

1989 and the advent of an Authoritarian state capitalism in China

Jean-François Huchet

► **To cite this version:**

Jean-François Huchet. 1989 and the advent of an Authoritarian state capitalism in China. Jacques Rupnik 1989 as a Political World Event, pp.169-182, 2014. <hal-01323813>

HAL Id: hal-01323813

<https://hal-inalco.archives-ouvertes.fr/hal-01323813>

Submitted on 3 Jun 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.

L'impact de « 1989 » sur l'avènement d'un capitalisme d'Etat et autoritaire en Chine

Jean-François Huchet

Directeur du Centre d'Etudes Français sur la Chine Contemporaine et USR - CNRS n°3331
Asie Orientale, Hong Kong

Lorsque le gouvernement chinois a fêté en grande pompe le 30^{ème} anniversaire du lancement des réformes économiques en décembre 2008, la période qui s'étend du 4 juin 1989 au XIV^{ème} Congrès du Parti communiste chinois (PCC) en octobre 1992 a été passée totalement sous silence. Les médias chinois, et plus grave encore, les analyses économiques issues des milieux académiques chinois ont présenté les réformes économiques comme un « long fleuve » tranquille. La réalité est pourtant bien éloignée de cette présentation linéaire, non conflictuelle et téléologique. La crise politique issue du mouvement étudiant du printemps 1989 et l'effondrement de l'URSS, ont eu un impact profond sur la trajectoire des réformes économiques et la structuration du capitalisme chinois. Certes, un certain nombre de mesures d'ajustement dans les réformes qui ont été mises en place après le 4 juin 1989, auraient certainement dû être adoptées même si le camp des réformateurs l'avait emporté. Pour autant, d'autres choix auraient pu être privilégiés par les dirigeants chinois. Ceux défendus par exemple par l'ancien Secrétaire général du PCC, Zhao Ziyang¹, à l'automne 1987 lors du 13^{ème} Congrès du PCC, laissaient percevoir une évolution différente de celle prise à partir de l'été 1989². C'est également l'argument soutenu par l'économiste chinois du MIT, Huang Yasheng, dans un livre récent³ qui analyse les ruptures entre les années 1980 et 1990 en matière d'orientations politiques des réformes économiques. En d'autres termes, l'analyse de l'impact de cette période sur les décisions prises par les dirigeants en matière de réforme de l'économie apparaît cruciale pour comprendre le visage actuel du capitalisme chinois.

Nous pensons que l'impact s'est fait sentir principalement dans quatre domaines que nous analysons dans ce chapitre et qui ont constitué une grande partie du programme de réforme du système économique entériné au moment du 14^{ème} Congrès du PCC à l'automne 1992.

Le premier impact réside dans le choix des dirigeants entre le maintien de la planification et le développement du marché. Après quelques hésitations et tentatives de la part des conservateurs de privilégier la planification aux dépens du marché, ce dernier va rapidement triompher dans le contenu des réformes. Le deuxième impact s'est matérialisé dans la recentralisation du pouvoir de décision économique au profit de Pékin et la construction d'un Etat central plus fort et structuré dans le domaine économique. Cette recentralisation touchera principalement les systèmes financier et fiscal. Le troisième impact concerne la restructuration du secteur public et l'évolution de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Contrairement à ce qui s'est passé dans les anciens pays socialistes de l'URSS ou de l'Europe de l'Est, l'Etat ne s'est pas retiré de l'économie. Il a certes changé son mode d'action, mais il est resté l'acteur économique dominant via le contrôle du capital des

¹ Antérieurement à son poste de Secrétaire général du PCC, il a été Premier ministre de 1981 à 1987 en charge des dossiers économiques du pays.

² Ziyang Zhao, Pu Bao, Renee Chiang, Adi Ignatius and Roderick MacFarquhar, *Prisoner of the state: the secret journal of Zhao Ziyang*, New York, Simon & Schuster, 2009, 306 p.

³ Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 348 p.

grandes entreprises du pays et une politique industrielle volontariste. Enfin, le dernier impact, et non des moindre, portera sur la gestion du travail (entendu ici comme facteur de production). La destruction du « bol de riz en fer »⁴, la répression des revendications issues du monde du travail, la poursuite de la ségrégation entre les salariés du monde rural et urbain et le renforcement du syndicat officiel, constituent les principaux éléments d'une vaste politique de contrôle autoritaire sur le monde du travail souhaitée par les dirigeants chinois pour favoriser le capital (épargne, investissements, productivité) aux dépens du travail (revenus, consommation).

Ces politiques ont toutes été annoncées au moment du XIV^{ème} Congrès du PCC en octobre 1992. Même si leur mise en place va s'échelonner tout au long des années 1990, leur gestation s'est déroulée entre l'été 1989 et l'automne 1992 en réaction à trois évolutions importantes : la nature et l'impact des réformes économiques des années 1980, les idées réformatrices sur les plans politique et économique souhaitées (conjointement ou séparément) par Zhao Ziyang et Hu Yaobang⁵, et l'effondrement du communisme en URSS et en Europe de l'Est.

Le choix du marché contre le Plan

Sur le plan politique, les choix des dirigeants chinois étaient encore réversibles jusqu'en 1991. La planification jouait encore un rôle central dans l'économie urbaine. Toute l'organisation de l'Etat était encore calquée sur le modèle soviétique avec des ministères dit « industriels », une Commission d'Etat au plan encore toute puissante, un système financier de type mono-banque, et une organisation de l'emploi urbain et de la protection sociale centrée sur l'entreprise d'Etat. Il est certes impossible de réécrire l'histoire, mais il aurait été envisageable pour les dirigeants chinois jusqu'en 1991 de s'inspirer de l'exemple hongrois avant l'écroulement du Mur de Berlin. Les dirigeants auraient fait en sorte que le marché conserve une place mineure dans le mode de régulation des transactions commerciales, des investissements et de la production. C'est d'ailleurs cette question de l'irréversibilité des processus de marché qui est restée au centre des débats entre les dirigeants réformateurs et conservateurs durant toutes les années 1980.

