

doc
CA1
EA533
94P10
FRE

.62667083(F)

NON CLASSIFIÉ

***Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international***

GROUPE DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 94/10

**La Chine en l'an 2000 :
Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada**

par

**Stephen Lavergne
Analyste de la politique
Direction de la politique économique et commerciale (CPE)
Groupe des politiques**

(Mai 1994)

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Téléphone : (613) 944-0367, télécopieur : (613) 944-0375). On peut obtenir des copies de ce document en en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du Ministère (télécopieur : (613) 996-9709), en mentionnant le code SP44F.

This paper is also available in English.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

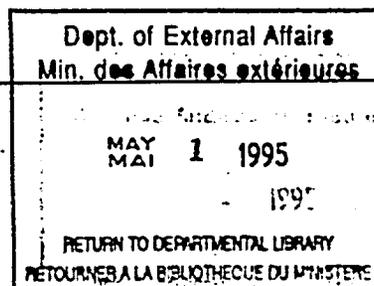
Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'un paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993). * SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993). * SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993). * SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993). * SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commerçante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993). * SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993). * SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993). * SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994). * SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994). * SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994). * SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994). * SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

**La Chine en l'an 2000 : nature de la croissance
et intérêts économiques du Canada**

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Résumé | 2 |
| Executive Summary | 6 |
| 1. Introduction | 11 |
| 2. La réforme économique en Chine : que s'est-il passé? | 12 |
| 2.1 Aperçu du processus de réforme | 12 |
| 2.2 Un milieu propice aux réformes | 13 |
| 2.3 La méthode de réforme de la Chine | 16 |
| 2.4 Les principales réformes par secteur | 19 |
| 3. L'incidence des réformes | 31 |
| 3.1 L'accroissement de la production et de la consommation | 31 |
| 3.2 La productivité accrue | 33 |
| 3.3 L'évolution du rôle de l'État | 35 |
| 3.4 L'interaction accrue avec l'économie mondiale | 38 |
| 4. Le processus inachevé de réforme : que nous réserve l'avenir? | 40 |
| 4.1 Le secteur des entreprises d'État | 41 |
| 4.2 Les enjeux du secteur financier | 42 |
| 4.3 Les finances publiques | 43 |
| 4.4 Le secteur commercial | 44 |
| 4.5 Les prix et les marchés | 45 |
| 4.6 La durabilité sur le plan écologique | 46 |
| 4.7 Le rôle de l'État | 49 |
| 5. L'approche chinoise : quelques conclusions sur la réforme économique | 50 |
| 5.1 Les grandes caractéristiques | 51 |
| 5.2 Le processus est-il durable? | 53 |
| 6. La Chine en l'an 2000 | 54 |
| 6.1 Taille actuelle de l'économie chinoise : des avis partagés | 54 |
| 6.2 L'économie de la Chine en l'an 2000 | 56 |
| 7. Les conséquences pour la politique économique du Canada | 63 |



43 272 002

Résumé

En 1978, les dirigeants chinois sont arrivés à la conclusion qu'une utilisation accrue des facteurs de production ne constituait pas le meilleur moyen d'assurer une croissance et un développement économiques rapides et durables. La réalisation de cet objectif passait plutôt par la restructuration de l'économie de manière à relever la productivité et à utiliser les ressources de façon plus efficiente. Ils ont donc décidé d'adopter des réformes allant dans le sens de l'économie de marché. Ils n'ont élaboré aucun plan directeur quant à la structure du système économique vers lequel le processus de réforme allait tendre. Depuis lors, la réforme économique s'est traduite par un assouplissement des contrôles directs en matière de planification, la décentralisation du pouvoir décisionnel sur le plan économique, le recours de plus en plus marqué aux marchés pour ce qui est de la fixation des prix et de la production, le développement d'entités économiques n'appartenant pas à l'État et l'ouverture de l'économie chinoise sur le monde extérieur.

La conjoncture dans laquelle la Chine a amorcé la réforme de son économie différait très nettement de celle qu'ont connue les autres économies socialistes en voie de se réformer. Ce n'est pas l'imminence d'une crise macro-économique qui a poussé la Chine à s'engager sur la voie des réformes. De ce fait, il ne lui était pas nécessaire de mettre en oeuvre une politique déflationniste de grande ampleur ou une «thérapie de choc» qui aurait accompagné le lancement des réformes. Les dirigeants chinois se trouvaient en outre dans une situation où l'économie était à même de réagir rapidement à la bonification des incitations en accroissant la production, y compris dans le secteur crucial de l'agriculture. La Chine a également bénéficié de la présence de Hong Kong, qui se développait rapidement.

On qualifie souvent de «progressive» l'approche chinoise des réformes économiques. Ce qualificatif ne peut s'appliquer qu'au calendrier des réformes, toutefois, car l'économie chinoise a connu, ces quinze dernières années, une profonde transformation. Les réformateurs chinois semblent mener une action vigoureuse lorsque la conjoncture économique, politique et sociale permet ou exige de prendre des mesures. Pourtant, les répercussions cumulées de leurs interventions ont été importantes et, à de nombreux égards, radicales.

La conséquence la plus importante du programme de réformes économiques réside peut-être dans le fait que le poids de la Chine dans l'économie mondiale s'est de beaucoup accru. Il convient de faire observer que, même en 1978, les échanges commerciaux jouaient un rôle relativement important en Chine. À cette époque, déjà, un programme d'importation de techniques occidentales était en cours. Depuis,

cependant, le volume des échanges (total des exportations et des importations) croît constamment à un rythme dépassant nettement celui de la progression du PIB. En 1990, le commerce extérieur représentait plus de 30 p. 100 du PIB, ce qui faisait de la Chine, selon ce critère, le plus ouvert des grands pays en développement, le degré d'ouverture de son économie étant plus du double de celui de l'Inde ou du Brésil. Les échanges commerciaux ont également contribué au relèvement du niveau technologique du pays et au renforcement des investissements étrangers directs en Chine. De manière plus générale, la production a augmenté à un taux annuel moyen atteignant près de 9 p. 100 pendant la période allant de 1979 à 1991, et le pays a enregistré des progrès considérables sur le plan de la productivité.

Les réformes économiques en Chine ont sensiblement modifié la structure de l'économie et elles ont eu des incidences très positives sur la production et sur la consommation. Cela dit, il y a encore beaucoup à faire. Il existe sept domaines prioritaires où d'autres réformes doivent intervenir : le secteur des entreprises étatiques, le secteur financier, les finances publiques, les échanges commerciaux, les prix et les marchés, la durabilité sur le plan écologique ainsi que le rôle de l'État. L'élargissement et l'approfondissement de la réforme du secteur des entreprises étatiques, de même que la modernisation du système de soutien social, constitueront les deux obstacles les plus redoutables que les réformateurs chinois devront surmonter d'ici à la fin de la présente décennie.

Les problèmes environnementaux vont également représenter un défi de taille pour le développement durable de la Chine. Ils présentent un degré de gravité plus élevé que la plupart des pays industrialisés à des stades comparables de leur développement économique, ce qui tient principalement à l'importance de la population du pays et aux contraintes qui se posent sur le plan des ressources naturelles. Ces facteurs pourraient amoindrir les possibilités de croissance économique de la Chine si on ne s'attaque pas à brève échéance aux causes directes et indirectes, ou sous-jacentes, de ces phénomènes. Il faut que les réformateurs chinois en arrivent à situer la gestion de l'environnement dans le cadre du processus plus large de réforme économique et de restructuration industrielle. En outre, l'augmentation constante des émissions causant des pluies acides et produisant des gaz à effet de serre, par exemple, donnera de plus en plus une dimension internationale aux problèmes environnementaux de la Chine.

S'il est vrai que la situation de toutes les provinces du pays s'est améliorée de 1980 à 1994, les taux de croissance réelle du PIB, supérieurs à 10 p. 100 à l'échelle nationale, relèguent dans l'ombre les écarts entre les taux de croissance des différentes régions et provinces. Les inégalités entre les régions ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales vont s'aggraver pendant les années 90, ce qui pourrait faire

augmenter les protestations et la fréquence des troubles. Cela dit, tant que la croissance demeurera générale, les dirigeants vont vraisemblablement mettre l'accent sur la diminution de la corruption, sur la baisse du taux d'inflation et sur la création d'emplois.

Cinq grandes caractéristiques semblent avoir contribué au succès des réformes chinoises; il est peut-être possible de les appliquer ailleurs et elles ne sont pas liées à des réalités propres exclusivement à la Chine et à son approche des réformes. Le secteur agricole s'était doté de fondements assez solides sur le plan des techniques et des infrastructures, mais le manque d'incitations entravait sa croissance. Il était donc tout à fait prêt à réagir à des réformes radicales. Il a également généré dans les zones rurales l'épargne et l'excédent de main-d'oeuvre qui étaient nécessaires au lancement de la nouvelle étape des réformes; de plus, il a fait naître un groupe de partisans des réformes. En deuxième lieu, la Chine a privilégié le jeu des forces du marché plutôt que la privatisation. L'essor d'un nouveau secteur non étatique a joué un rôle important en diversifiant les types de propriété et en renforçant la concurrence dans l'ensemble du pays. Troisièmement, la Chine semble avoir connu un certain succès en ce qui concerne le réalignement de son appareil bureaucratique, particulièrement à l'échelle des collectivités. Le processus de décentralisation et la promotion d'une industrie non étatique se sont traduits par une évolution des priorités de la bureaucratie, qui s'est mise à attacher moins d'importance à l'atteinte des objectifs fixés par le Plan qu'à la bonne tenue de l'économie. Quatrièmement, l'approche chinoise a mis l'accent sur la progression des exportations et sur le report de la libéralisation intégrale des marchés d'importation à une phase ultérieure du processus de réforme. Le pays a maintenu un volume relativement élevé d'importations de technologies de pointe pendant toute la période de réforme et l'ouverture sur le monde extérieur a donné lieu à un boom de l'investissement étranger. Le caractère tout à fait particulier des relations entre la Chine et Hong Kong limite probablement la possibilité de mettre en oeuvre ailleurs ce volet de la stratégie. En outre, il se peut que les principaux partenaires commerciaux de la Chine s'accommodent moins bien d'un rythme de réforme plus lent sur le plan des importations à un moment où ils ouvrent leurs propres marchés aux biens venant de l'étranger; cela tient au ralentissement de la croissance et aux taux élevés de chômage que connaîtront les pays membres de l'OCDE jusqu'à la fin de la décennie. Cinquièmement, en suivant une approche progressive et en ne faisant jamais subir de grands chocs au secteur étatique, la Chine est jusqu'à maintenant parvenue, dans une large mesure, à éviter de graves troubles sociaux.

L'approche progressive a ses limites et la Chine est peut-être sur le point de les atteindre. Il se peut que le gouvernement chinois se voie contraint de renoncer à cette démarche et de mettre en oeuvre un programme de réformes de type «big bang»

(notamment dans les secteurs industriel et financier). Néanmoins, à ce jour, les décideurs chinois se sont surtout attaqués aux problèmes résultant de l'expérience réformatrice en mettant en place de nouvelles réformes et en approfondissant celles déjà en cours d'exécution. Cette constatation donne à penser qu'au fur et à mesure que de nouveaux problèmes surgiront, les réformateurs accentueront le mouvement de réforme, de sorte qu'ils éviteront l'éclatement de crises profondes. La durabilité du processus sera fonction des solutions que les dirigeants chinois mettront au point en ce qui concerne le reste du programme de réforme.

Même si la Chine demeure un pays relativement pauvre à l'aune du revenu par habitant, elle pourrait doubler le Japon et devenir, en importance, la deuxième économie du monde au début du prochain siècle. La taille énorme de la Chine, du point de vue de sa population et des ressources naturelles qu'elle possède, donne à penser que son poids sur les marchés mondiaux est appelé à croître. La Chine est devenue compétitive à l'échelle internationale pour un nombre croissant de produits dont la fabrication nécessite une forte intensité de main-d'oeuvre. Elle ne semble pas l'être encore pour ce qui est des produits exigeant une forte intensité de capitaux, mais il est fort possible qu'à force de surveiller les projets de production, les investissements étrangers directs et les exportations, il sera possible de cerner les produits et les secteurs industriels où la Chine est en train de devenir compétitive sur les marchés internationaux. L'évolution des entreprises étatiques du pays, au fur et à mesure que la réforme du secteur industriel se poursuivra, influera également sur la compétitivité des produits chinois sur les marchés mondiaux.

Le moment est venu, pour le Canada, de renforcer sa politique d'engagement global et positif dans ses relations bilatérales avec la Chine. Cette approche témoigne simplement de l'importance stratégique de la Chine à propos d'un certain nombre de questions cruciales sur les scènes asiatique et mondiale. En sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, la Chine participe à part entière à l'élaboration des politiques de l'ONU et à leur mise en oeuvre (y compris en ce qui concerne le maintien de la paix et les droits de la personne). Il nous faut amener la Chine à jouer un rôle constructif à propos des questions environnementales internationales. La Chine a également un important rôle à jouer dans presque toutes les questions de sécurité à l'échelle régionale et elle sera la pierre angulaire d'une paix soutenue et durable dans la région. Elle demeurera une des économies et un des marchés d'exportation qui croîtront le plus rapidement jusqu'à la fin du siècle et au-delà.

Les volets décisifs, sur les plans économique et commercial, d'une politique d'engagement global consistent peut-être à promouvoir les relations commerciales bilatérales (commerce, investissement et coopération en matière de technologie) et à faciliter la participation de la Chine à la nouvelle Organisation mondiale du commerce

(OMC). L'adhésion de la Chine à l'OMC l'amarrerait plus fermement au système économique et commercial mondial, consoliderait son engagement envers un système commercial fondé sur des règles, contribuerait à raffermir la situation des membres du noyau dirigeant qui sont favorables aux réformes économiques et encouragerait la poursuite de ces réformes. Cet aspect revêtira une importance particulière pendant que la Chine vivra les premières années de l'ère post-Deng et au moment où les dirigeants se verront dans l'obligation de s'attaquer aux problèmes économiques exposés à la section 4 du présent document. Le Canada devrait continuer d'oeuvrer en faveur de la réintégration de la Chine dans le giron du GATT et de l'OMC, non seulement parce que cela procurera un accès plus sûr des exportations canadiennes au marché chinois, mais aussi parce que cette orientation enverra un message énergique aux pays de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique où les réformes économiques sont hésitantes. Toutefois, la réintégration doit être assortie d'engagements clairs en faveur de la libéralisation de la part de la Chine, ce qui comprend notamment l'adoption de règles plus transparentes et l'acceptation des disciplines internationales régissant les mesures prises par les responsables de la réglementation chinoise. Ces engagements, en plus de garantir des marchés aux exportateurs canadiens, limiteront la marge d'arbitraire dans le domaine économique de la part des autorités chinoises, ce qui soutiendra du même coup l'élargissement du processus de réforme dans ce pays.

Enfin, le Canada n'a pour l'instant signé avec la Chine ni un Accord de protection de l'investissement étranger (APIE) ni une entente bilatérale de double imposition (EBDI). Compte tenu des réformes présentes et futures en Chine dans le domaine de l'investissement, et de l'intérêt que les entreprises canadiennes porteront vraisemblablement au marché chinois, les décideurs canadiens devraient examiner attentivement les retombées susceptibles de découler de la négociation à la fois d'un APIE et d'une EBDI avec la Chine d'ici deux à trois ans.

Executive Summary

In 1978, China's leadership reached the conclusion that more extensive use of productive factors was not the best means of achieving rapid, and sustainable, economic growth and development. Sustained rapid growth and development would require that the economy be restructured so as to enhance the productivity and the efficient use of resources. To achieve this objective, it was decided to adopt market-oriented reforms. No blueprint for the structure of the economic system on which the reform process would converge was established. Since then, economic reform has involved the relaxation of direct planning controls, the decentralization of economic decision making, increased reliance on markets to set prices and output, the

development of nonstate-owned economic entities and an opening of China's economy to the outside world.

The initial conditions under which China entered its economic reform era were very different from those of other reforming socialist economies. China was not impelled to enter upon its reform path because of an imminent macroeconomic crisis. This removed the need for a strong dose of deflationary policy or "shock therapy" to accompany the launching of reforms. China's leadership also faced a set of conditions whereby the economy was well-situated to respond rapidly to improved incentives by increasing output, including in the critical agriculture sector. China also benefitted from the presence of rapidly developing Hong Kong.

China's approach to economic reform is often described as "gradualist". This can only refer to the timeframe for reforms, however, since the transformation of the Chinese economy over the past 15 years has been quite substantial. China's reformers appear to push reforms when the economic, political and social conditions allow or require action. Yet the cumulative impact has been significant and, in many ways, quite radical.

The most important outcome of the economic reform program may be that China has become a much more significant player in the world economy. It should be noted that, even in 1978, trade played a relatively important role in China. By that time, a program to import western technology was already underway. Since 1978, however, trade (exports and imports combined) consistently has grown at rates well above those for GDP. By 1990, trade had risen to over 30 per cent of GDP, making China, by this measure, the most open of all large developing countries, and with a degree of openness more than twice that of India or Brazil. Trade has also helped to raise the level of technology utilized in the country and to expand the flows of foreign direct investment into the country. More generally, output grew at an annual average rate of almost nine per cent during the 1979-91 period, while significant productivity gains have been registered.

Economic reform in China has altered the structure of the economy significantly, and has had a very positive impact on production and consumption. But much remains to be done. There are seven priority areas for further reform: the state enterprise sector; the financial sector; public finance; trade; prices and markets; environmental sustainability; and the role of the state. Widening and deepening reform of the state enterprise sector and the modernization of the social support system probably will pose the biggest obstacles for Chinese reformers for the balance of this decade.

Environmental problems will also pose a significant challenge to sustainable development in China in the future. Environmental problems in China are more severe than at comparable periods of economic development in most industrialized countries, primarily because of the size of the country's population, and natural resource constraints. They could impair China's potential for economic growth, unless action is taken soon to address both the direct and indirect or underlying causes. Chinese reformers must come to view environmental management as part of the larger process of economic reform and industrial restructuring. Moreover, the continued increase in emissions which generate acid rain and produce greenhouse gases, for example, will increasingly internationalize China's environmental problems.

While all of China's provinces are better off in 1994 than they were in 1980, double digit national real GDP growth rates mask widely varying regional and provincial growth rates. Regional and urban/rural inequalities will widen during the 1990s, and this could generate an increase in the number of incidents of protest and unrest. As long as growth remains widespread, however, the leadership will likely focus on reducing corruption, lowering inflation and promoting job creation.

There would appear to be five key features that contributed to the success of the Chinese reform experience which may have some wider applicability, and which are independent of conditions that are unique both to China and its approach to reform. The agricultural sector had built up a reasonable technical/infrastructural base, but growth was stunted by a lack of incentives. It was thus ripe to respond to radical reform. It also generated the rural savings and surplus labour necessary to launch the next phase of reform, and created a constituency for reform. Secondly, China emphasized marketization rather than privatization. The development of a new non-state sector played an important role in diversifying ownership patterns and in increasing market-based competition throughout the economy. Thirdly, China seems to have had some success in reorienting the bureaucracy, particularly at the local level. The use of decentralization and the promotion of non-state industry generated a reorientation of the interest of the bureaucracy away from planning goals towards economic performance. Fourthly, the Chinese approach has emphasized export development, and the postponement of full import liberalization until later in the reform process. A relatively high level of advanced technology imports was maintained throughout the reform period, and the external opening led to a foreign investment boom. The unique relationship between China and Hong Kong may reduce the replicability of this element of the strategy. Moreover, the prospect of China's major trading partners tolerating slower reform on the import front while opening their own markets to goods from abroad may worsen in light of slower growth and high levels of unemployment in the OECD area through the rest of the decade. Fifthly, by using the gradual approach, and by not subjecting the state sector to major shocks

at any point in time, China has, for the most part, successfully avoided severe social unrest during its transition to date.

The gradual approach has limitations, and China may be approaching its frontier. There is a possibility that the Chinese government may have to abandon its gradualist approach, undertaking its own "big bang" program for reform (in particular, in the industrial and financial sectors). Nonetheless, to date, Chinese policy makers have generally responded to the problems arising out of the reform experience by introducing new, and deepening existing, reforms. This suggests that, as new problems emerge, reformers will respond with more reform, so that deep crises are avoided. The key to sustainability will depend on the solutions that Chinese leaders develop with regard to the unfinished reform agenda.

