

Réformes et Finances publiques en Chine

Françoise Lemoine

I — Le champ de la planification centrale	6
1. L'acclimatation en Chine du modèle soviétique	6
2. L'administration de l'industrie	9
3. L'allocation des biens de production	15
4. Les conditions nouvelles de la planification agricole	17
II — La mobilisation des ressources par l'État	19
1. La formation des revenus budgétaires	19
2. L'effet déstabilisateur de la nouvelle politique économique	26
III — De nouveaux canaux de financement des investissements	36
1. La remise en cause de la redistribution interrégionale des ressources ...	36
2. L'impact des nouveaux modes de financement sur la structure des investissements	40
IV — La politique de crédit et les tensions inflationnistes	51
1. L'amorce d'un nouveau rôle des banques	51
2. L'expansion des crédits d'investissement	55
3. Les tensions inflationnistes	57
Conclusion	61
Annexes	62
Références bibliographiques	66
Liste des tableaux	73

Depuis la mort de Mao-Tse-Toung le changement a épargné peu de domaines en Chine, et le moindre de ces changements n'est pas celui de la politique économique. Les nouvelles orientations de la croissance en faveur de l'agriculture, des industries à forte intensité de main d'œuvre ont rencontré d'incontestables succès en terme de croissance interne et de conquêtes des marchés extérieurs ; cependant les conséquences sociales et politiques de la décollectivisation agricole sont encore mal mesurables, et surtout l'amélioration du niveau de vie de la population comme l'élargissement de la marge d'action des entreprises et des autorités locales se sont effectués au prix d'une déstabilisation des finances publiques. Elles peuvent bien faire figure de concessions temporaires d'un pouvoir central en quête de soutien. Reste ainsi ouverte la question du mode de développement retenu pour le moyen et long terme et de ses implications sur le système économique.

D'ores et déjà le fonctionnement de l'économie chinoise se prête mal à un jugement tranché sur les rôles respectifs du plan et de la monnaie. L'incertitude dans l'interprétation du rôle de la monnaie, entre les deux pôles que représentent une monnaie « passive » — instrument d'information comptable pour les planificateurs — et une monnaie « active », source de pouvoir sur les flux réels, s'explique à la fois par les faiblesses de la planification centrale (frontières mal dessinées, instruments rudimentaires, ampleur des circuits parallèles) et par les obstacles au fonctionnement effectif des mécanismes de marché (hypertrophie bureaucratique, cloisonnements de l'économie, mosaïque des protectionnismes locaux).

Sans permettre de conclure sur ce point, le relevé des caractéristiques de la planification et le bilan de l'évolution récente des finances publiques et de la politique de crédit fournissent néanmoins des points de repère pour comprendre le système et les contraintes qui pèsent sur la politique économique.

Le champ de la planification centrale est en Chine particulièrement difficile à cerner. Depuis 1978 les dirigeants chinois mènent parallèlement d'une part la restauration du système de planification de type soviétique fortement ébranlé par 20 ans d'instabilité politique, d'autre part sa réforme. Celle-ci s'inspire des expériences menées par les pays de l'Est dans les années 60 mais ne recule pas devant des innovations plus radicales.

Le budget de l'État qui apparaît comme l'expression la plus tangible du plan annuel permet d'apprécier plus précisément les moyens et les contraintes de la politique économique. Son analyse montre que les orientations prises depuis 1979 ont remis en cause la capacité de l'État à financer le développement économique : la hausse des prix à la production agricole d'une part, la décentralisation des ressources au niveau des entreprises

et des provinces d'autre part ont conduit à une baisse des revenus du Budget et à l'expansion de circuits de financement imparfaitement contrôlés par les autorités centrales. Ces évolutions ont directement affecté la politique d'investissement : l'explosion des investissements dans les logements et les services à la population contraste avec la stagnation des investissements en capital fixe dans l'industrie (malgré une reprise en 1982 ils ne dépassent pas leur niveau de 1977).

Ni l'existence des tensions inflationnistes, ni le laxisme de la politique de crédit ne singularisent la Chine par rapport aux autres économies planifiées d'Europe de l'Est. Cependant, la réduction de l'emprise des autorités centrales sur l'allocation des ressources a créé les conditions nécessaires pour que les réformes du système bancaire aient eu des effets réels sur le fonctionnement de l'économie.

I — Le champ de la planification centrale

Un éminent économiste chinois constatait en 1979 que l'économie chinoise se trouvait dans un état de «semi-anarchie, semi-planification» [1]. Ce constat éclaire les conditions d'acclimatation du système de planification soviétique en Chine : s'il continue à être un schéma de référence dans l'organisation et la pensée économiques en Chine, son empreinte concrète suggère qu'il a perdu de sa rigueur au contact des réalités chinoises. Les bouleversements de la politique économique pendant le grand bond en avant et la révolution culturelle ont porté des chocs successifs au modèle de planification centralisée. Les mesures prises depuis 1978 pour le restaurer et en même temps le réformer soulignent que le système économique chinois n'a pas atteint son point d'équilibre.

1. L'acclimatation en Chine du modèle soviétique de planification

a) Le modèle soviétique

Par les déficiences qu'elles mettent en évidence dans le fonctionnement de l'économie chinoise comme par les remèdes qu'elles proposent, les réformes lancées depuis 1979 par les dirigeants chinois rappellent avec éclat que le modèle soviétique d'organisation économique a été importé par les Chinois dans les années 50 et s'est depuis perpétué [2].

Brièvement résumés les traits caractéristiques en sont traditionnellement :

— dans l'industrie une organisation centralisée, fractionnée en ministères portés chacun à l'indépendance, et engendrant un cloisonnement de la bureaucratie économique. Les réformes administratives de 1982 — fusions de ministères, renforcement des deux organismes horizontaux, la commission économique d'État et la commission d'État du Plan — tentent de réduire ces phénomènes ;

— un « système unifié de répartition », qui régit en principe la distribution au plan national de tous les produits d'importance — produits intermédiaires, biens d'équipement, biens de consommation —. Loin de conduire à la cohérence recherchée, le système crée selon les lieux et les produits des pénuries et des engorgements[3]. Il va de pair avec la fixation administrative des prix qui prescrit leur stabilité indépendamment de l'offre et de la demande. L'irrationalité des prix est actuellement un des points d'achoppement de la réforme en Chine, comme ce fut le cas dans la plupart des pays d'Europe de l'Est ;

— une planification de l'activité des entreprises d'État qui leur impose traditionnellement des objectifs quantifiés et leur garantit en contrepartie le financement de leurs dépenses d'investissement et, le cas échéant, de leurs pertes de fonctionnement. Les réformes en cours depuis 1979 tentent d'introduire dans leur gestion des mécanismes de sanction économique en laissant à leur disposition une partie des profits qu'elles réalisent. Ceux-ci alimentent des fonds d'investissement, de dépenses sociales et de primes. S'amorce en même temps une substitution des crédits bancaires (remboursables et porteurs d'intérêt) aux dotations budgétaires (gratuites) dans le financement des investissements. L'ensemble de ces mesures sont le décalque des réformes est-européennes des années 60, qui prônaient l'utilisation d'instruments indirects dans le contrôle de l'activité des entreprises.

Cette parenté des principes de fonctionnement ne doit pas minimiser le tour particulier que le contexte politique et économique chinois a donné au modèle.

b) Les réalités

Le fonctionnement de l'économie chinoise porte la marque non seulement des réactions normales à tout système de planification impérative mais aussi des réalités spécifiquement chinoises.

. L'économie parallèle représente ainsi en Chine comme en Europe de l'Est

les couiesses de la pianification. Elle prend cependant en Chine une ampleur singulière que l'on peut pour une part attribuer au sous-développement. En outre « il ne fait pas de doute que le vide juridique et réglementaire qui a caractérisé — et continue de caractériser — ce pays constitue un terrain particulièrement favorable sur lequel elle a pu se développer et s'étendre à un degré sans commune mesure avec ce qui existe dans d'autres pays de l'Est. D'autre part, et c'est là une autre différence avec l'URSS, la Chine n'a toujours pas de véritable appareil d'État qui introduirait des impératifs techniques et économiques face à un Parti gardien de la légitimité idéologique et politique » [4].

. Le système de pianification ne s'est pas en Chine stabilisé : une fois abandonnée la simple transposition du modèle soviétique (en vigueur pendant le premier plan quinquennal, 1953-1957), le système de pianification a subi des transformations permanentes associées à des luttes politiques [5]. Le Grand Bond en Avant de 1958 à 1961 a escamoté la pianification ; la Révolution culturelle à partir de 1966 a mis l'accent sur l'autosuffisance aux niveaux régional et local, réduit le rôle des administrations économiques centrales et jeté bas les règles de rationalité économique. Les réformes actuelles s'analysent en réaction et comme un retour à des préoccupations de rationalité économique. L'intérêt des responsables chinois pour les modèles hongrois ou yougoslaves, certains pans des réformes qu'ils ont introduites (agriculture¹, ouverture extérieure) témoignent à la fois de l'éclectisme des réformateurs chinois et de nettes divergences par rapport au système soviétique.

Le fonctionnement du système chinois se distingue aussi du modèle soviétique à la fois par le caractère rudimentaire des instruments de pianification et par l'importance des canaux politiques dans la mise en œuvre des options économiques.

