'État. Par ailleurs, l'ancienne puissante Commission d'État au Plan a été transformée en une Commission Nationale pour la Réforme et le Développement (NDRC). La planification n'existant plus, elle intervient de manière plus indirecte désormais sur les entreprises et les structures industrielles. Après une période de réorganisation à la fin des années 1990 liée à la fin de ses attributions en matière de planification, elle est revenue sur le devant de la scène dans la politique industrielle, notamment sur les questions de l'énergie et de l'environnement.

- La réforme du système de gestion des actifs publics a débouché sur la création en juin 2003 de la SASAC qui est désormais la seule entité au sein du gouvernement chinois à superviser et

¹ Ministère des Sciences et de la Technologie de la R. P. de Chine.

² Pékin, Shanghai et la province du Guangdong pesaient près de 40 % des dépenses de R&D du pays.

gérer le portefeuille des actifs détenus par l'État. Cette réforme a conduit à clarifier considérablement les compétences en matière de gestion des actifs publics non seulement au sein de l'administration centrale, mais également entre Pékin et les grandes municipalités (Huchet et Fernandez Stembridge, 2006). La SASAC gère directement près de 130 des plus grands groupes publics qui pèsent près de 870 milliards de \$ d'actifs. Si techniquement, la SASAC est également en charge des actifs des autres entreprises d'État, elle en a délégué la gestion à des commissions locales municipales placés sous la responsabilité des gouvernements municipaux. Cette réforme permet de réduire considérablement les compartimentations sectorielles issues du système socialiste qui interféraient sur la conduite de la politique industrielle.

- Dans le domaine de gestion gouvernementale du système de la R&D, plusieurs changements importants sont intervenus depuis la fin des années 1990. Le Groupe Leader du Conseil des Affaires de l'État pour la Technologie et l'Éducation a été créé en 1998. Il a pour but de faciliter la coordination des politiques technologiques du pays. Par ailleurs l'ancienne Commission d'État des Sciences et Techniques a été fusionnée avec le Ministère des Sciences et de la Technologie (MOST) qui est donc désormais, au moins sur le papier, le principal organe ministériel en charge de la politique technologique. Le renforcement du MOST constitue une étape importante dans la clarification des rôles dans la conduite de la politique technologique. Enfin, la Fondation Nationale pour la Science, créée en 1986 pour financer des projets d'excellence s'est vue dotée de budgets beaucoup plus conséquents.

Vers un nouveau visage de la politique industrielle chinoise

La politique industrielle de l'État chinois est marquée par trois évolutions majeures depuis le début des années 2000, et qui devraient se renforcer dans les années à venir. On assiste à un élargissement des champs d'actions de la politique industrielle : aux domaines traditionnels du progrès technologique et du renforcement de la compétitivité des firmes qui étaient déjà présents, la baisse de l'intensité énergétique dans l'industrie, la lutte contre la dégradation de l'environnement, et la promotion de l'industrie dans les régions de l'intérieur et de l'ouest ont été présentées comme des nouvelles priorités par le gouvernement chinois. Par ailleurs, l'action de l'État en matière de politique industrielle est moins dirigiste et moins volontariste que durant les années 1980 et 1990. Enfin, la politique industrielle touche toutes les catégories d'entreprises et non plus uniquement les firmes publiques avec une plus grande transparence sur les critères d'attribution des aides financières de l'État.

En matière de restructuration et de concentration, l'État central reste très présent via la SASAC sur les 150 plus grandes entreprises du pays, mais son action n'est pas aussi dirigiste et volontariste que durant les années 1980 et 1990. Les grandes restructurations dans les secteurs monopolistiques (énergie, transport, télécommunications) ont déjà eu lieu à la fin des années 1990, et dans les autres secteurs. Il reste encore beaucoup de prérogatives pour l'État, notamment par la nomination des dirigeants de ces entreprises, mais ces grandes entreprises disposent aujourd'hui d'une autonomie d'action plus vaste. Seules les grosses opérations de cessions ou d'acquisitions d'actifs restent encore étroitement contrôlées par la SASAC.

Le renforcement de la capacité technologique des firmes est aussi être abordé de manière plus indirecte que par le passé. L'État se concentre sur le renforcement des grandes unités de recherche qui travaillent dans la recherche fondamentale et laisse les entreprises plus autonomes. Elles concentrent désormais en leur sein près des deux tiers de la R&D. Les entreprises ont accumulé des compétences technologiques qui leur permettent aujourd'hui (à la différence des années 1980) d'ouvrir la « boîte noire » des technologies étrangères importées, de mieux sélectionner les importations et d'être plus autonomes par rapport aux

technologies étrangères. A l'exception des secteurs monopolistiques, dans lesquels l'État chinois conserve une capacité d'intervention directe via la propriété publique et la fixation des normes et des standards, son action dans les autres secteurs s'oriente plutôt vers une amélioration de l'environnement dans lequel les firmes réalisent leur effort d'innovation. Un des principaux problèmes reste néanmoins le renforcement de la propriété intellectuelle.

Afin de mieux comprendre l'évolution de la politique industrielle chinoise depuis 1978 nous allons analyser dans le détail deux des pans les plus importants de cette politique, nous permettant d'illustrer les succès et les limites de l'action de l'État dans le domaine industriel.