While China remains a relatively poor country by per capita income standards, it could pass Japan to become the second largest economy in the world early in the next century. China's sheer size in terms of population and its resource endowment suggest that it will continue to increase in importance in world markets. China has become internationally competitive in an increasing number of labour-intensive products. While China does not yet appear to be competitive in more capital-intensive products, monitoring production plans, foreign direct investment flows and exports will help to signal products and industries in which China is becoming internationally competitive. The evolution of state enterprises in China as reform of the industrial sector continues will also influence the competitiveness of Chinese products on world markets.

The time has come for Canada to strengthen its policy of "comprehensive and constructive engagement" in bilateral relations with China. This approach simply reflects the fact that China is a strategically important player in a number of critical issues in both the Asian and world arenas. As a permanent Security Council member, China plays an integral role in the development of policy at, and the operation of, the UN (including peacekeeping and human rights). We must engage China constructively in international environmental matters. China also has an important role to play in virtually all regional security matters, and will be a cornerstone in the creation of continued and lasting peace in the region. It will continue to be one of the fastest growing economies and export markets into the next century.

Perhaps the key economic and trade components of a policy of comprehensive engagement are the promotion of bilateral business relations (trade, investment and technology cooperation) and working to facilitate China's participation in the new World Trade Organization (WTO). China's membership in the WTO would bring it further into the global economic and trading system, solidify its commitment to a

rules-based trading system, help to secure the position of the economic reform minded members of the leadership cadre and encourage continued economic reform. This will be particularly important as China moves through the initial years of the post Deng period and the leadership is forced to deal with the economic problems discussed in section 4 of this paper. Canada should continue to work for China's re-entry into the GATT/WTO fold, both because of the more secure access this will bring for Canadian exports, but also because it will send a strong signal to wavering economic reform efforts in eastern Europe and the FSU. But re-entry must entail clear liberalization commitments on the part of China, including more transparent rules and the acceptance of international disciplines on the actions of Chinese regulators. These commitments will not only help to secure markets for Canadian exporters, but also will limit the scope for arbitrary economic action on the part of Chinese authorities, thereby contributing to broader reform efforts in China.

Finally, Canada currently has neither a Foreign Investment Protection Agreement (FIPA) nor a bilateral Double Taxation Agreement (DTA) with China. In light of present and future Chinese reform in the investment area, and the likely interest of Canadian companies in the Chinese market, Canadian policy makers should closely review the merits of negotiating both a FIPA and a BTA with China over the next two or three years.



les relations bilatérales canado-chinoises. Le présent document porte principalement sur les aspects économiques du processus de réforme en Chine. Pour comprendre la situation globale, il faudrait étudier la nature de l'évolution politique en Chine et de ses liens avec la politique économique, thème qui sera mieux traité dans le cadre d'une étude distincte.

2. La réforme économique en Chine : que s'est-il passé?

2.1 Aperçu du processus de réforme

En 1978, les dirigeants chinois sont arrivés à la conclusion qu'une utilisation accrue des facteurs de production ne constituait pas le meilleur moyen d'assurer une croissance et un développement économiques rapides et durables. Au contraire, la réalisation de cet objectif passait plutôt par la restructuration de l'économie de manière à relever la productivité et à utiliser les ressources de façon plus efficiente. Ils ont donc décidé d'adopter des réformes allant dans le sens de l'économie de marché.² Ils n'ont élaboré aucun plan directeur quant à la structure du système économique vers lequel le processus de réforme allait tendre. Les dirigeants ont plutôt adopté une approche prudente et pragmatique.

Même si les problèmes auxquels l'économie chinoise était confrontée à la fin des années 1970 provenaient en partie des brusques volte-faces en matière de politiques économiques au cours des trois décennies précédentes, à bien des égards, ils étaient semblables à ceux que d'autres économies planifiées connaissaient. Parmi ces problèmes, mentionnons une méthode illogique d'établissement des prix en raison de la fixation de nombre de prix par décret administratif, une importance accordée à la quantité et non à la qualité des produits et un secteur industriel inefficace, en sureffectif et protégé de la concurrence étrangère. Ces lacunes étaient aggravées par des préjugés contre les incitations personnelles, les marchés et la spécialisation et la mobilité de la main-d'oeuvre. Dans l'industrie, il n'y avait en réalité aucun lien entre la productivité individuelle et la rémunération. Le marché du travail n'existait pratiquement pas en raison des restrictions rigoureuses sur la mobilité géographique des travailleurs, de l'attribution d'emplois aux nouveaux venus sur le marché du travail et du système d'emploi à vie en vertu duquel les entreprises d'État assuraient le logement, la retraite, les soins médicaux et d'autres formes d'avantages sociaux à

² Pour plus de détails sur l'expérience de réforme et les perspectives économiques de la Chine, voir World Bank Country Study, "China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s", Banque mondiale, Washington, 1992; ou World Bank Country Study, "China: Between Plan and Market", Banque mondiale, Washington, 1992.

leurs employés. D'autres marchés, notamment les marchés financiers, n'existaient pratiquement pas.

À la fin de 1978, l'équipe dirigeante chinoise annonce un programme de refonte économique du pays. Depuis lors, la réforme économique s'est traduite par un assouplissement des contrôles directs en matière de planification, la décentralisation du pouvoir décisionnel sur le plan économique, une tendance de plus en plus marquée à s'appuyer sur les forces du marché pour la fixation des prix et de la production, le développement d'entités économiques n'appartenant pas à l'État et l'ouverture de l'économie chinoise sur le monde extérieur. Dans le secteur agricole, où ont commencé les réformes, la responsabilité de la production a été transférée des exploitations collectives aux ménages et le programme d'achat obligatoire des produits agricoles essentiels par le gouvernement a été remplacé par un système d'achats à contrat, en vertu duquel les agriculteurs étaient autorisés à écouler la partie de leur production excédant le montant indiqué dans le contrat sur des marchés locaux. Dans le secteur industriel, les entreprises d'État ont reçu une autonomie accrue, encore que pas entière, quant aux décisions opérationnelles, et davantage de responsabilité sur le plan financier. On a autorisé la création de coopératives et d'entreprises à capitaux personnels, lesquelles comptent aujourd'hui pour une part importante du PNB de la Chine. En outre, les réformes apportées au secteur du commerce extérieur prévoyaient un accroissement des incitations aux exportateurs et permettaient d'avoir davantage accès aux ressources étrangères par le biais de l'investissement direct et de l'emprunt à l'étranger.

2.2 Un milieu propice aux réformes

La conjoncture dans laquelle la Chine a amorcé la réforme de son économie différait très nettement de celle qu'ont connue les autres économies socialistes en voie de se réformer. Ce n'est pas l'imminence d'une crise macro-économique qui a poussé la Chine à s'engager sur la voie des réformes. De ce fait, il ne lui était pas nécessaire de mettre en oeuvre une politique stabilisatrice de grande ampleur ou une «thérapie de choc» qui aurait accompagné le lancement des réformes.³ La décision de lancer un programme de réforme économique a découlé du constat que la croissance et le développement économiques durables nécessiteraient une utilisation plus rationnelle des ressources en vue d'accroître l'efficacité et la productivité. En effet, si le modèle de croissance «importante» avait abouti à une croissance générale, la productivité s'était accrue de très peu. La croissance de la consommation des

³ Dans les économies en transition de l'Europe centrale et de l'Est, les mesures de stabilisation ont contribué grandement à la baisse de la production qui a suivi le lancement de leurs programmes de réformes respectifs.

ménages avait été limitée, car il était nécessaire de consacrer de plus en plus de ressources à l'investissement.

Cela dit, malgré les excès de la Révolution culturelle et le décès de Mao Zedong et de Zhou Enlai, il n'y eut pas, à l'époque, de rejet officiel du système socialiste. Les réformateurs envisageaient bien, toutefois, d'emprunter une tout autre voie que celle choisie pour développer la Chine en tant que pays socialiste. C'est pourquoi il s'attachèrent, publiquement, à montrer que la réforme économique s'inscrirait dans la continuité politique et idéologique, n'entreprenant aucune réforme sans lui avoir d'abord trouvé une solide justification idéologique. Dans un sens, les dirigeants du PCC se sont «réinventés», ou ont décidé d'évoluer, plutôt que de rejeter le système antérieur. Il s'agit d'un autre grand contraste par rapport à l'expérience vécue dans la plupart des pays de l'ex-Union soviétique.

Les dirigeants chinois ont profité d'une situation où l'économie et le système de gouvernement, qui accordaient déjà une certaine autonomie aux administrations locales, étaient à même de réagir rapidement à la bonification des incitations en accroissant la production. À cette époque-là, les comptes financier et extérieur s'équilibraient généralement et le taux d'épargne dans le pays était élevé. La Chine bénéficierait également de la présence de Hong Kong, qui se développait rapidement. L'augmentation des taux de croissance de l'efficacité et de la production en Chine au cours de la période de réforme a aussi découlé en partie des investissements en infrastructure qui avaient eu lieu pendant la période précédente.

En outre, dans le secteur agricole, les dirigeants chinois se sont retrouvés dans une situation où les avantages de la réforme seraient supérieurs aux coûts dans l'immédiat. Le régime collectif d'agriculture socialisée avait atteint un certain nombre des grands objectifs pour lesquels il avait été mis en place.⁴ Il avait permis d'établir une infrastructure rurale, principalement touchant les systèmes d'irrigation et l'utilisation de semences et d'engrais à rendement supérieur. Il avait institué un système de gestion rurale qui, en plus de satisfaire les besoins politiques et sociaux, favorisait également des mécanismes d'aide économique, comme la fourniture d'intrants et la commercialisation. Il avait servi à promouvoir des objectifs sociaux, comme la médecine préventive et l'éducation universelle, par le biais de la mobilisation locale (obligatoire) de fonds à de telles fins, mais il n'avait pas entraîné un accroissement de la productivité agricole et n'avait provoqué qu'une légère augmentation de la production par habitant sur les plans de la quantité, de la qualité et de la variété.

⁴ Peter Harrold, World Bank Discussion Paper n° 180, «China's Reform Experience to Date», Banque mondiale, Washington, 1992, page 2.

L'absence de solution de rechange, les possibilités de trouver un emploi à l'extérieur des exploitations agricoles, un manque d'incitations aux efforts individuels et le maintien des prix à un niveau artificiellement bas afin de produire un excédent qui servirait à l'investissement industriel sont autant d'éléments qui ont nui à la productivité agricole.⁵ Ainsi, avant le lancement de la réforme, le secteur agricole disposait d'une infrastructure matérielle, commerciale et humaine raisonnable, mais il manquait d'incitation. Des préoccupations quant à la possibilité qu'une crise éclate dans ce secteur ont peut-être été un facteur aussi important que n'importe quel autre pour donner une impulsion initiale à la réforme. Une fois des incitations individuelles mises en place et le rôle de l'État, réformé, il n'a pas été surprenant que la réaction sur le plan de la production ait été rapide. L'augmentation de la production et de la productivité étaient les objectifs (et, en fait, le résultat) des réformes agricoles. On n'avait pas prévu la disponibilité d'épargne accrue en vue de l'investissement et la mise à pied de main-d'oeuvre excédentaire, mais ces deux facteurs ont peut-être été des effets secondaires encore plus importants.

La Chine a évolué, passant d'une économie essentiellement rurale et paysanne en 1949 à une économie disposant d'un secteur industriel important.⁶ La part de l'industrie dans le revenu national est passée de 20 p. 100 en 1952 à 49 p. 100 en 1978. Cette expansion de l'industrie a surtout été le fait de l'industrie lourde, qui comptait pour 57 p. 100 de la production totale en 1978. Cela signifiait qu'il existait une base industrielle importante et relativement nouvelle sur laquelle bâtir, et qu'il y avait d'énormes possibilités d'investissement dans l'industrie légère une fois décentralisée la prise de décisions en matière d'investissement.

La majeure partie du développement industriel chinois a eu lieu dans des entreprises d'État grandes et moyennes, mais ces dernières étaient grevées par une main-d'oeuvre excédentaire et d'importantes obligations sociales; en outre, en raison de leur mode de gestion, elles manquaient totalement de souplesse. Par conséquent, au relâchement des contrôles sur la création de petites entreprises, les grandes entreprises d'État n'ont pas pu réagir rapidement en vue de saisir les nouvelles possibilités et barrer la voie aux nouvelles entreprises.

En outre, au moment du lancement des réformes, la planification centrale n'était pas aussi généralisée en Chine que dans l'ex-Union soviétique. Cinq cents produits de base seulement faisaient l'objet d'une planification obligatoire, comparativement

⁵ Voir World Bank Country Study, "China Options for Reform in the Grain Sector", Banque mondiale, Washington, 1991, pages 1 à 10.

⁶ Ibid. page 1.

à plus de 20 000 dans l'ex-URSS.⁷ En Chine, les administrations locales avaient toujours le rôle principal dans la formulation et l'interprétation des plans. Cela signifiait que la capacité de mise en oeuvre au niveau local était relativement bien développée et que les responsables étaient très en mesure de réagir à des incitations plus fortes. En même temps, l'accent qu'avait mis la Chine sur l'autonomie provinciale et régionale avait provoqué de graves insuffisances, ce qui augmentait énormément les perspectives de gains issus du commerce interprovincial.

2.3 La méthode de réforme de la Chine

On qualifie souvent de «progressive» l'approche chinoise des réformes économiques. Ce qualificatif ne peut s'appliquer qu'au calendrier des réformes, toutefois, car l'économie chinoise a connu, ces quinze dernières années, une profonde transformation. La Chine n'a ni élaboré une stratégie de réforme bien définie (même si le cadre de la réforme annoncée au cours de la troisième Séance plénière du 14^e Congrès du Parti en 1993 établit, pour la première fois, des plans de réforme détaillés pour un certain nombre de secteurs), ni établi un plan directeur pour les réformes. L'élaboration d'un programme global de réforme peut s'avérer aussi irréalisable qu'un système de planification centrale qui donne des résultats en raison du volume d'informations qui doivent être réunies et traitées. Les réformateurs chinois semblent mener une action vigoureuse lorsque la conjoncture économique, politique et sociale permet ou exige de prendre des mesures. Pourtant, les répercussions cumulées de leurs interventions ont été importantes et, à de nombreux égards, radicales. Il semble que quatre thèmes reviennent constamment tout au long de la période de réforme⁸, soit la progressivité, les réformes en plusieurs étapes, la décentralisation et les réformes mutuellement stimulantes.

- La progressivité

En général, dans tout secteur donné, les réformes sont appliquées progressivement et, d'habitude, après les avoir mises à l'essai. Les réformateurs préfèrent généralement mettre à l'essai les réformes dans un secteur désigné et bien délimité, d'habitude dans l'une des zones économiques spéciales du pays. Si l'on considère que les essais sont concluants, les réformes tendent à s'étendre à d'autres régions du pays. Cette démarche peut être le fait d'une décision du gouvernement

⁷ World Bank Country Study, "Reform and the Role of the Plan in the 1990s", Banque mondiale, Washington, page 36.

⁸ Ibid., page 37.

central, ou elle peut être «spontanée»⁹, à mesure que les autres provinces et régions adopteront les politiques. Le même processus a été utilisé pour «ouvrir» la Chine sur le monde extérieur. Même dans les cas où l'approche progressive est impossible à mettre en oeuvre et où on tente d'apporter un changement immédiat, il est probable qu'une telle approche soit utilisée en raison de l'immensité du pays et de l'inadéquation des systèmes de transport et de télécommunications.

Grâce à l'approche progressive (même si elle produit souvent des résultats cumulatifs radicaux), la Chine a réussi de façon générale à éviter les chocs économiques brusques, à apporter des correctifs à mi-parcours en se fondant sur les résultats des expériences et à mettre sur pied des institutions nouvelles ou réformées avec la mise en oeuvre des nouveaux systèmes. Au début, les systèmes administratifs existants sont contournés et, ensuite, ils sont démantelés.

Il semble que la progressivité comporte deux grands inconvénients, liés l'un à l'autre. Le premier est que les agents économiques ne sont pas en mesure de prévoir avec suffisamment d'exactitude l'environnement réglementaire futur, ce qui mène à des investissements et à d'autres décisions économiques sous-optimaux. On se préoccupe également de ce que, si les réformes ne sont pas mises en place rapidement, la probabilité qu'elles soient annulées augmente. La Chine a connu des périodes de revirement de ce genre, où les dirigeants à tendance conservatrice ont réussi à imposer leur point de vue selon lequel la planification pouvait résoudre les problèmes ayant surgi pendant les réformes, lesquelles avaient été conçues pour combler les lacunes de la planification. À ce jour, toutefois, tous les revirements ont été de courte durée et, dans l'ensemble, le pays continue de progresser. De toute évidence, la nouvelle impulsion en faveur de la réforme des entreprises, qui s'est dégagée nettement en 1992, résulte en partie du fait que les dirigeants chinois ont conclu que les instruments de la planification n'ont pas réussi, au cours du programme de redressement précédent, à résoudre les problèmes fondamentaux du secteur des entreprises d'État.

⁹ Il y a deux formes de réforme «spontanée.» Premièrement, nombre de réformes du gouvernement central sont «permissives», dans le sens où elles annulent des interdictions imposées par ce dernier. Deuxièmement, il arrive fréquemment que des réformes locales s'étendent, souvent à partir d'une expérience menée dans un secteur, et soient sanctionnées ultérieurement au niveau national par le gouvernement central. C'est souvent le résultat des pressions de l'arbitrage, lorsqu'une province progresse plus rapidement qu'une voisine. Cela permet l'innovation à mesure que la réforme gagne du terrain.

- **Les réformes en plusieurs étapes**

L'utilisation apparemment réussie des réformes par étapes dans certains secteurs, à titre de mesures temporaires, est l'un des résultats les plus surprenants de l'expérience des réformes en Chine. Le système de prix à deux niveaux, qui permettait aux entreprises d'État de vendre leur production excédant les prévisions du Plan aux prix du marché, illustre l'application de cette approche par le gouvernement. On estime qu'en 1989 les sociétés d'État ont, en moyenne, écoulé 38 p. 100 de leur production et acheté 56 p. 100 de leurs intrants sur les marchés.¹⁰ Ce système a créé une situation où les décisions quant à l'affectation des ressources marginales étaient généralement prises en fonction des prix du marché. Il a aussi assuré la continuité de l'approvisionnement, pendant que des compétences en commercialisation étaient acquises.

- **La décentralisation**

La décentralisation du contrôle gouvernemental a souvent entraîné une substitution de la planification locale à la planification centrale. En outre, elle a parfois permis à des administrations locales de dépasser le cadre établi par le gouvernement central (c.-à-d., de pousser les réformes plus loin que ce qu'avait prévu ce dernier), ce qui a souvent mené à la prise de décisions locales fondées sur des prix relatifs faussés ainsi qu'à des investissements locaux inadéquats ou inefficaces. Néanmoins, en considérant l'ensemble de la période de réforme, la poursuite déterminée du développement économique par les administrations locales a sans aucun doute entraîné une croissance et des progrès importants.

Les décideurs de toutes les sphères de l'activité économique ont tiré des avantages de la décentralisation. Les gestionnaires d'entreprises prennent les décisions concernant la production et la commercialisation; les entreprises de commerce extérieur sélectionnent les produits en vue de l'exportation; les agriculteurs choisissent leurs cultures et, plus important encore, les particuliers prennent de nombreuses décisions d'achat, bien qu'ils aient beaucoup moins de choix en ce qui concerne l'emploi. Dans la plupart des cas, les réformateurs ont réussi à créer des marchés tout en évitant des perturbations et des bouleversements. Ils y sont arrivés en équilibrant les rôles des marchés et du contrôle des administrations locales. Par exemple, ces dernières ont été autorisées à contrôler le prix de la plupart des biens de consommation en 1986. Leur décision quant au moment de la levée des contrôles est devenue fonction des conditions du marché local. Le processus s'est étendu

¹⁰ Ibid, page 39.

rapidement dans le Sud, mais plus lentement dans le Nord-Est, où les entreprises d'État dominent toujours le paysage économique.