Très critiques de la place accordée au marché depuis le milieu des années 1980, les conservateurs vont tenter de revenir sur cette évolution en donnant une plus grande importance au Plan au lendemain du 4 juin 1989. Parmi les mesures figurant dans le texte des « trente neuf points » adopté en novembre 1989, les entreprises d'Etat voient leur place dominante réaffirmée aux dépens des entreprises des bourgs et des villages des zones rurales qui sont accusées de livrer une concurrence déloyale aux firmes publiques. La puissante Commission d'Etat au plan retrouve quant à elle toutes ses prérogatives en matière de contrôle des investissements et de pilotage de l'économie.

La primauté du Plan sera pourtant de courte durée. Très rapidement, le passage définitif à une économie de marché revient au centre des débats politiques au sein du PCC. Outre la question de la réversibilité des évolutions du fonctionnement économique des années 1980, c'est bien l'impact politique d'une telle décision sur la survie du PCC qui va s'imposer dans les débats entre dirigeants. La chute du communisme dans l'ex URSS et en Europe de l'Est va précipiter les conflits et la décision d'adhérer au marché comme mode privilégié de transaction entre les agents économiques. Deng Xiaoping fait le constat d'une impossibilité pour la Chine de suivre une stratégie Brejnévienne pour l'économie chinoise. Ce constat se fonde sur trois arguments.

⁴ Expression qui désignait le salariat industriel en milieu urbain bénéficiant du système socialiste en matière de logement et de protection sociale.

⁵ Secrétaire général du PCC entre 1980 et 1987

Le premier est d'ordre démographique. Si l'on ajoute les démobilisations dans l'armée, le marché du travail comptait selon les années entre 15 et 18 millions de nouveaux arrivants au début des années 1990. Deng était par ailleurs conscient que la situation démographique allait restée défavorable tout au long de la décennie 90 concernant les nouveaux entrants sur le marché de l'emploi. Deng Xiaoping, inquiet des conséquences potentielles d'une montée du chômage sur la stabilité politique du régime, va mettre tout son poids politique dans la bataille et forcer les arbitrages en faveur du marché⁶. Un système planifié centralisé, même accueillant à sa périphérie une petite part de marché, était selon lui incapable de faire face à la déferlante démographique.

Le deuxième argument tient à la difficulté intrinsèque des systèmes planifiés à générer des augmentations de ce que les économistes appellent la productivité globale des facteurs de production, notamment celle issue du progrès technique et de l'amélioration dans la gestion de l'organisation du travail. En particulier, tant que les entreprises au coeur du système industriel restent sous l'emprise de la planification centralisée, il y a peu de chance que les augmentations de productivité prennent le relai pour maintenir la croissance à un niveau élevé. Or, les dirigeants chinois étaient conscients de l'essoufflement des réformes rurales à partir des années 1985. Celles-ci ne permettaient pas à l'Etat de mobiliser un flux croissant de ressources financières des zones rurales pour financer un taux d'accumulation important du capital dans l'industrie et maintenir un taux de croissance important dans l'économie. L'apport du capital étranger était aussi insuffisant à l'époque pour garantir un taux d'accumulation important dans l'industrie chinoise. Face à cette incompatibilité de nature, entre gains de productivité et planification, le passage au marché s'imposait pour un régime qui avait besoin de maintenir un taux de croissance élevé de l'économie.

Le troisième argument est lié aux avantages politiques d'une diffusion de la consommation de masse. Les dirigeants chinois vont faire un constat politique - qui était encore disputé durant la deuxième moitié des années 1980 - sur la nécessité d'assurer au plus grand nombre une consommation de masse (même si dans les faits, seule une partie relativement faible de la population à l'époque pouvait y avoir accès). A l'instar de l'ex Allemagne de l'Est, la Chine était entourée de pays et de territoires comme le Japon, Taïwan, Hong Kong et la Corée du Sud, connaissant une très forte croissance économique. La capacité donnée à la population chinoise d'accéder à la consommation de masse devenait donc de plus en plus pressante et inévitable sur le plan politique. La volonté de sortir du « socialisme pauvre » (« 贫困社会主义, pinkun shihuizhuyi ») déjà inscrit dans l'esprit de Deng durant les années 1980 va définitivement s'imposer à l'ensemble du PCC. Sans davantage de richesses matérielles pour les masses, le socialisme risquait de courir au discrédit selon lui. Ce constat était renforcé par la nécessité pour le PCC de retrouver de nouvelles formes de légitimité auprès de sa population urbaine largement échaudée par la répression violente du mouvement étudiant du printemps 1989. Néanmoins, la production de biens de consommation de masse et la planification n'ont jamais fait bon ménage. Face à cette incompatibilité, le marché procure plus de souplesse et de possibilités dans l'émergence d'un tissu industriel capable d'assurer la production de biens de consommation de masse.

Une fois prise la décision politique, le démantèlement des mécanismes de la planification va s'opérer rapidement, preuve que le marché était déjà bien enraciné dans les pratiques des entreprises. En 1995, la déréglementation des prix, des approvisionnements et de la distribution est achevée, conduisant à la disparition pure et simple du plan.