II - La politique de création des groupes industriels et la rationalisation des structures industrielles

Les résultats limités de la politique de concentration jusqu'à la fin des années 1990

Les dirigeants chinois ont été fortement marqués par les expériences japonaise (*Kereitsu*), française (nationalisation et champions nationaux) et coréenne (*Chaebols*), où l'État a joué un rôle plus ou moins direct, mais non moins important, dans la constitution de grands groupes industriels nationaux capables de générer des technologies à la pointe du progrès et de projeter une puissance économique à l'extérieur des frontières. Dès le milieu des années 1980, l'impact négatif de ce morcellement des structures industrielles était perçu : surproduction dans pratiquement tous les secteurs de l'industrie (donc faible utilisation des capacités de production), très faible, voire, absence de rentabilité des investissements, gaspillage de l'épargne, et premiers signes de répercussions sur le secteur bancaire sous forme de créances douteuses. Ces impacts potentiellement très graves sur l'économie allaient décider les autorités chinoises à s'attaquer au problème des structures industrielles et de la concentration en la plaçant au cœur de la politique industrielle. On comptait fin 1989, sur l'ensemble du tissu industriel chinois, 1630 groupes industriels faisant l'objet d'une autorisation de création émanant des administrations centrales et locales³. Malgré quelques exemples de réussite, les groupes industriels constitués durant les années 1980 et le début des années 1990 n'existaient que sur le papier. Ils ne disposaient d'aucune structure interne susceptible de faire jouer les complémentarités techniques et financières issues de la concentration. Les analyses des économistes chinois ont très rapidement pointé du doigt, trois caractéristiques du fonctionnement socialiste de l'économie chinoise comme sources principales des problèmes rencontrés dans la formation des groupes industriels : le régime de la propriété publique, la dépendance tutélaire des entreprises vis-à-vis des administrations locales, ainsi que les systèmes fiscal et monétaire. La majorité des regroupements ont été effectués de manière autoritaire par les gouvernements municipaux sous formes d'oukases administratifs forçant des entreprises locales d'un même secteur à fusionner afin le plus souvent de masquer des pertes d'une firme déficitaire en la mariant avec une autre entreprise en meilleure santé financière. Il était aussi difficile, voire presque impossible d'effectuer des regroupements en dehors de la zone de compétence territoriale de la municipalité ou de la province. Le paiement des impôts, la gestion des bénéfices, les autorisations de financement des investissements, la nomination des directeurs et du management de l'entreprise dépendaient d'une administration locale qui disposait du droit de propriété délégué par le gouvernement central de Pékin. Sources de revenus fiscaux, de patronage, et de prestige politique, aucun gouvernement local

³ In *Zhongguo Qiye Guanli Nianjian*, (Annuaire de la gestion des entreprises chinoises), Zhongguo Qiye Guanli Xiehui, Pékin, 1990, p. 305.

ne souhaitait renoncer à l'usus et au fructus issus du droit de propriété sur l'entreprise publique délégué par les autorités centrales. Incapables dans leur grande majorité de déployer des synergies financières, technologiques et commerciales pour lesquelles ils avaient été créés, ces groupes sont restés le plus souvent une collection d'unités de production indépendantes (Jian Yiwei, 1990).

Sur le plan de la rationalisation des structures industrielles, les politiques lancées par l'État central ont donné de piètres résultats. La Chine détenait au milieu des années 1990 de tristes records mondiaux en matière de fragmentation de son tissu industriel. Des milliers de producteurs, de taille sous dimensionnée, fabriquant les mêmes produits, étaient répartis aux quatre coins du territoire national : 8 000 producteurs indépendants de ciment alors qu'à l'échelle mondiale, on n'en recensait que 1 500 ; 123 producteurs d'automobiles, 1 500 aciéries. L'analyse des ratios de concentration issus du recensement des entreprises industrielles effectué en 1995 n'indiquait aucune évolution positive dans ce domaine. En 1994, les 500 premiers groupes chinois pesaient uniquement 16 % du PIB, soit bien moins que dans les pays industrialisés, où les 500 premières entreprises pèsent en général au moins 30 % du PIB.

Fragmentation de la politique industrielle

Les difficultés rencontrées par le gouvernement central pour rationaliser les structures industrielles sont en grande partie dues au niveau de décentralisation important du processus décisionnel en matière d'investissement au sein de l'administration. Il est important de s'arrêter un moment sur ce mouvement de décentralisation. Derrière, cette décision s'est, en effet, jouée une rupture importante, peut-être la plus importante, avec l'orthodoxie socialiste, et qui aura des effets profonds sur la croissance, l'appareil de commande de l'économie et les structures industrielles.

Cette décentralisation est intervenue sur fond d'héritage maoïste qui, comme nous l'avons montré, avait recherché pour des raisons idéologiques et militaires une fragmentation de l'appareil de production. Un équilibre fragile fondé sur une différenciation du fonctionnement de l'appareil de commande de l'économie s'est alors progressivement instauré à partir de 1983-84 jusqu'à la crise de 1989. D'un côté, comme gage d'une continuité de l'orthodoxie socialiste donné aux conservateurs, les grandes firmes d'État sont restées dans un système centralisé de planification socialiste au niveau national, aménagé d'une certaine autonomie de gestion des affaires courantes conférée aux directeurs des entreprises. De l'autre, pour les petites et moyennes entreprises d'État et collectives, les dirigeants ont estimé qu'il était peu réaliste de les intégrer dans l'appareil de commande central. Le maoïsme avait créé trop d'irréversibilités sur le plan de la décentralisation du pilotage de l'économie. Comme l'a montré Susan Shirk, la décentralisation du système fiscal et de l'appareil décisionnel en matière d'investissement pour les petites et moyennes entreprises s'est alors imposée sur le plan politique (Shirk, 1993). Pour générer cette croissance, Deng Xiaoping avait besoin de la participation active des cadres du Parti et de l'État, qui auraient pu, en tant que principaux acteurs du pilotage de l'économie, représenter une force d'inertie. Sur fond de monétisation croissante de l'économie, notamment grâce au développement du financement bancaire, de la croissance des ressources fiscales des gouvernements locaux issues de l'agriculture, et de l'environnement politique libéral favorable à la croissance et à l'enrichissement personnel prônés par Deng Xiaoping, la décentralisation a profondément modifié le système d'incitation des cadres locaux par rapport à la période Maoïste.

