

L'ACCUEIL DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN CHINE

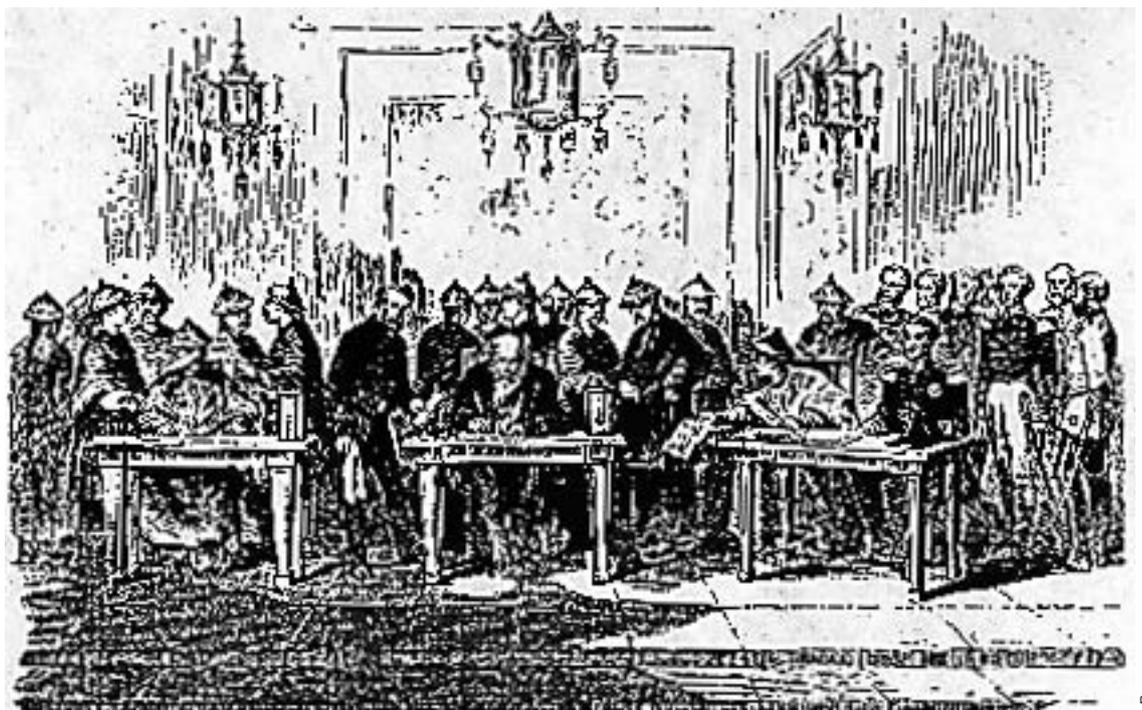
SECRETARIAT D'ÉTAT À L'INDUSTRIE *

Dès l'origine de l'ouverture, en 1979, les responsables chinois en ont défini des priorités, axées sur le développement et assorties d'orientations géographiques et sectorielles spécifiques.

L'apport de capitaux étrangers, pourtant longtemps décrié, est apparu indispensable au vu des bénéfices que pouvait en tirer la Chine qui est désormais une terre d'accueil privilégiée pour l'investissement direct étranger.

Mais comment les Chinois les accueillent-ils ?

() Cet article, reproduit ici en version réduite, est extrait d'une étude du Secrétariat d'État à l'Industrie sur l'investissement direct en Chine. Il a été publié in extenso dans les « Notes bleues de Bercy », revue bimensuelle d'information du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, n° 126 de janvier 1998.*



D.F.



L'ATTITUDE DES AUTORITÉS CHINOISES VIS-À-VIS DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

L'attitude assez réservée des Chinois vis-à-vis de l'investissement direct étranger (IDE) a évolué au cours du temps et, actuellement, les IDE sont très appréciés ; toutefois l'engouement des firmes a permis, face à l'afflux d'IDE, une sélectivité nouvelle de la part des responsables chinois. Conscients des enjeux offerts par leur marché, ces derniers deviennent en effet plus exigeants et plus sélectifs dans leurs critères d'autorisation d'IDE aux niveaux géographique et sectoriel. Cela pourrait accroître l'efficacité de ces investissements d'autant qu'une plus grande expérience du contexte chinois de la part des firmes internationales déjà implantées leur permet des propositions plus pertinentes. Toutefois, il ne faudrait pas que les conditions nouvelles imposées par les autorités chinoises aux investisseurs étrangers les découragent.

Une attente forte à l'encontre de l'investissement étranger

Les IDE sont globalement perçus comme des éléments moteurs de la croissance économique et comme des facteurs favorisant tant l'amélioration de la qualité des produits que l'efficacité des services. Les attentes actuelles des Chinois en matière d'IDE sont relativement conventionnelles et suivent la hiérarchie suivante. C'est d'abord l'apport de capitaux qui est sollicité à travers les autorisations d'IDE. La Chine se développe rapidement, mais elle manque de moyens financiers. Elle a notamment des besoins importants en matière d'infrastructures et d'équipements, besoins auxquels elle ne peut subvenir seule. D'une manière générale, les IDE restent préférés aux emprunts sur le marché international, qui sont difficiles à obtenir, se heurtent à des quotas, mais surtout, qu'il faut rembourser. L'apport des technologies a aussi fait l'objet de priorités dès l'ouverture du pays. Les besoins importants de la Chine dans ce domaine ont induit la création de zones spéciales. En fait, les Chinois manquent à la fois de références et de moyens pour choisir et acquérir eux-mêmes, à l'extérieur, les technologies les plus appropriées. L'investissement étranger se présente comme un moyen d'avoir un accès direct et à moindre coût à des technologies étrangères, avec d'innombrables potentialités de diffusion et d'entraînement sur le tissu industriel local. En outre, cela favorise l'accès du pays au système de l'économie mondiale.

Par ailleurs, la Chine est encore, à bien des égards, un pays sous-développé où l'expérience industrielle demeure limitée. L'existence d'un certain esprit d'entreprise n'y empêche pas la présence de réelles lacunes en matière de connaissances managériales. Ceci tient à diverses raisons qui sont à la fois politiques (la pérennité du régime communiste) et institutionnelles (les formations universitaires dans le domaine du management sont récentes et encore peu nombreuses). Dès lors, les IDE, notamment lorsqu'ils s'opèrent sous la forme de coentreprise, sont censés pouvoir combler une partie du retard.

En outre, il y a un souhait plus général de voir se mettre en place une société ouverte sur l'extérieur grâce aux IDE et aux exportations des firmes étrangères.

Les entreprises étrangères sont sollicitées notamment pour les recettes fiscales qu'elles sont susceptibles d'apporter. En 1995, les impôts relatifs aux coentreprises ont représenté 10 % des recettes fiscales chinoises totales, traduisant une hausse de 60 % par rapport à l'année précédente.

Les responsables chinois sont également sensibles à la création d'emplois permise par les IDE. Officiellement, en Chine, le taux de chômage est faible, de l'ordre de 3 %, mais les sureffectifs des entreprises d'État sont patents, tout comme est importante l'émigration rurale vers les villes côtières du pays.

Enfin, la création et l'amélioration d'infrastructures par les investissements étrangers constituent un autre facteur en faveur de ces derniers. Les besoins chinois dans ce domaine sont gigantesques et sans proportion avec les moyens financiers autochtones. Ainsi, à Canton, où l'expérience de Peugeot n'a pourtant pas été des plus heureuses, le responsable de la commission des investissements étrangers a souligné que, depuis l'implantation de la firme française, il n'y avait plus de coupures d'électricité, alors que celles-ci étaient encore très fréquentes au début des années 80.