⁶ Suisheng Zhao, « Deng Xiaoping's Southern Tour: Elite Politics in Post-Tiananmen China », *Asian Survey*, vol. 33, n° 8, août 1993, p. 739-756.

Aujourd'hui, un peu plus de 90 % des prix de détail dans l'industrie et plus de 80 % des prix agricoles sont déterminés par le marché.

Cette évolution a eu un effet psychologique important sur les agents économiques. La mort de la planification a signifié l'impossibilité de retourner en arrière dans les choix économiques. Autant les années 1980 étaient caractérisées par l'incertitude concernant la direction prise par les réformes économiques ; autant le passage définitif vers une économie de marché au début des années 1990 a signifié la fin du socialisme en matière économique. Durant les années 1980, les agents économiques ont vécu les réformes avec le sentiment (par ailleurs fondé si l'on observe ce qui s'est passé juste après le 4 juin 1989) qu'elles pouvaient s'arrêter à tout moment. Ce contexte d'incertitude incitait les acteurs à réaliser des profits de court terme, souvent commerciaux, notamment en jouant des différences entre les prix planifiés pour les inputs et les prix de marché (plus chers) pour les outputs. Le passage définitif vers le marché au début des années 1990 a de ce point de vue rassuré les acteurs économiques sur l'irréversibilité des réformes économiques, et allongé leur horizon temporel en matière d'investissements.

La centralisation du pouvoir économique

Les conservateurs vont pointer du doigt après le 4 juin 1989 la décentralisation administrative comme la principale responsable de l'évolution préoccupante de la situation fiscale de l'Etat. La part des revenus fiscaux de l'Etat sur le PIB commence en effet à chuter rapidement à partir du début des années 1980 pour atteindre seulement 10,7% du PIB en 1993 (contre 31% en 1978, voir graphique n°1) ; parallèlement, la part des recettes revenant au gouvernement central ne représentait plus que 22 % du total en 1994 contre 38 % en 1984, et seulement 3,68 % du PIB en 1992, contre 9,28 % en 1984 (voir graphique n°2).

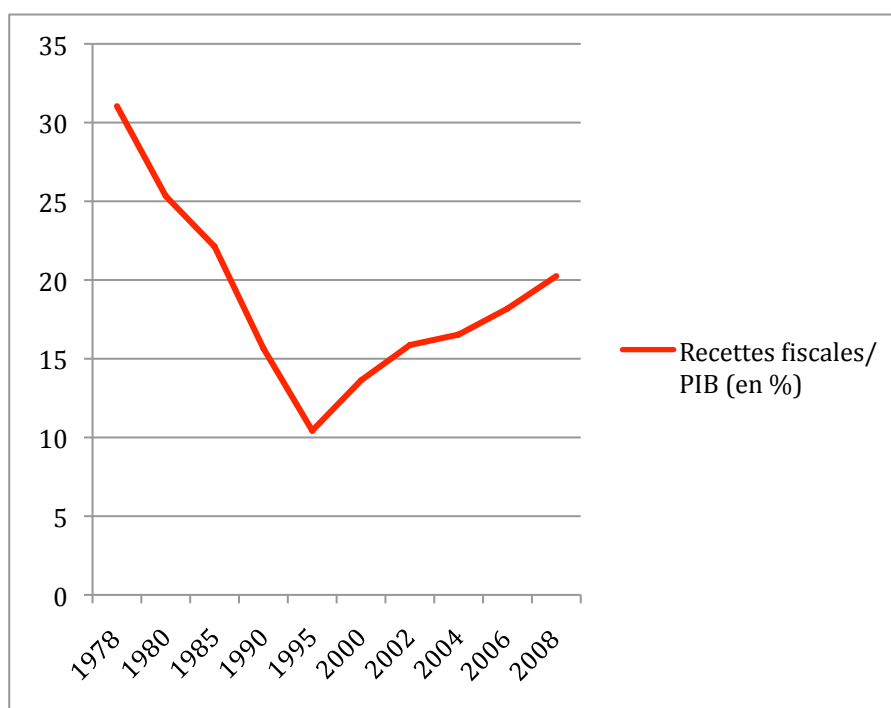
La décentralisation a également contribué à morceler le tissu industriel, engendrant d'énormes gaspillages de ressources financières à l'échelle nationale. Chaque province, chaque municipalité, a cherché à stimuler le plus possible les investissements sur son territoire de compétences. Beaucoup d'investissements se sont révélés non rentables et les entreprises ont rencontré des difficultés financières pour rembourser leurs crédits bancaires. Le problème des mauvaises créances bancaires est devenu vraiment dangereux pour l'équilibre économique du pays au milieu des années 1990. Cependant, dès le début des années 1990, il avait été déjà clairement identifié et jugé suffisamment préoccupant par les dirigeants du PCC pour ne pas l'ignorer.

De manière plus générale, la décentralisation avait transformé les rapports économiques en un gigantesque jeu de marchandage dans lequel presque tout était négociable⁷ : le niveau des recettes fiscales versées par les provinces à Pékin, les autorisations d'investissement accordées par les administrations aux entreprises, les remboursements de crédits aux banques par les entreprises publiques, en passant par les investissements de l'Armée populaire de libération dans des activités civiles pour le moins éloignées de leur compétences. La désintégration de la hiérarchie propre à la planification centralisée des systèmes soviétiques était devenue un sujet d'inquiétude majeure pour les conservateurs. Elle était selon eux la principale raison du développement de la corruption et de l'écroulement de la morale socialiste chez bon nombre de cadres du PCC. Le magazine du PCC *Drapeau rouge*, soulignait à l'époque l'influence destructive du marché et de la

⁷ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press, 1993, 399 p.

décentralisation sur la morale des cadres du PCC : « ils pensent que les idéaux sont lointains, la politique inutile, par contre l'argent liquide est bien réel »⁸.