Ces modifications dans le système d'incitation des cadres et leur main mise sur les circuits de financements bancaires locaux (principalement via la nomination des directeurs des

succursales dans banques commerciales d'État) ont ainsi débouché sur un rythme très soutenu de créations d'entreprises et d'investissements. La création d'entreprises n'a pas uniquement touché les secteurs collectifs et privés comme on pourrait le penser aujourd'hui. Si dans les campagnes, les créations d'entreprises ont principalement été réalisées sous le statut de la propriété collective, dans les villes, c'est plutôt le secteur d'État qui a continué à progresser rapidement (passant de 65 000 à près de 126 000 entreprises publiques industrielles en 1996) et qui restait de loin au milieu des années 1990, le plus grand employeur dans l'industrie. A noter également que ce mouvement de création d'entreprises d'État dans le domaine industriel s'est déroulé durant une période où les faillites étaient inexistantes et où la contrainte de remboursement des crédits bancaires pour les firmes publiques étaient quasiment nulle. On comprend alors mieux dans ce contexte pourquoi la politique de formation des groupes et de rationalisation des structures industrielles a très largement échoué. Mais paradoxalement, cette création soutenue d'entreprises accompagnée d'une surproduction chronique va alimenter l'apparition de la concurrence dans certains secteurs industriels et produire des effets inattendus sur le plan de l'émergence de grands groupes industriels chinois.

Concurrence et émergence de nouveaux « champions nationaux »

Dans ce contexte de multiplication des entreprises et de surproduction, la concurrence a progressivement fait son apparition à la fin des années 1980 dans plusieurs secteurs, comme l'industrie légère (l'électroménager, l'électronique grand public, l'informatique), ou les matériaux de construction (acier, ciment, verre), dans l'automobile, le textile ou la chimie. Les ralentissements de l'économie entre 1989 et 1991 (suite au mouvement étudiant de la Place Tiananmen en 1989), puis entre 1994 et 1998, ont exacerbé cette concurrence entre firmes dans un environnement de surproduction chronique. A partir de 1994, la Chine allait définitivement quitter ce fonctionnement si caractéristique des économies socialistes. A l'exception de quelques secteurs encore monopolistiques et réglementés, comme la production d'électricité ou le secteur pétrolier, les entreprises ont dû, à partir de cette date, se battre pour gagner des consommateurs et des parts de marché

Un des effets paradoxaux de la décentralisation et non anticipé par les responsables de la politique industrielle chinoise a été l'avènement de grandes firmes industrielles dynamiques d'un type nouveau contrôlées par l'État et qui ont su utiliser la concurrence à leur profit. Dès le début des années 1990, certaines entreprises qui n'étaient pas parmi les plus connues et les plus favorisées par l'État durant les années 1980, se sont lancées dans des guerres de prix, des améliorations de la qualité des produits et du service après-vente, un développement agressif de leur réseau de distribution sur l'ensemble du territoire. Cette stratégie a déclenché un cycle vertueux avec une augmentation de ses parts de marché, des économies d'échelle, qui ont permis d'augmenter les bénéfices, puis de les affecter dans de nouveaux investissements pour sortir de nouveaux produits ou augmenter la qualité tout en continuant les guerres de prix, ce cycle débouchant à nouveau sur une augmentation des parts de marché. Ces firmes ont forgé leur réputation sur des stratégies qui ne diffèrent en rien des grandes entreprises dans les économies capitalistes. Il convient de souligner que ces firmes ne figuraient pas dans la liste des « champions nationaux » identifiés par les responsables de la politique industrielle durant les années 1980. Des groupes comme Changcheng (Grande Muraille) dans l'informatique, Mudan à Pékin, ou Panda dans la province du Jiangsu, ou bien encore l'Usine de Téléviseur n°1 de Shanghai dans l'électroménager, étaient toutes des firmes beaucoup plus importantes et soutenues massivement par l'État que Haier, Changhong, Konka dans l'électroménager (Huchet et Richet, 2002), ou Stone et Legend (rebaptisé Lenovo) dans l'informatique (Kennedy, 1997), ou Baosteel dans l'acier (Steinfeld, 1998) ou ZTE et Huawei dans les télécommunications (Harwitt, 2007) qui sont aujourd'hui les leaders nationaux (parfois

mondiaux) dans leur secteurs respectifs. Ces firmes n'ont pas été délibérément discriminées dans la politique industrielle de l'État central ou local, mais elles sont loin d'avoir été soutenues financièrement et logistiquement à un niveau équivalent à celui des grandes entreprises d'État considérées comme prioritaires, et qui dominaient leur secteur durant les années 1980. Ces firmes ont assez facilement conquis leur autonomie de gestion dans la mesure où l'État ne les considérait pas comme des entreprises prioritaires, ce qui leur a permis de réduire considérablement l'influence néfaste de l'intervention de la bureaucratie dans leur système décisionnel. Les résultats ont été par contre dévastateurs pour les entreprises qui n'ont pas réussi à s'adapter à cette concurrence, y compris pour les grands groupes prioritaires de la politique industrielle des années 1980 et du début des années 1990. Ce passage d'un marché dominé par l'offre dans les années 80, à un marché dominé par la demande au début des années 90, avec la mise en place de stratégies concurrentielles par certaines entreprises, a donc constitué un puissant facteur poussant à la concentration dans l'industrie à partir de 1997.