. La succession des bouleversements intervenus dans la pianification, sapant en particulier la constitution d'un appareil statistique, a empêché la mise en place d'un système de direction aussi formalisé et centralisé qu'en URSS. L'appareil statistique central démantelé par la Révolution culturelle (le Bureau d'État des statistiques comptait moins de 20 personnes) ne s'est reconstitué que depuis 1976. Le Bureau central compte actuellement environ 200 personnes ; l'ensemble des services statistiques reposent sur environ 16 000 employés contre 220 000 en URSS [6]. La falsification des données par les instances locales et le désordre de la comptabilité des entreprises entachent fortement la qualité des données [7].

1. Voir plus loin.

Le sort des plans quinquennaux qui se sont succédés accrédite l'idée que la planification est au mieux annuelle [8]: le 1^{er} plan quinquennal 1953-1957 (le modèle du genre) ne fut publié qu'au milieu de 1955 et on ignore dans quelle mesure il était en vigueur auparavant; le 2^e plan (1958-1962) fut interrompu par le Grand Bond en Avant et le 3^e plan (1966-1970) par la Révolution culturelle; on ne connaît rien du 4^e plan (1971-1975) ni d'un hypothétique 5^e plan (1976-1980). Présenté en 1978, le plan décennal 1976-1985 devait dès 1979 céder la place à la politique de réajustement aux options radicalement opposées [9]. Le 6^e plan (1981-1985) actuellement en vigueur a été présenté en décembre 1982. Rien de comparable donc à la cohérence formelle que représente en URSS l'imbrication des plans prospectifs (10 et 20 ans), des plans quinquennaux et des plans annuels. En outre de 1966 à 1976 la délégation aux instances provinciales de pouvoirs économiques importants, l'accent mis sur les préoccupations d'autosuffisance locale ont marqué le système économique ne serait-ce que par l'impulsion ainsi donnée aux industries locales.

. Le rétrécissement du champ d'action de l'administration économique centrale pendant des périodes prolongées (Grand Bond, puis Révolution culturelle) va de pair avec le renforcement du rôle du Parti Communiste aux niveaux provincial et local. En période de «décentralisation» c'est par des canaux politiques (le parti, l'armée) que les directives centrales embrayent sur les conduites locales [10]. La réforme administrative en cours actuellement pour délimiter les pouvoirs respectifs du parti et de l'administration d'État et renforcer les administrations provinciales, se heurte à de fortes résistances.

2. L'administration de l'industrie

Si, pour les raisons que l'on vient d'évoquer l'organisation formelle et le schéma de planification de l'économie donnent une image incomplète de son fonctionnement, leur connaissance reste une première approximation indispensable.

Les relations entre l'administration économique et centrale et les entreprises industrielles s'établissent selon des modes différents selon les types juridiques de propriété (étatique, collective, depuis peu privée), selon la nature du contrôle administratif (tutelle des autorités centrales, tutelle conjointe du centre et de la province, tutelle locale); enfin le poids de la planification centrale s'exerce différemment selon les catégories de produits, dont seuls ceux considérés comme essentiels font l'objet d'une distribution unifiée au plan national.

a) Entreprises d'État et entreprises collectives

Le régime de propriété correspond à des différences dans les relations qu'entretiennent les entreprises d'État et les entreprises collectives avec le budget de l'État (cf. encart).

Le profit que dégagent les premières de leurs activités appartient à l'État et lui était jusqu'en 1978 quasi intégralement remis; inversement elles sont les seules à recevoir des allocations budgétaires pour financer leurs investissements et éventuellement leur fonctionnement (un quart des entreprises industrielles d'État tournent à perte). Les réformes introduites à titre expérimental en 1979 et étendues en 1980 à 6 600 entreprises (responsables de 60 % de la production industrielle) ont laissé à la disposition de celles-ci une partie de leur profit. Des schémas variables sont utilisés pour le calcul du profit revenant à l'entreprise [11], cette part étant d'autant plus faible que les profits sont élevés: ainsi les entreprises

Traits distinctifs des entreprises d'État et des entreprises collectives

	Entreprises d'État	Entreprises collectives urbaines
Statut juridique	<ul style="list-style-type: none"> . propriété de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> . propriété coopérative . origine du capital : <ul style="list-style-type: none"> - apports initiaux des membres - bénéfices réinvestis
Contrôle administratif	<ul style="list-style-type: none"> . tutelle centrale directe ou . tutelle conjointe centre-province ou . tutelle locale 	<ul style="list-style-type: none"> . tutelle le plus souvent locale
Financement	<ul style="list-style-type: none"> . budget de l'État . crédits bancaires . autofinancement 	<ul style="list-style-type: none"> . crédits bancaires . autofinancement
Relations avec le budget de l'État	<ul style="list-style-type: none"> . jusqu'en 1982 : prélèvement sur les profits . à partir de 1983 : impôt sur les bénéfices . subventions du budget aux entreprises déficitaires 	<ul style="list-style-type: none"> . impôt sur les bénéfices (surtaxes alimentant les fonds extrabudgétaires)
Autres caractéristiques (1981)		
- salaire moyen annuel	812 yuans	642 yuans
- rapport moyen production/capital fixe	1,309 yuans	3,055 yuans

réformées de Shanghai ne retiennent-elles que 7 % de leurs profits [12], alors qu'au niveau national c'est environ 18 % des profits qui sont conservés par les entreprises [13].

En 1983 le ministère des Finances a décidé de «fiscaliser» ces prélèvements [14]: à l'instar des expériences lancées dans 2 provinces en 1979 et 1980 (Hubei et Sichuan) les versements prendront la forme d'un impôt progressif sur les profits (allant jusqu'à 55 %). Naturellement, compte tenu de la dispersion des taux de profits (née de l'irrationalité des prix), la répartition du profit résiduel devra faire l'objet de négociations, en attendant une réforme des prix reportée au-delà de 1985.

Ces réformes rapprochent le régime financier des entreprises d'État de celui des entreprises collectives, urbaines et rurales. Celles-ci sont soumises en effet à un impôt progressif sur leurs bénéfices au taux maximal de 55 %, qui est versé au budget de l'État. Cependant il semble que la plus grande partie du bénéfice après impôt des entreprises urbaines soit de fait versée aux administrations locales.

Alors qu'elles dominent largement la production industrielle (dont elles réalisent les trois quarts) les entreprises d'État assurent moins de la moitié de l'emploi industriel total, rural et urbain (tableau 1-A). Les entreprises collectives beaucoup plus nombreuses sont aussi de plus petite taille, encore qu'il existe une très grande diversité dans les deux types d'entreprises. Le rôle des entreprises collectives est particulièrement important dans l'industrie légère dont elles assurent près du tiers de la production (tableau 1-B). La nécessité de créer massivement des emplois et la réorientation des priorités en faveur de l'industrie légère ont en effet donné au secteur collectif ces dernières années une forte impulsion: en 1981, la production industrielle des entreprises collectives a cru de 9,4 %, celle des entreprises d'État de 2,5 %. Les entreprises individuelles, qui se sont multipliées depuis 1979, emploient près de 2 millions de travailleurs urbains, dans leur grande majorité (90 %) elles exercent leur activité dans le commerce et les services.

L'activité des entreprises d'État comme des entreprises collectives urbaines est régie par un plan annuel comportant huit «indicateurs» obligatoires (volume de production, variété, qualité, profit, consommation intermédiaire, productivité du travail, coûts, investissements en capital fixe et circulant) [15]. Ce plan leur est assigné par des autorités de tutelle de niveau différent.

b) Les degrés variables du contrôle central

La tutelle administrative des entreprises industrielles s'exerce à différents niveaux: celles-ci se trouvent soit sous contrôle central direct (de la

TABLEAU 1. — Régimes de propriété dans l'industrie (1981)

A — Emploi industriel

	Nombre d'entreprises (milliers)	Emploi (millions)			Emploi par entreprise
		Industrie	Industries légères	Industries lourdes	
Entreprises d'État	84,2	34,1	10,8	23,5	405
Entreprises collectives	837,3	34,8	...	...	...
— urbaines	111,3	15,0	9,5	5,5	134
— rurales	726,0	19,8	...	...	...
. des communes populaires	185,6	8,8	...	...	47
. des brigades de production*	540,4	11,0	...	...	20
TOTAL	921,5	68,9	...	...	...

B — Production industrielle (estimations)

	Industries légères	Industries lourdes	Total
Entreprises d'État	190	213	403
Entreprises collectives des villes et communes populaires* ...	75	38	113
Autres	2	1	3
TOTAL	267	252	519

* Dans les statistiques chinoises, les entreprises industrielles gérées par les brigades font partie du secteur agricole et non de l'industrie.

Sources:

Statistical Yearbook of China, 1981.

State Statistical Bureau; People's Republic of China publié par Economic Information and Agency, Hong-Kong, 1982.

commission économique d'État, de la commission d'État du plan ou des ministères), soit sous contrôle conjoint des autorités centrales et provinciales, soit encore sous contrôle déconcentré (niveau provincial ou local). Encore faut-il souligner que les critères d'appartenance à ces différentes catégories n'ont rien de rigide; ils ont beaucoup fluctué et ne fournissent qu'une indication imprécise du degré réel de centralisation [15]. Les

réformes actuelles de l'administration centrale et territoriale s'accompagnent d'un nouveau réaménagement.