Graphique n°1 : Evolution des recettes fiscales (centres et provinces) par rapport au PIB (en %)



Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian 2009*, (China Statistical Yearbook), Beijing, 2009, p. 263

En d'autres termes, pour les conservateurs, dès le milieu des années 1980, le processus de décentralisation (et du marché, deux évolutions qui étaient insécables dans leur esprit) était allé trop loin. L'effondrement du communisme en URSS et en Europe de l'Est les confortera dans cette analyse.

La centralisation du pouvoir économique devait, comme pour le passage au marché, s'effectuer en deux temps. Dans un premier temps, les éléments les plus conservateurs du PCC qui ont pris les rênes du pouvoir après le 4 juin 1989 vont miser sur la planification et le retour à davantage d'orthodoxie socialiste pour mener à bien la centralisation des circuits de décisions économiques. Néanmoins, la victoire de Deng sur les conservateurs et l'abandon de la planification au moment de la préparation du document de travail du XIV^{ème} Congrès du PCC en 1992, vont pousser les dirigeants à un compromis et à explorer d'autres pistes. Les projets de centralisation vont ainsi s'orienter dans trois directions : la fiscalité, le système bancaire, et le contrôle du capital des grandes entreprises.

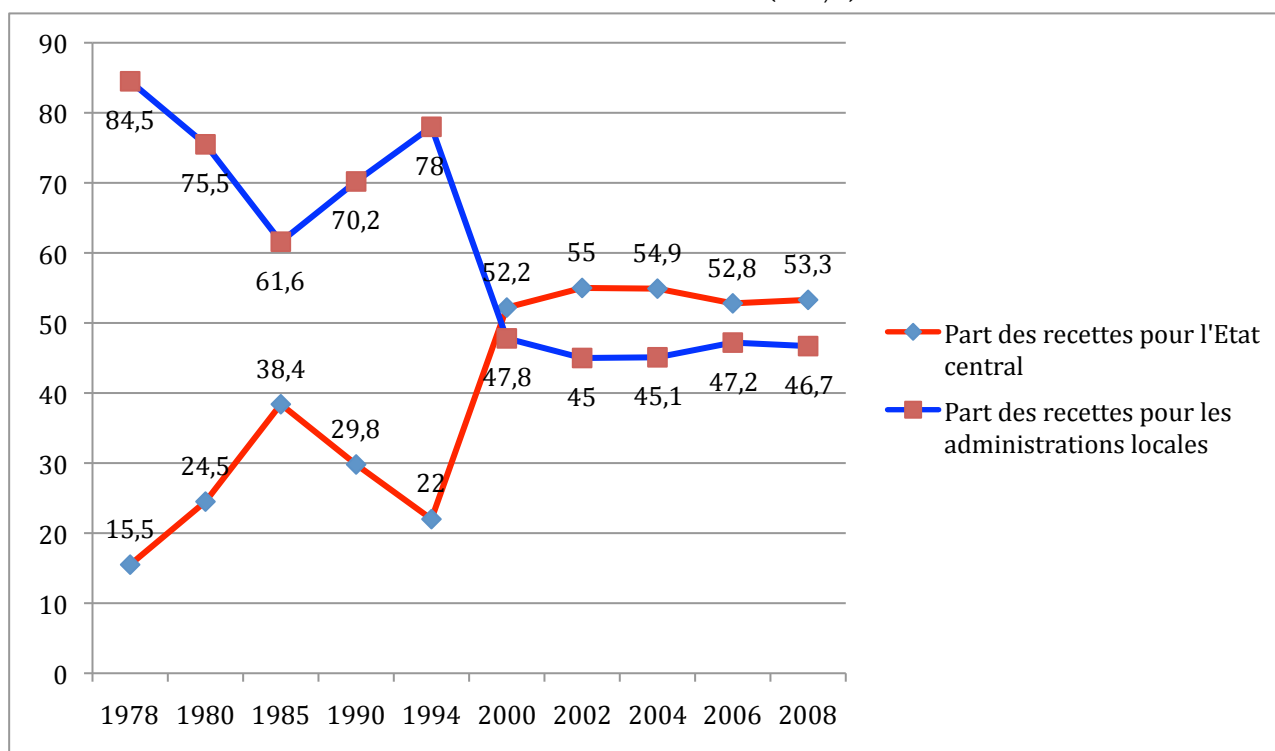
La réforme fiscale qui va voir le jour au début de l'année 1994 s'appuie en partie sur un projet formulé en 1984 fondé sur le principe du « système de partage des revenus fiscaux » (entre le centre et les provinces). Dans les mois qui ont précédés la réforme au 1^{er} janvier 1994, l'Etat central a annoncé qu'il souhaitait disposer après quelques années de 60% des revenus, alors qu'à la veille de la réforme, ce sont les provinces qui détenaient (hors fonds extrabudgétaires) près de 70% des revenus fiscaux. Par ailleurs, afin de contrôler des dépenses des administrations locales, le gouvernement central décidera de budgétiser (en

⁸ Lawrence R. Sullivan, "Assault on the Reforms: Conservative Criticism of Political and Economic Liberalization in China, 1985-1986", in *The China Quarterly*, Vol. n° June 1988, 114, pp. 198-222.

partie à son profit) ou de supprimer les revenus dits extrabudgétaires levés de manière totalement anarchique par les administrations locales et qui n'apparaissent pas dans leur budget.