Pour les entreprises d'État au niveau local, comme nous l'avons vu, les réformes mises en place à partir du milieu des années 1990 ont permis d'améliorer l'efficacité de l'État dans la politique de concentration. Les réformes du secteur bancaire limitent désormais du côté de l'État la possibilité de subventionner les entreprises publiques déficitaires avec des crédits bancaires comme cela été le cas durant toutes les années 1980 et au début des années 1990. Enfin, la situation démographique qui était défavorable en 1978 a aujourd'hui considérablement évolué. La population active devrait commencer à diminuer en 2015 et malgré un multiplicateur d'investissement moins créateur d'emplois et l'arrivée encore importante d'ici 2025 de migrants à la recherche d'emplois dans les villes, la situation n'est plus aussi préoccupante que durant les années 1980. La crainte d'un chômage généralisé s'éloignant, les dirigeants chinois laissent plus de libertés aux forces de la concurrence pour s'exprimer dans l'industrie, notamment par rapport aux petites entreprises publiques et collectives (celles des bourgs et des campagnes). La nécessité de promouvoir un modèle industriel à forte composante en main d'œuvre mais à faible rentabilité (avec les conséquences que l'on a décrit sur les mauvaises créances dans le secteur bancaire) s'éloigne progressivement.

Même si on est encore loin des niveaux des économies industrielles les plus avancées, le taux de concentration augmente lentement sans que l'État n'ait à intervenir de manière aussi volontariste et dirigiste que dans les années 1980 et 1990. Un certain dirigisme devrait par contre s'exprimer dans les nouveaux champs d'action de la politique industrielle sur l'énergie et l'environnement. Après avoir énoncé en lors du 11^{ème} (2006-2010) et 12^{ème} Plan (2011-2015), le caractère prioritaire de la baisse de l'intensité énergétique et de lutte contre les dégradations de l'environnement, l'État tente par le biais de l'intensité énergétique de favoriser les fermetures d'entreprises aux technologies obsolètes et de promouvoir la concentration de la production dans des firmes de plus grande taille. Néanmoins, certaines provinces, notamment de l'intérieur et de l'ouest qui souhaitent développer leurs industries continuent d'ignorer les directives des autorités centrales en matière d'environnement et d'intensité énergétique.

Au total, c'est donc un bilan contrasté pour la politique de concentration des structures industrielles mené par l'État chinois depuis 1978. L'augmentation de la concentration dans certains secteurs industriels à partir de la fin des années 1999 a plus été le résultat de l'approfondissement des réformes générales du système économique qui a créé de la concurrence, et donc une sélection entre les entreprises, que de la politique industrielle spécifiquement menée par le gouvernement dans ce domaine. Les incitations politico-

économiques des acteurs (administrations et entreprises) au niveau local continuent d'inhiber la politique de concentration des firmes décidée au niveau du gouvernement central.

Le deuxième exemple qui va nous permettre d'illustrer la politique industrielle de l'État chinois concerne le rattrapage technologique vis à vis des nations les plus avancées sur le plan industriel.

III - La gestion du transfert de technologie

Une politique d'ouverture contrôlée

Concernant le progrès technologique, l'objectif des dirigeants chinois est resté le même : augmenter, voire même atteindre, l'autosuffisance (*zili gengsheng* en chinois) technologique. Néanmoins, les moyens pour l'atteindre ont beaucoup évolué par rapport à la période Maoïste durant laquelle l'ouverture vers l'étranger était très limitée. En effet, même si des usines « clefs en main » ont été importées sans apport de capitaux étrangers, la loi sur les IDE – promulguée en 1979 et modifiée à plusieurs reprises durant les années 1980 - a représenté une rupture importante ; elle autorisait pour la première fois depuis 1949 la présence d'industriels étrangers investissant sur le sol chinois. Néanmoins il faut noter, que l'esprit des lois et des réglementations dans ce domaine, était très clairement orienté vers le principe de substitution aux importations et la minimisation à terme de l'importance du capital étranger dans l'économie chinoise. Dans le premier stade de l'ouverture durant les années 1980, le capital étranger était autorisé uniquement pour la réexportation dans les zones économiques spéciales (ZES) et les villes ouvertes. Dans quelques secteurs clefs (automobile, nucléaire, centraux téléphoniques, circuits intégrés) où les entreprises chinoises accumulaient trop de retard technologique, le gouvernement chinois autorisait la vente des produits fabriqués par les investisseurs étrangers sur le sol chinois, mais à condition que cela soit dans le cadre d'entreprises conjointes où le partenaire étranger ne pouvait détenir la majorité du capital.