Des étapes marquées dans les opérations d'investissement

Depuis la fin des années 70, trois grandes périodes ont marqué les IDE reçus par la Chine et leur perception. Il y a d'abord eu la période de l'ouverture, correspondant approximativement à la décennie 80, au cours de laquelle les investisseurs ont, pour la plupart, fait leurs premières expériences en territoire chinois. Ils se sont implantés, en priorité, dans les espaces qui leur étaient proposés à des conditions avantageuses. Les IDE se sont alors le plus souvent manifestés de manière timide et irrégulière, les montants investis étaient généralement faibles, les secteurs concer-

nés souvent intensifs en main-d'œuvre, les principaux investisseurs relevaient principalement de la diaspora chinoise. L'impact des IDE sur l'économie chinoise à cette époque est resté réduit. C'était une période de test, tant du côté chinois que du côté des entreprises étrangères.

Le début des années 90 a vu l'avènement d'une seconde phase d'IDE, avec des niveaux d'investissement records et inédits, faisant désormais de la Chine l'un des principaux pays d'accueil d'IDE au niveau mondial. L'éventail des secteurs concernés par l'IDE s'est élargi, les origines des investisseurs se sont diversifiées, les investisseurs hors diaspora devenant en proportion plus nombreux. Américains, Japonais et, à un moindre niveau, Européens ont commencé à se positionner sur le sol chinois. La part des IDE a augmenté substantiellement dans le PNB, tout comme dans l'ensemble des investissements réalisés dans le pays. Durant cette période, la plupart des avantages consentis antérieurement aux investisseurs étrangers ont été maintenus. (Voir tableau 1).

Depuis 1996, il semble qu'un nouveau paysage se profile en matière d'IDE, tant au niveau de leur perception par les responsables chinois que de leur approche par les investisseurs.

Il semble que les IDE en Chine soient arrivés à une phase de maturité, avec des flux d'un montant élevé et des protagonistes ayant plus de recul sur les objectifs à atteindre et sur les moyens d'y parvenir. Les responsables chinois, notamment ceux de Pékin, sont désormais plus exigeants ; leurs critères d'approche tendent à inclure toujours plus de sélectivité, tant sectorielle que géographique.

Parallèlement, ils sont conduits à réduire, voire à supprimer, progressivement, certains avantages antérieurement accordés aux étrangers. Quant aux investisseurs potentiels, leur regard sur la Chine devient également plus averti, ils sont de

plus en plus à-même de tirer les leçons de leurs expériences passées ou de celles de leurs compatriotes ou concurrents. Leur désir de s'implanter en Chine accompagne la croissance sans précédent de l'économie chinoise et des besoins dans tous les secteurs liés à cet essor.

Dans un tel contexte, la taille des projets augmente, avec un écart de moins en moins prononcé entre les engagements contractuels et les investissements effectivement réalisés.

Un traitement moins inégal entre investisseurs locaux et étrangers

Si les IDE restent toujours sollicités, ce n'est plus le temps de l'IDE « à tout prix ». En effet, les prérogatives officielles de Pékin vont dans le sens, plus « nationaliste », d'une réduction inéluctable des avantages octroyés aux investisseurs étrangers. Il existe ainsi un courant qui va dans le sens d'une plus grande égalité de régimes entre les investisseurs étrangers et les investisseurs locaux. Les responsables politiques chinois le dénomment « traitement national » des IDE.

Le premier volet de ce « traitement national » est la suppression progressive d'avantages anciennement accordés aux IDE. D'ici cinq ans, il ne devrait plus y avoir beaucoup d'avantages fiscaux pour les étrangers dans les zones économiques spéciales (ZES). En guise de compensation de ces pertes d'avantages, les Chinois ont baissé le niveau général de leurs droits de douane, qui sont passés de 36 % en moyenne à 23 %. Ceci devrait par ailleurs favoriser leurs perspectives d'entrée dans l'Organisation Mondiale du Commerce, même si les tarifs demeurent encore très élevés par rapport à

Tableau 1 :

Évolution de l'IDE des principaux investisseurs en Chine, 1988-1995 (M\$)

(Sources : Jetro, Financial Times, 27/06/1996)

Pays d'origine	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Hong-Kong	2 067,60	2 036,90	1 880,00	2 405,25	7 507,07	17 274,75	19 665,44	20 600,00
Taiwan	22,44	154,79	222,40	466,41	1 050,50	3 138,59	3 391,04	3 004,00
Etats-Unis	235,96	284,27	455,99	323,20	511,05	2 063,12	2 490,80	3 083,00
Japon	514,53	356,34	503,38	532,50	709,83	1 324,10	2 075,29	3 108,00
Singapour	27,82	84,14	50,43	58,21	122,31	490,04	1 179,61	1 851,00
Corée du Sud	...	4,02	12,67	39,60	119,48	373,81	722,83	1 043,00
Royaume-Uni	34,16	28,48	13,33	35,39	38,33	220,51	688,84	914,00
France	22,67	4,60	21,06	9,88	44,93	141,41	192,04	287,00
Total IDE	3 194	3 392	3 487	4 366	11 007	27 515	33 766	37 736



ceux qui prévalent dans la plupart des pays industriels. Un autre volet du traitement national consiste à ouvrir de plus en plus les marchés chinois aux investisseurs étrangers. Ils ont désormais la possibilité d'exercer dans des secteurs qui leur étaient autrefois fermés. D'autre part, les contraintes de taux d'exportation des produits fabriqués par les firmes étrangères se trouvent assouplies. Dans le même contexte, les Chinois envisagent de supprimer progressivement les doubles tarifications pénalisant les étrangers (par exemple, les vols intérieurs restent environ deux fois plus chers pour les étrangers que pour les Chinois) (1).

La suppression progressive des anciens avantages devrait « pénaliser » les investisseurs spéculateurs, mais avoir moins d'effet sur les grandes sociétés qui se sont implantées et s'implanteront en Chine dans le but de conquérir son vaste marché.

Ces affirmations officielles méritent toutefois d'être nuancées selon les types d'investisseurs étrangers : il y a ceux qui donnent la priorité à de faibles coûts de facteurs de production et ceux qui souhaitent principalement accéder à des marchés de produits finis. Les premiers recherchent une main-d'œuvre bon marché ; ce sont souvent des PME à forte intensité de main-d'œuvre, qui visent le plus souvent les avantages à court terme. En revanche, les seconds sont plus attirés par le potentiel du marché chinois et ils ont des stratégies se situant généralement à plus long terme. La politique de traitement national définie récemment devrait avoir des effets différents sur ces deux types d'investisseurs.

La suppression des avantages va logiquement avoir plus d'effets négatifs sur les investisseurs du premier type, qui exercent souvent des activités de transformation, importent généralement leurs équipements et la plupart de leurs matières premières et exportent la quasi-totalité de leurs produits. À l'opposé, les mesures en faveur de l'ouverture du marché intérieur apparaissent nettement plus favorables aux multinationales qui, dès le départ, visent le marché chinois.

Finalement, les diverses conséquences que pourrait avoir le traitement national des IDE sur les investisseurs, selon les caractéristiques de ces derniers, peuvent être présentées de manière synthétique :

- les investisseurs-exportateurs étant pénalisés, leur part dans les IDE va avoir tendance à diminuer, ce qui découragera les activités d'exportation et aggravera le problème de l'équilibre des devises ;
- dans la mesure où de plus en plus d'investisseurs

souhaitent pénétrer le marché intérieur, les industries nationales, déjà peu compétitives, risquent de se trouver encore plus fortement concurrencées par les entreprises étrangères ;

- les petits investisseurs, notamment ceux de Hong-Kong et de Taïwan, se dirigeront vraisemblablement plus vers les pays voisins où ont été élaborées et maintenues une série de mesures avantageuses pour attirer les investissements étrangers ;
- enfin, dans les régions de l'intérieur de la Chine, lourdement handicapées à l'heure actuelle par la grande faiblesse de leurs infrastructures (transports, télécommunications...), il n'est pas certain que l'avantage relatif actuel reposant sur une main-d'œuvre meilleur marché que dans les régions côtières puisse y générer le transfert d'entreprises à forte intensité de main-d'œuvre.