Les résultats de la réforme fiscale de 1994 ont en partie atteint leurs objectifs pour le gouvernement central. Concernant la progression des recettes fiscales et le rééquilibrage au profit du gouvernement central, les résultats de la réforme ont été positifs. La progression annuelle moyenne des revenus fiscaux entre 1994 et 2008 a été de 20,8%⁹, avec une progression supérieure au taux de croissance de l'économie ce qui n'était pas le cas comme nous l'avons vu pour les années 1980. En 2008, comme l'indique le graphique n°1, les revenus fiscaux étaient remontés à près de 20% % du PIB. Par ailleurs, la part de l'Etat central s'est stabilisée autour de 53-54% du total des recettes depuis le début de la réforme, marquant ainsi un rééquilibrage rapide au profit de Pékin (voir graphique n°2).

Graphique n°2 : Evolution de la part des recettes fiscales entre l'Etat central et les administrations locales (en %)



Sources : *Zhongguo Tongji Nianjian 2009*, (China Statistical Yearbook), Beijing, 2009, p. 263

La gouvernance des finances publiques locales demeurent néanmoins encore très largement problématique avec une utilisation mal encadrée du foncier et de la commercialisation des biens publics. Si l'on tient compte également de l'influence des gouvernements locaux et des entreprises d'Etat sur les circuits décisionnels bancaires au niveau local, le gouvernement central voit encore beaucoup de dépenses des administrations locales échapper à son contrôle. Il est obligé, dans un jeu du chat et de la souris, de recourir à toutes sortes de moyens administratifs qui complètent l'édifice de la déconcentration/centralisation qu'il a mis en place dans la réforme fiscale pour réguler ces dépenses. Une nouvelle grande réforme des finances locales, trouvant un bon équilibre entre

⁹ *Zhongguo Tongji Nianjian 2009* (China Statistical Yearbook), Beijing, 2009, p. 261

déconcentration et décentralisation, qui donne les moyens aux administrations locales de leur politique, tout en encadrant l'utilisation des revenus extrabudgétaires, sera très certainement nécessaire dans un futur proche.

Parallèlement à la centralisation du système fiscal, les dirigeants chinois ont également mis en place une série de réformes visant à reprendre le contrôle des circuits de financement des investissements des entreprises, en particulier du système bancaire qui constituait à l'époque le principal mode de financement externe des firmes.

Sans détailler toutes les réformes du système bancaire qui ont été mises en place depuis 1992, beaucoup d'entre elles se sont attaquées à la fois aux liens entre la bureaucratie locales et les banques d'une part, et à ceux entre les entreprises d'Etat et les banques d'autre part. Le bilan de toutes ces mesures a été, comme pour la réforme fiscale, assez mitigé. Les grandes banques d'Etat qui étaient dans une situation que beaucoup d'experts qualifiaient de « faillite virtuelle » à la fin des années 1990, ont assainis leurs comptes avec l'aide de l'Etat. La pression exercée par les autorités centrales sur les banques d'Etat pour qu'elles assainissent leur bilan a également provoqué une baisse des crédits accordés aux entreprises non solvables ou pour des projets d'investissements mal préparés. La situation s'est donc globalement améliorée par rapport au début des années 1990.

Néanmoins, le cordon ombilical entre les entreprises d'Etat et les banques n'a pas été totalement rompu. Les firmes publiques demeurent encore aujourd'hui les principales bénéficiaires des crédits bancaires. Par ailleurs, du côté des relations entre les administrations locales et les banques, les dirigeants locaux des grandes banques commerciales publiques ne sont pas devenus totalement indépendants des pressions et de l'influence des dirigeants locaux. C'est particulièrement le cas durant les moments de relâchement de la politique monétaire. Globalement, une croissance la plus forte possible sans inflation et un taux de chômage garantissant la stabilité sociale et politique du pays demeurent les deux objectifs politico-économiques primordiaux à Pékin. Dans ce contexte, les systèmes politico économiques locaux restent eux aussi fondamentalement orientés vers une croissance du PIB la plus élevée possible. De ce point de vue, le plan de relance de l'économie de 2008 a montré toutes les limites de la centralisation du circuit décisionnel des banques et de leur indépendance vis à vis des autorités politiques.

Le contrôle du PCC sur les grandes entreprises

Un des impacts les plus importants de la crise politique domestique de 1989 et de l'écroulement du communisme aura été le maintien du contrôle du PCC sur les grandes entreprises nationales. Cette question commençait à diviser le PCC à la fin des années 1980. Zhao Ziyang, au moment du XIII^{ème} Congrès du PCC en 1987, avait proposé le retrait du PCC de la gestion des entreprises. Beaucoup de conservateurs opposés à cette idée, y avaient vu les prémices d'un vaste programme de privatisation en Chine. Il est difficile de savoir si Zhao aurait réellement poussé la réforme économique dans cette direction s'il était resté au pouvoir. Les expériences post socialistes des pays de l'ex URSS et de l'Europe de l'Est indiquent que sur le plan intellectuel au moins (la réalité ayant été différente dans plusieurs pays), les programmes de privatisation étaient indissociables du passage à la démocratie qui incluait entre autres, la redistribution au peuple des actifs de l'Etat. Toujours est-il que la réforme de la propriété faisait couler beaucoup d'encre depuis le milieu des années 1980. Une partie du camp réformateur avait clairement identifié le maintien de la propriété publique comme le principal goulot d'étranglement de la réforme économique. De surcroît, les propositions de Zhao sur la séparation entre le PCC et la gestion des entreprises avaient été vivement critiquées par Chen Yun. La question de la propriété publique était

indissociable pour les conservateurs de la dictature du PCC et donc de la survie du régime. Cette question a été analysée¹⁰ à posteriori comme un des éléments majeurs séparant la frange réformatrice de celle conservatrice du PCC : d'un côté, un projet politico-économique néo-autoritaire soutenu par Zhao, évoluant vers une privatisation et une séparation complète entre le PCC et la direction des entreprises, et de l'autre, un projet néo-conservateur garantissant la poursuite du contrôle exclusif du PCC sur les grandes entreprises du pays. C'est dans cette deuxième direction que la réforme va s'orienter à partir de 1992.