Dans le premier cas de figure, les entreprises à capitaux étrangers produisaient en Chine, principalement dans les ZES et les villes côtières pour réexporter et n'entraient pas en concurrence frontale avec les grandes entreprises d'État chinoises puisqu'elles n'avaient pas le droit de vendre sur le marché domestique. Dans le deuxième cas de figure, dans les secteurs dits prioritaires (la liste étant modifiée périodiquement par la Commission d'État au Plan et le Ministère du Commerce), la loi était conçue pour garantir un maximum de transferts de technologies étrangères afin d'assurer la substitution aux importations. Les *Joint Ventures* étaient soumises à un ensemble de règles sur le degré de nouveauté de la technologie étrangère transférée, et du taux d'intégration locale de la production qui devait être croissant et permettre l'autonomie technologique nationale en formant des fournisseurs chinois de composants et de pièces détachées. Parallèlement, la loi obligeait au bout de quelques années les JV à transférer leurs savoir faire aux partenaires chinois de la JV (en général des grandes entreprises d'État) afin de devenir plus autonomes sur le plan technologique. Pour ce qui concernait les achats de technologies étrangères sans recours au capital étranger, l'État ouvrait la porte beaucoup plus largement que durant la période précédente aux importations.

Les objectifs affichés par le gouvernement chinois étaient de rattraper le retard technologique accumulé par les firmes chinoises par rapport à leurs homologues étrangères, de constituer des « champions nationaux » capables d'innover et de rivaliser face à la concurrence étrangère et de parvenir à un maximum d'autonomie technologique dans toutes

les branches de l'industrie afin de réduire la dépendance étrangère (et la facture des importations). Au milieu des années 1990, près de 20 ans après le lancement de cette politique, ces objectifs étaient loin d'être atteints, malgré quelques succès dans certains secteurs. Les échecs n'auront pas été néanmoins inutiles. Largement analysés par les autorités chinoises, ils permettront de modifier la stratégie des pouvoirs publics en matière de politique industrielle à la fin des années 1990.

Difficultés et apprentissages dans la politique d'achat conventionnel de technologies étrangères

Concernant les importations de technologies (hors IDE), les entreprises d'État ont essentiellement privilégié un transfert de technologie de type conventionnel : achats de licences, achats d'équipements productifs avec assistance de l'émetteur, achats d'usines clef en main et achats du type "produit clef en main". Toutes industries confondues, le Ministère du Commerce Extérieur estimait qu'entre 1978 et la fin des années 1980, 30 000 projets d'introduction avaient été réalisés pour un coût total de 13 milliards de \$. Ils auraient rapporté à la fin des années 1980, 110 milliards de yuans supplémentaires (plus de 25 milliards \$), soit environ 12% de l'augmentation totale de la valeur de la production sur la même période (Richard Conroy, 1992) . Si l'on retient comme le font les statistiques chinoises des critères comme le montant des devises épargnées et le montant du chiffre d'affaires supplémentaire attribué au transfert de technologie, les importations de technologies ont représenté une véritable bouffée d'oxygène pour l'industrie chinoise. Sans ces importations de technologies étrangères, les entreprises chinoises n'auraient pas pu surmonter les multiples goulots d'étranglements technologiques dus à l'isolement de la période Maoïste et développer aussi rapidement la production de certains produits hautement nécessaires pour l'économie (dans les télécommunications par exemple) ou qui étaient réclamés par les consommateurs chinois (comme dans l'électroménager). Cependant, cette vague d'importation de technologies étrangères s'est réalisée au prix de colossaux gaspillages de ressources. Par ailleurs, à l'exception des nouveaux champions nationaux, cette politique est loin d'avoir débouché sur une accumulation endogène de capacités technologiques. On peut affirmer, comme nous l'avons vu précédemment, que la réussite des transferts de technologie a constitué le principal critère de distinction entre les entreprises ayant percé dans les secteurs concurrentiels et les autres qui ont échoué et qui connaîtront de grandes difficultés après la relance des réformes après 1992.

Durant toute la décennie 1980 et le début des années 1990, les achats de technologies étrangères sans recours aux capitaux étrangers se sont déroulés de manière totalement compartimentée et disséminée. La décentralisation administrative est très largement responsable de ce résultat. Chaque municipalité a de manière séparée, sans se soucier des effets sur le développement national, favorisé la modernisation de l'outil de production des entreprises publiques dont la gestion lui incombait. Le cas le plus connu et qui a décidé le gouvernement central chinois à contrôler les importations de technologies étrangères à la fin des années 1980, est celui des téléviseurs : entre 1978 et le début des années 1990 pas moins de 120 chaînes de montage de téléviseurs (dont 90% d'origine japonaise) ont été achetées à l'étranger par près d'une centaine d'entreprises d'État chinoises. Tous les autres domaines d'activités ont été touchés par cette fièvre de l'importation de technologies étrangères : 120 achats de technologies et d'équipements étrangers dans le domaine des postes radios et magnétophones, 85 chaînes de production de réfrigérateurs, 70 chaînes de montage et de fabrication de cassettes audio et vidéo et 160 chaînes de fabrication de semi-conducteurs dont 45 chaînes de fabrication de circuits intégrés.

Les importations de technologie étrangères ont été réalisées au prix d'immenses gaspillages financiers et ont constitué un moyen de survie et de pérennité d'une grande partie des entreprises inefficaces du secteur public. Alors que la taille du marché intérieur s'y prêtait, les impératifs d'économie d'échelle et de gamme sont cruciaux dans l'industrie, n'ont pas été possibles en raison de la compartimentation régionale (voire municipale) de l'appareil de gestion administrative des entreprises publiques. La majorité des entreprises ont également rencontré de sérieuses difficultés dans l'entretien et la réparation des équipements. Les contrats d'entretien et de réparation auprès des firmes étrangères ont été souvent difficiles à supporter financièrement pour les entreprises d'État qui ne disposaient pas de devises étrangères dans le cadre du contrôle des changes. La grande majorité des transferts de technologie ont porté sur des contrats de type "produits clefs en main" avec une assistance technologique limitée de la part des firmes étrangères (principalement sur les phases de montage et de lancement de la production). La focalisation sur des critères productifs a ainsi contribué à vider une bonne partie du contenu *soft* des contrats de transfert limitant les opportunités d'apprentissages technologiques sur le plan organisationnel, occasionnant en retour des effets négatifs dans l'efficacité de l'appropriation des technologies étrangères.