. Les mouvements successifs de déconcentration de la planification industrielle (1957, 1966-1970) ne laissent qu'une minorité d'entreprises sous le *contrôle direct des autorités centrales*, bien qu'en 1979 ait eu lieu le transfert au centre de la tutelle de quelques grosses entreprises [16]. Un nouveau mouvement de déconcentration a été lancé au début de 1983. Dans l'industrie textile il laisse seulement 20 entreprises-clefs sous la gestion directe du ministère [17]. Ces entreprises d'État, dont on ignore le nombre total dans l'industrie (quelques centaines voire un millier) et la part dans la production, se singularisent par leur taille, l'importance stratégique de leurs produits, tant pour l'économie interne que pour les échanges extérieurs, par un niveau technologique relativement élevé; l'ensemble de ces critères est corrélé avec une forte dépendance à l'égard des subventions du budget de l'État. Elles reçoivent leurs plans de production et d'approvisionnement des autorités centrales, et versent leurs impôts et profits au budget central.

. La *double tutelle (centre-province)* reste le système plus répandu. Il s'applique tant à des entreprises d'État qu'à des grandes entreprises collectives. Créé par les mesures de déconcentration de 1957 pour s'appliquer à la plupart des entreprises jusque là sous contrôle central, il permet une grande fluidité dans l'équilibre réel des pouvoirs entre organes centraux et autorités provinciales, selon les périodes et aussi les branches de production.

Ainsi, les ministères en charge des industries lourdes, plus nombreux et plus spécialisés (surtout jusqu'en 1982), ont sur la gestion des entreprises plus de poids que les ministères des industries de biens de consommation [18]. La répartition des droits et compétences entre les organes centraux et provinciaux, tant en ce qui concerne l'approvisionnement de ces entreprises que l'attribution des prélèvements sur leurs profits, apparaît éminemment variable [19].

. Il semble que les entreprises relevant de la tutelle centrale ou conjointe, au nombre d'environ 10 000, représentent 60 à 70 % de la production industrielle chinoise [19]: ceci laisse une part non négligeable de la production hors de l'intervention des autorités centrales: jusqu'en 1982 au moins, les petites entreprises d'État, la plupart des entreprises collectives relèvent des *autorités provinciales*, celles-ci décidant du degré du contrôle qu'elles exercent ou qu'elles délèguent aux échelons administratifs inférieurs, en fonction du champ d'activité des entreprises.

Le système de contrôle des entreprises industrielles pourrait être

profondément remanié, par la décision annoncée début 1983 de transférer toutes les entreprises (à l'exception de celles directement gérées par le Centre) sous la tutelle des *municipalités* où elles se trouvent. Cette réforme vise à rehausser le rôle des villes — grandes ou moyennes — comme centres de développement économique.

c) La masse des « petites » entreprises

Sans guère préciser les critères utilisés, les statistiques chinoises distinguent entre les grandes entreprises au nombre d'environ 1500, qui assurent un quart de la production industrielle, les entreprises moyennes (3500) qui en assurent environ 18 % et les petites entreprises (376000) qui en couvrent plus de la moitié (57 %) (tableau 2).

TABLEAU 2. — Le rôle des petites entreprises industrielles

Taille des entreprises industrielles* — 1981

	Nombre d'entreprises (milliers)	Production (milliards yuans)	Production par entreprise (millions de yuans)
Grandes entreprise	1,476	128,8	87,2
Entreprises moyennes	3,544	92,0	26,0
Petites entreprises	376,5	299,0	0,79

Source: cf. tableau 1.1 (sans les entreprises des brigades de production)

* Un aperçu des critères de classification utilisés est donné dans «China's search for economic growth» Xu Dixin and others - New World Press Beijing 1982 — p. 133.

Part des petites industries rurales dans les productions totales

Petites machines et outillages agricoles	100 % (1978)
Engrais azotés	55 % (1979)
Engrais phosphatés	>50 % (1978)
Ciment	67 % (1979)
Sidérurgie*	32 % (1978)
Hydroélectricité**	12 % (1979)
Charbon	45 % (1978)

* Capacités de production

** Capacités installées

Sources:

«Rural industrialisation in the People's Republic of China»

Ch. PUI WAWONG — China under the four modernizations, part 1 — Joint Economic Committee — 13 août 1982.

Une analyse sommaire (la seule possible compte tenu des données disponibles) en terme d'emploi, confirme que les entreprises collectives, même urbaines, et d'une manière plus générale les entreprises de l'industrie légère se prêtent moins, par leur nombre et leur taille, à un contrôle central. Cependant les politiques d'industrialisation rurale menée pendant la période maoïste ont conduit à une forte dispersion de l'industrie lourde entre une myriade de petites entreprises d'État. L'impulsion donnée au développement des «cinq petites industries» au service de l'agriculture (machines agricoles, engrais, ciment, sidérurgie, énergie hydro-électrique) a eu pour effet de conférer un rôle très important aux entreprises locales dans l'ensemble de ces productions (tableau 2). L'expérience des industries rurales semble avoir illustré comment une «déconcentration» des pouvoirs économiques peut aller à la fois à l'encontre des exigences de la planification centrale et des mécanismes de marché : en effet alors que la tutelle des administrations locales s'exerce fortement sur ces entreprises, leurs productions échappent en réalité largement au système centralisé d'allocations des ressources, même dans le cas de produits aussi stratégiques, que le charbon vu l'actuelle pénurie d'énergie, [20]. Par ailleurs loin de susciter le jeu d'un quasi marché le développement des industries s'est réalisé dans le cadre de protectionnismes locaux, favorisant la multiplication excessive des capacités de production, et au mépris des considérations de rentabilité (surtout dans la production d'engrais et de machines agricoles) [21].

3. L'allocation des biens de production

Le contrôle central de l'allocation et des prix des produits nécessaires à l'activité industrielle (matières premières, produits intermédiaires, biens d'équipement) est la condition sine qua non d'une planification impérative. La planification centralisée des échanges inter-industriels (du moins des principaux produits) en vigueur en Chine intègre cependant des procédures de concertation relativement développées entre producteurs et utilisateurs. La multiplication des canaux d'approvisionnement et de distribution encouragée depuis ces dernières années concourt à une confusion qui rend malaisée toute appréciation de la portée réelle des réformes.

a) Le système centralisé d'allocation des ressources

Dans les échanges inter-industriels, environ 800 produits essentiels [22] font l'objet d'une distribution par les administrations centrales; sur ce nombre environ le tiers (soit 256 produits) sont soumis au contrôle direct de la Commission du Plan qui présiderait ainsi à l'allocation de la moitié de la production industrielle [23]. Il s'agit d'une part de combustibles, matières premières et semi produits (101 produits parmi

lesquels ceux de la sidérurgie et de la métallurgie ferreuse, le charbon, le bois, le ciment, le caoutchouc, l'acide sulfurique, nitrique, la soude, etc.); d'autre part de machines et équipements (155 catégories dont les machines-outils, les moteurs, chaudières, automobiles, roulement à bille). «Cependant parmi ces produits, ceux qui sont réellement soumis à un calcul précis ne sont que quelques dizaines» [24]. L'allocation des autres biens de production importants (581 produits) relève des différents ministères.

Les autorités centrales (Commissions d'État et ministères) fixent les prix de ces produits, les répartissent entre les différentes provinces qui les distribuent à leur tour aux échelons administratifs et aux organismes économiques qui leur sont subordonnés. D'importants «trous» se font jour dans la distribution nationale de produits importants: ainsi la moitié de la production de charbon (soit le montant des productions locales) échapperait en fait au système centralisé d'allocation.

Ces procédures verticales se combinent avec des conférences «horizontales» réunissant les principaux utilisateurs et producteurs d'un produit. Ces conférences se tiennent aux niveaux local et provincial et deux fois l'an au plan national, où des négociations intenses sous l'égide des autorités centrales décident de l'allocation définitive des produits. Celle-ci se répercute ensuite aux échelons inférieurs où elle donne lieu à l'octroi des licences d'achat nécessaires aux entreprises pour s'approvisionner auprès des unités productrices ou des organes de distribution d'État [25].

Hors du système unifié de répartition, les échanges inter-industriels sont régis par les autorités provinciales ou locales. Il existe traditionnellement des expositions de matériels qui favorisent les contacts directs entre entreprises et des «banques de produits», où s'opèrent des échanges en compensation [26].

b) Les réformes

Les changements intervenus depuis 1979 dans l'organisation et la gestion des entreprises industrielles ont multiplié les canaux de distribution court-circuitant le plan et les administrations économiques d'État.

En 1979 et 1980 les réformes autorisent les entreprises à commercialiser librement la part de leurs productions excédant les objectifs planifiés, sous réserve d'un droit de préemption par les organismes étatiques d'approvisionnement. Actuellement, selon un conseiller auprès de la Commission d'État du Plan, l'industrie obéit pour 15 % de sa production à une demande qui s'exprime sur le marché [27]. Parallèlement la possibilité de négocier les prix (dans une marge de - 15 % à + 10 % autour du prix

fixé) était ouverte à la fois pour les surplus hors plan des production « clefs » allouées par la Commission du Plan et pour les autres produits en principe alloués par les ministères. Face à l'accumulation des stocks dans l'industrie lourde chinoise, amplifiée par la baisse des investissements en 1981, ces mesures ont eu pour effet d'encourager les entreprises à se défaire d'inventus et conduit à la baisse des prix de nombre de produits en excédent (équipements électriques, machines outils).