Il fallait néanmoins surmonter l'obstacle de penser la propriété publique sans la planification. En effet, la propriété d'Etat n'avait jamais été envisagée dans un régime communiste sans la planification qui était en quelque sorte son attribut. Un groupe de conservateurs moins âgés que la vieille garde octogénaire va offrir un début de solution intellectuelle et pratique à laquelle Deng se ralliera assez facilement au moment de la préparation du XIV^{ème} Congrès du PCC de l'automne 1992. Cette solution est proposée dans un article qui fit date, diffusé d'abord dans un cercle restreint parmi les dirigeants du PCC en septembre 1991, puis beaucoup plus largement dans les grands organes de presse du gouvernement central à partir de l'automne 1992¹¹. Les auteurs, Chen Yuan (le fils de Chen Yun, et actuellement président de la Banque d'investissement de Chine), He Xin (un intellectuel conservateur non-conformiste), et Deng Yingtao (fils de Deng Liqun, un des chefs de file de la frange conservatrice du PCC) y dénonçaient les idées romantiques capitalistes, la politique de réforme radicale poursuivie par Zhao Ziyang et la nécessité pour le PCC de reprendre le contrôle de l'économie et des entreprises afin d'éviter le sort du Parti communiste de l'Union Soviétique. La partie la plus originale du texte avançait la possibilité de développer une économie forte, basée sur le marché, mais où le PCC (les auteurs insistaient sur le Parti et non sur l'Etat pour bien marquer leur position d'opposition aux réformateurs) conserverait un pouvoir entier sur les entreprises les plus importantes du pays via un contrôle du capital.

C'est dans cette brèche idéologique que les réformes vont s'engouffrées. Le PCC restera ancré via la propriété publique dans les plus grandes entreprises qui seront le fleuron de l'économie nationale. On ne définira pas vraiment les secteurs qui seront stratégiques pour laisser une plus grande discrétion au PCC dans le maintien de son contrôle. Le slogan qui est retenu par le Parti en matière de privatisation « 抓大, 放小 (garder les grandes (entreprises), lâcher les petites) » indiquera bien qu'in fine, le PCC sera plus soucieux de la taille que des secteurs dans la décision de maintien du contrôle de l'Etat. Parmi les 150 groupes contrôlés par l'Etat central aujourd'hui, on retrouve des entreprises du secteur de l'énergie, des télécommunications ou de l'aéronautique qui relèvent de domaines traditionnels de l'Etat, mais également des firmes opérant dans les secteurs de l'automobile, du tourisme, du commerce, de l'architecture, ou de la photographie. Les entreprises publiques opéreront dans une économie de marché avec pour quelques secteurs, des barrières à l'entrée érigées par l'Etat pour créer un monopole d'Etat ou une concurrence organisée entre quelques entreprises d'Etat. Le système de gouvernance des entreprises publiques pourra être réformé pour s'adapter au marché et à la concurrence internationale. La gestion financière des actifs de ces grandes entreprises sera opérée par le gouvernement central par une entité placée sous la responsabilité du Conseil des affaires de l'Etat, la SASAC (State-owned Asset Supervision Administration). Le PCC maintiendra bien sûr une cellule dans toutes ces grandes entreprises d'Etat, ainsi que dans les firmes collectives ou privées, incluant les entreprises à capitaux étrangers. Quant aux petites et moyennes

¹⁰ Richard Baum, "China after Deng: Ten Scenarios in Search of Reality", in *The China Quarterly*, Vol. n° 145, March 1996, pp. 153-175

¹¹ Chen Yuan, He Xin, Deng Yingtao, « China's Realistic Countermeasures and Strategic Choices after the Drastic Changes in the Soviet Union » qui après une circulation interne sera publié dans le *Zhongguo Qingnianbao*, puis dans *Zhongguo Zhichun*, décembre 1992.

entreprises d'Etat, la gestion de leurs actifs sera entièrement confiée aux gouvernements municipaux qui créeront de leur côté une commission locale de gestion des actifs d'Etat et qui décideront de les privatiser ou pas.

Au total, nous sommes aujourd'hui en face d'un Etat qui reste l'acteur dominant de l'économie nationale via la propriété d'Etat, mais qui a également profondément modifié son rapport avec les entreprises qu'il contrôle. Les dirigeants auront réussi leur pari d'éviter une sclérose de type soviétique avec un secteur public dominant l'économie.