Ce sont cependant des raisons systémiques qui sont à l'origine des difficultés d'assimilation des technologies étrangères. Les firmes d'État ont gravement souffert des rigidités micro et macro économiques du système socialiste : manque d'autonomie décisionnelle par rapport aux bureaucraties de tutelle, rationnement des devises, système d'incitations déficient des cadres et des employés des firmes, graves carences dans le management et l'organisation, affectation des ressources propres de l'entreprise au profit des aspects sociaux (système du « bol de riz en fer » avec le logement, les hôpitaux, les écoles, la protection maladie et vieillesse) au détriment de l'innovation (Geng Xiao, 1991), faiblesse des liens avec les instituts publics de R&D et rigidités issues du contrôle administratif des décisions d'investissement.

La capacité d'assimilation des technologies étrangères est devenue assez rapidement un élément discriminatoire entre firmes d'État avec la montée de la concurrence au début des années 1990. Le fossé technologique entre les équipements étrangers et domestiques datant de l'époque maoïste était si vaste que les entreprises publiques qui n'ont pas réussi à assimiler les technologies étrangères se sont vite retrouvées incapables de gagner des nouvelles parts de marché.

Au milieu des années 1990, les autorités reconnaissent officiellement qu'un tiers des 120 000 entreprises industrielles étaient en situation de déficit chronique, un autre tiers à l'équilibre précaire, et seul un tiers en bonne santé financière. D'autres études révélaient une réalité encore plus difficile où seulement 15% des entreprises d'État dans l'industrie réalisaient des profits (OECD, 2000).

La réussite dans l'assimilation des technologies étrangères a été un des éléments majeurs dans l'émergence des « nouveaux champions nationaux », mais aussi dans le développement de petites firmes du secteur collectif et privé qui ont travaillé en sous-traitance des firmes publiques leaders ou des entreprises étrangères installées en Chine. Plusieurs études de terrain ont montré que ces entreprises ont su s'approprier les technologies étrangères, non seulement le *hardware*, mais également les parties les plus *soft* de la technologie comme l'organisation du travail, la fourniture de pièces détachées et la réparation du matériel (Jefferson, Rawski et Zheng, 1994). Cette ouverture et la maîtrise de la boîte noire technologique, leur a procuré une certaine forme d'autonomie par rapport aux fournisseurs étrangers dans un contexte de pénurie de devises étrangères, mais également la capacité à mettre en place des améliorations périphériques puis plus conséquentes au fil des années, et devenir progressivement capables de se mettre au niveau des firmes occidentales (Dalhman, Ross-Larson et Westphal, 1987).

Dans certains secteurs industriels, c'est d'ailleurs ce type de compétences technologiques, acquises au cours d'une amélioration à la marge de technologies étrangères qui ont permis à des entreprises chinoises d'améliorer leur compétitivité, voire de devenir leader mondiaux. Par exemple, dans le secteur du traitement du magnésium, une petite firme de la région de Nankin qui n'est pas dans la liste des firmes prioritaires de l'État central, rachète en 1995 une vieille usine japonaise et la remonte en Chine grâce à l'aide d'un ingénieur japonais. Très rapidement d'autres petits producteurs chinois vont construire le même type d'usine et vont améliorer à la marge le procédé de production. Compte tenu de l'immensité du marché chinois, ils seront capables grâce aux économies d'échelle et aux améliorations sur la technologie transférées de baisser les coûts au point de devenir leader sur le marché chinois, puis dans un deuxième temps, grâce aux capacités d'autofinancement dégagées, de racheter des firmes à l'étranger. Les producteurs chinois du traitement du magnésium occupent désormais 80% du marché mondial et ont, en améliorant cette technologie japonaise qui était loin d'être à la frontière technologique, évincé les producteurs étrangers de ce marché (Kroeber, 2006).

Il est intéressant de constater que des pans entiers de la politique industrielle du gouvernement central, durant les années 1980 et le début des années 1990, auront finalement très peu contribué à la réussite technologique des « nouveaux champions nationaux » ainsi que des firmes collectives et privées les plus dynamiques. Ces firmes n'étaient pas les acteurs prioritaires soutenus par l'État durant les années 1980. Le patron mythique du groupe Haier, Zhang Ruimin, se plaint à rappeler dans ses interviews⁴ que lorsqu'il a repris la firme d'État (qui deviendra par la suite Haier) en 1984 en signant un contrat de location avec les autorités municipales de la ville de Qingdao dans la province du Shandong, elle était au bord de la faillite.

Doit-on pour autant en conclure que la politique industrielle a été totalement inefficace dans la réussite technologique de « ces nouveaux champions nationaux » qui sont aujourd'hui les fleurons de l'industrie chinoise ? Malgré les échecs et les gaspillages, certains aspects de l'action de l'État chinois ont eu des effets positifs sur le rattrapage technologique de « ces nouveaux champions nationaux ». Reprenant les leçons de plusieurs siècles de mercantilisme industriel, les autorités chinoises ont mené une politique de protection du marché domestique et d'ouverture sélective aux capitaux étrangers qui a favorisé le rattrapage technologique des « nouveaux champions nationaux ». Cette politique a été menée parallèlement à la déréglementation progressive de l'économie planifiée.