Cependant il semble que dans bien des cas la coexistence d'un système planifié et d'un secteur libre, jointe aux possibilités de fuites d'un circuit à l'autre conduisent à une très grande confusion et des mesures de blocage de prix ont dû être prises dès la fin de 1980. A la fin de 1982 un économiste de Shanghai constatait que « la partie planifiée des productions est soumise à un contrôle rigide alors que le reste échappe à tout contrôle... Actuellement ce qui est sous contrôle d'État est vendu aux prix relativement bas du système unifié de répartition, et ce qui n'est pas sous contrôle d'État, bien que de moins bonne qualité, est vendu à prix élevé.... Ainsi la politique actuelle des prix fait que les produits de bonne qualité sont bon marché, les produits de médiocre qualité sont chers » [28].

A côté des assouplissements apportés au système central de répartition, une des lignes directrices de la politique de réforme a été de surmonter les rigidités du système administratif de distribution et de multiplier les canaux de circulation en encourageant des relations contractuelles entre entreprises par delà les frontières provinciales, notamment entre les entreprises des zones côtières et celle de l'intérieur [29].

Par ailleurs les mouvements d'intégration verticale ou horizontale d'entreprises au sein de « corporations », constituées le plus souvent à l'échelle régionale, mais aussi nationale, conduisent à un transfert des pouvoirs de l'administration locale à des organes mi-économiques mi-administratifs [29]. Ainsi la Corporation nationale des constructions navales a remplacé en mai 1982 le 6^e ministère des constructions mécaniques ; en juillet 1983 a été créée la Société générale de l'industrie pétrochimique qui regroupe 39 entreprises et 470 000 employés.

4. Les conditions nouvelles de la planification agricole

a) La décollectivisation et l'extension des marchés libres

Le démantèlement des communes populaires entre 1980 et 1982 a dissous le système collectif mis en place dans les campagnes à la fin des années 50. Jusqu'en 1978 les communes populaires constituaient la base

de la structure administrative, politique et économique en zone rurale. Officiellement reconnues par la Constitution de 1975 comme organes locaux du pouvoir d'État, elles étaient aussi le lieu où s'affirmait le pouvoir du parti, et avaient un rôle essentiel dans la coordination des activités agricoles : sur la base des plans transmis par les autorités supérieures elles déterminaient les objectifs de production des brigades, puis des équipes, et veillaient à l'application des directives centrales.

En 1983 la Commune populaire doit céder ses fonctions administratives au gouvernement local institué au niveau des cantons, mais dès 1982 elle a perdu son rôle économique : le mouvement de décollectivisation engagé depuis 1979 touche la quasi totalité (95 %) des familles paysannes qui travaillent désormais dans le cadre de divers « systèmes de responsabilité » qui s'apparentent au fermage [30] : les terres demeurent propriété collective, mais ont été réparties, de même que les autres moyens de production, entre les foyers paysans qui s'engagent par contrat à livrer à l'État un quota de leur production. Une fois remplies ces obligations contractuelles, ils disposent librement du fruit de leur travail.

La commercialisation des produits agricoles a subi un bouleversement analogue : la décollectivisation et la succession de bonnes récoltes (accroissant les produits disponibles hors quotas) ont revitalisé les marchés libres qui se sont développés tant à la ville qu'à la campagne, et le monopole d'État sur le commerce de certains produits essentiels (comme les céréales) a été aboli.

Mais dans ce système libéralisé l'État continue à disposer d'instruments directs et indirects puissants sur l'orientation de la production.

b) Instruments directs et indirects de la politique agricole

Le système contractuel permet de continuer à imposer des plans de production par le biais des « livraisons obligatoires ». Les planificateurs peuvent fixer également les superficies minimales pour les cultures céréalières afin d'assurer un certain degré d'autosuffisance au plan national.

Les instruments indirects, et notamment la politique des prix, constituent aussi un moyen détourné — quoique coûteux — d'orienter la production. Ainsi la structure des prix issue des majorations décidées en 1979-1980² a pour effet actuellement de stimuler la production des cultures

2. Voir plus loin.

industrielles. De même en élevant les prix des achats hors quota au niveau des prix du marché libre — la pratique actuelle — l'État conserve un rôle majeur dans la commercialisation des produits.

En outre l'État continue à détenir le contrôle des approvisionnements de l'agriculture en produits chimiques et en gros équipements, ce qui en situation de pénurie reste un important moyen de pression.

La simplification des structures administratives centrales en charge de l'agriculture correspond sans doute, comme dans l'industrie, à une volonté de mettre l'accent sur la cohérence et l'efficacité des moyens d'actions indirects et non sur la multiplication des interventions administratives.

II — La mobilisation des ressources par l'État

Déficiences des informations ou nature même du système, on n'a qu'une connaissance approchée des modalités et du degré de planification de l'économie chinoise. Dans ces conditions le budget de l'État, rassemblant les moyens financiers dont disposent les autorités pour concrétiser leur politique économique est l'expression la plus tangible du plan annuel.

L'évolution des revenus du budget mesure la capacité de l'État à mobiliser les ressources pour financer le développement économique. Or la nouvelle politique économique menée depuis 1979 a sérieusement grevé les ressources disponibles à cet effet : Les subventions nécessaires pour combler l'écart croissant entre prix agricoles à la production et prix à la consommation, de même que les concessions faites en matière d'autonomie financière aux entreprises et aux instances locales, ont considérablement réduit la marge d'action des autorités économiques centrales. Les projets de budgets pour 1983-1985 ont pour principal objectif le redressement de cette situation.

1. La mobilisation des revenus budgétaires

a) Le poids du budget de l'État

Les revenus du budget de l'État (il s'agit du budget consolidé du gouvernement central et des provinces) représentent en 1982 entre 23 %

et 30 % du PNB chinois³ ou, dans la comptabilité nationale chinoise 26% à 35 % du revenu national. Cette proportion est comparable à celle qui existe dans une économie de marché de niveau de développement analogue comme l'Inde (tableau 3); elle est proche de celle qui existait en URSS à la fin de la NEP, c'est-à-dire bien inférieure à celle qui y prévaut actuellement où plus de 60 % du revenu national transite par le budget de l'État⁴.

En effet alors que depuis 1978 la croissance économique a été en moyenne de 5,7 % par an, les recettes budgétaires⁵ ont diminué de 1979 à 1981 et n'ont retrouvé qu'en 1982 leur niveau de 1979.

A l'image du budget soviétique, deux grandes catégories composent les revenus budgétaires: les recettes fiscales d'une part, les prélèvements directs sur les profits des entreprises d'État d'autre part. L'une et l'autre découlent de l'architecture des prix, dont on présentera les grandes lignes avant d'apprécier la manière dont la nouvelle politique de prix et de partage des profits a pesé ces dernières années sur la formation des revenus budgétaires.

TABLEAU 3.1. — Poids du budget de l'État dans l'économie chinoise

	1957	1965	1978	1979	1980	1981	1982
Recettes budgétaires, nettes* des subventions en % du revenu national** . . .	33	35	37	33	30	28	26
en % du PNB . . . . .	...	...	32	28	26	24	23
Recettes budgétaires y compris financement des subventions en %:							
. du Revenu National** . . .			40	38	36	37	35
. du PNB			35	32	31	32	30

* Dans la présentation officielle chinoise les subventions ne sont pas comptées en dépenses mais viennent en déduction des revenus du budget.

3. Voir note * du tableau 3.

4. Encore faut-il noter qu'en URSS l'ampleur des opérations inscrites au budget importe moins que la planification directe de l'activité économique.

5. Dans la définition chinoise, voir note ** du tableau 3.

TABLEAU 3.2. — Poids du budget de l'État dans l'économie de l'URSS

	1927	1931	1981
Revenus budgétaires en % du revenu national**	28	53	66

TABLEAU 3.3. — Poids du budget de l'État dans l'économie indienne

	1973	1978	1979
Revenus budgétaires en % du PIB	21	28	25

** La comptabilité nationale de la Chine, comme celle de l'URSS, n'utilise pas le concept de produit national brut, mais celui de «revenu national» qui est plus restrictif : le revenu national exclut en effet les services non directement liés à la production de biens.

Sources :

- Chine : *Statistical Yearbook of China 1981;1982* — rapports officiels d'exécution du budget et du plan; PNB: Banque Mondiale; subventions: cf. tableau 8 bis.

- URSS

. 1927 et 1931 : Revenu National: A.L. Vajnshtein «*Narodnij dokhod Rossij i SSSR, Moscou 1969* — Budget: J.P. Djachenko «*Istorija Finansov SSSR*» Moscou 1979.

. 1981 : *Narodnoe khozjaistvo SSSR 1922-1982* — Moscou 1982.

- Inde.

. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific* — ONU 1981.

b) Le rôle des prix dans la formation des revenus budgétaires

Le système des prix, dont les aménagements récents n'ont pas altéré le caractère fondamentalement administré, détermine par construction la formation des revenus budgétaires. Analogue dans ses principes à celui en vigueur dans toutes les économies de type soviétique, le système de prix est directement assujéti aux objectifs de la politique économique de l'État. Celui-ci fixe les relations des prix à la production entre les secteurs industriels et agricoles comme à l'intérieur de chacun de ces deux secteurs. Il régit en outre par des taxes et des subventions les niveaux de prix aux différents stades de la production et de la commercialisation. Ce système a donc pour caractéristique l'existence de plusieurs régimes de prix, déconnectés les uns des autres mais directement articulés sur le budget de l'État.

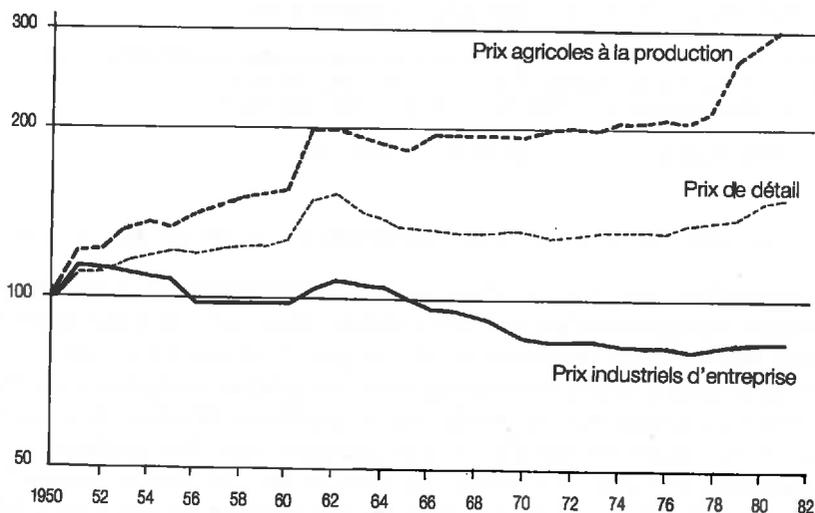
— *Les prix élevés de produits industriels.* La structure des prix industriels date des années 50 et n'a pas fait l'objet de révision d'ensemble, malgré des ajustements ponctuels, [31]. Les prix auxquels les entreprises industri-

elles vendent leurs fabrications à d'autres entreprises ou aux organes de commerce de gros couvrent en principe les coûts de production, incluent une marge de profit (variable selon les produits) et une taxe ad valorem sur le chiffre d'affaires dont le taux varie selon les produits de 1,5 % (vêtements de coton) à 69 % (cigarettes) [32].

A l'inverse de la pratique soviétique où les prix relatifs des biens de production sont bas, le prix des produits de l'industrie lourde inclut en Chine un taux de taxe et profit analogue à celui de l'industrie légère. Cette structure de prix, arrêtée dans les années 50, a pu se prévaloir de deux justifications: le prix élevé des biens d'équipement joue une fonction utile d'allocation dans une situation où règne la pénurie et où la planification est imparfaite; de plus il assure la rentabilité d'un maximum d'entreprises, dans un pays où les coûts de production sont très dispersés, et où les profits des plus efficaces sont de toute façon prélevés par l'État [33].

La baisse régulière de l'indice des prix industriels de 20 % environ depuis 1960 (graphique 1), plus lente que celle des coûts de production,

GRAPHIQUE 1. — Indices officiels des prix — 1950 = 100



Source: *Statistical Yearbook of China* — 1981.

laisse encore une marge importante d'impôts indirects et de profits: en 1981 taxes et profits constituent respectivement 33 % et 34 % des coûts de production de l'industrie lourde et de l'industrie légère contre 43 et 47 % en 1957 [33]) (tableau 4). Le niveau relativement élevé des prix industriels

TABLEAU 4. — Profits et taxes en % des coûts de production dans l'industrie d'État — 1981

Moyenne : ● Industrie	33,4
● Industrie légère	34,3
● Industrie lourde	32,6
Tabac	184,6
Hydroélectricité	112,9
Extraction de pétrole	92,5
Sel	86,2
Alcools	56,0
Chimie organique	47,5
Matériaux en verre	47,8
Fibres chimiques	39,0
Sucre raffiné	38,4
Biens de consommation chimiques	36,5
Biens de consommation en métal	34,8
Chimie de base	34,7
Textiles en coton	33,2
Papier, imprimerie, art. éducatifs	32,9
Sidérurgie	31,1
Céramiques	30,9
Ciments	27,0
Abattage et transport du bois	25,3
Minéraux non métalliques	23,3
Électronique	22,0
Équipements industriels	21,4
Cuir	20,5
Équipements de transport	19,0
Vêtements	17,8
Conserverie	16,9
Engrais chimiques	14,8
Pesticides	12,1
Charbon	7,6
Machines agricoles	5,8
Viande	4,6

Source : *Statistical Yearbook of China — 1981.*

est attesté par le fait que les autorités chinoises ont du instaurer un taux de change comptable dévaluant nettement le « Renminbi » (encart p. 24) afin de stimuler les exportations de produits industriels qui, au taux officiel, s'effectuaient à perte [34]. La déconnexion des prix par rapport aux coûts de production, que retrace l'importance très variable des taxes et profits selon les branches industrielles donne la mesure de l'intervention de l'État dans la structure des prix. Comme taxes et prélèvements sur les profits

TAUX DE CHANGE

Le nom de la monnaie chinoise est le «Renmibi» (monnaie du peuple); l'unité en est le yuan, qui se subdivise ainsi:

1 yuan = 10 jiao = 100 fen.

Malgré les récentes réformes, l'organisation du commerce extérieur et la gestion des devises étrangères sont dominées par le monopole d'État. Le Renmibi (RMB) n'est pas librement convertible. Son taux de change officiel n'est en rien un pont entre les prix intérieurs chinois et les prix mondiaux. Il est fixé par le gouvernement chinois qui le fait varier en fonction de l'évolution d'un panier de monnaies représentatif des transactions financières extérieures de la Chine. Le taux officiel était en juin 1983 de: 1 = 2,00 yuans. Il est utilisé dans les opérations en RMB avec les non résidents (tourisme, transferts de fonds des chinois d'Outre Mer, Services). Il sert aussi à traduire en yuans les échanges extérieurs, réglés en devises et aux prix mondiaux.

(En janvier 1981 les autorités chinoises ont instauré un taux de conversion à usage strictement interne (1 = 2,8 yuans) qui sert à comptabiliser en yuans toutes les opérations correspondant à des mouvements de devises entre organismes chinois, plus précisément entre d'une part la Banque de Chine, d'autre part le ministère des Finances, le ministère du Commerce extérieur, les corporations d'importation-exportation et les entreprises autorisées à réaliser des opérations de commerce extérieur.

forment l'essentiel des revenus budgétaires, ceux-ci sont extrêmement vulnérables à toute réforme en profondeur du système de prix industriels. Aussi, bien qu'elle conditionne la rationalisation de la gestion des entreprises industrielles, celle-ci a-t-elle été reportée à la deuxième moitié des années 80.

— *Produits agricoles: la dissociation des prix à la production et des prix à la consommation.* A l'inverse des prix industriels, les prix agricoles à la production montrent sur le long terme une évolution ascendante qui s'accé-

lère depuis 1979. Le relèvement des prix d'achat par l'État des produits agricoles compte en effet parmi les orientations majeures de la politique économique post maoïste. En 1979 et 1980 l'État a augmenté de 15 à 25 % les prix des produits essentiels livrés dans le cadre de quotas obligatoires, et appliqué des hausses encore plus fortes aux livraisons supplémentaires (hors quota). Il a aussi relevé les prix des autres catégories de produits (légumes, produits de l'élevage) (tableau 5). En outre les achats par les organes d'État de produits agricoles à des prix « négociés » se sont développés. Globalement l'indice des prix des produits agricoles achetés par l'État indique une hausse de 39 % de 1978 à 1981.

TABLEAU 5. — Réajustement des prix agricoles à la production en 1979

	Quota	Hors quota
Produits dits « essentiels »		
• céréales	+ 20 %	+ 50 %
• huiles végétales	+ 25 %	+ 50 %
• coton	+ 15 %	+ 30 %
• moyenne des 18 productions « essentielles »	+ 24,8	
Produits non « essentiels »		
• viande de porc		+ 26 %
• autres viandes		+ 20 à 50 %

Sources :

- Beijing Information n° 26, 29 juin 1979.

- W. Klatt — *Living standard in China — 1977-1981.* - The China quarterly — mars 1983.

Malgré ces revalorisations les produits agricoles restent encore sous évalués par rapport aux produits industriels. De nombreux économistes chinois font encore état d'un échange inégal entre agriculture et industrie [35]. Néanmoins de nouvelles augmentations sont à l'heure actuelle exclues en raison du surcroît de charges que l'État devrait consentir pour maintenir la stabilité des prix à la consommation.