Malheureusement, cette approche favorise la tendance à la régionalisation de l'économie, car les régions conservatrices de la Chine tendent à évoluer lentement dans certains secteurs de réforme. Elle favorise également la surchauffe de l'économie, car elle permet aux administrations locales de viser un taux de croissance économique qui peut être supérieur à celui souhaité par le gouvernement central. Bien que l'on puisse conclure que la décentralisation de la prise de décisions a eu des effets positifs au niveau microéconomique, l'incidence au niveau macroéconomique n'a pas toujours servi les intérêts du gouvernement central dans ses efforts en vue de maintenir une croissance et un développement économiques équilibrés dans tout le pays. La décentralisation a toutefois permis de créer un milieu propice à des réformes supplémentaires et d'instaurer au niveau local un climat favorable aux initiatives de réforme et à la réforme «spontanée».

- **Les réformes mutuellement stimulantes**

Nombre des réformes entreprises en Chine ont été mutuellement stimulantes. Il arrive souvent que des réformes dans un secteur entraînent naturellement des réformes dans d'autres secteurs, si elles ne les imposent pas. Dans un cas comme dans l'autre, les réformes dans un secteur provoquent souvent des pressions en vue du changement dans d'autres secteurs. Les premières réformes dans le secteur agricole ont provoqué un excédent d'épargne et de main-d'oeuvre au niveau local, ce qui a permis l'expansion rapide des entreprises de cantons et de villages. Le secteur privé, qui était en rapide expansion, a concurrencé le secteur public, ce qui a nécessité un assouplissement du contrôle de l'État sur les entreprises d'État. En conséquence, les réformateurs ont dû lancer des réformes dans le régime d'aide sociale, le marché du travail et le secteur financier.

2.4 Les principales réformes par secteur

Dans la présente section, nous passons en revue les principales initiatives lancées dans tous les grands secteurs de réforme et les liens qui existent entre elles, de sorte que l'analyse des priorités en matière de réformes futures, à la section quatre, puisse être examinée par rapport aux réalisations à ce jour. La discussion qui suit porte sur huit grands secteurs.

● **Les événements déterminants de la réforme**

Les principales décisions du Parti communiste et du gouvernement chinois quant aux réformes économiques tendent à devenir des points de référence qui servent à indiquer les activités économiques autorisées et celles qui ne le sont pas. La première décision de ce genre a été prise lors de la troisième Séance plénière du onzième Comité central du Parti communiste chinois en 1978¹¹ et a été annoncée dans le communiqué du Comité qui lançait officiellement le programme de réforme, notamment les réformes du secteur agricole et l'ouverture de la Chine au monde extérieur. Jusqu'à la troisième Séance plénière du 12^e Comité central, qui a adopté la «décision sur la réforme des structures économiques» en octobre 1984, les réformateurs n'avaient mis à l'essai que des réformes dans le secteur industriel urbain. Cette décision a entraîné l'accélération des réformes en secteur urbain et la mise en place du système de prix à deux niveaux, et a lancé le processus de décentralisation de la gestion des entreprises.

La réforme économique est apparue en Chine lorsque Deng Xiaoping s'est rallié au principe que la Chine devait «chercher la vérité dans les faits» et qu'il a été convaincu que les décisions devaient être prises de façon pragmatique. Elle n'a toutefois obtenu le soutien de la doctrine socialiste chinoise qu'en octobre 1987, avec la présentation au 13^e Congrès du Parti du rapport du gouvernement intitulé «Avancer dans la voie du socialisme à la manière chinoise». Ce rapport faisait valoir que la Chine en était encore à la «première phase du socialisme» et indiquait que diverses formes de propriété et de systèmes économiques étaient acceptables au cours de cette phase, laquelle risquait de se prolonger bien avant dans le XXI^e siècle. Il devait aussi mener à la ligne directrice portant que «l'État réglemente le marché et que ce dernier oriente les entreprises», laquelle est devenue le principe fondamental sur lequel repose le développement d'une «économie de marché socialiste» en Chine. Le document de 1991 intitulé «Grandes lignes du huitième Plan quinquennal et du programme de développement de dix ans» comportait une description de l'approche de la Chine à l'égard des réformes dans les années 90 et exposait les réformes prévues dans un vaste éventail de secteurs. C'était la première fois que le Plan portait principalement sur des questions de principe en tant qu'éléments essentiels du développement. Ces documents forment la base à partir de laquelle le gouvernement central et les administrations locales sont en mesure de lancer des initiatives de réforme précises.

¹¹ Le Parti communiste tient un Congrès tous les cinq ans environ et élit un Comité central. Ce dernier se réunit en séance plénière une dizaine de fois entre les Congrès pour prendre des décisions importantes.

- **Les réformes agricoles et rurales¹²**

L'élément central des réformes a été l'éclatement des collectivités et un retour à l'agriculture à l'échelle des ménages. Pour obtenir le droit de cultiver des terres louées à long terme (de 15 à 25 ans), les agriculteurs ont dû accepter de remettre une partie de leur production, et dans certains secteurs, des cultures particulières, à l'État. Cet arrangement, appelé le «système de contrat de responsabilité des ménages», s'accompagnait d'une augmentation réelle de 25 p. 100 (en moyenne) des prix agricoles relatifs. Les incitations accrues, combinées au fait que, lorsque la Chine a entamé la période de réforme, son secteur agricole avait atteint un niveau de technicité raisonnable, ont provoqué une croissance très rapide de la production et ont généré une épargne importante. La montée des pressions en vue d'une utilisation de cette épargne à des fins industrielles devait conduire, en 1984, à la décision de permettre aux autorités locales de créer des entreprises de canton et de village.

La croissance rapide de l'industrie en zone rurale est l'une des grandes réussites chinoises des années 1980. Cette croissance a eu lieu dans un environnement permissif, mais sans politiques de promotion officielles, pour les trois raisons suivantes¹³ :

- les réformes agricoles ont produit un excédent de fonds disponibles pour l'investissement et un bassin de travailleurs impatients d'occuper les postes nouvellement créés;
- la structure industrielle initiale avait négligé le secteur de l'industrie légère, dans laquelle les petites entreprises pouvaient se lancer et qui offrait un fort potentiel de croissance et la possibilité de réaliser rapidement des bénéfices très élevés; et
- les administrations locales s'étaient engagées à l'égard du développement économique local.

¹² Pour un examen plus détaillé de la réforme agricole, voir Naoya Wakashiro, «Rural Reform and Agricultural Production in China», dans The Developing Economies, Institute of Developing Economies, Tokyo, décembre 1990, pages 482 à 502; World Bank Country Study, «China: Options for Reform in the Grain Sector», op. cit.; ou Robert F. Ash, "The Agricultural Sector in China: Performance and Policy Dilemmas During the 1990s», dans The China Quarterly, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 545 à 576.

¹³ Peter Harrold, op. cit., page 11.

Dans le Sud, la diaspora chinoise a également joué un rôle important dans le développement des entreprises rurales.

Le système de contrat de responsabilité des ménages et les dispositions autorisant les entreprises de canton et de village ont été les deux principales réformes rurales des années 1980. Ce n'est qu'en 1988 et 1991 que de nouvelles réformes seront lancées dans les domaines des prix et de la commercialisation. En 1988, les réformateurs ont tenté de mettre en oeuvre une nouvelle série de réformes des prix en augmentant le prix des produits non essentiels (sucre, oeufs, légumes et viande de porc), mais ils ont abandonné cette initiative en raison des pressions inflationnistes. Néanmoins, l'approche utilisée dans cette initiative - soit convertir en rémunération les subventions au prix des produits - a constitué le fondement de la réforme des prix des grains et des oléagineux en 1991 et 1992. Cette mesure a été accompagnée de la mise en place de marchés de gros et à terme pour les grains. Ensemble, ces réformes cumulées laissent supposer que la Chine tend vers une situation où les marchés domineront le secteur agricole.

- **Les réformes des entreprises d'État¹⁴**

Les entreprises d'État ont certes fait l'objet d'un grand nombre de réformes détaillées, mais seuls deux changements fondamentaux ont été apportés au système. Le premier est intervenu en 1983-1984, lorsque le système de remise de bénéfices au gouvernement central a été remplacé par un système dans lequel les entreprises payaient des impôts sur le revenu et partageaient leurs bénéfices avec leur autorité de tutelle. Le second changement a été effectué en 1984, lorsque les réformateurs ont tenté d'offrir davantage d'incitations à la réalisation de bénéfices en réduisant les objectifs de production du Plan, en permettant aux producteurs d'écouler sur les marchés leur production excédentaire par rapport au Plan et en décentralisant encore plus la formulation et la mise en oeuvre du Plan. En conséquence, la demande de fonds d'investissement a augmenté et l'industrie a connu une expansion rapide en 1985.

Le système se structure davantage à compter de 1986, le système de contrat de responsabilité en place dans le secteur agricole étant désormais appliqué aux entreprises d'État; le nouveau système de contrat de responsabilité des entreprises établit notamment les taux de remise et de conservation des bénéfices et les objectifs

¹⁴ Pour une discussion en profondeur de la réforme des entreprises d'État et de la question globale de la réforme des entreprises, voir World Bank Country Study, «China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism», Banque mondiale, Washington, 1990.

en matière d'investissement, habituellement pour une période de trois ans.¹⁵ D'autres innovations sont apportées, comme la Loi sur la faillite en 1987, la Loi sur les entreprises en 1988, l'utilisation de groupes d'entreprises ou la location-bail d'entreprises, mais il s'agit en réalité d'une codification ou de simples variantes des deux changements fondamentaux mentionnés ci-dessus. Même si le gouvernement central avait l'intention d'accorder une autonomie accrue aux directeurs d'usines, l'autorité déléguée tendait à échoir aux administrations locales et aux responsables du Parti.

Contrairement à l'idée généralement répandue, les gains d'efficacité ne sont pas exclusifs au secteur non gouvernemental. En réorientant progressivement le mandat des entreprises d'État de l'atteinte d'objectifs de production à la réalisation d'objectifs financiers, en précisant que les objectifs financiers sont le principal indicateur de rendement des contrats et en offrant des incitations en vue d'atteindre et de dépasser ces objectifs, les réformes ont entraîné des améliorations de l'efficacité. La concurrence des entreprises privées nouvelles et existantes, ainsi qu'entre les entreprises d'État, sera l'élément essentiel qui assurera que ces dernières continuent d'accroître leur efficacité.

Le programme chinois de réforme des entreprises consiste davantage à «marchétiser» le secteur industriel, dont les entreprises d'État, qu'à le «privatiser» (comme cherchent d'autres pays en transition). Dans l'évaluation de l'avenir économique de la Chine, il faut surtout se demander si les entreprises d'État pourront fonctionner de façon à la fois équitable et efficace dans un système de marché?

- **Les réformes du secteur tertiaire**

La privatisation efficace du secteur commercial est l'une des premières réformes apportées en Chine qui semble avoir été utilisée par d'autres économies socialistes en cours de réforme. Cette démarche a commencé en 1982 et, en 1985, 75 p. 100 de toutes les entreprises d'État de commerce et de service avaient été vendues ou louées à bail au secteur privé, alors que la création de nouvelles entreprises était autorisée. Le secteur public a conservé son importance dans trois grands domaines : la vente en gros d'une vaste gamme de produits, surtout des produits agricoles; la distribution au détail de produits faisant l'objet d'un contrôle des prix et d'un programme de rationnement; et l'exploitation de gros points de vente commerciaux comptant un grand nombre d'employés, comme les grands magasins. En plus de ces canaux

¹⁵ En 1988, plus de 90 p. 100 des entreprises d'État, comptant pour plus de 50 p. 100 de la production industrielle, fonctionnaient selon ce système. À la fin de 1991, la plupart d'entre elles avaient signé un deuxième contrat.

officiels de distribution au détail, les administrations locales ont favorisé l'apparition dans tout le pays de «marchés libres» de denrées alimentaires et de biens de consommation, en particulier les vêtements, mettant souvent à la disposition des intéressés des installations de base, comme des étals de marché couverts. Comme on pouvait s'y attendre, cette réforme a été accueillie favorablement et a été une grande réussite.

Simultanément, le secteur commercial privé a provoqué une demande de liens en amont avec le nouveau secteur industriel et a entraîné la mise sur pied de réseaux de transport parallèles en vue de livrer de petites quantités de marchandises à ces points de vente. L'élargissement et l'approfondissement du secteur non gouvernemental des services semblent vouloir se poursuivre dans les années 1990, ce qui constituera une importante source de création d'emplois à l'avenir. Ces réformes ont aussi conduit à la création d'un milieu favorable à leur poursuite et à leur élargissement.

- La réforme fiscale¹⁶

La Chine a toujours appliqué un régime fiscal décentralisé, le gouvernement central se fiant à des bureaux provinciaux pour percevoir les impôts. Les changements intervenus ont davantage porté sur le mode de perception et de répartition que sur la provenance des recettes. Le premier grand changement a consisté à permettre aux entreprises de conserver une partie de leurs bénéfices, ce qui a réduit le fardeau de l'État, qui devait financer tous les investissements des entreprises, et a signifié que ces dernières devaient générer une partie de leurs besoins en financement. Cette mesure a aussi transféré le fardeau du financement des investissements au système bancaire, pratique qui s'est répandue à mesure que les subventions gouvernementales aux entreprises d'État ont été remplacées et augmentées par l'octroi forcé de prêts par les banques. Le second grand changement a été la mise en place, à compter de 1985-1986, du système de contrat de responsabilité fiscale, le troisième des quatre systèmes de contrat.¹⁷ Des contrats ont été signés entre le gouvernement central et les administrations locales précisant les impôts que les secondes devaient remettre au premier, les impôts qui devaient être

¹⁶ Pour un examen plus détaillé de cette question, voir World Bank Country Study, «China: Revenue Mobilization and Tax Policy», Banque mondiale, Washington, 1990.

¹⁷ Voici les quatre systèmes de contrat : le système de contrat de responsabilité des ménages, le système de contrat de responsabilité des entreprises, le système de contrat de responsabilité fiscale et le système de contrat de répartition des devises étrangères.

répartis - et dans quelle proportion - et ceux qui devaient être conservés. Le système de contrat a officialisé des arrangements du même genre déjà en place.

Ces systèmes de contrat, en vertu desquels les recettes du gouvernement central dépendaient de l'impôt sur les bénéficiaires et qui n'étaient pas ajustés pour tenir compte de l'inflation, ont entraîné une baisse de revenus pour le gouvernement central à mesure que les entreprises devenaient moins rentables par suite de la concurrence accrue. Le régime d'impôts ou de recettes de la Chine est encore fondé sur le paiement d'impôts en vertu de contrats et la perception de taxes indirectes à plusieurs niveaux. L'impôt sur les particuliers n'existe pratiquement pas et il n'y a toujours pas de système centralisé de perception de l'impôt. Seules quelques modifications mineures ont été apportées après les importantes réformes du milieu des années 1980. Toutefois, il semble que le gouvernement ait lancé une autre série de réformes fiscales lorsqu'il a annoncé, en novembre 1993, qu'une taxe à la valeur ajoutée serait mise en place à compter de janvier 1994.

- **Les réformes du secteur financier¹⁸**

Comme la plupart des autres économies socialistes, la Chine s'est dotée d'un système bancaire conçu pour financer les entreprises dans leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs du Plan. C'est là un des secteurs dans lesquels une série de réformes planifiées ont été appliquées avec le temps. Le programme a été lancé en 1984, année où la Banque de l'industrie et du commerce a été créée pour s'acquitter de toutes les opérations de banque commerciale, après que ces dernières eurent été séparées des fonctions de banque centrale, lesquelles relèvent toujours de la Banque populaire de Chine. En 1987, les réformateurs espéraient que la création de deux banques universelles augmenterait la concurrence dans le système bancaire. En outre, ils ont tenté de favoriser l'innovation dans le secteur financier, tout d'abord en décentralisant le pouvoir de créer des institutions financières non bancaires en 1987 et, ensuite, en mettant en place de nouveaux marchés financiers, servant essentiellement à la négociation d'obligations d'État sur le marché secondaire à compter de 1988-1989 et à la négociation d'actions, officiellement à compter de 1991. En fait, cet approfondissement progressif du secteur financier a été relativement rapide, intervenant avant même que le gouvernement central ne dispose de la capacité institutionnelle de le superviser et de le diriger. L'augmentation de l'importance des circuits financiers dans l'économie est l'élément qui a permis à la Chine de supporter une expansion de sa masse monétaire de près de 20 p. 100 par an tout au long des années 1980, sans qu'il y ait une inflation révélée ou contenue.

¹⁸ Pour une discussion plus détaillée de cette question, voir World Bank Country Study, «China: Financial Sector Policies and Institutional Development», Banque mondiale, Washington, 1991.

Le système de services bancaires commerciaux reste entièrement possédé et géré par l'État, celui-ci intervenant strictement sur une part considérable des prêts totaux en vue de soutenir sa politique industrielle; il semble que seule une proportion relativement faible des prêts totaux soit décidée par les banques en fonction de facteurs purement commerciaux. La Banque populaire a réalisé certains progrès quant à la réduction des prêts non autorisés et des activités de levée de fonds. En 1993, les dirigeants ont annoncé que trois banques «spécialisées» (import-export, construction et agriculture) se chargeraient des opérations de prêt en appui aux politiques du gouvernement, ce qui permettrait aux autres banques du pays de respecter davantage les critères du marché. Néanmoins, il est difficile d'envisager la mise en place d'un système financier efficace tant que les entreprises et les banques ne sont pas tenues entièrement responsables de leurs résultats financiers, et donc davantage sensibilisées aux coûts de financement et aux rendements des capitaux.

La Banque populaire poursuit ses efforts en vue d'améliorer ses instruments de politique monétaire, notamment sa capacité de fixer les taux d'intérêts, d'intervenir sur le marché libre et d'utiliser des réserves obligatoires minimales. Tant que la banque centrale devra recourir à la planche à billets pour financer les déficits du gouvernement, les pressions inflationnistes persisteront et empêcheront la mise en place d'une discipline monétaire. Par conséquent, le lancement de nouvelles réformes reste, dans ce secteur également, l'un des principaux points à l'ordre du jour inachevé.

- **Le commerce extérieur¹⁹**

Le commerce extérieur est peut-être le secteur qui illustre le mieux le «modèle chinois» de réforme progressive et d'application par étapes de réformes partielles. Lorsque les réformes ont été lancées dans ce secteur, il y avait 15 sociétés de commerce extérieur fonctionnant dans le cadre d'un plan du commerce obligatoire et universel. La Chine a décentralisé le pouvoir de créer des sociétés de commerce extérieur, a beaucoup réduit la portée du plan de commerce et a permis aux décideurs locaux de conserver des devises étrangères. Le nombre de sociétés de commerce extérieur avait grimpé à 1 500 à la fin de 1987, lorsque les deux initiatives suivantes ont été lancées. Dans le cadre des réformes sectorielles, certains secteurs (le vêtement, l'électronique et certains produits agricoles) ont été essentiellement écartés du plan central (et donc de l'accès aux subventions), mais ont été autorisés à conserver une forte proportion de devises étrangères. D'autre part, le quatrième système de contrat - visant la répartition des devises étrangères entre les administrations locales et le gouvernement central et l'ampleur de l'«aide» fournie par

¹⁹ Pour un exposé détaillé des faits sur cette question, voir Nicholas R. Lardy, «Chinese Foreign Trade», dans *The China Quarterly*, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 691 à 720.

celui-ci - a été mis en oeuvre. À mesure que le pouvoir de créer des sociétés de commerce extérieur était délégué, le nombre de ces dernières augmentait, s'établissant à plus de 5 000 en 1990. La troisième étape de la réforme commerciale s'est engagée en janvier 1991, avec la mise en place de la deuxième série de contrats de commerce. Les subventions à l'exportation du gouvernement central ont été éliminées et les taux de conservation des devises étrangères par les administrations locales ont été relevés une fois de plus jusqu'à un maximum de 75 p. 100.