La primauté donnée au capital (les entreprises) sur le travail (les ménages) dans le partage de la valeur ajoutée

Il est plus difficile comparativement aux trois précédents domaines de retracer le lien entre l'effondrement du communisme dans l'ex URSS et ce qui s'est passé sur la question du travail. Les débats entre les dirigeants du PCC durant la période allant de 1989 à 1992 n'ont pas en effet directement porté sur cette question. Néanmoins, leurs choix sur la réforme du secteur d'Etat, l'abolition du Plan, et le contrôle des entreprises publiques par le PCC, qui ont été motivés en grande partie par la crise politique interne de 1989 et l'effondrement du communisme dans l'ex URSS, vont s'accompagner d'une gestion autoritaire du travail. Toutes ces réformes vont conduire les dirigeants chinois à mener une politique très clairement en faveur du capital, (donc des entreprises et de l'investissement), au détriment du travail (donc des ménages et de la consommation) dans le partage de la valeur ajoutée. Certains traits de la gestion autoritaire du travail, comme l'absence de la liberté syndicale, existait déjà avant 1989 et vont être perpétués. Mais ils vont être appliqués dans un contexte différent des années 1980, à savoir le démantèlement du cadre socialiste de la production en milieu urbain et un flux massif de migrants allant travailler pour les entreprises (principalement à capitaux étrangers) exportatrices installées dans les zones côtières.

En sus des facteurs démographiques structurels, les décisions politiques sur l'orientation des réformes prises au moment du 14^{ème} Congrès du PCC en octobre 1992, vont également renforcer la capacité d'épargne des entreprises aux dépens de celle des ménages, et donc de la consommation. La volonté affichée par le PCC de réformer le secteur public va en effet avoir un impact important sur le travail. Le système du « bol de riz en fer » dont bénéficiaient les employés des firmes d'Etat va être profondément altéré à partir de 1992. Les contrats de travail à durée indéterminée pour les nouveaux recrutés sont supprimés, et en l'espace d'une décennie les prestations sociales (incluant les logements) seront déconnectées des entreprises. La restructuration du secteur industriel d'Etat va également entraîner une coupe massive et violente des effectifs salariés. Sur un total de 140 millions d'effectifs salariés, entre 30 et 40 millions selon les estimations perdront leur emploi. Parallèlement, l'Etat va autoriser la mise en concurrence des travailleurs urbains et ruraux sur les postes de travail urbains non qualifiés dans l'industrie et les services, accentuant les déséquilibres entre l'offre et la demande de travail dans les zones urbaines au profit des entreprises. Le PCC va également décider de maintenir un contrôle administratif sévère sur les flux de main d'œuvre des campagnes vers les villes via le système du permis de résidence (le Hukou, 户口), qui interdit aux personnes nées dans les zones rurales de venir s'installer durablement dans les villes. En décidant de perpétuer un cloisonnement entre les droits économiques et sociaux des résidents des zones urbaines et ceux des zones rurales, le PCC a sciemment placé les jeunes migrants qui viennent travailler dans les villes dans une situation précaire et défavorable par rapport à leurs employeurs. Parallèlement, le PCC a fermé les yeux sur les graves atteintes aux droits économiques et sociaux vécus par les migrants, accentuant les économies des entreprises sur le coût du travail.

Le PCC a également renforcé le contrôle du syndicat officiel (« la fédération des syndicats pour la Chine », ACFTU), dans les entreprises tout en continuant à réprimer sévèrement toute tentative d'organisation collective des salariés en dehors du syndicat officiel. En cas de conflits, les cellules syndicales se sont pliées le plus souvent aux directives du management¹². La répression a également permis de fixer dans les esprits les limites à ne pas franchir lors de l'expression du mécontentement¹³.

Au total, les choix politiques du PCC sur la gestion du travail ont donc considérablement renforcé les facteurs économiques et démographiques qui ont limité la progression des salaires réels des emplois non agricoles des ruraux. Les entreprises ont pu maintenir des augmentations de salaires très largement inférieures à celle de la productivité du travail en particulier pour les cols bleus. Bien qu'il y ait des divergences dans les différentes études qui ont tenté de mesurer son évolution, toutes s'accordent sur le fait que les augmentations de la productivité du travail ont été beaucoup plus rapides que les augmentations de salaires¹⁴. A contrario, l'épargne provenant des entreprises, (qui correspond aux profits des entreprises) a augmenté rapidement depuis la fin des années 1990 passant de 15% à 26% du PIB en 2008¹⁵.

Le contrôle autoritaire du travail constituait donc un élément indissociable des objectifs économiques fixés par les dirigeants chinois en 1992 en réaction à l'effondrement du communisme dans l'ex URSS et qui visaient à éviter un destin similaire pour le PCC.

Conclusion

La crise politique domestique de 1989 et l'effondrement du communisme dans l'ex-URSS auront donc eu un impact très important sur le cours des réformes économiques en Chine. On peut même affirmer que ces deux événements vont inciter les dirigeants chinois à provoquer un changement de type systémique dans le fonctionnement de l'économie. Il y a donc un avant et un après 1992 sur le plan économique en Chine.

Bien qu'il faille souligner la primauté du politique, et tout particulièrement la survie du PCC, dans les raisons qui expliquent les choix économiques des dirigeants chinois, ces quatre grandes orientations de la réforme économique de 1992 n'en n'ont pas moins acquis progressivement une cohérence sur le plan économique à partir de la fin des années 1990. Elles ont débouché sur un capitalisme de type étatique et autoritaire qui pourrait constituer une catégorie particulière des Etats capitalistes « cohésifs » dans la typologie établie par Atul Kohli¹⁶ pour le rôle crucial que joue l'Etat dans l'industrialisation de la Chine. Tony Saich, dans son analyse du 14^{ème} Congrès du PCC de 1992, parlait d'une proposition de mise en place "d'un autoritarisme fonctionnant dans une économie de marché opérant sous un contrôle politique centralisé"¹⁷. Cette proposition qui n'était que du domaine du possible à l'époque semble s'être matérialisée au début du XXI^{ème} siècle.