En effet l'État n'a répercuté que partiellement les hausses de prix à la production sur les ventes au détail de denrées alimentaires (tableau 6). Certes dans la catégorie des produits dits « non essentiels » (et qui comprend viandes et légumes) les majorations de prix de détail approchent en fait celles de prix à la production; mais les prix des produits de « première nécessité » (céréales, tissu de coton, huile) sont restés stables dans les magasins d'État jusqu'en 1982. Des subventions budgétaires aux organismes de vente ont couvert l'écart des prix.

TABLEAU 6. — Evolution comparée des prix à la production agricole et des prix de détail de 1978 à 1981
(commerce d'État) — 1978=100

(en %)

Prix d'achat moyen par l'État de produits agricoles et connexes*	+ 38,3
— Grains	+ 26,3
— Cultures industrielles	+ 23,6
. oléagineux	+ 24,3
. coton	+ 29,0
. tabac	+ 22,3
. sucre	+ 30,1
. thé	+ 12,4
— Produits de l'élevage	+ 28,2
— Autres	+ 17,2
. bois	+ 69,1
. soie	+ 22,1
. fruits	+ 9,1
. légumes	+ 22,3
. produits de la pêche et pisciculture	+ 18,7
Prix de vente du commerce de détail (commerce d'État)	
— Produits alimentaires	+ 12,4
. grains	+ 1,9
. produits non « essentiels »	+ 21,3
. légumes frais	+ 23,0
. tabac, alcools, thé	+ 4,4
. autres	+ 10,6
— Vêtements	0

Source: *Statistical Yearbook of China 1981* — p.411, 413, 414.

* Y compris les achats hors quotats et à prix négociés.

Au début de 1983 cependant les autorités décidaient une augmentation de 20 % des prix des articles de coton, que devait compenser pour les consommateurs une baisse de 20 % à 30 % des articles en fibres synthétiques. Ce pas vers la « vérité des prix » pour un produit de consommation essentiel et rationné, traduit principalement la volonté de réduire les charges financières qu'imposent à l'État les subventions de prix.

2. L'effet destabilisateur de la nouvelle politique économique

A côté des recettes en croissance régulière que fournissent les impôts, le montant net des profits versés à l'État a fortement chuté (tableau 7) sous le double effet des subventions de prix accordés aux entreprises commerciales et du nouveau partage des revenus des entreprises.

**TABEAU 7. — Evolution des recettes budgétaires de 1978 à 1982
(présentation chinoise)**

(milliards de yuans)

	1978	1979	1980	1981	1982
Impôts	51,9	53,8	57,2	62,9	70,0
— impôts sur l'industrie et le commerce dont impôt sur le chiffre d'affaire de l'industrie d'État	45,2	46,1	50,1	53,9	60,1
— impôt agricole	2,8	2,9	2,8	2,5	2,7
— droits de douane	2,9	2,6	3,4	5,4	4,3
Prélèvements sur les profits des entreprises d'État*	57,2	49,3	43,5	34,7	29,6
Entreprises industrielles	44,0	...	44,9	41,1	...
Autres**	3,0	7,2	7,8	11,4	12,8
Recettes totales	112,1	110,3	108,5	109,0	112,4

* dans la présentation chinoise, après déduction des subventions

** y compris revenus des bons du Trésor et emprunts extérieurs

Sources:

- *Statistical yearbook of China — 1981*

- *China Trade Report — janvier 1983*

- Wang Bingqiang: Report on Financial Work — *Beijing Information*, 29-9-1980.

- Rapport sur l'état d'exécution du budget de l'État de 1982 — *Beijing information*, 11 juillet 1982.

a) La progression des recettes fiscales

— *Le rôle central de l'industrie d'État*

En progression régulière, les impôts assurent une part croissante des revenus budgétaires: un peu plus de la moitié en 1977, plus de 60 % en 1982, bien que la fraude fiscale réduise leur rendement (d'après les contrôles effectués en 1981 et 1982 l'évasion fiscale équivaut à un peu moins de 2 % des recettes fiscales). La majeure partie de ces recettes fiscales (85 %) sont prélevées sur l'industrie et le commerce, et ressortent de deux grandes catégories:

. *La taxe industrielle et commerciale* est l'impôt sur le chiffre d'affaires payé par toutes les entreprises qu'elles soient d'État, collectives ou privées; son taux, différent selon les produits, est une des composantes essentielles du prix (p. 23). Perçu sur toutes les transactions effectuées au cours des différents stades de production et de commercialisation, il joue contre la spécialisation des entreprises; il incite en effet chaque entreprise à intégrer

les fabrications amont de manière à s'auto-provisionner. L'application expérimentale d'un système de TVA, inaugurée de façon très limitée en 1980 est restée, semble-t-il, sans lendemain. Les entreprises industrielles d'État réalisent près des deux tiers des revenus fiscaux de l'industrie et du commerce.

. *L'impôt sur le revenu* s'applique aux entreprises industrielles et commerciales du secteur collectif ou privé; son taux progressif, établi pour 21 tranches de revenu, s'étage de 5,75 %, (moins de 300 yuans de chiffre d'affaire) à 55,5 % (plus 10 000 yuans) [36]. Diverses exemptions fiscales ont été accordées ces dernières années afin d'encourager le développement des entreprises rurales. A partir du 1^{er} juin 1983 cet impôt sur le revenu s'applique aux entreprises d'État, où il se substitue aux prélèvements directs sur les profits [37].

— *La faiblesse de l'impôt agricole*

Les recettes fiscales tirées de l'agriculture font moins de 3 % des recettes du budget. Il s'agit d'un impôt en nature, consistant en une partie de la production des principales céréales, d'oléagineux, de coton et de tabac [38]. L'assiette de l'impôt est la production théorique calculée d'après un rendement «normal» des terres: ces normes étant stables sur plusieurs années, et les rendements réels ayant progressé, l'impôt agricole a représenté au cours de ces dernières années une fraction décroissante de la production. Les exemptions fiscales pour les régions pauvres décidées en 1980 ont aussi entraîné une relative diminution des versements. En outre dans le budget l'évaluation monétaire de l'impôt en nature ne tient pas compte des hausses de prix intervenues depuis 1979. Le montant des recettes issues de l'agriculture se trouve donc ces dernières années sous-évalué.

La relative faiblesse de l'impôt agricole dans un pays où l'agriculture emploie les 3/4 de la population active et contribue au tiers du PNB tient aux caractéristiques fondamentales de l'insertion de ce secteur dans la politique économique chinoise. D'une part le niveau traditionnellement bas des prix agricoles est une forme indirecte de taxation de l'agriculture. Les revenus minimes qu'il laisse au secteur agricole limitent les possibilités d'impôts directs supplémentaires. D'autre part le système des communes populaires avait pour fonction de promouvoir le développement agricole en mobilisant les ressources locales et en faisant l'économie des interventions financières de l'État. Effectivement les revenus dégagés par les communes pour financer l'investissement sont au moins jusqu'en 1980 d'un montant nettement supérieur à celui des impôts versés. Dès 1980 la répartition des revenus entre rémunérations individuelles et fonds collectifs traduit clairement l'effacement en cours des structures collectives (tableau 8).

TABEAU 8. — Utilisation des revenus dans les unités de production agricole de 1977 à 1981 (équipes de production)

(milliards de yuans)

	Revenus*	Impôts d'État**	Revenus distribués	Fonds collectifs	
				Investissements	Fonds sociaux
1977	62,86	3,71	50,18	6,32	1,58
1978	72,12	3,71	58,24	7,48	1,81
1979	81,30	3,98	65,56	8,71	2,17
1980	81,85	3,84	65,59	5,58	1,95
1981	93,34	3,98	80,52	4,84	1,86

* Revenus des ventes après déduction des consommations intermédiaires.

** L'écart entre ces chiffres et ceux apparaissant dans le budget peut provenir de l'utilisation de prix différents, comme de l'inclusion ici d'impôts sur des activités industrielles.

Source: *Statistical yearbook of China — 1981, p. 199.*

— Les autres ressources fiscales

Les droits de douane constituent de 5 à 8 % des recettes fiscales. Le tarif douanier chinois comporte 17 catégories et un millier de postes auxquels s'appliquent des droits allant de 7,5 % à 400 % [39]. Dans les pays à économie planifiée, où prévaut le monopole d'État du commerce extérieur et des devises étrangères, la notion de droit de douanes correspond moins à la perception de taxes à l'importation qu'à la différence existant entre le prix converti en monnaie nationale des produits importés (ou exportés) et le prix interne auquel ces produits sont vendus aux entreprises (ou achetés par elles). Les agents de l'État qui effectuent les opérations d'exportation et d'importation, en Chine les corporations de commerce extérieur, versent cette différence au ministère des Finances dans les cas où elle est positive (prix internes supérieurs aux prix extérieurs convertis en yuans) et en reçoivent une subvention dans le cas où elle est négative. En 1981 l'incidence conjointe de l'excédent commercial et de l'application d'un taux de conversion dévaluant le yuan (encart p. 24), peut expliquer le gonflement des revenus inscrits au budget de l'État au titre des droits de douane.