La réforme du secteur commercial a toujours visé à promouvoir les exportations en vue de financer l'achat de produits importés nécessaires à la modernisation, en particulier la technologie et l'équipement. De ce fait, le secteur des importations n'a jamais été considéré comme une source de concurrence pour les entreprises nationales. La Chine a enregistré des succès par ce qu'elle a permis, sinon favorisé, la concurrence dans le secteur des exportations, a constamment augmenté les incitations offertes en vue d'attirer des exportateurs et s'est ouverte de plus en plus aux commerçants étrangers, surtout ceux de Hong Kong. Même si la libéralisation des importations a été laissée pour la fin, l'importation de matières premières, de produits intermédiaires et d'autres intrants en vue de la fabrication de produits destinés à l'exportation a été autorisée dès le début, en particulier dans les industries de montage comme l'électronique, les jouets et les vêtements. Maintenant que la Chine cherche une fois de plus à réintégrer le GATT, on peut s'attendre que la quatrième série de réformes commerciales consiste principalement à libéraliser le régime des importations et à en accroître la transparence.

- **L'investissement étranger direct²⁰**

Les réformes industrielles ont commencé par l'ouverture de la Chine à l'investissement étranger direct (IED), suite à l'adoption de la loi sur les coentreprises en 1979 et à l'inauguration des quatre premières Zones économiques spéciales (ZES) en 1980. Cet aspect de l'ouverture de la Chine au monde extérieur résulte de ce que les dirigeants se sont rendus compte que le pays ne pouvait pas miser uniquement sur ses propres ressources s'il voulait rattraper le reste du monde sur le plan technologique. L'importation de technologies et de techniques de gestion étrangères et leur financement par des capitaux étrangers ont donc été dès le début un élément important des initiatives de réformes et de développement de la Chine, ce qui a entraîné la première vague d'investissement étranger direct en Chine en 1985.

²⁰ Pour un examen plus détaillé de cette question, voir Zafar Shah Khan, World Bank Discussion Paper n° 130, «Patterns of Foreign Direct Investment», Banque mondiale, Washington, 1991; ou Y.Y. Kueh, «Foreign Investment and Economic Change in China», dans The China Quarterly, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 637 à 690.

Néanmoins, la première approche, qui visait uniquement les industries axées sur l'exportation, a grandement limité le volume d'IED.

En octobre 1986, les «22 articles» ont apporté d'importants changements, ce qui a ouvert la voie l'année suivante à la création de centres de swap de devises étrangères, éliminant ainsi la restriction la plus contraignante : la tentative de la Chine de forcer les coentreprises à atteindre l'autonomie sur le plan des devises étrangères. Ces «articles» ont été améliorés en 1990, lorsque des règlements ont été adoptés afin de limiter l'ingérence de l'administration dans le fonctionnement des coentreprises. Cette mesure a conduit à la deuxième vague d'IED en Chine à compter de 1988.

À l'heure actuelle, la Chine vit une troisième vague d'investissement étranger direct, de loin la plus importante, qui est largement le résultat d'une dynamisation de la politique de porte ouverte en réponse à la demande de Deng Xiaoping d'accélérer le rythme de la réforme économique. L'investissement étranger dans les secteurs de la vente au détail, des transports et des communications, du commerce, du conseil en gestion, de l'assurance et d'autres activités du secteur tertiaire, autrefois interdit, est aujourd'hui libéralisé par étapes. En outre, l'investissement dans la banque et l'immobilier, jusqu'ici autorisé à titre expérimental dans certaines régions côtières, est maintenant permis dans les grands centres métropolitains de l'ensemble du pays. D'autre part, s'il est vrai que le gouvernement chinois continue de se montrer sélectif quant à l'approbation des ventes sur le marché intérieur de produits fabriqués par des entreprises à capitaux étrangers (celle-ci tenant généralement compte des priorités de la politique industrielle de la Chine), les restrictions touchant le pourcentage de ces ventes sont néanmoins assouplies. Les entreprises à fort coefficient de technologie et de capital, et les coentreprises établies avec des entreprises d'État, sont encore celles qui ont un meilleur accès au marché chinois. Enfin, les décideurs chinois essaient d'ouvrir d'autres régions du pays à l'investissement étranger, ce qui s'inscrit dans l'actuelle stratégie d'accélération du développement dans les régions côtières et de promotion du développement de la région du Yangtze et des régions limitrophes. Nombre de centres métropolitains de l'intérieur des terres ont été désignés villes ouvertes et davantage de pouvoir de décision est délégué aux autorités locales en ce qui concerne l'investissement étranger.

Le rôle de la diaspora chinoise, en particulier celle de Hong Kong et de Taïwan, ne peut pas être exagéré. Près des trois-quarts de l'ensemble des investissements étrangers en Chine proviennent de Hong Kong ou transitent par ce territoire. L'adoption de la politique «un pays, deux systèmes», qui a mené à la signature de l'accord sino-britannique à Hong Kong en 1986, a permis une intégration remarquable des économies de la Chine et de Hong Kong. Même si les règlements permettant l'IED

ont créé un environnement favorable, c'est au facteur Hong Kong qu'il faut attribuer en grande partie la réussite de la politique de porte ouverte à ce jour.

- **La réforme de la main-d'oeuvre et du régime d'aide sociale**

Il semble que les réformateurs chinois aient gardé les réformes du régime d'aide sociale pour la fin, espérant pouvoir ainsi retarder, sinon éviter, un certain nombre de problèmes éventuels en matière sociale et de sécurité dans les villes tant que le filet de sécurité sociale des entreprises demeurerait en place. En conséquence, les principales réformes dans ce secteur ont été des manoeuvres préparatoires. Tout d'abord, en 1986, tous les nouveaux employés des entreprises d'État ont été engagés à contrat plutôt que pour la vie et, en théorie, ils peuvent être licenciés. Environ 20 p. 100 de tous les travailleurs au service de l'État sont maintenant employés à contrat. Deuxièmement, le pourcentage de travailleurs employés dans le secteur privé a augmenté, à mesure que les entreprises privées se sont multipliées. En outre, dans ce secteur, le salaire tend à être fondé sur un système de rémunération à la pièce, et les avantages non salariaux (c.-à-d. le logement et les prestations d'assurance-maladie et de retraite) sont soit inexistantes, soit bien inférieurs à ceux qu'offrent les entreprises d'État à leurs employés. Les réformateurs essayent de miser sur la croissance rapide du secteur privé pour marginaliser le rôle des entreprises en tant que principale source de prestations d'aide sociale. À mesure que le rôle du secteur public diminuera, la proportion de travailleurs touchés par l'effritement du bol de riz éternel baissera.

Le gouvernement chinois a mis à l'essai des changements au régime d'aide sociale, mais ce n'est que récemment qu'il a commencé à apporter des modifications à l'échelle nationale à des secteurs comme le logement, la sécurité sociale et le financement des soins de santé. Il doit favoriser le développement d'un système de rémunération essentiellement monétaire afin de remplacer l'actuel système, en vertu duquel les entreprises d'État doivent fournir un certain nombre d'avantages non monétaires aux travailleurs. Ces avantages servent à lier le travailleur à son entreprise. Pour développer un marché du travail dynamique, il faut créer, parallèlement au système de contrat qui a été mis en oeuvre en tant que première étape de l'effritement du bol de riz éternel, un programme de services sociaux offert hors du cadre de l'entreprise. Comme les réformes dans ce domaine pourraient provoquer une instabilité sociale et priveraient l'État d'une partie de son contrôle sur la mobilité de la main-d'oeuvre, on peut s'attendre que le gouvernement chinois continue d'avancer prudemment à cet égard. Cela dit, des réformes s'imposent dans ce secteur afin de créer un environnement dans lequel la main-d'oeuvre se montre mobile et désireuse de changer d'emploi, ce qui est essentiel à la poursuite de la restructuration des entreprises d'État.

* * * * *

À ce jour, les réformes chinoises montrent une nette tendance à laisser jouer les forces du marché dans l'économie et à élaborer progressivement des systèmes fondés sur des règles, bien que les réformateurs aient encore pas mal de chemin à parcourir avant que la transformation ne soit complète. Les réformes ont été le plus poussées dans les secteurs où les réformateurs pensaient qu'elles auraient la plus faible incidence négative sur le fonctionnement des entreprises d'État. En conséquence, la réforme des entreprises et des systèmes financiers semble constituer le plus grand défi auquel les réformateurs sont confrontés actuellement.

Pour la première fois, la troisième Séance plénière de novembre 1993 du 14^e Congrès du Parti a donné des détails sur la voie que la Chine prendra afin de mettre en place une «économie de marché socialiste» d'ici à l'an 2000. Les entreprises d'État fonctionneront de plus en plus comme des entreprises commerciales et, même si le gouvernement conservera des participations dans nombre d'entre elles, il prévoit de ne plus s'occuper de leur gestion. Les derniers composants du système de prix à deux niveaux seront éliminés. Les conditions du marché détermineront les niveaux de rémunération. D'importantes réformes fiscales seront lancées, la première étant la mise en place d'une taxe à la valeur ajoutée à compter de janvier 1994. Un régime de sécurité sociale non offert par les entreprises d'État sera mis en place. Des marchés financiers seront instaurés et le marché immobilier en zone urbaine sera réformé plus avant. Les banques fonctionneront exclusivement comme des établissements commerciaux et la Banque populaire finira par devenir autonome. Enfin, les activités du gouvernement continueront d'être transformées pour se concentrer sur la politique macroéconomique, la construction d'infrastructures et la création d'un climat global propice au développement économique.

Au cours des 12 à 18 mois à venir, nous verrons probablement un certain nombre d'initiatives de réforme précises, les réformateurs se hâtant de faire adopter des mesures pendant que Deng Xiaoping est encore en vie. Néanmoins, la mise en oeuvre sera un processus long et difficile. Dans la section 4 ci-dessous, nous examinerons la nature du reste du programme de réformes, mais tout d'abord, nous passons en revue les résultats des efforts de réforme de la Chine à la section 3.

3. L'incidence des réformes

Dans la présente section, nous tentons d'évaluer l'incidence des réformes mises en oeuvre par la Chine du point de vue quantitatif. Les mesures de réforme appliquées à ce jour sont étudiées en tenant compte des quatre critères suivants : l'incidence sur la production et la consommation, les gains de productivité, l'évolution du rôle de l'État et l'ouverture sur le monde extérieur. Le programme de réforme chinois semble avoir produit des résultats. Cela ne veut pas dire que la Chine a choisi les meilleurs politiques, ou celles qui donnent les résultats optimaux. Néanmoins, les chiffres indiquent qu'il y a eu une forte réaction aux réformes. Le programme de réforme a entraîné une croissance économique rapide par suite des gains en efficacité produits par l'ouverture au monde extérieur et le rôle de plus en plus important du marché.

3.1 L'accroissement de la production et de la consommation²¹

La Chine a connu une croissance économique relativement forte pendant la plus grande partie de la période de régime communiste. De 1965 à 1980, le PNB réel a augmenté d'environ 6,4 p. 100 par an. Cela n'est guère étonnant quand on sait que le gouvernement a fait en sorte d'investir plus de 30 p. 100 du PNB nominal tous les ans, mais les taux de croissance et l'amélioration du niveau de vie se sont accélérés depuis le lancement des réformes économiques. Les taux de croissance les plus élevés pendant la période de réforme ont été enregistrés entre 1982 et 1988, et ils ont été bien plus faibles au cours des périodes immédiatement précédentes et suivantes, même si la Chine connaît de nouveau une forte croissance depuis 1991.

Le Tableau 1 fournit divers indices qui illustrent les taux de croissance au cours de la période de réforme. Des taux annuels de croissance de près de 9 p. 100 pour le PNB et de 7,8 p. 100 pour le PNB par habitant ont permis une augmentation soutenue de la production tout au long de la période. Cette augmentation a été relativement équilibrée, en particulier au début de la période de réforme, à mesure que la production agricole réagissait aux nouvelles incitations. Comme on pouvait s'y attendre, c'est le secteur des services qui a enregistré la plus forte croissance.

Tandis que la production a augmenté pendant la période précédant les réformes, il n'y a eu que des accroissements modestes de la consommation par habitant. Avant 1979, le pouvoir d'achat n'avait pratiquement pas changé, le gros de la croissance du revenu des ménages provenant d'une expansion de l'emploi. Toutefois, la disponibilité de biens de consommation de base, de biens durables et de logements s'est accrue

²¹ Voir Joseph C. H. Chai, «Consumption and Living Standards in China», dans The China Quarterly, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 721 à 749.

au cours de la période de réforme.²² La croissance rapide de la production s'est traduite par une très appréciable évolution du niveau de vie en Chine. Cela a été possible parce que durant la période de réforme, les efforts ont porté sur le développement plutôt que sur la croissance, et donc sur des gains rapides en productivité globale des facteurs.

Tableau 1 : GAINS EN MATIÈRE DE PRODUCTION ET DE CONSOMMATION AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFORME
(taux annuel moyen de croissance réelle en prix constants de 1980)

| | <u>1979-1991</u> | <u>1979-1983</u> | <u>1984-1988</u> | <u>1989-1991¹</u> |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| PIB aux prix du marché | 8,8 | 7,7 | 11,7 | 5,7 |
| Agriculture | 5,4 | 6,3 | 5,1 | 4,6 |
| Industrie | 10,2 | 7,7 | 14,3 | 7,4 |
| Services | 10,2 | 9,8 | 14,3 | 3,8 |
| Dépenses totales | 8,5 | 7,3 | 11,7 | 5,1 |
| Consommation totale | 8,1 | 8,2 | 8,6 | 6,9 |
| Consommation des ménages | 7,8 | 8,2 | 8,3 | 6,2 |
| Investissement intérieur brut fixe | 9,5 | 6,8 | 17,8 | 0,2 |
| Secteur public | 9,2 | 5,8 | 17,8 | 0,2 |
| Secteur privé | 10,3 | 9,0 | 21,1 | -5,4 |
| Importations de BSNF ² | 12,2 | 9,7 | 19,5 | 4,2 |
| Exportation de BSNCRF | 15,3 | 16,4 | 16,8 | 10,8 |

Source : World Bank Country Study, «China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s», op. cit., Tableau 1.7, page 191.

Notes :

1. Les chiffres figurant dans cette colonne seraient généralement plus élevés si les statistiques de 1992 et 1993 y étaient inclus. Au cours de cette période, les dirigeants chinois tentaient de mettre en oeuvre une politique de réduction des dépenses. Deng a lancé sa dernière vague de réformes, qui a provoqué la forte croissance économique actuelle, en janvier 1992. Des taux de croissance du PIB réel d'environ 13 p. 100 en 1992 et en 1993 feraient monter le premier chiffre de la dernière colonne à 8,6 p. 100.

2. BSNF = biens et services non facteurs.

²² Peter Harrold, op. cit., page 19.

L'amélioration du niveau de vie se reflète dans la réduction marquée de l'incidence de la pauvreté, mesurée au cours de la période de réforme. La proportion de la population chinoise vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 20 p. 100 en 1981 à moins de 9 p. 100 en 1990, même si aucune amélioration réelle n'a eu lieu à cet égard depuis 1984.²³ La baisse de l'incidence de la pauvreté pendant les premières années de la réforme a découlé largement des améliorations initiales réalisées grâce aux réformes agricoles. En 1990, environ 11,5 p. 100 de la population rurale et 0,4 p. 100 de la population urbaine étaient dans la misère noire. Néanmoins, il semble qu'environ 125 millions de personnes soient sorties de la pauvreté au cours des années 1980.

3.2 La productivité accrue

Il semble que la Chine ait enregistré d'importants gains de productivité globale des facteurs (PGF)²⁴ dans tous les secteurs de l'économie au cours de la période de réforme. Le Tableau 2 résume quelques résultats d'études récentes.²⁵ Les gains en PGF reflètent le cheminement du processus de réforme, qui s'est concentré sur le secteur agricole pendant la première moitié de la période, et sur l'industrie au cours de l'étape suivante. Au début, le secteur agricole a enregistré des gains de productivité rapides, mais à mesure que l'incidence du rétablissement des incitations à la productivité s'est dissipée, les augmentations de productivité ont disparu. Inversement, la croissance de la PGF dans l'industrie n'a pas été très forte avant 1984. Néanmoins, tandis que la croissance de la PGF compte pour le gros de la

²³ World Bank Country Study, «China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s», Banque mondiale, Washington, 1992, page 4, Tableau 1.2.

²⁴ On peut définir la croissance de la productivité globale des facteurs comme le supplément de production attribuable à l'augmentation de l'efficacité de l'ensemble des intrants, et non uniquement de la main-d'oeuvre. Elle représente la partie de la croissance de la production d'un pays qui n'est pas attribuable à de simples augmentations des quantités d'intrants, comme la main-d'oeuvre et le capital. La PGF représente la part de la production attribuable à l'innovation et à d'autres éléments qui accroissent la productivité de ces intrants. Les renseignements sur la croissance de la PGF indiquent la partie de la croissance de la productivité de la main-d'oeuvre attribuable à l'innovation et, par différence, la part qui peut être attribuée à l'investissement.

²⁵ Ces résultats confirment les résultats antérieurs obtenus par des chercheurs chinois. Ces derniers sont arrivés à une croissance de la PGF de 3,9 p. 100 par an de 1980 à 1984 et de 4,46 p. 100 par an de 1984 à 1988, même si cette croissance est devenue négative au cours du programme de redressement de 1989 et 1990 et si les résultats du 7^e Plan quinquennal ont été inférieurs à ceux du 6^e Plan. Voir Li Jingwen, et autres, «Analysis of Economic Growth in China», Institute of Quantitative and Technical Economics, Académie chinoise des sciences sociales (1991), cité dans Peter Harrold, op. cit., pages 20 et 21.

croissance enregistrée dans le secteur agricole, celle de l'industrie dépendait davantage de l'utilisation accrue d'intrants. Avant la période de réforme, l'augmentation de la productivité en Chine était faible, sinon nulle.²⁶

Cette évolution de la PGF avec le temps est étayée par des calculs plus conventionnels des gains en efficacité.²⁷ Le rapport accumulation/revenu national (l'équivalent chinois d'un rapport capital/production, étant donné le manque de données sur le PNB avant 1978) est passé de 3,79 pendant la première décennie (de 1953 à 1959) à 4,30 de 1960 à 1969, et à 5,39 de 1970 à 1978. Toutefois, au cours de la période allant de 1978 à 1988, il est tombé à 2,38, malgré la forte augmentation des investissements pendant la période de réforme. Le rapport capital/production n'est remonté que pendant la période de faible croissance du programme de redressement de 1989-1990.

Tableau 2 : GAINS DE PRODUCTIVITÉ AU COURS DE LA PÉRIODE DE RÉFORME
(Croissance annuelle en pourcentage, sauf indication contraire)

Indicateurs de productivité

| | <u>1980-1988*</u> | <u>1980-1984*</u> | <u>1984-1988*</u> | <u>1989-1991</u> |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <u>Secteur public</u> | | | | |
| Croissance | 8,49 | 6,77 | 10,22 | 5,3 |
| Croissance de la PGF | 2,40 | 1,80 | 3,01 | n.d. |
| Utilisation de matières | 4,31 | 3,72 | 4,90 | n.d. |
| <u>Secteur collectif</u> | | | | |
| Croissance | 16,94 | 14,03 | 19,86 | 10,5 |
| Croissance de la PGF | 4,63 | 3,45 | 5,86 | n.d. |
| Utilisation de matières | 9,70 | 8,30 | 10,85 | n.d. |
| <u>Agriculture</u> | | | | |
| Croissance de la production | 6,12 | 7,71 | 4,13 | 4,6 |
| Croissance de la PGF | 6,44 | 9,52 | 2,60 | n.d. |
| Terres sous culture | -0,13 | -0,38 | 0,12 | 1,2 |
| Utilisation d'engrais | 6,75 | 8,20 | 5,33 | 8,3 |

²⁶ Voir Perkins, «Reforming China's Economic System», dans *The Journal of Economic Literature*, juin 1988. Une étude citée indique une baisse de la PGF combinée des secteurs agricole et industriel de 1,41 p. 100 de 1957 à 1965 et une augmentation de seulement 0,62 p. 100 par an de 1965 à 1976.

²⁷ Peter Harrold, op. cit., page 20.

Source : Annuaire statistique de la Chine. (* Cité dans Peter Harrold, op. cit., page 21.)