En outre, il est fort probable que les entreprises multinationales, axées sur la desserte du marché local, s'implanteront naturellement en priorité dans les régions les plus développées, là où les infrastructures sont les plus étoffées et où le niveau de vie est le plus élevé. Ceci pourrait se traduire par une augmentation de l'écart entre les régions côtières et celles de l'intérieur, ce qui est contraire aux souhaits des responsables politiques chinois.

L'ÉVOLUTION DES CHOIX GÉOGRAPHIQUES

Les disparités économiques suivant les régions ont toujours été importantes en Chine, faisant peser un lourd handicap sur un développement harmonieux et durable du pays. Après s'être quelque peu atténuées, ponctuellement, au début des années 80, avec l'ouverture des provinces côtières du sud, elles semblent toutefois devoir à nouveau se renforcer à l'heure actuelle, sous l'impulsion du développement exceptionnel – et, parfois même, incontrôlé – de certaines zones urbaines et côtières. Ceci ne manque pas d'interpeller les responsables chinois qui cherchent désormais à mettre en avant des mesures d'aménagement du territoire plus rigoureuses.

Dès 1979, les régions côtières se sont vu attribuer la mission de « foyer » de la politique géographique du gouvernement chinois. Le premier pas en ce sens a été la création des zones économiques spéciales (ZES) qui ont reçu de plus en plus de pouvoirs financiers et administratifs. La réussite de cet essai a incité le gouvernement à étendre certaines mesures prises alors à toutes les régions côtières. Les écarts croissants de développement générés par une telle politique font aujourd'hui l'objet de nouvelles dispositions visant à un meilleur aménagement du territoire chinois.

(1) Ceci n'est plus totalement vrai depuis quelques mois, les prix pour les étrangers ayant baissé et ceux pour les Chinois ayant augmenté, ils s'alignent ainsi les uns sur les autres (ndlr).

Un pays historiquement fermé

La Chine est un pays qui a toujours mis en avant des principes d'autosuffisance et de repli sur lui-même (préceptes confucéens aidant, peut-être) et dont l'histoire s'est, par ailleurs, accompagnée d'ouvertures souvent effectuées de manière « forcée », quitte à occasionner un certain traumatisme de la population chinoise face aux des étrangers (traité de Nankin, traité de Shimonoseki). Le régime communiste, qui est venu se greffer sur de telles traditions, n'a fait que proroger une tendance déjà bien ancrée dans les mœurs, en limitant les contacts avec l'étranger et en encourageant les provinces, et même les villes, à vivre en autarcie, avec des livrets de résidence limitant les migrations de population. Un tel souci de s'assumer coûte que coûte n'a pas été, du reste, sans poser parfois quelques problèmes de rentabilité, chaque localité tenant par exemple à avoir « ses » usines de sidérurgie ou « ses » fabrications de téléviseurs, empêchant la réalisation de toute économie d'échelle.

Une ouverture progressive qui s'est confirmée au fil des années

Rompant avec trente ans d'isolement, les premières réformes économiques de 1979 ont révélé une volonté d'ouverture de la Chine communiste sur l'extérieur. Elles ont été menées à l'initiative de Deng Xiaoping et ont été précédées par le lancement du programme des « quatre modernisations » de 1978, consacrant l'avènement d'une nouvelle ère chinoise, plus libérale. En 1979, la promulgation d'une loi sur les coentreprises et la création de quatre ZES ont donné une première impulsion à l'investissement étranger. Il s'agissait de permettre à l'économie chinoise de se familiariser avec les forces du marché. Ciblées géographiquement sur quelques sites (Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen), concentrées dans deux provinces du sud (le Guangdong, proche de Hong-Kong et de Macao pour les trois premières et le Fujian, face à Taïwan, pour la dernière), ces ZES ont joué, dès le départ, le rôle de laboratoires d'expérimentation des réformes chinoises et de vitrine pour le pays. Ces ZES – seules zones ouvertes jusqu'en 1984 – ont été dotées de privilèges spéciaux et, en premier lieu, d'une autonomie économique et administrative, indépendamment de la planification étatique. Leurs responsables ont été habilités à appliquer des mesures avantageuses pour attirer les investissements étrangers et les entreprises concernées disposaient d'une relative liberté de

décision en matière d'investissement, de production et de vente.

L'ouverture des régions côtières chinoises

Cette autonomie relative a constitué le premier facteur explicatif de l'arrivée des entreprises chinoises et des investisseurs étrangers dans ces zones. Celles-ci ont également bénéficié d'une simplification substantielle des procédures administratives et de la concession d'avantages fiscaux aux firmes et aux hommes d'affaires. En outre, les entreprises établies dans les ZES se sont vu offrir la possibilité d'importer des équipements et des matières premières et d'exporter leurs produits sans payer de taxes douanières. Ces zones spéciales, en fait, étaient principalement conçues pour promouvoir les exportations. En effet, si les fabrications des ZES n'étaient pas exportées mais vendues localement, elles étaient exonérées d'impôts indirects ; en revanche, si elles étaient vendues dans d'autres régions chinoises, non seulement elles étaient assujetties à l'impôt indirect mais elles ne bénéficiaient plus de l'exonération des taxes d'importation.

Les résultats qui ont accompagné la mise en place de ces zones se sont avérés remarquables. En 1984-1985, à la suite des succès rencontrés par les ZES, l'ouverture aux produits et capitaux étrangers a été élargie à 14 villes côtières. Il s'agissait de villes qui, à l'époque, avaient déjà construit des bases industrielles importantes et qui disposaient d'infrastructures relativement développées. Une fois déclarées villes ouvertes, leurs autorités avaient le pouvoir d'autoriser les investissements étrangers dans les projets industriels d'un montant inférieur à 5 M\$ (mais 10 M\$ pour Dalian et 30 M\$ pour Tianjin et Shanghai). Dans le secteur tertiaire, il n'y avait pas de limite supérieure aux projets mais une seule condition : que la majorité de l'investissement provienne de l'étranger.

Les besoins de la Chine en technologie ont également incité le gouvernement chinois à créer, en 1984, des zones de développement économique et technique (ZDET), plus orientées vers le transfert de technologie. Il s'agissait, grâce à l'importation de techniques de pointe, de combler les déficiences importantes du pays dans ce domaine, de stimuler le développement local et la restructuration industrielle du pays et de fournir un « modèle » aux diverses provinces. Ces ZDET ont concerné la quasi-totalité des villes ouvertes, avec un champ d'action bien précis. Chaque ville ouverte était divisée en deux parties : la ZDET et le reste. En général proches des ports, les ZDET fournissaient ainsi aux nouvelles entreprises toutes



les infrastructures nécessaires, ainsi que des avantages fiscaux identiques à ceux appliqués dans les ZES. Par contre, hors ZDET, seuls les investissements dans les projets de haute technologie dépassant les 30 M\$ et dans les infrastructures (énergie, transports, construction et rénovation de ports...) pouvaient bénéficier du faible taux d'imposition sur les bénéfices (15 %), les autres se trouvant imposés à un taux moyen de 24 %.