Une gestion à double tranchant des capitaux étrangers

L'impact de la politique de l'ouverture aux capitaux étrangers a globalement été bénéfique pour l'industrie chinoise. La gestion sélective des investissements étrangers, avec d'un côté des IDE pour la réexportation uniquement, et de l'autre des IDE autorisés à vendre sur le marché domestique, mais encadrés par des contrats de JV sur des technologies de pointe, a eu plusieurs impacts positifs :

- Les IDE pour la réexportation, qui ont été dominés jusqu'au milieu des années 1990 par les capitaux Hongkongais et Taiwanais (près des 3/4 du total), situés principalement dans les provinces du Guangdong, du Fujian et de Shanghai, ont permis à la Chine de gagner des devises étrangères pour financer les achats de technologies étrangères des entreprises chinoises. Ces IDE ont également contribué à former un ensemble de petits sous-traitants

⁴ *Business Week*, 14.06.1999.

issus des secteurs collectif et privé. Très souvent spécialisée par métier, formant un réseau très dense de partenariats industriels mais aussi de concurrence, cette sous-traitance a débouché sur des spécialisations territoriales fortes avec des districts industriels parmi les plus compétitifs sur le plan mondial.

- Pour les IDE autorisés à vendre sur le marché domestique et qui ont été sélectionnés en fonction de la technologie ou du type de produit fabriqué, leur présence en Chine aura deux impacts technologiques importants (outre d'économiser des devises). Le premier, et non des moindres, aura été de permettre à l'économie chinoise de bénéficier de produits, comme des automobiles (JV avec Volkswagen), des circuits intégrés (JV avec NEC et Motorola), des centraux téléphoniques digitaux (JV avec Alcatel), des centrales nucléaires (Areva), que les producteurs chinois étaient incapables de produire. Les transferts de technologies dans les JV ont de manière générale été assez satisfaisants. Ces produits ont eu des effets d'entraînement importants via des augmentations de la productivité et l'amélioration des infrastructures. Les JV ont également contribué à former des sous-traitants locaux qui, dans plusieurs cas, après quelques années, ont gagné leur autonomie commerciale et technologique et sont devenus compétitifs sur le plan mondial. Le deuxième impact, plus indirect, aura été de jouer le rôle d'un catalyseur dans la modernisation technologique des entreprises chinoises dans certains secteurs. Leaders technologiques incontestés dans bon nombre de secteurs industriels, les JV ont poussé les entreprises chinoises à se mettre au diapason sur le plan technologique (Jefferson, Rawski et Zheng, 1994). Bien que la gestion par l'État central ait fait en sorte de ne pas provoquer un choc frontal immédiat (du type de celui enregistré dans les ex pays socialistes avec la baisse brutale des droits de douane après 1991 avec les firmes chinoises, celles-ci ont dû malgré tout tenter de s'approcher des standards technologiques des JV. La situation sur ce plan est très contrastée selon les secteurs. Dans celui des télécommunications, les producteurs nationaux (Huawei, ZTE, Julong) se sont battus pour se rapprocher avec succès des standards des produits fabriqués par la JV Alcatel-Shanghai Bell. Même dans les secteurs où la production des JV occupe une place majoritaire aujourd'hui sur le marché domestique, comme dans l'automobile ou les circuits intégrés, le leadership technologique des JV demeure le point de référence pour les firmes chinoises, au point d'entraîner assez souvent de sérieux problèmes de vol de propriété intellectuelle. L'État a su néanmoins globalement gérer cette pression concurrentielle avec habileté. D'un cloisonnement administré dans les années 1980, à la baisse drastique des barrières tarifaires et réglementaires issue de son accession à l'OMC en décembre 2001, l'État chinois a permis progressivement à la pression concurrentielle de s'affirmer à partir du milieu des années 1990 en autorisant les JV spécialisées dans la réexportation d'augmenter leur production sur le marché domestique tout en baissant les droits de douane pour les produits importés.

Quant on se livre à une comparaison internationale de la gestion de l'ouverture aux capitaux étrangers, l'action de l'État dans ce domaine a été l'une de ses contributions les plus importantes et les plus efficaces en faveur du développement industriel. Il n'y aura eu ni ouverture brutale comme le préconisent les tenants de la libéralisation des échanges qui aurait déstructuré profondément l'appareil industriel issu du maoïsme (cas de l'Amérique Latine après les années 1980), ni fermeture totale qui aurait sclérosé les producteurs nationaux. Cette gestion aura été facilitée par la taille du marché intérieur chinois et les capacités de l'État chinois à faire pression sur les firmes étrangères afin qu'elles acceptent à la fois des conditions de contrôle drastique dans leurs opérations commerciales mais aussi de transférer des technologies assez modernes à leur partenaire chinois. La gestion de l'ouverture est également ce qui différencie et rend atypique l'expérience chinoise en matière de politique industrielle des expériences japonaise ou coréenne.