Mais, par ailleurs, il semble que fonctionne aussi en Chine un véritable système de droits de douane pour les opérations qui ne passent pas par l'intermédiaire du ministère du Commerce extérieur et de ses corporations. En effet les réformes opérées depuis 1979 ont conféré à certaines

administrations locales et à certaines entreprises de production, le droit de commercer directement avec l'étranger; (en 1981, environ 13 % du commerce extérieur chinois échappait ainsi au contrôle direct des autorités centrales). Les droits de douane s'appliquent aux produits ainsi importés. Afin de freiner l'importation de biens de consommation (téléviseurs, radios, magnétophones, calculatrices électroniques, montres, etc. en provenance de Hong Kong), le gouvernement chinois a, en 1981, fortement relevé les droits de douane sur ces produits. Inversement, les réductions de droits sur nombre de matières premières et produits intermédiaires en 1982 ont eu pour but de stimuler «les réexportations de produits élaborés à partir des matériaux importés» [40]. Des taxes à l'exportation s'appliquent à quelques produits (minerais non ferreux, riz, soja) dont la vente à l'étranger est d'ailleurs généralement soumise à licence [41].

D'autres recettes fiscales ont un rôle moins important :

. La taxe sur le sel représentait en 1979 moins de 2 % des recettes fiscales. D'autres impôts ont un rendement trop faible pour apparaître dans la structure par grands postes des revenus budgétaires : taxe sur les biens immobiliers dans les villes (1,2 % de la valeur des immeubles, 1,7 % de celle des terrains), taxes sur les véhicules, taxe d'abattage ; l'impôt sur les revenus individuels supérieurs à 800 yuans par mois (à un taux progressif de 5 % à 45 %) ne concerne en pratique que les étrangers résidant en Chine.

b) La ponction croissante des subventions au prix

La baisse des profits versés à l'État est responsable de la contraction globale des revenus budgétaires depuis 1979. Le gonflement des subventions budgétaires nécessaires pour combler l'écart entre les prix agricoles à la production et les prix à la consommation est à l'origine de la majeure partie de ce déclin : dans la présentation chinoise ces subventions sont en effet déduites du montant des profits versés par les entreprises au budget.

Ces subventions de prix ont eu, en effet, une expansion en flèche : elles ont triplé de 1978 à 1981 (tableau 9) et atteignent en 1981 environ 34 milliards de yuans soit un tiers des revenus du budget : 85 % de ce montant sont consacrés aux subventions de prix à la consommation de 28 produits de première nécessité pour la plupart d'origine agricole. Ainsi s'est nouée au cours des dernières années une relation inverse entre l'évolution de la production agricole et celle des revenus budgétaires. La succession de très bonnes années agricoles a grévé les dépenses budgétaires dans des proportions excédant sans doute l'attente des planificateurs. Cette situation exclut de nouvelles hausses des prix à la production et a mis au contraire à l'ordre du jour l'augmentation des prix de détail des articles

TABLEAU 9. — Evolution des subventions budgétaires de 1978 à 1982
(milliards de yuans)

	1978	1979	1980	1981	1982
Subventions de prix	8,4	14,6	21,3	34,0	34
Subventions des entreprises déficitaires . . . . .	...	3,4	3,0	4,2	4,2

Sources:

- *Subventions de prix*: JINGJI WENTI 9/1982; «how to maintain basic stability in commodity prices and currency value», traduit dans JPRS 31/11/1983; 1982: China trade report, janvier 1983.
- *Subventions aux entreprises*:
 - . 1979: WANG BING QIAN «report on financial work», Beijing Information, 29/9/1980.
 - . 1980-1981: JIAGE LILUN YU SHIJIAN; «several problems concerning the pricing policy» JPRS 6/7/1982.
 - . 1982: Communiqué sur la réalisation du plan économique 1982; Beijing information — 16 mai 1982.

de coton, qui devrait contribuer à la stabilisation prévue des revenus budgétaires en 1983. Les subventions aux prix des biens de production industriels vendus à l'agriculture sont une composante beaucoup plus faible des subventions, de même que les dotations budgétaires destinées à couvrir les pertes des entreprises d'État (25 % d'entre elles fonctionnent à perte).

Les recettes brutes, issues du profit des entreprises avant déduction des subventions, ont du être en réalité relativement stables; une présentation du budget chinois plus conforme aux règles internationales, où les subventions s'inscriraient en dépenses et non en déduction des revenus, feraient sans doute apparaître une progression des revenus budgétaires: de 120 milliards de yuans en 1978 à 147 milliards en 1981 et 150 milliards en 1982. Cette hausse (5,7 % par an) resterait encore au dessous de la croissance économique globale (le PNB a cru de 8,8 % par an en prix courants).

c) Le nouveau partage des revenus et la montée des fonds extrabudgétaires

D'une manière générale la progression des profits réalisés par les entreprises industrielles d'État n'a pas subi la croissance de la production: de 1978 à 1981 les premiers ont cru de 14 %, la production industrielle de 22 % (tableau 10).

La baisse tendancielle de l'efficacité de l'activité industrielle, fréquemment déplorée par les économistes chinois, les augmentations de

salaires accordées en 1979 et 1980⁶, mais aussi le changement de priorité en faveur des industries légères ont concourru à ce décalage : le dynamisme des industries légères a en effet reposé moins sur les entreprises d'État que sur les entreprises collectives. Dans l'ensemble de l'industrie la production a augmenté de 7,1 % par an de 1979 à 1981, dans le secteur d'État de 5,6 % [42].

En même temps la réforme de la gestion financière des entreprises les autorisant à conserver une partie de leurs profits a été à l'origine d'un important manque à gagner pour le budget. Le montant des profits prélevé par le budget sur les entreprises a en effet décliné depuis 1978. Si l'on croit les statistiques chinoises récemment publiées on peut estimer qu'une dizaine de milliards de yuans, soit plus de 20 % des profits réalisés⁷, auraient été ainsi conservés par les entreprises en 1981 (tableau 10).

TABLEAU 10. — Évolution du partage du profit dans les entreprises de l'industrie d'État (estimations)
(milliards de yuans)

	1978	1980	1981
Profits réalisés	50,8	58,5	58,0
Profits versés au budget*	47,0	48,0	45,0
Profits retenus par les entreprises	3,8	10,5	13,0

* Profits bruts, avant déduction des subventions pour pertes.

Sources :

- *Almanach of China's Economy — Pékin 1982 — VIII p. 21*
- *Statistical yearbook of China — 1981 (p. 265)*
- *Tableaux 7 et 8*

Les fonds extrabudgétaires

Aussi la stagnation des recettes budgétaires de 1978 à 1982 contraste-t-elle avec l'expansion des revenus «extrabudgétaires» que gardent à leur disposition les entreprises, leurs administrations de tutelle et

6. Voir plus loin.

7. Cette proportion (22 %), sensiblement supérieure à celle dont font état d'autres sources chinoises (17 %), doit être prise comme un ordre de grandeur.

les autorités locales, et qui ne sont inscrites ni au budget central ni aux budgets provinciaux.

L'existence des fonds extrabudgétaires a des précédents, puisqu'elle s'affirme régulièrement pendant les périodes où s'affaiblit la planification centrale. D'ampleur limitée au cours du 1^{er} plan quinquennal (1953-1957), ils s'élèvent à la suite des réformes de décentralisation administrative et financière prises en 1957-1958 ; pendant le Grand Bond en Avant ils équivalent à environ 20 % des revenus du budget et en pleine révolution culturelle (1967) au quart. En 1979, lors du lancement de la nouvelle politique économique, on les estime à 20 milliards de yuans (équivalant à 18 % des recettes budgétaires), en 1980 et 1981 à 50 milliards (soit la moitié des recettes budgétaires) et à 60 milliards en 1982 [43]. Certes plus que tout autre ces chiffres ont un caractère indicatif (la dispersion de ces ressources financières rend en fait impossible une évaluation précise). En outre pour certains sinologues [44] leur expansion périodique correspond partiellement à la légalisation de pratiques existant de façon permanente.

Légalement ces disponibilités financières ont plusieurs sources [45] :

D'une part les profits conservés : ceux-ci n'alimentent pas les seuls fonds d'entreprises mais peuvent être tout ou partiellement gérés par les organes de tutelle, compétents au plan local : ainsi à Shanghai ce sont les bureaux industriels de la municipalité qui centralisent les fonds des entreprises [46]. Les réformes ont donc concourru au renforcement des pouvoirs financiers des provinces et municipalités les plus prospères. Avant 1979, les fonds extrabudgétaires des entreprises provenaient principalement des provisions d'amortissement qui sont désormais pour 50 à 70 % de leur montant centralisées par l'État.

D'autre part, divers impôts levés par les autorités locales et non inscrits aux budgets : les administrations locales perçoivent des droits divers (services municipaux, entretien de routes, marchés), peuvent imposer des surtaxes (à l'impôt sur le chiffre d'affaires, à l'impôt agricole), et prélèvent une partie du profit après impôt des entreprises collectives. Le dynamisme du secteur collectif au cours de ces dernières années a du contribuer notablement à l'expansion des fonds extrabudgétaires.

Assez logiquement, les autorités centrales ont fait de la reprise en main d'une partie des ressources extrabudgétaires un des moyens de financement du déficit des finances publiques.

d) Le déficit budgétaire et son financement

Le tableau 11 présente les emprunts intérieurs (bons du Trésor) et les

emprunts extérieurs (correspondant à des importations à crédit) comme des sources de financement du déficit (conformément aux normes internationales) et non comme des revenus budgétaires (selon la présentation chinoise). Il montre que les finances publiques chinoises traversent depuis 1979 une passe difficile.