Par la suite, en 1990, la Nouvelle Zone de Pudong (à Shanghai) a été créée, avec pour objectif la construction de tout un ensemble composé de zones de finance et de commerce, de transformation et d'exportation, de libre-échange et de haute technologie. Le but était de « donner des ailes » à Shanghai pour en faire le centre économique, commercial et financier de l'Asie. En tant que zone ouverte, Pudong a bénéficié, dès le départ, d'avantages encore plus intéressants que les ZES. Les étrangers pouvaient y exercer des activités de vente de détail : les entreprises à 100 % étrangères pouvaient y échanger librement leurs devises ; les compagnies d'assurance et les banques étrangères étaient autorisées à s'y établir. Quant aux entreprises installées dans la zone franche, elles avaient, en plus, la possibilité d'exercer sans aucune restriction toute activité commerciale. Par ailleurs, la bourse de Shanghai, d'existence récente, qui se situe actuellement dans le vieux Shanghai, doit être transférée prochainement à Pudong dès que la construction du bâtiment sera achevée (*opération maintenant réalisée, ndlr*).

Depuis 1990, le gouvernement chinois a autorisé la création de 13 zones franches bénéficiant de multiples avantages fiscaux, dans le sillage de la première zone de Pudong. Les zones franches sont établies près des ports et remplissent trois types de fonctions : service commercial (entrepôt et vitrine d'exposition de marchandises), transit international, traitement et exportation. Ainsi, elles combinent les fonctions d'une zone de libre-échange et celles d'une zone franche industrielle d'exportation. Dans un contexte favorable à leur mise en place, les zones à statut spécial ont réellement proliféré en Chine entre la fin des années 80 et le début des années 90, à telle enseigne qu'il en existait plus de 2 000 en 1993-1994, la plupart

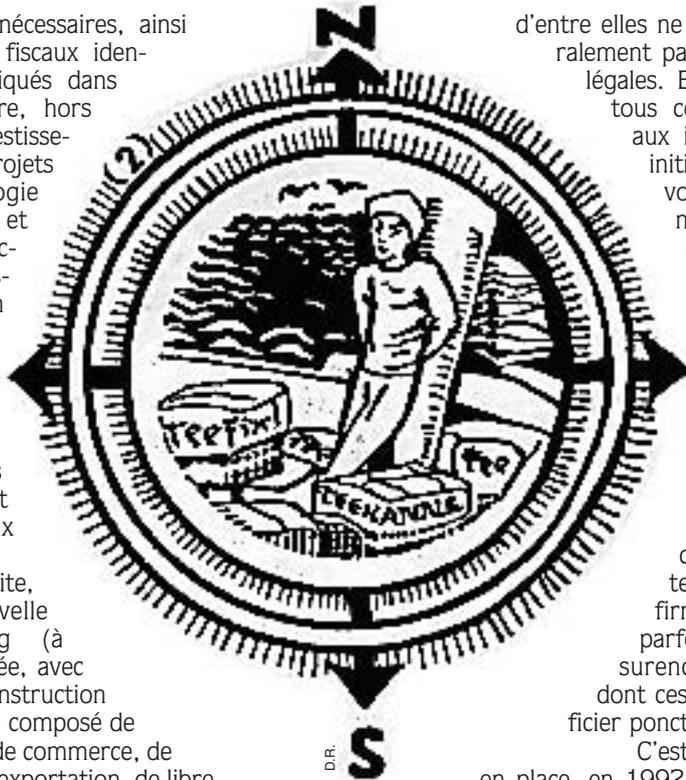
d'entre elles ne correspondant généralement pas à des autorisations légales. En réalité, l'octroi de tous ces avantages fiscaux aux investisseurs, arrêtés initialement par le pouvoir central, est finalement souvent devenu du seul ressort des collectivités locales parties prenantes à l'IDE (provinces, districts, municipalités) tandis qu'elles disposaient par ailleurs de prérogatives et d'une autonomie de plus en plus affirmée. Leur concurrence croissante pour attirer les firmes étrangères s'est parfois traduite par des surenchères d'avantages, dont ces firmes ont pu bénéficier ponctuellement.

C'est néanmoins la mise en place, en 1992, par Deng Xiaoping, d'une « économie socialiste de marché », accompagnée de tout un train de réformes législatives, financières, sociales, de l'instauration de nouveaux statuts pour les entreprises et de l'assouplissement des régimes d'IDE, qui a donné une nouvelle dimension à l'ouverture du pays par cette forme originale de libéralisme officiel. Ceci n'a pas manqué de donner une impulsion définitive aux investissements étrangers qui, rassurés par une ouverture chinoise devenue plus crédible et stimulés par la croissance sans précédent du PIB, ont amorcé alors une progression spectaculaire. Cette tendance est intervenue à une époque où les investisseurs commençaient à pouvoir bénéficier d'une certaine expérience industrielle pour pénétrer le marché chinois.

Ces mesures se sont trouvées, par la suite, confortées par la suppression, en 1994, du double système de change (FEC et *renminbi*) et la possibilité de réaliser de nouvelles formes d'investissements pour les étrangers, par exemple du type BOT (*Build, Operate, Transfer*).

Des choix judicieux de sites d'ouverture

Plus de quinze ans après l'ouverture de la Chine, les objectifs expérimentaux initiaux des dirigeants du pays ont été atteints. Plus précisément, les choix géographiques des zones-tests de l'ouver-



ture se sont montrés particulièrement judicieux dans la mesure où les incitations administratives sont venues se coupler aux différents avantages naturels détenus par ces mêmes zones.

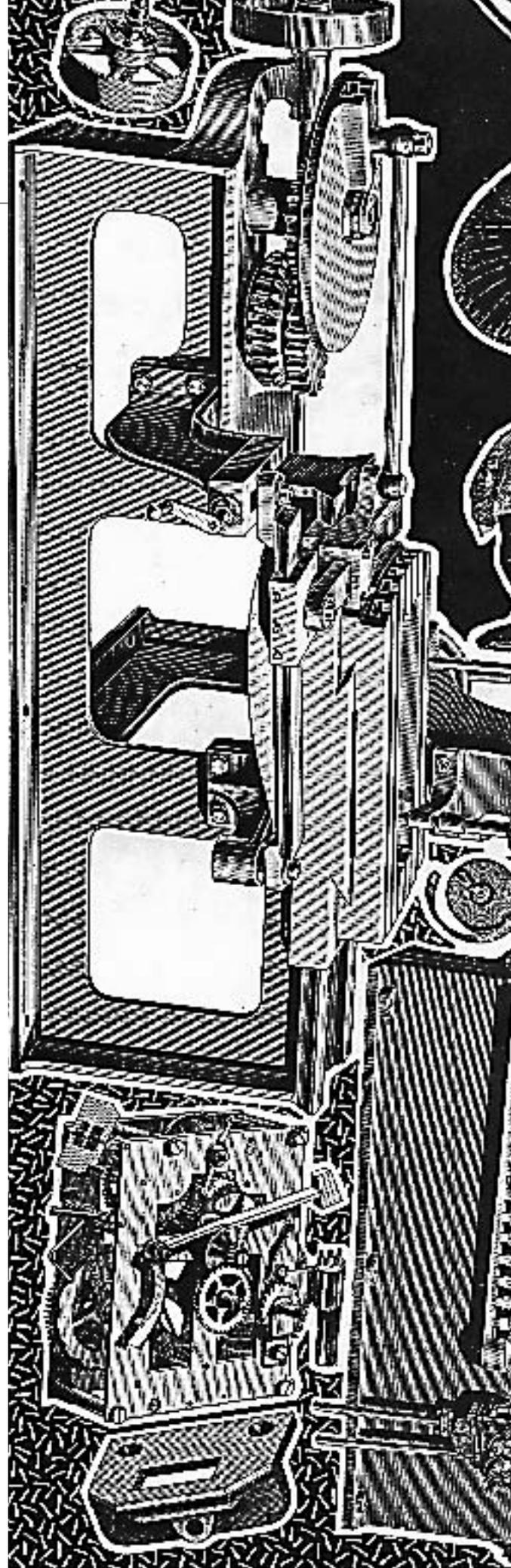
Tout d'abord, des espaces côtiers ont été ciblés en priorité. Or, c'étaient précisément eux qui étaient les moins tributaires des infrastructures routières et ferroviaires du pays, par ailleurs déplorables, et donc, les plus propices à l'acheminement d'exportations.