Le manque de mobilité des facteurs dans les économies socialistes permet à l'État d'établir les bénéfices en intervenant dans le système de prix. C'est pourquoi les bénéfices peuvent varier énormément d'un secteur à l'autre, de même que les rendements des facteurs de production affectés à diverses utilisations. D'autre part, une convergence des rendements pourrait signaler qu'on laisse davantage jouer les forces du marché. En 1988, les rendements de la main-d'oeuvre dans le secteur collectif ont grimpé à 55 p. 100 de ceux du secteur public, comparé à moins de 50 p. 100 en 1980.²⁸ En même temps, les rendements du capital dans le secteur collectif ont chuté de 69 p. 100 en 1980 à 54 p. 100 en 1988. Cette évolution laisse supposer que, en Chine, les réformes forcent peut-être l'économie à réagir de la même façon que les économies de marché.

3.3 L'évolution du rôle de l'État

La réforme économique a pour principal objectif de diminuer le rôle de décideur en matière économique de l'État et d'accroître sa capacité de gérer le cadre politique dans lequel les décideurs interviennent. Le Tableau 3 présente un certain nombre d'indicateurs relatifs au rôle du gouvernement dans l'économie. Or ce rôle semble avoir changé considérablement. En 1978, les entreprises d'État, qui fonctionnaient dans le système de planification, comptaient pour 81 p. 100 de la production industrielle totale. En 1991, ce pourcentage était tombé à 64 p. 100, et ce, en raison du jeu des forces du marché et du secteur privé²⁹, et non de la privatisation. Grâce aux taux de croissance exceptionnels que le secteur industriel privé a enregistrés, la part de ce dernier dans la production industrielle totale a augmenté rapidement. En outre, la production des entreprises d'État croît rapidement, mais à un taux égal à la moitié seulement de celui des entreprises privées. Il convient de noter que si l'on apporte constamment des changements minimes et progressifs, ces derniers peuvent, avec le temps, s'additionner et devenir des réformes structurelles importantes.

²⁸ Ibid., pages 22 et 23.

²⁹ Même si toutes les entreprises collectives et les entreprises de canton et de village sont définies comme «non étatisées», on peut aussi dire que nombre d'entre elles «appartiennent à l'État.» En conséquence, tandis que de nombreuses entreprises de canton et de village devraient être considérées avoir le même statut que des entreprises privées, d'autres ressemblent davantage à des entreprises d'État locales. Le rôle de l'entrepreneur est important dans les premières et celui de l'administration locale dans les secondes.

Tableau 3 : ÉVOLUTION (en baisse) DU RÔLE DE L'ÉTAT

| | <u>1978</u> | <u>1984</u> | <u>1988</u> | <u>1991</u> |
|----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <u>Finances du gouvernement</u> ¹ (% du PNB) | | | | |
| Recettes | 34,4 | 26,4 | 20,7 | 18,6 |
| Dépenses | 34,1 | 27,9 | 23,2 | 21,1 |
| Déficit | 0,3 | -1,5 | -2,5 | -2,6 |
| Financement (% du PNB) | -0,3 | 1,5 | 2,5 | 2,6 |
| Intérieur | -0,3 | 1,2 | 1,7 | 2,0 |
| Banque populaire | -0,3 | 0,6 | 0,6 | 1,4 |
| Secteur non bancaire | 0,0 | 0,6 | 1,1 | 0,6 |
| Étranger | 0,1 | 0,3 | 0,8 | 0,6 |
| Financement (% du déficit total) | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Intérieur | 125 | 82,9 | 65,6 | 75,2 |
| Banque populaire | 125 | 42,9 | 23,5 | 53,9 |
| Secteur non bancaire | 0,0 | 40,0 | 42,1 | 21,2 |
| Étranger | -25 | 17,1 | 34,4 | 24,8 |
| <u>Production industrielle (parts en %)</u> ² | | | | |
| État | 81,4 | 73,6 | 64,1 | 63,8 |
| Entreprises collectives | 18,6 | 25,0 | 32,3 | 29,3 |
| Canton | 5,2 | 7,7 | 20,1 | 21,3 |
| Autre | 0,0 | 1,4 | 4,4 | 7,0 |
| Industrie légère | 42,8 | 49,6 | 49,9 | 48,3 |
| Industrie lourde | 57,2 | 50,4 | 50,1 | 51,7 |
| Grande industrie | 25,7 | 26,2 | 28,6 | |
| Industrie moyenne | 18,3 | 18,6 | 18,7 | |
| Petite industrie | 56,0 | 55,1 | 52,7 | |

Financement de l'investissement des entreprises d'État⁴

| | | | | |
|---------------------------------------|------|------|------|------|
| Budget du gouvernement | 37,7 | 39,0 | 15,1 | 10,8 |
| Bénéfices non distribués ⁵ | n.d. | n.d. | 35,3 | 37,1 |
| Prêts bancaires | n.d. | 15,4 | 23,7 | 27,7 |
| Investissement étranger | n.d. | 2,2 | 8,7 | 8,2 |

Notes :

1. Source : World Bank Country Study, «China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s», Banque mondiale, Washington, 1992, Tableau 1.7, page 191.
2. Source : World Bank Country Study, «China: Macroeconomic Stability and Industrial Growth under Decentralized Socialism», Banque mondiale, Washington, 1990, Tableaux 6.4 et 6.5, pages 135 et 136.
3. Chiffres de 1987.
4. Source : Peter Harrold, op. cit., page 23.
5. Bénéfices non distribués et opérations extra-budgétaires des administrations locales.

La production des entreprises privées par rapport à la production industrielle totale tend à être plus forte dans les provinces dont le niveau de productivité est élevé, comme Zhejiang, Jiangsu et Guangdong, que dans les autres, en particulier celles du nord-ouest de la Chine qui avaient la plus faible productivité.

En vertu des réformes fiscales, l'investissement est désormais financé principalement par les bénéfices non distribués et les prêts bancaires.³⁰ En 1978, lorsque les entreprises d'État versaient leurs bénéfices au gouvernement central, environ 40 p. 100 de leur investissement provenait du budget. En 1991, ce pourcentage était tombé à 11 p. 100, le gros du changement étant intervenu après 1984. Même si l'État continue d'orienter l'investissement par le biais de ses mécanismes d'approbation et du système bancaire, il ne joue plus un rôle direct important. La plupart des investissements effectués par le biais du budget sont consacrés à l'infrastructure. À mesure que le financement des investissements par l'État diminuait, le système bancaire a assumé un rôle accru afin de mobiliser l'épargne en vue de l'investissement.

³⁰ Jusqu'au moment où les entreprises d'État seront confrontées à de sévères restrictions budgétaires, le transfert du financement de leurs investissements au système bancaire ne fait probablement que déplacer le problème du bilan du gouvernement à celui des banques.

3.4 L'interaction accrue avec l'économie mondiale

La conséquence la plus importante du programme de réforme économique réside peut-être dans le fait que le poids de la Chine dans l'économie mondiale s'est de beaucoup accru. Cela dit, les échanges commerciaux étaient une importante composante du plan de développement de la Chine, même avant 1978, par le biais de son programme d'importation de techniques occidentales. Depuis 1978, cependant, le volume des échanges (total des exportations et des importations) croît constamment à un rythme dépassant nettement celui de la progression du PIB. En 1990, le commerce extérieur représentait plus de 30 p. 100 du PIB, ce qui faisait de la Chine, selon ce critère, le plus ouvert des grands pays en développement, le degré d'ouverture de son économie étant plus du double de celui de l'Inde ou du Brésil.³¹ D'habitude, la Chine enregistre un déficit commercial. Elle n'a enregistré un excédent commercial que pendant les années suivant immédiatement les programmes de redressement macroéconomique de 1981 et de 1989. À la fin des années 80, plus de la moitié des exportations totales de la Chine étaient le fait d'activités non régies par le Plan.

La forte croissance des exportations que la Chine a enregistrée dans les années 80 a été largement aidée par des incitations à cette activité offertes par le gouvernement, notamment la conservation des devises étrangères, les dégrèvements fiscaux et les subventions directes aux exportations prévues (voir la section 2.4, Les principales réformes par secteur - commerce extérieur, pour une discussion en détail de cette question). La plus importante incitation a probablement été l'intervention de l'État dans le taux de change et sur les marchés des changes. Le taux de change, qui à l'origine n'avait pratiquement aucune importance dans la détermination et l'orientation des mouvements commerciaux chinois, car les devises étrangères étaient allouées par décrets administratifs, était de 1,72 yuan pour un dollar américain en 1978, mais il est maintenant de 6,34 yuans pour un dollar. Et cela, malgré le fait que le taux d'inflation en Chine a été supérieur d'environ 30 p. 100 seulement à celui des États-Unis pendant cette période. En conséquence, le taux de change réel du yuan chinois par rapport au dollar américain a considérablement baissé.³²

³¹ Même si cela ne changera pas la conclusion, il faut interpréter ces statistiques avec une certaine prudence. Le PNB est peut-être quelque peu sous-estimé et les statistiques commerciales comprennent la valeur totale des exportations fondées sur la transformation d'intrants importés, ce qui tend à exagérer le rôle véritable du commerce dans l'économie.

³² En fait, en prenant 1980 comme base 100, l'indice du taux de change réel n'était que de 34,6 en juin 1991.

La forte croissance des volumes négociés sur les marchés swap ont diminué la capacité du gouvernement de contrôler pleinement le taux de change. Selon les estimations, le marché parallèle est passé de 4 millions \$ US en 1987 à 18 milliards \$ US en 1991 et comptait pour environ un tiers de toutes les transactions. C'est la croissance de ce marché qui a forcé le gouvernement à réaligner le taux de change officiel périodiquement depuis 1987, tant et si bien que la différence entre le taux officiel et celui du marché swap a été progressivement réduite, d'environ 100 p. 100 en 1988 à moins de 10 p. 100, et à décider d'unifier les taux dans le cadre d'un système fondé sur le marché à compter de janvier 1994. L'unification du taux officiel et de celui du marché swap du renminbi est un prélude à la convertibilité possible de la monnaie dans le compte courant.

Tableau 5 : LE COMMERCE DANS L'ÉCONOMIE CHINOISE, DE 1978 à 1990

| | <u>1978</u> | <u>1984</u> | <u>1990</u> | <u>1992</u> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Exportations | | | | |
| En milliards \$ | 9,75 | 26,14 | 62,09 | 85,0 |
| En % du PIB | 4,7 | 8,4 | 17,1 | 19,4 |
| Importations | | | | |
| En milliards \$ | 10,89 | 27,41 | 53,35 | 80,6 |
| En % du PIB | 5,2 | 8,9 | 14,2 | 18,4 |

Source : Statistiques sur les douanes chinoises et EIU, Country Report on China/Mongolia, 1^{er} trimestre 1994, Royaume-Uni, page 4.

Le commerce a aussi contribué à accroître le niveau d'utilisation de la technologie dans le pays. Au cours des dix dernières années, les machines et l'équipement ont représenté environ un tiers des importations totales, à peu près 7,5 p. 100 de l'investissement total et environ 15 p. 100 de l'investissement total en équipement. Tandis que la modernisation et l'amélioration de l'équipement restent une priorité dans de nombreux secteurs de l'économie, il faut supposer que, dans un certain nombre de branches d'activité, l'obsolescence des biens de production ne constitue plus un obstacle majeur à la compétitivité internationale.

Enfin, les réformes et l'ouverture accrue de la Chine ont eu une forte incidence sur les flux d'investissement étranger direct dans le pays. Selon les statistiques officielles, plus de 29 000 contrats de coentreprises ont été signés, de 1978 à 1990, pour un montant de 45 milliards \$ US. Environ la moitié de ces coentreprises sont

maintenant en activité et ont apporté un IED estimé à environ 22 milliards \$ US. L'IED annuel net augmente rapidement au cours des années 90 et est comparable, en volume, aux rentrées d'emprunts officiels et commerciaux. Environ 70 p. 100 de l'IED total en Chine transite par Hong Kong, de même que plus du tiers des échanges commerciaux totaux. La Chine est maintenant le pays de destination d'environ 10 à 15 p. 100 du total de l'investissement étranger direct allant aux pays à revenus faible et moyen, et n'est dépassée en Asie que par Singapour.³³

Le flux accru d'investissement étranger direct en Chine comprend une composante qui, en fait, est l'investissement par des entreprises nationales chinoises. Cet «aller-retour» reflète les efforts entrepris par les entreprises chinoises en vue d'avoir accès au traitement préférentiel accordé aux investisseurs étrangers, ainsi qu'une tentative de cacher des actifs par le biais d'une entreprise étrangère. Les investisseurs chinois acheminent leurs investissements par des intermédiaires étrangers, situés généralement à Hong Kong. On ne connaît pas l'ampleur réelle de ce flux de capitaux. À mesure que 1997 approchera, toutefois, ces investisseurs chinois commenceront peut-être à chercher des bases d'investissement plus éloignées.³⁴

4. Le processus inachevé de réforme : que nous réserve l'avenir?

La réussite des réformes dépendra de plus en plus de la capacité du gouvernement de stabiliser le climat macroéconomique, de la décentralisation supplémentaire de la prise de décisions et de l'assouplissement des contrôles exercés dans le cadre du Plan. L'incapacité du gouvernement central à établir des contrôles macroéconomiques indirects tient en grande partie au conflit qui l'oppose aux provinces, ces dernières voyant dans les efforts du premier en vue de mettre en place et de maintenir une discipline macroéconomique des entraves à la décentralisation de la prise de décisions qui s'impose pour accroître l'efficacité. Néanmoins, en fin de compte, il est nécessaire que les instruments de la gestion macroéconomique, même les leviers fiscaux et monétaires indirects, demeurent fermement sous le contrôle du gouvernement central.

³³ Pour une discussion plus détaillée de cette question, voir Zafar Shah Khan, World Bank Discussion Paper n° 130, «Patterns of Foreign Direct Investment in China», Banque mondiale, Washington, 1991.

³⁴ Voir C. Fred Bergsten et Edward M. Graham, «Towards an Asia Pacific Investment Code: Issues and Options», Institute for International Economics, 1994, page 3. Pour une discussion en détail de cette question, voir Nicholas Lardy, «China in the World Economy», Institute for International Economics, Washington, 1994, à paraître.

La réforme économique en Chine a considérablement modifié la structure de l'économie, et elle a eu une incidence très positive sur la production et la consommation. Toutefois, il y a encore beaucoup à faire. Les réformes doivent être poussées plus avant dans sept domaines prioritaires, à savoir : les entreprises d'État; le système financier; les finances publiques; le commerce; les prix et les marchés; la durabilité environnementale; et le rôle de l'État. La poursuite en profondeur de la réforme du secteur des entreprises d'État constituera probablement l'obstacle le plus redoutable que les réformateurs chinois devront surmonter d'ici à la fin de la présente décennie.

4.1 Le secteur des entreprises d'État³⁵

Les incitations qui dictaient le fonctionnement des entreprises d'État ont considérablement changé. Ces dernières se réorientent vers la réalisation de bénéfices et l'accroissement de leur efficacité, et s'écartent de l'atteinte des objectifs de production du Plan et de la prestation de services sociaux. Néanmoins, tandis que le rôle du secteur des entreprises privées s'est considérablement élargi, la structure fondamentale des relations entre l'État et les entreprises d'État et entre ces dernières et leurs travailleurs demeure largement inchangée. L'État continue de s'ingérer de façon abusive dans le fonctionnement de tous les jours des entreprises. Les gestionnaires ne comprennent encore pas très bien les conséquences négatives de la faillite (ils continuent d'accumuler les pertes, ce qui draine les fonds publics). Les travailleurs continuent d'être affectés aux entreprises par décision administrative et de leur être liés par le biais des programmes de logement, d'assurance-maladie, d'éducation et de sécurité sociale.

Les dirigeants chinois ont décidé que les entreprises d'État continueront de jouer un rôle primordial, sinon dominant, dans l'économie chinoise. Étant donné que l'État possédera, dans une certaine mesure, les entreprises essentielles, la priorité de la réforme dans le secteur des entreprises d'État porte sur leur mode d'exploitation et non sur la question de la privatisation. Les réformateurs devront s'efforcer d'accorder davantage d'autonomie aux décideurs membres de l'entreprise et de mettre en place un cadre réglementaire et concurrentiel. Les décideurs devront concevoir de nouveaux mécanismes institutionnels, afin de séparer et de définir les rôles d'organe de réglementation, de propriétaire et de gestionnaire des entreprises dévolus au gouvernement. La notion des droits de propriété est encore floue et le droit des

³⁵ Pour une description intéressante du secteur industriel chinois, voir Robert Michael Field, «China's Industrial Performance Since 1978», dans *The China Quarterly*, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 577 à 607.

sociétés, par exemple, n'existe pas. Il faudra développer ces deux domaines afin de favoriser la consolidation d'un environnement commercial entièrement fonctionnel.

Les entreprises d'État sont encore protégées contre les pressions de la concurrence. Elles continuent de recevoir un traitement de faveur lorsqu'elles ont besoin de crédits et les entreprises privées et étrangères n'ont pas le droit de s'établir dans certains secteurs de l'économie, en particulier les secteurs liés à la défense et à la sécurité au sens large. Enfin, l'application des lois sur la faillite en vigueur est limitée. S'il est vrai que le nombre de fusions augmente, le processus de fusion demeure le plus souvent le résultat de décrets administratifs.

En novembre 1993, les réformateurs ont annoncé que les entreprises d'État seront transformées progressivement en sociétés à responsabilité limitée, dont les actifs seront détenus par l'État et des actionnaires privés. Néanmoins, la privatisation du secteur de la vente en gros n'est pas encore prévue et les inscriptions à la cote officielle seront contrôlées rigoureusement. Les réformateurs chinois devront créer un cadre réglementaire qui offre aux entreprises d'État des incitations pour qu'elles fonctionnent comme des entreprises privées, notamment qu'elles acceptent le risque de faire faillite. Il faudra lier étroitement les réformes dans ce secteur à celles du secteur financier.

4.2 Les enjeux du secteur financier³⁶

Dans le secteur financier, les principales réformes ont eu lieu au milieu des années 1980 et, à l'exception de quelques événements récents sur le marché financier, le processus semble s'y être enrayé pour l'instant. Le gouvernement continue d'utiliser le système bancaire pour faire progresser ses propres objectifs économiques. Son recours aux prêts dirigés et «dictés par les politiques» empêche le système bancaire d'assurer le rôle important d'intermédiaire financier consistant à canaliser l'épargne vers des utilisations prioritaires et choisies en fonction du marché. Le fait d'ordonner au système bancaire d'éponger les pertes permanentes des entreprises d'État ne fait que transférer le problème des subventions des livres du gouvernement à ceux des banques, ce qui causera en fin de compte des problèmes de portefeuille au système bancaire. Bien que le secteur financier n'ait pas encore connu de crise grave, le portefeuille des banques s'est considérablement détérioré entre 1989 et 1991, parce qu'elles ont prêté de grosses sommes aux entreprises d'État, au coeur d'une période de faible croissance économique.

³⁶ Voir World Bank Country Study, «China: Financial Sector Policies and Institutional Development», Banque mondiale, Washington, 1991.

Le deuxième problème important est la banque centrale de Chine, qui ne dispose toujours pas de la capacité ni de réglementer et de contrôler le secteur financier ni de formuler une politique monétaire et de la mettre en oeuvre en utilisant des instruments indirects. La politique monétaire continue d'être considérablement influencée par les responsables locaux, notamment, et d'être mise en oeuvre dans une grande mesure grâce à l'encadrement direct du crédit.

Cette situation laisse supposer que les décideurs doivent s'attaquer à trois problèmes majeurs. Le gouvernement devrait concevoir d'autres moyens de financer ses objectifs de politique (voir la section 4.3 ci-dessous). Il faut renforcer considérablement la capacité technique de la banque centrale de formuler et de mettre en oeuvre une politique monétaire, et de remplir ses fonctions de réglementation et de contrôle. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour accroître l'utilisation d'instruments indirects de politique monétaire, comme la structure des taux d'intérêts et le recours aux opérations sur le marché ouvert par le biais de nouveaux instruments, comme les bons du trésor à court terme.