Conclusion

La politique industrielle chinoise aura été marquée durant ces trois dernières décennies par une évolution importante, à la fois dans le contenu et dans les résultats. Jusqu'au milieu des années 1990, c'est finalement là où l'État souhaitait être le plus actif et le plus volontaire qu'il aura été le moins efficace dans son action comme le montrent les résultats assez décevants en matière de rationalisation des structures industrielles et de constitution de « champions nationaux ». Il faut donc bien relativiser l'omnipotence de l'État chinois. Sa capacité à générer des firmes fortes sur le plan commercial et technologique aura finalement été plus faible que celle de l'État japonais de l'après guerre ou coréen (du Sud) à partir du début des années 1960. Cependant, en 1978, après trente années de Maoïsme, la Chine revenait de très loin en matière de stratégie de développement industriel. Il aurait été étonnant que tous les objectifs ambitieux fixés par les autorités chinoises au début des années 1980 puissent être atteints en un laps de temps aussi court compte tenu des faibles ressources financières, technologiques et entrepreneuriales de la Chine à cette époque et de l'influence négative du système soviétique. D'autres expériences nationales de rattrapage industriel comme au Japon à l'époque du Meiji, ou celle des États-Unis après 1850 indiquent par ailleurs que les politiques industrielles ont été elles aussi traversées par des évolutions, des échecs et des paradoxes. Ce n'est donc qu'une demi surprise. Il faut cependant se garder de juger trop négativement l'action de l'État durant cette première période. Certains pans de la politique industrielle, notamment la gestion sélective de l'ouverture aux capitaux étrangers, et surtout son attitude proactive quasi constante en faveur des réformes du système socialiste et de promotion d'une économie de marché, auront permis de libérer des forces de progrès dans le tissu industriel chinois.

En évoluant à partir de la fin des années 1990, la politique industrielle de l'État chinois est justement en train d'accompagner ces progrès. L'État chinois passe progressivement à un mode d'intervention plus indirect avec la mise en place aujourd'hui de politiques plus incitatives visant à améliorer l'environnement des firmes. L'État n'est plus uniquement l'instrument de contrôle de la propriété publique, il joue le rôle d'un État développeur s'attaquant à de grandes réformes de structures et de développement en faveur du secteur privé. Les restructurations du secteur public, les réformes du secteur bancaire, la baisse des barrières douanières suite à l'accession à l'OMC et le développement rapide du secteur privé, ont en l'espace d'une décennie considérablement modifié l'environnement dans lequel se déploie la politique industrielle de l'État chinois. Non seulement, l'État ne dispose plus aujourd'hui d'autant de leviers pour agir de manière aussi volontariste que durant les années 1980 et 1990, mais le gouvernement chinois semble aussi avoir très largement tiré les leçons du dirigisme et d'un volontarisme trop prononcé. La politique industrielle doit également intégrer de nouvelles priorités comme la promotion d'un modèle de croissance soutenable pour l'environnement.

La politique industrielle aura donc été au service de la constitution d'un capitalisme d'État au travers de la restructuration des grandes entreprises publiques et des réformes de structure menées après 1992, mais elle aura également contribué au développement d'un secteur privé (y compris étranger) fortement compétitif. La reprise des réformes structurelles depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012 indique que le marché et l'entrepreneuriat privé devraient occuper des rôles encore plus importants dans la politique industrielle chinoise dans les années à venir. Reste à savoir jusqu'où ira t'on dans cette voie, les intérêts politiques et financiers du PCC étant largement liés à l'existence d'un grand secteur d'État.

Bibliographie :

Banque Mondiale, *China 2030*, Washington DC., Banque mondiale, 2012

Conroy Richard, *L'évolution technologique en Chine*, OCDE, Paris, 1992.

Dalhman Carl, Ross-Larson Bruce and Westphal Larry E., "Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrializing Countries", in *World Development*, Vol. 15, n° 6, 1987, pp. 759-777.

Geng Xiao, *Managerial Autonomy, Fringe Benefits and Ownership Structure. A Comparative Study of Chinese State and Collective Enterprises*, World Bank, Research paper, Washington D.C., 1991.

Granick David, *Chinese State Enterprises*, University of Chicago Press, Chicago, 1990.

Huchet Jean-François & Fernandez Stembridge Leila, "What's next for China State-Owned Enterprises", in *Far Eastern Economic Review*, Vol. 169, n°5, June 2006, pp 32-37.

Huchet Jean-François, « Privatisation et restructuration des PME d'État en Chine », in *Critique Internationale*, n°32, juillet 2006.

Huchet Jean- François et Xavier Richet (eds.), *Gouvernance,Coopération et Stratégies des firmes chinoises*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Jefferson Gary H., Rawski Thomas G. and Zheng Yuxin, *Institutional Change and Industrial Innovation in Transitional Economies*, Washington D. C., Research Paper Series, World Bank, 1994.

Jian Yiwei, "Guanyu shenhua qiye gaige wenti de tantao" (Réflexions sur l'approfondissement des réformes des entreprises), in *Gaige*, n° 5, 1990, pp. 45-46.

Kroeber Arthur, « Innovation: All the Wrong Places », in *China Economic Quarterly*, Q3, 2006.

Ministère des Sciences et de la Technologie de la R. P. de Chine et OCDE, *OECD Reviews of Innovation Policies, China*, Paris, OECD, 2007.

Naughton Barry, *Growing out of the Plan Chinese Economic Reform 1978 -1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

OECD, *Reforming China's Enterprises*, Paris, OECD, 2000.

Riskin Carl, *China's Political Economy. The Quest for Development since 1949*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

Shirk Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Wu Jinglian, *Understanding and Interpretating Chinese Economic Reform*, Mason, Thomson, 2005, pp. 74-91.