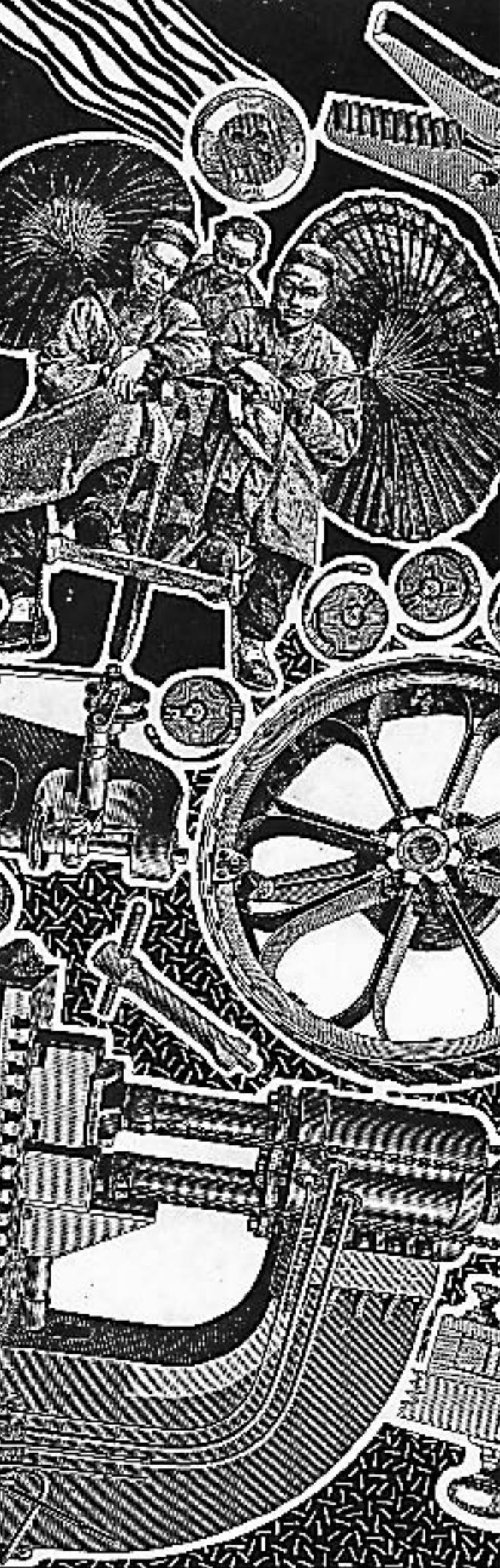
Ensuite et surtout, les zones d'ouverture se sont positionnées dans les sites qui étaient les terres d'origine de la plupart des Chinois de la diaspora. En dépit d'une ouverture encore timide et incertaine, ces « *étrangers-cousins* » et parents expatriés se sont bientôt montrés prompts à s'engouffrer dans la brèche, en « *retournant aux sources* », en faisant jouer les différents réseaux familiaux et amicaux qu'ils n'avaient en fait jamais rompus et, plus généralement, à utiliser leur savoir social (langue, culture). Enfin, la proximité des zones d'ouverture de Hong-Kong a été une garantie supplémentaire de l'expérience engagée. Un tel voisinage permettait en effet à la Chine de profiter des services et des infrastructures de la colonie britannique, et de faire jouer d'éventuelles synergies entre les deux espaces. Le seul problème est que, peu à peu, les autorités se sont trouvées, à certains égards, débordées par le succès des mesures d'ouverture et que les effets d'entraînement attendus du développement vers l'intérieur du pays ne se sont pas manifestés comme prévu. L'évolution observée s'est finalement faite, en partie, au prix de disparités nouvelles d'activités, de croissance et de revenus aux dépens des provinces de l'intérieur du pays, surtout à partir du début des années 90, quand les mouvements d'IDE ont connu une plus forte croissance. D'où le désir de l'État d'obtenir désormais un développement spatial plus homogène des activités économiques.

La priorité pour des zones intérieures

Le souci d'une orientation de l'activité économique chinoise vers l'intérieur du pays n'est pas récent, mais cette préoccupation a fait récemment l'objet d'une attention plus grande, assortie de l'adoption de nouvelles mesures fiscales.

Actuellement, les IDE sont en majorité concentrés dans les provinces les plus ouvertes du pays. Celles de l'est de la Chine recueillent 85 % des investissements et 81 % des projets. Onze provinces essentiellement (sur les 30 du pays) sont concernées, elles abritent environ 220 millions d'habitants, soit 20 % de la population chinoise. Les statistiques récentes montrent, par exemple, qu'en 1995, sur les 37,8 Md\$ de flux d'IDE reçus par la Chine, près des trois quarts ont concerné





D.R.

BILAN D'AVANT CRISE

sept provinces côtières.

Les responsables chinois ont commencé à réagir à de telles disparités à partir de 1992. Le gouvernement a alors décidé d'appliquer des politiques avantageuses pour les investisseurs dans les 10 grandes villes intérieures et de créer 6 zones de développement dans le bassin du Yangtze, afin de les associer au développement de Pudong. Ces politiques se sont ensuite étendues dans les chefs-lieux de toutes les provinces (excepté le Tibet) et dans les 13 villes à la frontière du nord et de l'ouest.

Certaines provinces ont autorisé les pouvoirs locaux (villes, districts...) à offrir d'autres « faveurs » aux investisseurs, voire également à décider la création de zones de développement, souvent avant l'autorisation officielle. En outre, certaines villes se sont mises à appliquer des mesures encore plus avantageuses que celles prévalant dans les ZES et à Pudong, en allongeant, par exemple, la période d'exonération et de réduction d'impôts sur les bénéficiaires, en autorisant l'exonération de la taxe sur le transport de l'énergie, en donnant une « bonification » au loyer des terrains, etc. et cela sans l'autorisation du pouvoir central en général.

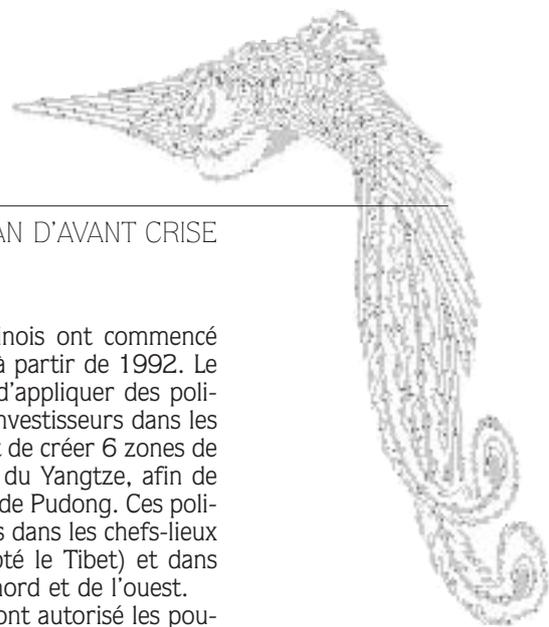
Des écarts de revenus croissants

La résorption des disparités économiques régionales est désormais l'un des objectifs prioritaires du pouvoir central. Ces disparités, accrues ces dernières années, pourraient encore s'approfondir, selon Mr Zhu Rongji (2) dont les propos sont autorisés. Il est en effet vice-Premier ministre, responsable de la politique économique chinoise, gouverneur de la banque centrale de Chine depuis juillet 1993 et c'est lui qui est à l'origine des grandes réformes engagées dans le pays ces dernières années.