4.3 Les finances publiques³⁷

Le système des finances publiques de la Chine a fait l'objet d'une réforme majeure en 1983-1984 - passant d'un système de versement des bénéfices à un régime «d'impôt sur le revenu» des entreprises - mais n'a subi que des modifications mineures par la suite. Il continue d'être fondé sur des contrats, qui prennent du temps à négocier et sont sujets à la discrétion de l'administration. Les contrats doivent être éliminés. Le système de recettes, qui dépend encore du système de production des entreprises d'État, devra être diversifié, afin de faire davantage appel à l'impôt sur le revenu des particuliers et aux taxes de vente, pour aller de pair avec la conversion du revenu non salarial en revenu salarial. L'introduction récente de la taxe à la valeur ajoutée est un pas dans cette direction.

Ces dernières années, les dépenses de subventions aux prix et aux entreprises, qui représentent un tiers des dépenses totales du gouvernement, ont souvent remplacé l'investissement en infrastructure et les dépenses sociales. En raison du déficit croissant du gouvernement central, l'attention des décideurs a été concentrée sur la nécessité de s'attaquer aux problèmes financiers. Une fois les réformes formulées, la mise en oeuvre de changements au système financier prendra du temps.

³⁷ Voir World Bank Country Study, «China: Revenue Mobilization and Tax Policy», Banque mondiale, Washington, 1990.

4.4 Le secteur commercial³⁸

Non seulement la Chine a réussi à accroître le volume de son commerce extérieur, elle a également permis à l'ensemble des exportateurs de réagir davantage aux signaux de l'économie. Cependant, divers genres d'entreprises de commerce extérieur continuent de dominer cette activité et la participation directe des entreprises de production au commerce est limitée. En outre, le régime d'importation continue de protéger considérablement l'industrie nationale, les importations étant toujours principalement considérées comme une source de technologie incorporée. Cette protection est assurée par le biais d'un système de licences d'importation opaque et imprévisible et d'une structure tarifaire inégale, encore qu'il y ait souvent d'apparentes exemptions pour les intrants essentiels afin d'atténuer les préjugés antiexportations.

On s'attendrait que les réformateurs modifient lentement, et probablement sous les pressions permanentes exercées par les grands partenaires commerciaux de la Chine, le régime d'importation en adoptant un système de gestion par le biais d'un contrôle plus indirect. Le nouveau système fonctionnerait probablement dans le cadre d'une protection plus transparente et moins forte, au moyen des droits de douane plutôt que par les licences d'importation accordées à la discrétion des autorités et les barrières administratives. Nous nous attendrions également que la réforme des entreprises de commerce extérieur se poursuive en réduisant encore plus leur monopsonie réel et en permettant davantage l'accès direct des entreprises de production aux marchés d'exportation.

L'actuel régime d'importation a été assorti d'un programme d'investissement étranger direct qui offre des incitations lucratives, mais qui restreint la concurrence des entreprises étrangères sur le marché intérieur chinois. Nous nous attendons que l'économie nationale chinoise s'ouvre davantage à l'investissement étranger et que le processus d'approbation soit plus efficace et transparent.

Les questions primordiales relatives au développement du commerce intérieur comportent des problèmes d'organisation industrielle, de restructuration de l'industrie et de concurrence interprovinciale. Les obstacles interprovinciaux au commerce, les barrières à l'entrée et la nécessité d'installer des branches d'activité ailleurs en fonction de leur avantage comparatif important autant que les problèmes relatifs aux réformes de l'entreprise et des prix. À moins que la concurrence interrégionale soit permise en vue d'intégrer les marchés intérieurs et que les pressions exercées par les importations soient autorisées pour que les entreprises nationales demeurent

³⁸ Pour une discussion en profondeur de la question, voir World Bank Country Study, «China: Trade Reforms», Banque mondiale, Washington, 1994; ou Nicholas R. Lardy, op. cit., pages 691 à 720.

relativement efficaces, les prix déterminés par le marché ne produiront que des rentes de monopole et de monopsonne. Par conséquent, la prise de mesures favorisant la concurrence est un facteur important pour accroître la responsabilité des entreprises. Toutefois, les provinces et les paliers inférieurs de gouvernement ont également eu tendance à restreindre les échanges internes.

4.5 Les prix et les marchés³⁹

Même si des sources chinoises laissent supposer que 95 p. 100 des biens de consommation sont vendus à des prix non contrôlés par le gouvernement, la Banque mondiale estime que ce chiffre est plus proche de 90 p. 100. Environ 80 p. 100 des «autres produits» sont vendus à des prix déterminés par le marché. Toutefois, on dispose de très peu d'information sur la détermination du prix des services par le marché. Par exemple, bien que l'État contrôle encore le prix des services de transport, celui des services de santé, en particulier dans les zones rurales, est déterminé de plus en plus par des mécanismes du marché.⁴⁰ Il semble donc que la plupart des décisions d'allocation des ressources marginales soient maintenant prises aux prix du marché.

Avant le lancement des réformes, le système de planification pouvait compenser les distorsions induites par les prix qui réduisaient les «bénéfices» en effectuant des transferts financiers. Cependant, le gouvernement central n'a plus et ne contrôle plus les ressources financières nécessaires pour intervenir de la sorte. En outre, ce système entraînait des investissements déséquilibrés et une répartition injuste du revenu entre les provinces, en plus de provoquer des conséquences microéconomiques évidentes, comme le gaspillage de l'énergie.

Même si la plupart des prix sont maintenant établis par un certain genre de mécanisme du marché, l'appareil gouvernemental de fixation des prix n'a pas encore été démantelé. La réforme de ce secteur, cependant, devra prévoir la mise en place de nouveaux systèmes d'établissement des prix, en particulier ceux des matières premières et des services. Il ne sera pas seulement nécessaire d'éliminer les derniers contrôles en vigueur et d'ajuster les prix fixés, mais il faudra aussi développer l'infrastructure commerciale, comme les réseaux de transport, les installations d'entreposage et les systèmes d'information. Les consommateurs devront également

³⁹ Pour un exposé détaillé des faits sur cette question, voir World Bank Country Study, «China: The Achievement and Challenge of Price Reform», Banque mondiale, Washington, 1993.

⁴⁰ Ces chiffres ont été obtenus de M. Shahid Yusuf de la Banque mondiale, qui était co-auteur de la publication intitulée «China: The Achievement and Challenge of Price Reform» et citée dans la note précédente.

être davantage sensibilisés aux prix et aux différences de prix. En conséquence, le gouvernement doit continuer de remplacer les subventions aux prix par la rémunération.

Nous nous attendons donc que les réformateurs se concentrent sur l'élimination des derniers contrôles sur les prix de la plupart des produits de base, ce qui est précédé d'habitude d'un ajustement des prix à la hausse et est accompagné d'investissements en infrastructure commerciale. Il semble que les secteurs prioritaires soient l'énergie, le transport et certaines matières premières. Parallèlement à cette réforme, il faudra mettre en place des mécanismes et des institutions de réglementation pour éviter des abus de pouvoirs de monopole (c.-à-d., une politique de concurrence). Les dernières subventions aux prix à la consommation devraient être remplacées par la rémunération, de sorte que les activités d'achat et de distribution de l'État puissent être éliminées progressivement.

4.6 La durabilité sur le plan écologique⁴¹

Les problèmes environnementaux risquent de gommer les réalisations récentes de la Chine en matière de politiques et de programmes relatifs à l'environnement et vont représenter un défi de taille pour le développement durable de la Chine à l'avenir. La croissance et le développement économiques et les questions environnementales sont inextricablement liés. Dans tout pays, la structure de l'économie, de même que les politiques et la gestion économiques globales, déterminent dans une grande mesure la nature des problèmes environnementaux et le cadre des politiques et des programmes relatifs à l'environnement.⁴²

Tandis que les efforts déployés par la Chine à ce jour ont réduit légèrement la pollution par unité de production pendant la période de réforme, ces améliorations ont été contrebalancées par la rapide croissance économique et démographique que le pays a connue. Les problèmes environnementaux en Chine sont plus graves que ceux qu'ont connus la plupart des pays industrialisés à des stades comparables de leur développement économique, ce qui tient principalement à l'importance de la population du pays et aux contraintes qui se posent sur le plan des ressources naturelles. En conséquence, ces facteurs sont davantage susceptibles de freiner sérieusement la croissance économique de la Chine si on ne s'attaque pas à brève échéance aux causes directes et indirectes, ou sous-jacentes, de ces phénomènes.

⁴¹ Pour une discussion en détail de cette question, voir World Bank Country Study, «China: Environmental Strategy Paper», Banque mondiale, Washington, à paraître.

⁴² Ibid., page 2.

En général, tant que le système des prix et les entreprises n'auront pas fait l'objet de réformes plus poussées, ni des frais de pollution ni des amendes ni des règlements administratifs ne sont susceptibles d'être suffisamment dissuasifs ou d'être appliqués systématiquement afin d'encourager le recours aux moyens les plus rentables pour freiner la dégradation de l'environnement.⁴³

Les Chinois ont défini trois problèmes de pollution particulièrement préoccupants, soit la qualité de l'eau dans les villes, la qualité de l'air dans les villes et la pollution industrielle en zone rurale. Les eaux côtières et les rivières chinoises sont polluées et l'eau de surface et souterraine est contaminée dans nombres de régions. Environ un tiers des eaux usées industrielles, qui sont la principale source de pollution dans la plupart des grands centres métropolitains, est traité; la proportion des eaux usées municipales traitées est encore plus faible. De plus en plus, il semble que la qualité de l'eau potable dans les centres métropolitains chinois soit menacée. Le problème est grave en zone rurale également. Selon les estimations du ministère chinois de la Santé publique, un Chinois seulement sur sept en zones rurales a accès à une source d'eau potable. La qualité de l'air est mauvaise en Chine, car le pays dépend encore énormément du charbon pour produire de l'énergie et comme combustible. Même si, dans les années 1980, l'intensité énergétique moyenne a diminué dans le secteur industriel chinois, elle reste encore élevée (plus élevée que le niveau enregistré dans la plupart des pays en développement et industrialisés). En 1988, les maladies respiratoires obstructives chroniques (lesquelles sont liées au contact avec des particules fines en suspension dans l'air et au dioxyde de soufre) étaient la principale cause de décès en Chine (le taux enregistré était cinq fois plus grand que celui des États-Unis). Les autorités blâment principalement les entreprises de canton et de village, lesquelles utilisent des techniques périmées, pour la pollution en zone rurale. En raison de la mise en valeur incontrôlée et rapide de sources d'eau souterraine dans nombre de régions, tant pour l'irrigation que pour l'alimentation des villes en eau potable, trop d'eau a été pompée et le niveau des nappes phréatiques baisse.

D'autres problèmes de pollution, comme l'élimination des déchets solides industriels et municipaux et les déchets dangereux et toxiques, prennent de l'importance dans le pays, et nombre d'entre eux intéressent de plus en plus les économies industrialisées, notamment les émissions causant les pluies acides, produisant des gaz à effet de serre et détruisant la couche d'ozone. La Chine compte pour environ 33 p. 100 des émissions totales de gaz carbonique provenant des pays

⁴³ Ibid., page 47.

du monde à revenu faible et moyen.⁴⁴ Ses émissions de gaz carbonique ont augmenté de près de 6 p. 100 par an pendant les années 80 (pendant la même période, les émissions mondiales ont augmenté de 1,8 p. 100 annuellement, tandis que celles des pays à revenu élevé, moyen et faible ont crû de 0,5, 2,3 et 5,9 p. 100 respectivement).

Contrairement à nombre de pays en développement, la Chine dispose d'une série complète de lois en vue d'orienter l'élaboration de la politique environnementale, ainsi que d'un éventail de règlements directs et d'instruments d'incitation économique pour appliquer les lois.⁴⁵ Elle dispose également d'un cadre institutionnel pour administrer, contrôler et mettre en application les lois et les politiques environnementales en vigueur, cadre qui pourrait servir de fondement à la conception de méthodes en vue de s'attaquer aux problèmes environnementaux et écologiques. Le réseau d'agences de protection de l'environnement regroupe l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) et les bureaux chargés de la protection de l'environnement des provinces, des comtés et des municipalités. L'ANPE est chargée de tous les aspects de la politique environnementale, bien qu'elle partage l'autorité sur certaines ressources naturelles précises avec d'autres agences. Les questions de conservation relèvent principalement des ministères chargés des ressources naturelles. La majeure partie de la politique environnementale est mise en oeuvre au niveau infranational. Malheureusement, dans le système actuel, le gouvernement est dans bien des cas à la fois le plus grand pollueur et l'organisme chargé de gérer et de réglementer les questions environnementales. En conséquence, il est souvent difficile pour les organes de réglementation d'effectuer des évaluations ou des examens objectifs des mesures qu'ont prises des entités d'État ou de prendre des positions contraires.

Les changements apportés au partage des responsabilités en matière de gestion de l'économie entre les divers paliers de gouvernement en Chine signifient qu'il faut également se pencher sur le partage des pouvoirs en ce qui concerne la gestion des questions environnementales. Nombre de problèmes environnementaux, comme l'appauvrissement des terres agricoles, sont de nature régionale et seront peut-être mieux résolus au niveau national ou provincial. Toutefois, comme les administrations locales participent de plus en plus aux décisions d'investissement, c'est peut-être à ce palier de gouvernement que doit revenir la mise en oeuvre des politiques de gestion de l'environnement.

⁴⁴ Rapport sur le développement dans le monde - 1992, «Le développement et l'environnement», Banque mondiale, Washington, 1992, Tableau A.9, page 204.

⁴⁵ World Bank Country Study, op. cit., pages 5 et 6.

Les réformateurs chinois doivent en venir à considérer que la gestion de l'environnement fait partie du processus global de réforme économique et de restructuration industrielle.⁴⁶ À court terme, les objectifs de promotion de la croissance économique, de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement ne sont pas toujours compatibles et les gouvernements sont souvent confrontés à des choix difficiles lorsqu'ils les poursuivent simultanément. Cependant, à long terme, ce sont des objectifs qui se soutiennent mutuellement. La réforme économique systémique doit être liée à la gestion de l'environnement de trois façons. Elle doit accroître l'efficacité en vue de réduire les pressions exercées sur l'environnement, faire en sorte que les politiques environnementales soient appliquées de façon plus efficace en renforçant l'interdépendance des activités des organes de réglementation et accroître la rentabilité des entreprises tout en réduisant le déficit budgétaire du gouvernement central, afin de libérer davantage de fonds qui serviront aux investissements dans le domaine de l'environnement. Les réformateurs devront également s'attaquer aux causes sous-jacentes d'un certain nombre de problèmes environnementaux auxquels le pays est confronté, notamment l'omission de mettre en place une méthode d'établissement du coût marginal des ressources, la faiblesse des incitations institutionnelles et des organisations, l'application très laxiste des règlements et la mise en oeuvre insuffisante de mesures de contrôle de la pollution. En outre, un objectif à long terme et plus holistique limiterait la tendance à ajuster les priorités en matière d'environnement à chaque changement de l'opinion publique, tandis que l'adoption d'une méthode moins onéreuse forcerait les décideurs chinois à se concentrer sur l'apport d'améliorations plus rentables.

4.7 Le rôle de l'État

Le rôle de l'État a déjà beaucoup changé, car ce dernier a favorisé la croissance des entreprises privées et abandonné le contrôle qu'il avait sur nombre de prix, de recettes et de matières premières. Néanmoins, le rôle de l'État et de la planification devra continuer d'évoluer.⁴⁷ De façon générale, l'État doit continuer de faire porter ses efforts sur l'élaboration et l'application de lois et de règlements régissant l'économie (droit commercial, réforme fiscale, loi sur la concurrence, règlements sur l'environnement et leur mise en application) et sur la mise en place d'un environnement macroéconomique cohérent et stable. En outre, l'État devra peut-être planifier et effectuer, dans les régions et les secteurs essentiels, des investissements qui ne sont peut-être pas rentables pour d'autres entités économiques ou dans des cas

⁴⁶ Ibid., page 55.

⁴⁷ Pour une discussion complète de cette question, voir World Bank Discussion Paper, «China: Reform and the Role of the Plan in the 1990s», Banque mondiale, Washington, 1992.

où il y a un dysfonctionnement du marché, dans des secteurs sociaux, notamment la santé, l'hygiène et l'alimentation en eau, ainsi que dans des régions peu avancées ou démunies, afin d'atténuer quelque peu les effets de la marginalisation.

Le secteur des entreprises continue d'être le principal prestataire de certains services sociaux, surtout le logement, l'assurance-maladie et les pensions. En outre, l'établissement de nouvelles entreprises étant préféré à la réforme radicale des entreprises existantes, le système d'entreprises d'État continue d'offrir une protection contre le chômage. Il y a là un nouveau rôle pour l'État, lequel devrait soit assurer directement de tels services, soit établir un cadre pour la mise en place de régimes non étatiques et non fournis par les entreprises, comme les régimes privés de pension et d'assurance-maladie. La réforme véritable des entreprises d'État ne pourra commencer que lorsque celles-ci auront été débarrassées de ce fardeau.

Enfin, bien que les réformateurs aient pris des mesures en vue de casser le bol de riz éternel en offrant aux nouveaux employés du secteur public un emploi à contrat plutôt qu'à vie, pratiquement aucun autre progrès n'a été réalisé dans le domaine de la réforme du marché du travail. La plupart des travailleurs continuent d'être affectés à des emplois et la mobilité d'un secteur géographique à un autre est encore rigoureusement limitée. Il est même difficile de changer d'entreprise dans le même secteur géographique, car les avantages non salariaux accumulés et le logement ne sont pas transférables. S'il est vrai que les travailleurs peuvent désormais être licenciés, au moins théoriquement, il est difficile pour la plupart d'entre eux de changer d'emploi de leur propre gré. Ces facteurs indiquent qu'il faut se concentrer sur les trois principaux secteurs suivants : la conversion des avantages non salariaux en rémunération et la séparation des services offerts par les entreprises; l'assouplissement supplémentaire progressif du système d'affectation de la main-d'oeuvre; et la poursuite de l'élimination de politiques nuisibles pour l'emploi, en particulier celles qui encouragent les rapports capital/main-d'oeuvre élevés, comme le faible prix des intrants et les bas taux d'intérêts, et des politiques qui établissent une discrimination contre les entreprises de canton et de village.

5. L'approche chinoise : quelques conclusions sur la réforme économique

De toute évidence, l'approche chinoise a donné de bons résultats, compte tenu des circonstances qui ont présidé au lancement des réformes. Cela ne veut pas dire, toutefois, que la Chine a obtenu un résultat optimal. Du point de vue strictement économique, des ressources importantes sont encore mal affectées. Il faut également faire ressortir que la situation de la Chine au début du processus de réforme comportait plusieurs caractéristiques favorables essentielles, soit le fait qu'il n'était

pas nécessaire de prendre des mesures radicales de stabilisation macroéconomique, l'absence de chocs externes simultanés et l'existence d'un énorme potentiel de croissance de l'agriculture et de développement industriel en marge du système de production contrôlé par l'État. Cela dit, cinq grandes caractéristiques semblent avoir contribué au succès des réformes chinoises; il est peut-être possible de les appliquer ailleurs et elles ne sont pas liées à des réalités exclusivement propres à la Chine et à son approche des réformes.

5.1 Les grandes caractéristiques

Au début du programme de réformes, la Chine disposait d'une base industrielle solide mais restait fondamentalement une économie rurale. En outre, le secteur agricole s'était doté de fondements assez solides sur le plan des techniques et des infrastructures, mais un manque d'incitation entravait sa croissance. Il était donc tout à fait prêt à réagir à des réformes radicales. Ces facteurs justifiaient donc la décision de se servir du secteur agricole comme point de départ du processus de réforme. Non seulement ce secteur a réagi rapidement, mais il a également généré dans les zones rurales l'épargne et l'excédent de main-d'oeuvre qui étaient nécessaires au lancement de l'étape suivante des réformes; de plus, il a fait naître un groupe de partisans des réformes.