¹² M. Zhao and T. Nichols, "Management Control of Labour in State-Owned Enterprises: Cases from the Textile Industry", in *The China Journal*, n° 36, July 1996, pp. pp. 1-24

¹³ C. K. Lee, "From Organized Dependence to disorganized Despotism: Changing Labour Regimes in Chinese Factories", in *The China Quarterly*, n°157, March 1999, pp. pp. 44-71

¹⁴ Louis Kuijs and Tao Wang, *Pattern of Growth: Moving to Sustainability and Reducing Inequality*, Beijing, World Bank Policy Research, Working Paper 3767, World Bank Beijing Office, November 2005, 13 p.

¹⁵ Jonathan Anderson, "The Myth of Chinese Saving", *Far Eastern Economic Review*, November 2009, pp. 24-30

¹⁶ Atul Kohli, *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 466 p.

¹⁷ Tony Saich, "The Fourteen Party Congress: a Programme for Authoritarian Rule", in *The China Quarterly*, Vol. n° 132, December 1992, pp. 1136-1160

Elle porte très clairement la marque d'un homme : Deng Xiaoping. Bien qu'il ait du intégrer des revendications des éléments les plus conservateurs du PCC, les grandes orientations économiques décidées à l'automne 1992 sont très largement le fruit de sa réflexion politique sur les causes de l'effondrement du communisme et des problèmes dans l'orientation des réformes économiques domestiques des années 1980. Cela ne rend pas pour autant aisée l'analyse de l'héritage de Deng sur la réforme économique en Chine. Certains observateurs, dont la plupart sont des économistes, ont vu dans les décisions de 1992 la marque de son intelligence du fonctionnement de la vie économique et politique : son absence de vision planifiée du changement du système économique chinois lui aurait permis de prendre la mesure d'un processus de transformation économique, social et politique, de type évolutionniste, de réagir aux effets non anticipés des réformes et de l'effondrement du communisme et d'éviter les traumatismes économiques des thérapies de choc appliqués dans les pays socialistes européens. D'autres, dont la plupart sont des non-spécialistes de l'économie, souvent des dissidents-opposants politiques à Deng, ont interprété ses multiples revirements sur le plan économique, son passé avant son accession au pouvoir suprême, et son absence de vision planifiée de l'économie comme la démonstration ultime de la subordination de la politique économique à la survie et au renforcement du PCC.

Bien que l'arrivée au pouvoir du tandem Hu Jintao - Wen Jiabao en 2003 ait provoqué quelques inflexions notables dans les réformes, notamment dans les zones rurales ainsi que sur la protection sociale et l'environnement, le fonctionnement économique actuel de la Chine repose encore principalement sur les grandes décisions politiques de 1992 que nous avons décrit dans ce chapitre. Elles auront été d'une remarquable efficacité, en assurant un développement économique sans précédent dans l'histoire de la Chine moderne et contemporaine. Il apparaît néanmoins que le « souffle de 1992 » pourrait commencer à atteindre ses limites. Le débat actuel sur la réorientation du mode de croissance de la Chine comporte de multiples ramifications qui, dans leur grande majorité, impliquent une remise en cause profonde du cadre politico-économique décidé en 1992. C'est le cas de la centralisation des décisions économiques. Il existe aujourd'hui la nécessité d'une vaste réforme des finances locales et du rôle des banques publiques comme le montre la commercialisation incontrôlée du foncier par les gouvernements locaux. Sans cette réforme, une crise d'endettement sévère pourrait se développer. C'est aussi le cas du fonctionnement et du rôle dans l'économie du secteur d'Etat. Si le PCC ne se décide pas à lancer un nouveau train de réformes ambitieuses, il existe un risque non négligeable de sclérose en matière de gouvernance des firmes publiques, et plus généralement de certains secteurs économiques dominés par quelques firmes d'Etat. Idem pour la gestion autoritaire du facteur travail. Cette question est au centre du débat sur l'augmentation des salaires et donc de la part de la consommation dans le PIB, ce qui permettrait un rééquilibrage de la croissance chinoise sur le marché domestique.

Les réformes requises vont très certainement pousser les dirigeants chinois à bousculer les grands principes politiques qui encadraient l'élan réformateur de 1992 : par exemple d'étendre la privatisation dans le secteur public, ou de discuter des bases d'un fédéralisme fiscal, d'accepter un meilleur partage de la valeur ajoutée au profit des salariés, ou bien encore d'abolir le permis de résidence qui freine l'installation dans les villes de la population rurale. Il est encore difficile de savoir jusqu'où iront les dirigeants communistes dans les prochaines années et quelle partie de l'héritage politique de 1992 ils chercheront à préserver. Ces questions seront intéressantes à analyser, en particulier du point de vue de l'histoire des réformes économiques chinoises.

La situation du PCC en 1992 était différente. Même difficilement, l'unité du PCC s'était réalisée afin de répondre à des contraintes très fortes issues de la crise politique de 1989, de l'effondrement du communisme et du sous développement économique du pays. La survie du PCC semblait à moyen terme beaucoup plus menacée qu'aujourd'hui, ce qui explique les choix de Deng de sortir du dogmatisme sur le plan économique. Sans menaces

extérieures et intérieures fortes, installé dans une position beaucoup plus confortable sur le plan domestique et international, il sera intéressant dans les années à venir d'observer si une nouvelle fois, l'instinct de survie du PCC le mène se débarrasser de l'héritage de Deng, et à conduire des réformes pragmatiques de grande ampleur.