Les revenus chinois présentent des inégalités fortes, d'une part entre les citadins et les ruraux et, d'autre part entre les régions côtières et les régions intérieures. Si les inégalités ont toujours été importantes en Chine entre les villes et les campagnes, elles ont décliné à partir de 1978, à la suite de la réforme et de la libéralisation de l'agriculture, pour s'amplifier à nouveau depuis 1990, tandis que les provinces rurales de l'intérieur restaient à l'écart du développement. Actuellement, l'écart des revenus entre les habitants des campagnes et ceux des villes est en moyenne de 1 à 4. Ceci est assez préoccupant car les ruraux regroupent environ les trois quarts de la population chinoise.

Heureusement, ces dernières années, les

(2) *Financial Times*, 20 novembre 1995. M. Zhu Rongji est désormais Premier ministre depuis 1997 (ndlr).



politiques d'immigration interne se sont un peu assouplies. Désormais, les ressortissants des provinces les plus pauvres ont plus facilement la possibilité de venir travailler dans les provinces riches du sud du pays.

Les réformes fiscales récentes

Depuis 1994, un certain nombre de réformes fiscales, axées sur des objectifs d'aménagement du territoire, ont été entreprises.

Les responsables chinois sont animés du souci de remédier aux principaux défauts du système fiscal, largement pénalisé ces dernières années par une décentralisation mal maîtrisée. Non seulement l'ouverture des années 80 (qui a profité essentiellement aux provinces côtières) n'a pas généré les effets d'entraînement escomptés vers les zones intérieures du pays, mais encore elle a même concouru à réduire « *les capacités distributives du budget central et sa marge de manœuvre en matière d'investissement* » [Fabre, 1995].

La grande autonomie accordée aux provinces s'est traduite notamment, pour les plus riches d'entre elles et celles bénéficiant le plus d'IDE, par quelques libertés prises visant à garder pour elles certains impôts perçus ou par la propension marquée de certains responsables publics locaux à confondre un peu trop facilement les intérêts publics et les intérêts privés. Ceci a créé de grandes difficultés pour le pouvoir central qui n'a pu assister, comme il l'aurait souhaité, les provinces les plus pauvres du pays. Par ailleurs, ceci a obligé, dans certaines circonstances, les collectivités locales défavorisées à faire des emprunts non programmés auprès de la Banque de Chine, qui ont entraîné des conséquences néfastes sur le contrôle monétaire ou la transparence des comptes publics.

Les réformes fiscales de ces dernières années ont eu pour objectif d'améliorer les mécanismes d'imposition et surtout, d'assurer un meilleur équilibrage des ressources entre les provinces et entre les diverses collectivités locales et le pouvoir central. Il s'agit, en priorité, de parer à trois défauts principaux du système en vigueur :

- une dépendance du gouvernement central vis-à-vis de l'accomplissement incertain par les gouvernements locaux de leurs obligations contractuelles à transférer leurs revenus du fait de la plus grande latitude dont ils disposaient ;
- le manque d'uniformité de conduite des dirigeants locaux dans les incitations offertes aux investisseurs ;
- le déclin spectaculaire observé dans le ratio revenus budgétaires/PIB, passé de 34 % en 1978 à 13 % en 1994, le tout couplé à une chute concomitante de la part du pouvoir central dans l'en-

semble des recettes fiscales, de 60 % à 40 %. C'est ainsi qu'en janvier 1994 a été créée une administration fiscale nationale, avec une séparation bien définie des compétences entre les autorités centrales et provinciales et entre les impôts correspondants. Désormais, il existe des impôts d'intérêt national perçus directement par l'État central et des impôts provinciaux qui, soit sont collectés exclusivement par les provinces, soit font l'objet d'un partage d'affectation avec le gouvernement central. Cette réforme s'est accompagnée, notamment, de la mise en place d'une TVA et de l'établissement d'un système de taxation unifié pour les personnes physiques (ayant des revenus mensuels supérieurs à 800 yuans) et pour les entreprises. Désormais, pour ces dernières, c'est un taux d'imposition sur les bénéfices de 33 % qui prévaut, indépendamment de leur nationalité et de leur localisation géographique.

CONCURRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE RÉGIONS

Dans un pays caractérisé par un développement spatial inégal, les provinces et les villes les mieux loties sont souvent les plus dynamiques pour faire valoir leurs atouts auprès des firmes étrangères. Mais leurs marges de manœuvre tendent à se restreindre car le pouvoir central les prive désormais de la possibilité d'octroyer des avantages fiscaux aux investisseurs.

Concurrence et rivalités

Depuis le début des années 90, outre la concurrence des pays de l'ASEAN voisins qui décollent économiquement, les provinces et les communes chinoises se livrent entre elles une compétition de plus en plus marquée pour attirer les investissements étrangers. La possibilité d'offrir des avantages fiscaux est maintenant réduite pour les responsables locaux. Certes, en Chine, les entorses à la réglementation officielle sont toujours envisageables et une certaine bienveillance aveugle peut faciliter les choses, quand les responsables locaux sont bien introduits dans les hautes sphères du pouvoir central, ou quand ils mettent en avant les technologies apportées par tel ou tel projet. En outre, certains sites offrent toujours des avantages aux étrangers et ils continueront encore à le faire pendant plusieurs années (au moins 5 ans, parfois), sous certaines conditions.

Parmi les rivalités territoriales affichées,



celle qui transparaît de la manière la plus flagrante est celle existant entre Shanghai et la province du Guangdong, les deux zones chinoises qui ont attiré les investissements les plus importants en 1995. Leurs responsables en sont très conscients et ils essaient les uns et les autres de mettre en avant leurs atouts respectifs. Forte de sa notoriété passée et de son expérience industrielle du début du siècle, Shanghai cherche désormais à valoriser sa position plus centrale sur la façade littorale chinoise. Ses ambitions sont récentes, mais relativement illimitées.

Shanghai aspire à jouer un rôle majeur dans l'économie et les finances chinoises, mais elle souhaite aussi devenir un pôle économique et financier au niveau de l'Asie dans son ensemble. La province du Guangdong fait valoir son expérience industrielle qui a maintenant plus de 15 ans, sa proximité et sa complémentarité avec Hong-Kong et la qualité de ses services (bancaires, notamment) et de ses infrastructures (routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires).

Les diverses parties prenantes locales essaient toutes de tirer leur épingle du jeu et il existe également des concurrences internes de plus en plus marquées à l'intérieur d'une même province, voire d'une même ville.

De telles rivalités se retrouvent également dans la plupart des grandes villes et même à Shanghai, comme, par exemple, entre la zone de Pudong et des zones de haute technologie de la ville. Mais la complémentarité entre les zones peut également être bien comprise : ainsi, Shanghai semble devoir laisser à Nankin les activités chimiques, à Suzhou les activités textiles, moins capitalistiques et à technologie standard.

Les actions individuelles : les stratégies des zones les plus riches

Désormais relativement pénalisées par rapport au « *temps de l'ouverture* » dans la mesure où elles ne pourront plus, très bientôt, octroyer des avantages fiscaux substantiels à leurs investisseurs, les régions côtières les plus développées vont devoir lutter pour valoriser leurs avantages par rapport à ceux des autres zones et faire jouer les effets d'entraînement des IDE. En outre, la plus grande richesse de ces provinces côtières leur donne aussi plus d'opportunités pour améliorer la qualité de leurs infrastructures, leur commerce extérieur, leur système éducatif et donc, pour attirer de nouveaux investisseurs. Mais en fait, ce sont toutes les localités qui vont devoir s'affirmer et faire prévaloir leurs avantages, chacune avec sa palette propre.