En deuxième lieu, la Chine a privilégié le jeu des forces du marché plutôt que la privatisation. La création d'un secteur privé a joué un rôle important en diversifiant les types de propriété. L'essor spectaculaire des entreprises du secteur privé a stimulé la croissance économique et a généré des possibilités d'emploi. Le secteur privé a aussi exercé des pressions concurrentielles sur les entreprises d'État, forçant ces dernières à changer de mode d'exploitation, même si ce processus est encore loin d'être terminé. L'accent qui est mis sur la création de nouvelles industries privées laisse entrevoir la possibilité de mettre en place un cadre de concurrence dans lequel l'efficacité des entreprises d'État pourrait être accrue sans avoir à recourir à des programmes de privatisation directe, en particulier si une telle privatisation risquait de provoquer une forte résistance politique et sociale au changement global.

Troisièmement, les économies socialistes se heurtent à un problème particulier, à savoir comment changer les intérêts du Parti et de la bureaucratie. Les bureaucrates, en particulier au niveau national, sont parmi les plus grands perdants de la réforme de l'économie dirigée, car ils perdent leur pouvoir, leurs avantages accessoires et leur prestige. Néanmoins, la Chine semble avoir connu un certain succès en ce qui concerne le réalignement de son appareil bureaucratique, particulièrement un niveau local. Les réformes ont exercé des pressions sur les planificateurs, car elles ont réduit les recettes du gouvernement central et la rentabilité

des entreprises d'État. Même si cet état de choses a poussé une partie de la bureaucratie à chercher à protéger ses intérêts, il a également réorienté l'intérêt de cette dernière vers l'assurance que ses entreprises étaient axées sur la réalisation de bénéfices. Le processus de décentralisation et la promotion d'une industrie privée se sont traduits par une évolution des priorités de la bureaucratie, qui s'est mise à attacher moins d'importance à l'atteinte des objectifs fixés par le Plan qu'à la bonne tenue de l'économie (y compris les militaires, par le biais de leur contrôle et de leur conversion partielle de l'industrie de défense). Cela servait les intérêts du Parti, qui se rendait compte que son avenir politique dépendait de plus en plus de la réussite sur le plan économique. L'approche progressive des réformes laisse donc du temps pour convaincre les sceptiques, tant que les avantages se matérialisent et que la profondeur et l'ampleur des réformes continuent de croître de plus en plus.

Quatrièmement, l'approche chinoise a mis l'accent sur la progression des exportations et sur le report de la libéralisation intégrale des marchés d'importation à une phase ultérieure du processus de réforme, mais il importe de noter que l'ouverture sur le monde extérieur a entraîné un volume relativement élevé d'importations de technologie de pointe et a donné lieu à un boom de l'investissement étranger. La Chine a subi une forte influence du monde extérieur pour ce qui est du développement de son industrie d'exportation; en particulier, le flux de capitaux en provenance de Hong Kong, a eu pour effet de relever les normes de conception et le contrôle de la qualité des produits destinés à l'exportation. Le caractère tout à fait particulier des relations entre la Chine et Hong Kong limite probablement la possibilité de mettre en oeuvre ailleurs ce volet de la stratégie. En outre, il se pourrait que les partenaires commerciaux s'accommodent moins bien d'un rythme de réforme plus lent sur le plan des importations à un moment où ils ouvrent leurs propres marchés aux biens venant de la Chine, des «pays en transition» de l'Europe et d'autres grands pays en développement, surtout si le ralentissement de la croissance et les taux de chômage élevés persistent dans les pays membres de l'OCDE jusqu'à la fin de la décennie.

Cinquièmement, en suivant une approche progressive et en ne provoquant jamais de grands chocs dans le secteur public, la Chine est jusqu'à maintenant parvenue, dans une large mesure, à éviter de graves troubles sociaux. L'initiative chinoise s'est moins attachée à réformer les vieilles entreprises qu'à générer de nouvelles possibilités et à laisser les nouvelles forces en jeu réformer progressivement le secteur public par le jeu de la concurrence sur le marché. En outre, la remise à plus tard des réformes sociales a permis au gouvernement d'élaborer, avec le temps, un cadre institutionnel pour un nouveau régime de sécurité sociale. La question essentielle, toutefois, est de savoir si la Chine peut et souhaite maintenant s'attaquer aux problèmes plus fondamentaux que posent le secteur des entreprises d'État et la réorientation de l'actuel régime d'aide sociale. Cependant, il est évident que

l'approche suivie par les dirigeants chinois depuis la fin des années 1970 a permis d'éviter, jusqu'à maintenant, certaines conséquences sociales graves qui auraient pu jouer contre les réformes futures si un ajustement structurel rapide avait été entrepris simultanément dans tous les secteurs économiques. Le gouvernement doit adopter une stratégie de réforme constante et de plus en plus cohérente à long terme. Le processus nécessite patience et persévérance.

5.2 Le processus est-il durable?

On se demande si les réformateurs chinois sont en mesure de poursuivre le programme de réformes économiques à moyen et long termes. Les décideurs chinois doivent s'attaquer à cinq problèmes. Premièrement, il y a un risque que l'économie chinoise soit confrontée à une crise financière déclenchée par l'insolvabilité de certaines grandes banques, lesquelles acquièrent des portefeuilles de plus en plus faibles en finançant les pertes des entreprises d'État avec un capital limité et de faibles provisions pour pertes sur prêts. Deuxièmement, tant que les entreprises d'État, qui dominent encore le paysage économique, demeurent protégées et aux commandes des grands secteurs de l'économie, elles ne pourront jamais devenir efficaces à l'échelle internationale. Troisièmement, il est possible que les tensions sociales augmentent, à mesure que l'autonomie et l'autosuffisance accrues des provinces aggravent encore les disparités régionales croissantes en Chine. Quatrièmement, même si la lutte contre la pauvreté en Chine obtient certains résultats, bien des gens, y compris parmi les populations urbaines versatiles, vivent tout juste au dessus du seuil de la pauvreté. La poursuite des réformes par le gouvernement central et les difficultés financières croissantes qu'il éprouve pourraient provoquer un effondrement de l'actuel filet de sécurité sociale, ce qui ramènerait des millions de personnes dans la misère. Cinquièmement, on se préoccupe de plus en plus de la durabilité de la croissance économique chinoise sur le plan environnemental.

L'approche progressive a ses limites et la Chine les atteindra peut-être un jour. On ne peut pas écarter la possibilité qu'un ou plusieurs des cinq obstacles mentionnés ci-dessus forcent le gouvernement chinois à renoncer à cette démarche et à mettre en oeuvre son propre programme de réformes de type «big bang» (notamment dans les secteurs industriel et financier). Néanmoins, depuis le début de la période de réforme, les décideurs chinois ont généralement cherché à résoudre les problèmes issus du processus de réforme en mettant en place de nouvelles réformes et en approfondissant celles déjà en cours. Cette constatation donne à penser qu'au fur et à mesure que de nouveaux problèmes surgiront, les réformateurs accentueront le mouvement de réforme, de façon à éviter des crises profondes. L'approche peut être durable si la Chine «se débarrasse» de ses problèmes. L'utilisation du «jeu des forces du marché» par la Chine et le développement vigoureux du secteur privé ont donné

de bons résultats. Cela dit, la durabilité du programme sera fonction des solutions que les réformateurs chinois mettront au point en ce qui concerne le reste du programme de réforme décrit plus en détail à la section 4 ci-dessus.⁴⁸

La durabilité du processus dépend aussi du maintien de la stabilité politique. À cette fin, il faut favoriser la croissance économique, mais celle-ci a également besoin de stabilité. L'après-Deng pourrait sonner le glas du processus de réforme si la prise de décision devait s'enrayer par suite de luttes intestines cachées ou déclarées entre les factions au niveau des dirigeants. C'est sans doute pourquoi les partisans des «réformes» au sein de l'équipe dirigeante tentent de faire avancer au maximum les réformes économiques et de les institutionnaliser avant la mort de Deng.

6. La Chine en l'an 2000

6.1 Taille actuelle de l'économie chinoise : des avis partagés

La conversion des chiffres du renminbi en dollars donne une idée trompeuse et déformée à la baisse de la taille de l'économie chinoise. En raison de la multiplicité des taux de change avant 1994, il est difficile de faire une estimation réelle. En outre, les prix moyens et, surtout, les prix relatifs de nombreux produits et services, en particulier des biens essentiels, sont faibles. À mesure que la réforme des prix s'étend, et que les prix sont de moins en moins fixés, le degré de distorsion devrait diminuer.

⁴⁸ Voir K.C. Yeh, «Macroeconomic Issues in China in the 1990s», dans The China Quarterly, n° 131, Royaume-Uni, septembre 1992, pages 501 à 544.

Tableau 5 : Taille de l'économie chinoise

| 1992 | Aux taux de change du marché | Estimation de la PPA FMI ¹ | Estimation de la PPA Banque mondiale ² | Estimation de la PPA ONU. ³ |
|---------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Taux de change : | 5,51 | 1,46 | 1,07 | 0,60 |
| Revenu par habitant : | | | | |
| Renminbi ⁴ | 2 036 | 2 036 | 2 036 | 2 036 |
| Dollars (US) | 369 | 1 396 | 1 907 | 3 396 |
| Taille de l'économie : | | | | |
| Renminbi (en milliards) | 2 392 | 2 392 | 2 392 | 2 392 |
| Dollars US (en milliards) | 434 | 1 637 | 2 240 | 3 990 |

Note :

1. D'après IMF Staff Studies, 1993.
2. World Bank Research Paper, 1993.
3. UN International Comparison's Project Studies.
4. Les chiffres en renminbi sont les estimations officielles du gouvernement chinois.

S'il est vrai que la Chine est encore un pays relativement pauvre, le niveau de vie type est très supérieur à ce que laisse supposer un revenu par habitant de 369 \$ US. L'application des taux de change en fonction de la parité du pouvoir d'achat pour faire des conversions aux fins de comparaisons entre les pays constitue un moyen de tenir compte des écarts entre les prix relatifs.⁴⁹ En se fondant sur les chiffres de la Banque mondiale (l'un des trois organismes multilatéraux qui ont effectué ce genre d'analyse), la Chine est la troisième économie au monde. Compte tenu des écarts entre la plupart des prévisions de croissance de la Chine et des économies industrialisées, il semble que cette dernière pourrait dépasser le Japon pour devenir la deuxième économie mondiale en importance au début du siècle prochain, si elle réussit à gérer les cinq éléments d'incertitude décrits à la section 5.2.

⁴⁹ Les taux de change en fonction de la parité du pouvoir d'achat (PPA) sont simplement le rapport entre le prix d'un produit ou d'un groupe de produits en Chine et celui du même ou des mêmes produits dans un autre pays. Cependant, le calcul des taux de change en fonction de la parité du pouvoir d'achat pour des groupes de produits est compliqué. Il faut concevoir des méthodes de pondération de chaque produit du groupe et s'assurer que le prix moyen de chaque produit tient compte des variations entre les régions, ce qui est un facteur important dans un pays comme la Chine. Il faut également tenir compte des écarts de qualité.

6.2 L'économie de la Chine en l'an 2000

Dans un avenir prévisible, le problème qui se posera aux dirigeants chinois ne consistera pas à savoir comment favoriser la croissance, mais comment maintenir des taux de croissance réelle sans laisser l'économie «surchauffer.» Les dirigeants continueront d'être aux prises avec le problème du maintien de la stabilité politique dans les meilleures conditions possibles. Comprenant que la stabilité dépend de l'amélioration du niveau de vie, ils poursuivront le débat (une discussion qui va s'animer pendant l'après-Deng) quant à savoir s'il faut maintenir les taux de croissance au niveau le plus élevé possible, au risque de devoir les freiner brutalement, ou plutôt essayer de les ramener à un niveau plus réaliste. Le gouvernement central ne faisant aucun effort concerté pour ralentir l'économie, les investissements intérieurs et étrangers et les dépenses à la consommation devraient rester élevés à moyen terme. Les entreprises privées et celles qui bénéficient d'investissements étrangers continueront d'enregistrer les plus fortes augmentations de la production:

On a fait grand cas des pénuries de main-d'oeuvre qualifiée, d'infrastructure, d'énergie et de logements en Chine, et de l'effet de freinage que celles-ci auront sur la croissance du pays. En recourant à la réforme des prix pour réduire les coefficients d'énergie et de transport, en utilisant pleinement la capacité créée au cours de la période antérieure aux réformes et en réussissant à accroître l'investissement dans ces facteurs conformément aux objectifs du Septième Plan, la Chine a été en mesure de maintenir un taux de croissance bien supérieur à celui qui avait été prévu pour la majeure partie des années 1980 et 1990. Même si la croissance globale réalisée en Chine à ce jour a démenti les préoccupations liées à la durabilité, ces pénuries auront des conséquences graves pour la croissance et le développement à moyen terme. Dans un avenir proche, les réseaux chinois de transport et de distribution d'énergie se révéleront des goulets d'étranglement qui freineront la croissance.

La Chine est plus susceptible d'éprouver des difficultés pour maintenir des taux de croissance exceptionnels lorsque les provinces côtières s'approcheront du niveau actuel de développement des ENI de l'Asie. Le manque d'infrastructure dans les provinces de l'intérieur risque d'empêcher cette région de soutenir une croissance rapide. Les entreprises cherchant à approvisionner le marché intérieur chinois seront davantage tentées de transférer leurs unités de production à l'intérieur des terres afin d'y trouver une main-d'oeuvre bon marché, ce qui exercera des pressions considérables sur l'infrastructure en place. Les entreprises désireuses de produire aux fins d'exportation seront peut-être tentées de chercher d'autres tremplins d'exportation, comme le Viet Nam.

D'ici à la fin des années 90, la Chine continuera d'enregistrer des déficits de la balance commerciale et du compte courant, mais cela n'est pas inhabituel pour un pays se trouvant à la phase de développement économique qui est celle de la Chine. Même si les exportations continueront de croître, de même que la part des exportations mondiales détenue par la Chine, les importations augmenteront probablement à un rythme un peu plus soutenu, à mesure que le pays importera de plus en plus de biens d'équipement. En l'absence de perturbations politiques majeures, les entrées dans le compte de capital de la Chine devraient largement compenser, sinon dépasser, le déficit du compte courant.

Tableau 6 : Statistiques sur l'économie chinoise -- Prévisions¹

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1995-2000 | 2001-10 |
|-------------------------------------------------------------|-------|-------|------|-----------|---------|
| Croiss. du PIB réel, % | 10,5 | 9,0 | 8,5 | 8,0 | 7,0 |
| PIB nom., mil ^{ds} . \$ US | 424 | 494 | | 700 | 1 750 |
| PIB (par hab.), \$ US | 350 | 400 | | 550 | 1 250 |
| Population en millions | 1 209 | 1 224 | | 1 232 | 1 327 |
| Croiss. de la pop. en % | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 0,9 |
| Évolution des prix à la consommation en % | 15 | 10 | 10 | 9,0 | 7,5 |
| Compte courant, fondé sur la BDP, mil ^{ds} . \$ US | -5,8 | -4,6 | | -4,0 | -2,8 |
| Commerce de march. en milliards \$ US | -10 | -9 | -11 | -6,5 | -5,0 |
| Export., mil ^{ds} . \$ US ² | 90 | 102 | 115 | 156 | 365 |
| Import., mil ^{ds} . \$ US ² | 100 | 114 | 126 | 161 | 370 |
| Croiss. des export., % ³ | 13 | 12,5 | 11 | 9,3 | 7,5 |
| Croiss. des import., % ³ | 14 | 11 | 11,5 | 9,5 | 7,5 |
| Part des exportations mond. de march., % | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,7 | 3,3 |

Notes :

1. Les chiffres figurant dans ce tableau représentent le point de vue de l'auteur fondé sur une étude des prévisions (p.ex., DRI, FMI, Banque mondiale, EIU).

2. Exportations et importations de biens et de services.

3. Exportations et importations de biens.

La Chine réintégrera le GATT/OMC avant la fin de la décennie, ce qui obligera les décideurs chinois à éclaircir davantage les règles économiques et à réduire les barrières à l'investissement étranger et aux importations de biens et services. La Chine pourrait être l'un des grands gagnants de l'accord de 1994 découlant de l'Uruguay Round, car ses exportations se composent en majeure partie de biens manufacturés, plutôt que de matières premières. Selon une estimation de la Banque mondiale⁵⁰, en supposant que la Chine réintègre le GATT, l'accord de l'Uruguay Round fera augmenter les exportations chinoises de 38 p. 100 au cours des dix années à venir, soit plus du double de l'augmentation moyenne des pays en développement. Une étude de l'OCDE prévoit que l'accord fera progresser le PIB de la Chine d'environ 2 p. 100 en l'an 2002, soit une croissance supérieure à celle de tout autre pays de la région. La levée progressive des restrictions imposées par l'Arrangement multifibres (AMF) réduira les barrières visant les exportations chinoises de produits textiles et de vêtements.

- **Les secteurs possibles de croissance : Secteurs de l'industrie chinoise ayant un avantage comparatif**

La Chine est devenue rapidement un grand pays en développement exportateur de biens manufacturés et, avec des exportations de produits fabriqués d'environ 75 milliards \$ US en 1993, elle se situe au troisième rang derrière Taïwan et la Corée du Sud; la valeur des exportations de denrées alimentaires n'est dépassée que par celle du Brésil. Depuis 1979, les exportations chinoises croissent de 15 p. 100 par an en chiffres réels, tandis que la part des exportations dans le PIB est passée de 6 à 23 p. 100. Aujourd'hui, environ 70 p. 100 des exportations chinoises sont destinées à des pays industrialisés, la part des États-Unis augmentant régulièrement. Les produits manufacturés représentent un peu plus de la moitié des exportations chinoises, dont 50 p. 100 de textiles et de vêtements. Les exportations de textiles et de vêtements ont enregistré la plus forte croissance. En volume, la Chine est maintenant le plus gros fournisseur de textiles et de vêtements des États-Unis. Pour ce qui est des importations, la Chine représente un marché d'importance croissante pour les biens intermédiaires, les machines et l'équipement, les services et l'investissement.

⁵⁰ Les deux études ont été citées dans Business China, The Economist Intelligence Unit, Hong Kong, du 7 mars 1994, pages 4 et 5.

L'importance de la Chine, du point de vue de sa population et des ressources naturelles qu'elle possède⁵¹, donne à penser que son poids sur les marchés mondiaux est appelé à croître. Si la Chine réussit à utiliser efficacement ses ressources humaines et naturelles pour accroître ses exportations, les conséquences pour les marchés asiatiques et mondiaux seront de taille. Il reste à savoir si l'évolution de la structure des échanges commerciaux de la Chine aura pour effet de mettre le pays en concurrence directe avec les autres pays de la région, ou si elle offrira des possibilités de coopération et d'intégration régionales accrues.

Une analyse des statistiques sur l'avantage comparatif révélé (ACR)⁵² au niveau de l'industrie indique que la Chine a acquis, dans un grand nombre de secteurs manufacturiers à fort coefficient de main-d'oeuvre, un ACR⁵³ qui équivaut à celui de la plupart des ENI de l'Asie. Cependant, la Chine n'a pas encore acquis d'ACR dans des produits spécialisés à fort coefficient de main-d'oeuvre, mais elle devrait être en mesure d'en acquérir dans certains de ces produits à mesure que la structure de ses exportations évolue favorablement. Le profil d'ACR de la Chine est également différent de celui de la plupart des ENI, car il inclut un certain nombre de produits primaires. Néanmoins, le profil est fortement fonction du degré de coefficient de main-d'oeuvre que nécessite la production. Le profil de la Chine ressemble de très près à celui de la Thaïlande et de l'Indonésie et est très différent de celui de Singapour, de la Malaisie et du Japon. La Chine n'a pratiquement pas d'ACR dans les machines et le transport, ce qui traduit probablement le faible niveau technologique utilisé dans l'industrie chinoise.

Au cours des années 1970 et 1980, la part du commerce mondial de sept des dix secteurs de l'industrie dans lesquels la Chine a enregistré les ACR les plus élevés

⁵¹ La Chine est le plus gros producteur mondial de tungstène et d'antimoine, et un important producteur de mercure, d'étain, de graphite, de magnésite, d'antracite, de charbon bitumineux, de minerai de fer et de pétrole.