L'affirmation des priorités sectorielles

Les interventions publiques destinées à favoriser le développement de la Chine comprennent également des priorités sectorielles qui viennent se juxtaposer aux orientations géographiques évoquées précédemment.

Depuis la fin des années 70, diverses polémiques se sont développées sur les orientations de la politique économique. Les différents objectifs poursuivis (une répartition équitable des intérêts résultant de la croissance économique, une structure sectorielle « raisonnable »...) s'avèrent contradictoires. Avant la fin des années 80, la politique du gouvernement avait mis l'accent sur la croissance économique assurée par la promotion d'exportations dans certaines régions spécifiques. Cette politique, dite de préférence régionale, a entraîné des disparités considérables entre les différentes régions qui ont semblé devoir devenir insupportables, et elle est peu à peu devenue la cible de toutes les critiques. Le gouvernement a dû mettre en place, en 1989, pour la première fois, une politique sectorielle, énumérant en détail les secteurs faisant l'objet d'un développement prioritaire et les secteurs restrictifs.

Avec la décision d'ouvrir les provinces intérieures, au début de 1992, la politique du gouvernement est passée d'une préférence régionale à une préférence sectorielle.

Jusqu'à présent, il semble que les investisseurs étrangers aient assez bien suivi les priorités chinoises. Aujourd'hui, toutefois, il faut se demander s'ils ne souhaiteront pas une libéralisation plus franche de secteurs où leur entrée est encore limitée, voire interdite, ce qui les prive de la possibilité de conduire pleinement leurs stratégies de globalisation.

La répartition sectorielle des investissements

Les secteurs d'implantation des étrangers ont évolué dans le temps, parallèlement au développement du pays, à son degré d'ouverture, à ses préférences. Dès le départ, l'un des principaux objectifs fixés par le gouvernement chinois pour attirer les IDE a été d'utiliser au mieux les technologies transférées. Il a ainsi encouragé les investissements dans des secteurs tels que les transports, les télécommunications, l'énergie, la métallurgie, les matériaux de construction, les machines, le matériel médical, l'électronique, etc. Des préfé-

Les choix géographiques des zones-tests de l'ouverture se sont montrés particulièrement judicieux dans la mesure où les incitations administratives sont venues se coupler aux différents avantages naturels détenus par ces mêmes zones.

rences ont également été affichées en faveur d'activités d'exportation, dans la mesure où elles permettaient d'assurer l'équilibre en devises du pays.

Toutefois, dans la pratique, les investisseurs ont privilégié les secteurs de biens de luxe (hôtels, biens de consommation de haut de gamme...) Ainsi, entre 1978 et 1988, environ 4 Md\$ ont été investis dans le secteur touristique (hôtels de luxe, taxis...) ; entre 1979 et 1984, 89 % des investissements directs provenant de Hong-Kong et 59 % de ceux du Japon étaient utilisés dans le secteur des services ; par contre, entre 1980 et 1987, le secteur de l'énergie n'a absorbé que 2,2 Md\$ (Duan et Yang, 1993).

Afin de réorienter les IDE dans les secteurs souhaités, le gouvernement chinois a promulgué une loi, en 1986, faisant une distinction entre investissements productifs et non productifs, seuls les premiers (en l'occurrence, les entreprises exportatrices de haute technologie) pouvant désormais bénéficier des avantages les plus grands.

La répartition des investissements entre les secteurs s'est alors considérablement modifiée : les activités de services ont rapidement cédé la place à des activités industrielles, principalement dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre et se rapportant assez souvent à des activités de sous-traitance et à des productions destinées à l'exportation. Les projets étaient alors de taille relativement modeste, avec des investisseurs relevant essentiellement de groupes familiaux de souche chinoise.

Depuis le milieu des années 80, plus de la moitié des IDE concernent la production industrielle. Toutefois, ces dernières années, les activités immobilières ont eu tendance à augmenter, en dépit d'une certaine irrégularité : elles ont recueilli environ un tiers des IDE entre 1986 et 1988 et depuis 1992. On peut noter, par ailleurs, que les mobiles des investisseurs opérant dans l'industrie tendent à évoluer, passant de la seule exploitation des faibles coûts de main-d'œuvre à la recherche additionnelle d'un positionnement sur le marché chinois.

Les politiques d'orientation sectorielle

Les orientations sectorielles pour l'IDE en Chine doivent être mises en rapport avec celles qui prévalent au niveau mondial, pour dégager d'éventuelles spécificités liées à des besoins propres à ce pays. Cependant, la Chine attirant une bonne part de l'IDE mondial, elle doit influencer fortement la situation sectorielle mondiale.

Les grandes tendances mondiales en matière d'IDE vont dans le sens du développement d'opérations dans les activités tertiaires non finan-

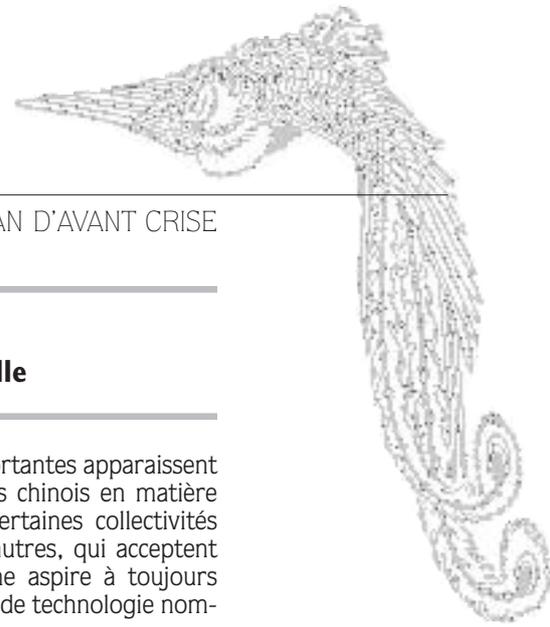
cières (distribution, hôtellerie...), les infrastructures en réseau (électricité, eau, communications, télécommunications...), les industries de l'information et les activités manufacturières dans les hautes technologies. Partout dans le monde, ces secteurs connaissent un contexte de déréglementation. Ils concernent des domaines dans lesquels les besoins chinois à pourvoir sont énormes. Il s'agit précisément de secteurs qui, auparavant en Chine, étaient fermés aux étrangers et qui s'ouvrent désormais à eux, bien que de manière timide. Il devrait en résulter une diversification croissante des activités exercées par les étrangers.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics favorisent des activités susceptibles d'assurer une véritable croissance de qualité (plus que de quantité) et concernant plus des produits haut de gamme. Ceci est désormais possible car le décollage du pays s'affirme chaque jour et les investisseurs intéressés par le marché chinois sont de plus en plus nombreux. Les Chinois souhaitent l'ouvrir en priorité à ceux qui joueront le mieux le jeu des transferts de technologie, et qui favoriseront, parallèlement, l'exportation. Les activités à haute technologie sont plus prisées que jamais et font l'objet de bien des égards : elles ont bénéficié dès 1986 de mesures destinées à faciliter leurs opérations et les formalités administratives et elles conditionnent de plus en plus l'octroi d'autorisations d'IDE.

Au niveau industriel, l'attention des Chinois se porte de plus en plus vers des activités du type : micro-électronique, aviation, biotechnologies, chimie fine, télécommunications... Les activités de sous-traitance ne sont plus autant attirées que lors de la période d'ouverture, mais elles restent néanmoins ponctuellement appréciées, dans la mesure où elles véhiculent des transferts de technologie. D'une manière générale, les secteurs relatifs aux biens d'équipement semblent devoir être plus sollicités que ceux concernant les biens de consommation.