⁵² Pour un examen plus détaillé des avantages comparatifs révélés de la Chine, voir Alexander J. Yeats, World Bank Discussion Paper n° 141, «China's Foreign Trade and Comparative Advantage», Banque mondiale, Washington, 1992

⁵³ L'avantage comparatif révélé d'un pays «j» dans le commerce du produit «i» est mesuré par la part de ce produit dans les exportations du pays par rapport à sa part dans le commerce mondial. Si x_{ij} est la valeur des exportations du produit «i» par le pays «j», et x_{ij} ses exportations totales, l'indice de l'avantage comparatif révélé de ce pays est égal à $ACR_{ij} = (x_{ij}/x_{ij}) / (x_{iw}/x_{tw})$, dans lequel w se reporte aux totaux mondiaux. Si $ACR_{ij} > 1$, cela signifie que le pays a un avantage comparatif révélé dans le produit (c.-à-d., cela indique que la part du produit «i» dans les exportations du pays «j» est supérieure à la part mondiale correspondante). Si $ACR_{ij} < 1$, cela veut dire que le pays a un désavantage comparatif révélé dans le produit.

a diminué, tandis que deux autres ont connu des augmentations marginales.⁵⁴ Quant à savoir si cet état de choses va limiter la capacité de la Chine d'accroître ses exportations, tout dépendra de la mesure dans laquelle elle réussira à remplacer d'autres fournisseurs et de la rapidité avec laquelle ces produits disparaîtront de la structure de ses exportations. En outre, de nombreux produits pour lesquels la Chine a un ACR se heurtent à d'importantes barrières non tarifaires dans les pays industrialisés⁵⁵. De ce fait, les mesures protectionnistes prises par ces pays risqueront de freiner le développement soutenu de certaines lignes de produits.

Même s'il semble que le profil d'ACR de la Chine évolue favorablement depuis une vingtaine d'années -- autrement dit, sa base industrielle s'est étendue, ses exportations de produits manufacturés ont augmenté et la gamme des produits exportés s'est élargie -- elle est encore à la phase initiale de son évolution. Il semble également que le profil d'ACR de la Chine soit susceptible de changer énormément, bien qu'il soit impossible de déterminer dans combien de temps. Aucune indication ne porte à croire que le profil d'ACR de la Chine s'oriente vers des produits à fort coefficient de capital. Les changements qui s'opèrent en ce moment laissent supposer un élargissement de la base de produits manufacturés à fort coefficient de main-d'oeuvre dans laquelle la Chine a un avantage comparatif. Cela dit, des études des plans nationaux de production, ainsi que des décisions en matière d'investissement étranger direct, et le suivi de ses exportations afin d'y déceler des augmentations dynamiques, pourront être utiles pour indiquer dans quels produits et secteurs de l'industrie l'avantage comparatif de la Chine évolue.

● L'investissement étranger

La réussite du développement chinois au cours de cette décennie dépendra énormément de la volonté des étrangers d'investir dans son économie. Toutefois, la Chine devra faire en sorte d'attirer les investisseurs dans un environnement de plus en plus concurrentiel, lequel comprend les pays de l'Europe de l'Est, ainsi que d'autres nations de l'Asie et de l'Amérique latine. Disposant de nombreuses options, les investisseurs cherchant un tremplin pour l'exportation toléreront moins le risque politique, ce qui forcera les dirigeants chinois à faire preuve de pragmatisme dans leur

⁵⁴ Alexander J. Yeats, *op. cit.*, page 21 et Tableau 5, pages 19 et 20. L'étude a porté sur des secteurs de l'industrie décomposés au niveau à trois chiffres de la CTCL. La Chine a enregistré les plus forts avantages comparatifs révélés dans les légumes préparés, le thé et le maté, les huiles végétales, les explosifs et la pyrotechnie, les tissus en coton, les produits textiles, les articles de voyage et les sacs à main, les vêtements, à l'exception de la fourrure, les jouets et les articles de sport et d'«autres» produits manufacturés.

⁵⁵ *Ibid.*, pages 31 à 37.

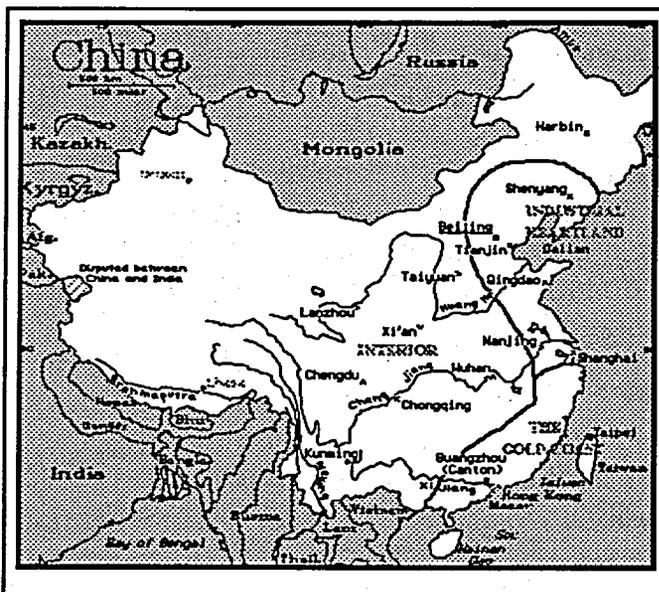
mode de gouvernement. Ces derniers se rendent compte que, pour rester au pouvoir, ils doivent générer une croissance économique et accroître les revenus. Ils semblent comprendre que la stabilité est essentielle à la croissance, et vice-versa.

Il est probable que la Chine poursuivra ses efforts en vue d'attirer de l'IED à l'avenir, en particulier des investissements sous forme de technologie ou susceptibles d'augmenter la compétitivité de ses exportations. Elle continuera d'ouvrir ses portes à la technologie utilisée dans les secteurs à fort coefficient de main-d'oeuvre, mais cherchera de plus en plus à acquérir des technologies de pointe de pays industrialisés afin d'utiliser les intrants avec plus d'efficacité, d'augmenter la valeur ajoutée des produits manufacturés dans le pays et de combler l'écart technologique. À mesure que la Chine s'orientera vers la fabrication de produits à forte valeur ajoutée destinés à l'exportation, elle aura besoin de plus en plus de technologie de pointe, tout au moins pour la fabrication de certaines composantes essentielles. Dans bien des cas, l'importation de technologies même datant de quelques années représenterait un important progrès pour la Chine et conviendrait peut-être à son actuelle phase de développement.

D'ici à l'an 2000, nous nous attendons que la Chine étende la portée de l'investissement étranger direct dans les quatre secteurs suivants. Premièrement, il faudra augmenter le rôle de l'investissement étranger dans le secteur tertiaire, comme les services bancaires, les assurances et le conseil. Un secteur des services efficace est essentiel au développement économique global de la Chine. Deuxièmement, la Chine continuera de permettre aux investisseurs étrangers de mener des activités d'exploration pétrolière et gazière à l'intérieur des terres, afin d'accroître l'ampleur et l'intensité de la production. Troisièmement, le gouvernement chinois autorisera de plus en plus d'IED dans les activités en amont liées aux grands projets industriels, afin de favoriser le développement d'industries d'amont, d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité des produits fabriqués par ces industries et de stimuler leur exportation. Quatrièmement, les dirigeants continueront de faire des efforts pour que l'IED entrant en Chine ne bénéficie pas exclusivement aux zones économiques spéciales (ZES). Tandis que la concentration sur les ZES était justifiée pendant les années qui ont suivi l'ouverture de la Chine sur le monde extérieur, il est temps maintenant d'essayer de répartir les avantages dans tout le pays.

D'ici à l'an 2000, la Chine devrait continuer d'attirer des investissements dans les secteurs de l'industrie où le coefficient de main-d'oeuvre est relativement élevé, surtout des entreprises de Hong Kong, de Taïwan, de la Corée du Sud et du Japon. Malgré le grand nombre d'autres destinations qui s'offrent aux investisseurs étrangers (en Asie et ailleurs), la Chine devrait continuer de les attirer en raison de son marché intérieur énorme, tant que les investisseurs étrangers estiment qu'ils y auront accès.

Pour attirer des investissements apportant davantage de technologie de pointe, les dirigeants chinois devront maintenir un environnement macroéconomique et politique raisonnablement stable, poursuivre leurs efforts en vue d'accélérer la construction d'une infrastructure matérielle, faire plus activement la promotion de la Chine en tant que destination relativement sûre et lucrative pour les investissements et accroître la transparence de la réglementation. Si ces problèmes peuvent être résolus, la Chine sera en mesure d'attirer davantage d'IED, et de plus en plus dans les secteurs à forte valeur ajoutée et de pointe.



● **L'augmentation de la régionalisation**

Même si la situation économique de toutes les provinces de la Chine est meilleure aujourd'hui qu'en 1980, les taux de croissance du PIB réel, supérieurs à 10 p. 100, cachent des écarts énormes entre les taux de croissance régionaux et provinciaux. Les écarts de croissance du PIB, auxquels ont correspondu des taux de croissance différents des exportations et de l'investissement étranger, ont abouti à la création des trois régions suivantes en Chine :⁵⁶

- La Côte d'or, comprenant Guangdong, Fujian, Shandong, Zhejiang et Hainan, qui a profité le plus de la réforme économique sur le plan de la croissance et du développement économiques.
- Le Coeur industriel, comprenant Shanghai, Beijing, Tianjin, Liaoning et Jiangsu, qui, depuis le milieu des années 1980, connaît un rendement économique supérieur à la moyenne nationale, mais pas aussi élevé, relativement parlant, qu'avant cette date.

⁵⁶ Voir Harry Harding, "The Implications of Regional Inequalities in China", Brookings Institute, 1993.

- La Chine intérieure (les autres provinces) qui a enregistré traditionnellement une croissance économique moyenne ou faible, a bénéficié le moins de la réforme économique et perd du terrain en termes relatifs.

Cette augmentation des disparités régionales est cause de ressentiment, ainsi que l'inégalité entre les niveaux de revenu urbain et rural. Ces inégalités entre les régions et entre les zones urbaines et rurales pourraient bien augmenter pendant le reste de la décennie et susciter de plus en plus de mouvements de protestation et de troubles sociaux. Tant que la croissance restera omniprésente, toutefois, les dirigeants voudront peut-être s'attacher à réduire la corruption, à diminuer l'inflation et à stimuler la création d'emplois. La corruption est endémique, dans le secteur public aussi bien que privé, et les autorités communistes sont apparemment incapables d'y mettre un terme. Avec des taux d'inflation supérieurs à 20 p. 100 dans plusieurs grands centres urbains, un nombre croissant de citoyens constatent que leur revenu réel diminue. En outre, avec une population et une main-d'oeuvre qui augmentent d'à peu près 15 millions de membres par an, les dirigeants chinois continueront d'être aux abois pour créer des emplois à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail et des travailleurs déplacés des entreprises d'État en raison de la rationalisation du secteur public. Entre un quart et un tiers des travailleurs actuellement employés dans les entreprises d'État pourraient être considérés excédentaires un jour ou l'autre. En outre, le secteur agricole devra se départir de près de 100 millions de travailleurs d'ici à l'an 2000. Les dirigeants doivent déjà se débattre avec une main-d'oeuvre migrante de 75 à 100 millions de personnes. Bien que les troubles soient susceptibles d'augmenter, tant que les dirigeants pourront assurer la croissance et accroître le niveau de vie dans toutes les provinces (même si la répartition des avantages sociaux est inégale, au détriment de l'intérieur), le risque de troubles généralisés et solidaires dus aux problèmes économiques devrait être limité.

7. Les conséquences pour la politique économique du Canada

Le moment est venu pour le Canada d'affirmer sa politique d'«engagement global et positif» dans ses relations bilatérales avec la Chine. Cette approche témoigne simplement de l'importance stratégique de la Chine dans certains dossiers d'intérêt crucial sur les scènes asiatique et mondiale. En sa qualité de membre permanent du Conseil de Sécurité, la Chine participe à part entière à l'élaboration des politiques de l'ONU et à leur mise en oeuvre (y compris pour le maintien de la paix et les droits de la personne). Il nous faut amener la Chine à jouer un rôle constructif à propos des questions environnementales internationales. La Chine a également un important rôle à jouer dans presque toutes les questions de sécurité régionale et elle

sera la pierre angulaire d'une paix soutenue et durable dans la région. Elle demeurera l'une des économies et l'un des marchés d'exportation dont la croissance sera plus rapide jusqu'à la fin du siècle et au-delà.

Les volets décisifs, sur les plans économique et commercial, d'une politique d'engagement global, sont peut-être la promotion des relations commerciales bilatérales (commerce, investissement et coopération technologique) et les mesures visant à faciliter la participation de la Chine à la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC). La Chine devrait être encore l'un des marchés d'exportation à plus forte croissance au début du XXI^e siècle. Un accès limité ou restreint à ce marché provoquera des pertes d'emplois et, si les entreprises canadiennes investissent de plus en plus à l'étranger, réduira peut-être la compétitivité de ces entreprises tant sur le marché canadien que sur les marchés mondiaux. En outre, même si Beijing est peut-être l'unique pôle d'autorité politique dans la «grande» Chine, la poursuite de la régionalisation de l'économie augmentera le nombre de centres dotés d'importants pouvoirs politiques. Les initiatives en matière d'expansion commerciale devraient viser de plus en plus les régions de la Chine, et celles déjà entreprises dans ce sens devraient être renforcées.

En plus des secteurs cibles d'exportation traditionnels, comme les télécommunications, le transport, la production d'énergie et la protection de l'environnement, les nouveaux marchés financiers de la Chine devraient offrir des débouchés aux entreprises canadiennes. Afin de soutenir la poursuite de sa croissance et de son développement économiques, la Chine doit mettre en place des marchés financiers efficaces, notamment des bourses des valeurs, des marchés des obligations, des systèmes bancaires et des régimes de pensions, ce qui permettra aux entreprises canadiennes d'offrir les compétences nécessaires pour concevoir des systèmes financiers modernes, d'investir dans ces entités et de les utiliser.

Si les Canadiens veulent participer à la croissance continue prévue pour la Chine et le reste de la région Asie-Pacifique, les entreprises canadiennes doivent être présentes et actives dans la région. En outre, l'expansion du commerce avec la Chine et la région dépendra de plus en plus de la capacité des entreprises canadiennes de pénétrer ces marchés à partir de la région. Autrement dit, l'investissement direct dans ces secteurs peut souvent être le moyen d'accroître le commerce bilatéral de marchandises. De plus, à long terme, une présence canadienne peut augmenter les possibilités d'attirer des investissements étrangers au Canada, à mesure que les entreprises chinoises et de la région se familiariseront avec les entreprises canadiennes et leurs capacités.

Cela dit, les programmes du gouvernement ne doivent pas aller trop loin au delà des intérêts du secteur privé. Il faut se demander pourquoi les entreprises canadiennes ne sont pas plus actives en Chine et dans la région Asie-Pacifique. Sont-elles satisfaites du niveau actuel de leurs activités d'exportation, ou y a-t-il des obstacles qui les empêchent de pénétrer les marchés en Chine? Le plus important «échec du marché» est peut-être dû au manque d'information. Les entreprises canadiennes ne connaissent peut-être pas pleinement tous les débouchés commerciaux existant en Chine. En conséquence, c'est le gouvernement qui doit obtenir et diffuser ces renseignements, ainsi que de l'information sur les alliances possibles (techniques et commerciales).

Sur le plan de la politique commerciale, l'adhésion de la Chine à l'OMC l'intégrerait plus fermement dans le système économique et commercial mondial, consoliderait son engagement envers un système commercial fondé sur la réglementation, contribuerait à raffermir la position des membres du noyau dirigeant favorables aux réformes économiques et encouragerait la poursuite de ces réformes. Cet aspect revêtira une importance particulière lorsque la Chine vivra les premières années de l'après-Deng et que les dirigeants se verront dans l'obligation de s'attaquer aux problèmes économiques exposés à la section 4. Le Canada devrait continuer d'oeuvrer en faveur du retour de la Chine dans le giron du GATT/OMC, non seulement parce que cela garantira davantage l'accès des exportations canadiennes au marché chinois, mais aussi parce que cette orientation enverra un message énergique aux pays de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique où les réformes économiques sont hésitantes. Toutefois, ce retour doit être assorti d'engagements clairs en faveur de la libéralisation de la part de la Chine, ce qui comprend notamment l'adoption de règles plus transparentes et l'acceptation des disciplines internationales pour régir les mesures prises par les responsables de la réglementation en Chine. En plus de garantir des marchés aux exportateurs canadiens, ces engagements limiteront la possibilité pour les autorités chinoises de prendre des mesures économiques arbitraires, ce qui soutiendra du même coup l'élargissement du processus de réforme dans ce pays.

Même si l'OMC est la principale tribune qui permette d'intégrer peu à peu la Chine dans le système économique mondial, il est aussi possible de recourir à l'APEC pour apprendre les complexités du système économique chinois, atténuer les sujets éventuels de discordes dans les relations bilatérales entre le Canada et la Chine et favoriser la solution de problèmes liés aux relations bilatérales entre la Chine et d'autres pays, en particulier les États-Unis.

Les systèmes économique, commercial et de sécurité mondiaux doivent poursuivre leur expansion. En outre, les institutions et les structures internationales ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer la transition de deux grands

pays (l'autre étant la Russie) vers l'économie de marché. À l'heure actuelle, un cinquième de la population mondiale participe à la plus grande expérience en matière de changement économique et social jamais entreprise. Le programme de réformes économiques de la Chine donne des résultats relativement bons et le pays est devenu bien plus ouvert, mieux intégré dans les systèmes mondiaux et plus réceptif au changement. Le défi consistera à favoriser l'approfondissement de ce processus tout en apportant une aide pour faciliter l'évolution sociale et politique progressive.

Enfin, le Canada n'a pour l'instant signé avec la Chine ni Accord de protection de l'investissement étranger (APIE) ni entente bilatérale de double imposition (EBDI). Compte tenu des réformes actuelles et futures en Chine dans le domaine des investissements, et de l'intérêt que les entreprises canadiennes porteront vraisemblablement au marché chinois, les décideurs canadiens devraient examiner attentivement les retombées éventuelles de la négociation d'un APIE et d'une EBDI avec la Chine d'ici deux à trois ans.

Dans ce document, l'auteur tente de décrire les réformes économiques qui ont eu lieu en Chine à ce jour, de déterminer l'incidence que le processus de réforme a eue sur la production, la consommation et l'efficacité, de définir les défis restant à relever au cours des années 1990 et de mettre en valeur les perspectives économiques de la Chine à l'aube du XXI^e siècle. Certains problèmes ont été soulevés dans ce document, ou lors de discussions sur cette question, qui ont d'importantes conséquences pour la politique et nécessitent des études supplémentaires. Par exemple, certaines réformes ont rétabli l'usage des incitations qui, à leur tour, ont favorisé une croissance économique rapide et soutenue. Au niveau microéconomique, toutefois, les solutions n'ont pas toujours servi les intérêts du gouvernement central en ce qui concerne le maintien d'un environnement macroéconomique stable et d'une croissance économique équilibrée dans tout le pays. Les conflits entre la politique macroéconomique et microéconomique et entre le centre et les régions, et la façon de les résoudre, constituent des problèmes qui nécessitent d'autres études, tant pour déterminer les conséquences d'ordre politique pour le Canada que pour aider à définir les leviers de politique les plus efficaces pour y trouver une solution. Nous croyons également qu'il faut entreprendre des études afin de déterminer la ou les régions de la Chine qui seront des pôles de croissance rapide au début du siècle prochain. La croissance dans la Côte d'or a-t-elle atteint son maximum? Sera-t-elle dépassée par Shanghai? Ce sont là certaines des grandes questions qui méritent d'être analysées en profondeur.



16. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensatoires : problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (Juin 1994). SP48
17. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (Juin 1994). SP48
18. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (Juillet 1994). SP49

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).* SP24

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).* SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).* SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).* SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994) SP44
5. The Japanese Way: The Relationship Between Financial Institutions and Non-Financial Firms, par James McCormack. Document n° 94/16 (Juillet 1994). SP50

D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :

1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).* SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).* SP42
5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994) SP43
6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (Juin 1994) SP51A

* Disponible en français - available in English