Enfin, le secteur tertiaire est par ailleurs appelé à connaître un développement important en Chine. Les activités commerciales et le secteur de la distribution s'ouvrent aux étrangers. Le domaine d'action des banques devrait, lui aussi, s'élargir avec les nouvelles réglementations, testées actuellement à Shanghai, leur permettant notamment de travailler en monnaie locale.

Ainsi, de plus en plus, les Chinois aspirent à « *ce qu'il y a de mieux* ». Il leur arrive même d'aller prospecter à l'étranger pour trouver des investisseurs. Ils se rendent alors, généralement, dans des pays plus ou moins retenus au préalable en raison de ce qu'ils tiennent pour être leurs spécialisations nationales (les Allemands pour la chimie, les Italiens pour les chaussures, les Américains pour l'aéronautique...). Les activités pour lesquelles sont recherchés les IDE sont, bien sûr, celles qui se situent dans le cadre des grandes orientations sectorielles définies par l'État.



Ainsi, le secteur des infrastructures fait désormais l'objet de priorités dans la mesure où il conditionne directement les sites d'implantations industrielles. À ce niveau, les perspectives affichées dans le 9^e plan sont parlantes.

Parmi les plus grands projets, se trouvent des aménagements le long de la rivière Yangtze, le développement de la production de charbon et une centrale dans la province de Shaanxi, une route côtière et une liaison ferroviaire reliant la province du nord, Heilongjiang, et celle de Canton, dans le sud.

Énergie	60-100
Télécommunications	60
Réseau ferroviaire	40-45
Gaz-pétrole	35-45
Capacités de raffinage	35-40
Routes	30-40
Charbon	20-25
Ports	10
Aéroports	5

L'application régionale de la politique sectorielle

Des différences importantes apparaissent aujourd'hui suivant les espaces chinois en matière de préférences sectorielles. Certaines collectivités sont moins exigeantes que d'autres, qui acceptent tout projet. Toutefois, chacune aspire à toujours plus d'IDE, avec des transferts de technologie nombreux et adaptés.

Ainsi, il existe de nombreux moyens de contourner les textes officiels et, très souvent, dans les faits, tout est toléré. Ce laxisme administratif ou du moins, un certain art de jongler avec la réglementation officielle se retrouve pratiquement partout en Chine. Les Chinois (du continent comme ceux de la diaspora) sont maîtres dans l'art de trouver des astuces pour contourner la réglementation officielle. La tolérance légendaire prévalant dans l'application de la réglementation permet de penser que les marges de manœuvre des responsables locaux continueront d'être encore importantes dans les prochaines années. ●

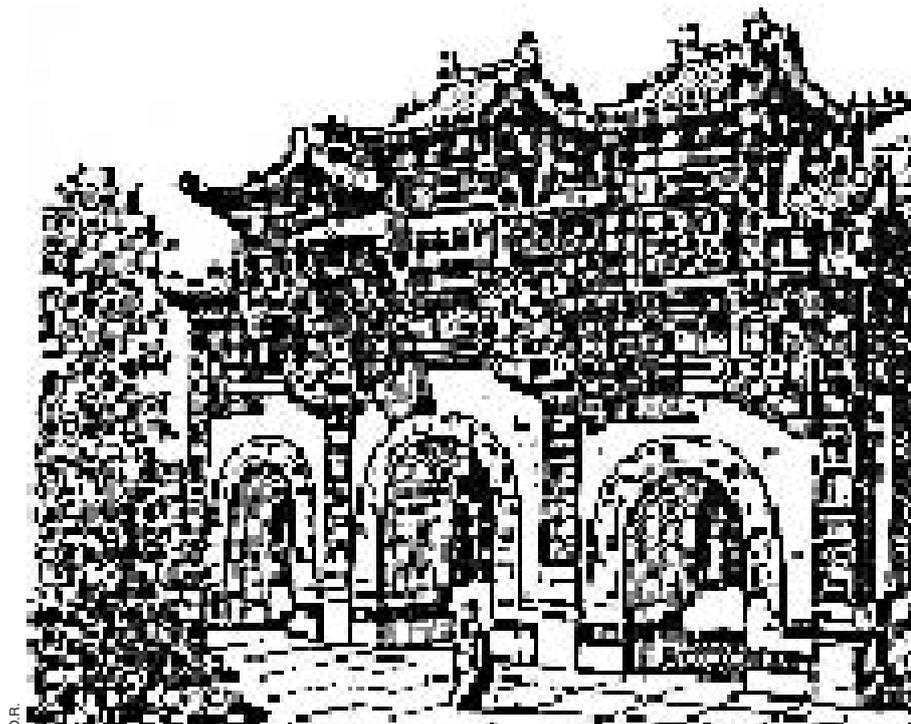
Tableau 2 :

Les projets d'infrastructure du neuvième plan quinquennal, 1996-2000 (Md\$)

Il est évident que les pouvoirs publics locaux peuvent difficilement faire face, seuls, à ces dépenses d'infrastructures, étant données les difficultés d'accès à des procédures d'emprunts. Certes, la Banque Mondiale soutient certains de ces projets (à concurrence d'environ 3 Md\$ par an), mais ses apports restent très insuffisants par rapport aux besoins.

En outre, le secteur des infrastructures est traditionnellement un secteur à hauts risques pour les étrangers (et à rendement incertain, sinon lointain, en général), notamment en Chine où les codes législatifs ne sont pas toujours très clairs. Les investisseurs internationaux peuvent, par exemple, actuellement, préférer dans ce domaine des pays comme l'Inde, l'Indonésie ou l'Europe de l'Est. Pour le moment, en Chine, les routes, les ponts à péage et les infrastructures portuaires bénéficient cependant d'investissements étrangers.

Le gouvernement chinois a, par ailleurs, déterminé les activités limitées, voire interdites, aux investisseurs étrangers : défense nationale, poste, télévision, activités polluantes, grosses consommatrices d'eau et d'énergie, et celles qui concurrencent les produits chinois ou utilisent des matières premières non abondantes.



Les dix domaines prioritaires pour attirer les investissements étrangers

Selon les officiels du MOFTEC, les investissements étrangers sont actuellement encouragés dans les 10 secteurs ou domaines suivants :

- Les infrastructures et industries de base : énergie, transports, matières premières importantes.
- Les nouvelles technologies et les nouveaux équipements pour l'utilisation des ressources (renouvelables).
- Les nouvelles technologies et nouveaux équipements pour la prévention de la pollution et l'aménagement de l'environnement.
- Les nouvelles technologies industrielles : biotechnologies, réseaux de télécommunication.
- Les industries de support : machines et électronique, pétrochimie, construction automobile.

- Les projets qui permettent l'élévation de la rentabilité des entreprises et du niveau technologique des produits.

- Les secteurs d'exportation.

- Le développement de technologies modernes dans l'agriculture : amendement du sol cultivé à faible rendement, développement de nouvelles espèces de meilleure qualité et haut rendement, rayonnement isotopique et laser, exploitation de la mer et de l'énergie de la mer.

- Les services : consultation d'informations sur l'économie et la technologie internationales, service après-vente des instruments de précision...

- Le développement et l'exploitation des ressources humaines et naturelles dans le centre et l'ouest du pays.

(Source : *China Business Times*, 29/03/1996)

Le traité de paix entre l'Angleterre et la Chine (dont on voit ici la signature à Tientsin, le 28 juin 1858) ouvrit aux Européens par contrat des ports supplémentaires.

D.R.