TABLEAU 11. — Evolution du déficit budgétaire
(estimations)

(milliards de yuans)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Revenus du budget*	87,4	111,9	106,8	104,2	96,1	104,0
Dépenses	84,4	111,1	127,4	121,3	109,0	115,3
Solde budgétaire	3,0	0,8	- 20,1	- 17,1	- 12,9	- 11,3
Prêts extérieurs	—	0,2	3,5	4,3	6,0	4,0
Bons du trésor	—	—	—	—	4,9	4,4
Dépôts (—) ou tirage à la BPC	- 3,1	- 1,0	17,0	12,8	2,5	2,9

* Le montant des revenus budgétaires est présenté ici hors prêts extérieurs et bons du Trésor, considérés comme des moyens de financement du déficit.

Sources:

- China Trade Report — janvier 1982; *Statistiques financières internationales, FMI, août 1983.*
- China News Analysis — 12 février 1982.
- China Trade Report — janvier 1983.
- *Rapport sur l'exécution du budget d'État de 1982; Beijing Information, juillet 1983.*

En 1979-1980 la crise a été particulièrement grave: le déficit ainsi calculé par différence entre les recettes régulières (impôts et prélèvements sur les profits) et les dépenses a atteint au cours de ces deux années le quart des recettes budgétaires, soit de 6 à 7 % du revenu national. Il a été financé principalement par la banque populaire de Chine: le ministère des Finances a utilisé ses dépôts à la Banque qui lui a en outre accordé un découvert. Les financements extérieurs ont couvert la partie des dépenses correspondant aux dotations d'investissement gagées sur des importations à crédit.

En 1981 un vigoureux effort de réduction des dépenses budgétaires permet de diminuer le déficit de près de moitié. Le gouvernement recourt à de nouveaux modes de financement qui présentent en outre l'avantage d'éponger une partie des fonds extrabudgétaires, et éventuellement du revenu des ménages: il émet des bons du Trésor pour 4,9 milliards de yuans; le taux d'intérêt est de 4 % pour les acheteurs institutionnels, de 6 %

pour les souscripteurs individuels; les remboursements interviendront à partir de 1986 et s'étaleront sur 5 ans [47]. Les dépenses d'investissements réalisées sur des prêts extérieurs atteignent 6 milliards de yuans. Par ailleurs il impose aux administrations provinciales un «prêt» forcé de 7 milliards de yuans au budget central, sans intérêt et sans échéance prévue de remboursement [48].

La reprise des dépenses en 1982 conduit, semble-t-il, quoi qu'en disent les autorités chinoises, à une nouvelle aggravation du déficit. Une nouvelle émission de bons du trésor, des crédits extérieurs évalués à 4 milliards de yuans, laissent subsister une impasse de 3 milliards, dont on peut supposer qu'elle a été financée par des prêts de la Banque Populaire de Chine.

Le projet de budget pour 1983 (tableau 12) manifeste la volonté des dirigeants de mobiliser au profit du gouvernement central une partie des ressources extrabudgétaires. Les prévisions de revenus incluent en effet, outre une troisième émission de bons du Trésor et les prêts extérieurs, des fonds spéciaux destinés au financement de projets-clefs dans les secteurs de l'énergie et des transports. Ces fonds proviennent pour l'essentiel des ressources extrabudgétaires des entreprises d'État et des entreprises collectives. Cette reprise en main des disponibilités financières des entreprises [49] devrait permettre d'accroître sensiblement les dépenses budgétaires et de limiter le déficit. Cette budgétisation des revenus attribués aux entreprises par la réforme doit se renouveler en 1984 et 1985: elle permettra de mobiliser 10 milliards de yuans par an.

TABLEAU 12. — **Projet de budget pour 1983**

(milliards de yuans)

Revenus (hors emprunts extérieurs et bons du Trésor)	107,8
Bons du Trésor	4,0
Prêts extérieurs	5,4
Fonds spéciaux	6,0
Revenus totaux	123,2
Dépenses	126,2
Solde budgétaire	— 3,0

Source: *Projet de budget de l'État pour 1983*; Beijing Information — 17 janvier 1983.

Les difficultés financières auxquelles ont du faire face les dirigeants chinois depuis 1979 sont nées des options majeures de la nouvelle poli-

tique économique. Sous la caution d'une nouvelle logique économique celle-ci a sans doute été aussi pour les successeurs de Mao un moyen de rallier un maximum de soutien.

III — De nouveaux canaux de financement des investissements

Deux fonctions primordiales du Budget de l'État en Chine, redistribuer les revenus entre provinces, orienter l'activité économique par une politique d'investissements ont été sensiblement affaiblies ces dernières années. Les moyens d'action de l'État pour réduire les disparités inter-régionales de niveaux de développement se sont rétrécis, de nouveaux canaux de financement hors du contrôle central ont battu en brèche la politique de réduction d'investissement tout en provoquant des changements majeurs dans sa distribution.

1. La remise en cause de la redistribution inter-régionale des ressources

Les 29 provinces (et municipalités autonomes) chinoises accusent de très fortes disparités de développement: le montant par habitant de la production industrielle et agricole, qui peut en donner une mesure approximative, varie de un à vingt entre la province intérieure du Guizhou et la métropole économique de Shanghai. Depuis leur arrivée au pouvoir les dirigeants communistes ont mené une vigoureuse politique de transferts inter-régionaux, parvenant au mieux à éviter que ne se creusent les écarts de richesse [50]. L'initiative de l'État dans ce domaine s'est trouvée ces dernières années limitée par l'évolution de ses ressources financières.

a) L'articulation du budget central et des budgets provinciaux

Le budget chinois est, comme celui de l'URSS, le budget consolidé du gouvernement central et ceux des autorités provinciales (ceux-ci incluant à leur tour les budgets des entités administratives plus petites). Par construction la formation des revenus budgétaires met directement en jeu les relations centre-provinces puisque dans le système mis en place en Chine en 1957-1958, la collecte de la plus grande partie des recettes budgétaires passe par l'intermédiaire des provinces [51].

Entrent directement dans les caisses du gouvernement central, des catégories de recettes peu nombreuses [52] qui forment actuellement envi-

ron 20 % de l'ensemble des revenus budgétaires: les versements et taxes des entreprises placées sous son contrôle direct, les droits de douane, les crédits étrangers, l'impôt sur les chemins de fer.

Tous les autres revenus (80 % des recettes budgétaires) sont perçus par les autorités financières provinciales ou locales: prélèvement sur les

TABLEAU 13. — La redistribution des revenus par le budget central

	Production industrielle et agricole par habitant (yuans) 1981	Versement (-) subventions (+) au budget central en % des revenus collectés 1980	Croissance (en %) des investissements totaux en capital fixe 1981/1980
TOTAL Chine	757		- 21,0
Shanghai	5 558	- 88,8	20
Tianjin (Tientsin)	2 880	- 84,1	- 5
Beijing (Pékin)	2 629	- 70,0	- 12
Liaoning	1 524	- 60,4	- 17
Jiangsu	1 128	- 39,0	- 32
Heilongjiang	1 058	51,8	- 13
Jilin	860	21,0	- 34
Zhejiang	860	- 43,5	- 28
Hubei	764	- 21,8	- 7
Shandong	739	28,1	- 33
Shanxi	- 690	- 20,6	- 32
Hebei	637	- 19,0	- 27
Guangdong	634	- 26,8	+ 24
Xinjiang (Singkiang)	580	78,0	- 36
Hunan	577	- 21,7	- 17
Fujian	552	- 1,3	- 15
Shaanxi	544	...	...
Mongolie	545	344,0	- 34
Gansu	528	- 4,2	- 17
Ningxia	528	200,0	- 34
Qinghai	526	269,0	- 29
Jiangxi	511	10,8	- 34
Henan	501	- 13,8	+ 4
Anhui	499	...	- 24
Sichuan	473	...	- 32
Guangxi	431	21,4	- 34
Yunnan	407	25,9	- 35
Tibet	398	84,0	- 41
Guizhou	303	102,0	- 5

Sources:

- 1^{re} colonne: Beijing Information, 16 août 1982.

- 2^e et 3^e colonne, voir annexe 1.

profits et impôt sur le revenu des entreprises sous leur contrôle, impôt industriel et commercial des entreprises, impôt agricole, taxe sur le sel.

Les responsabilités ainsi conférées aux autorités locales par les mesures de déconcentration administrative des années 1957-1958 devaient stimuler le rendement des impôts. Elles impliquent naturellement d'importants transferts des provinces au centre puisque le montant des *dépenses* budgétaires se répartit à peu près également entre le centre d'une part et les 29 provinces et municipalités de l'autre. A défaut d'information précise on sait que les dépenses centrales font une place plus importante aux investissements en capital fixe, à la prospection géologique, à la défense nationale, à l'aide extérieure. Celles des provinces se concentrent davantage sur le financement d'entreprises locales, l'éducation, la santé, les prestations sociales.

Le partage des revenus collectés par les provinces entre ce qui reste inscrit à leurs budgets et ce qui est centralisé se réalise selon des règles qui ont varié. Les dispositions prises à cet égard en 1980-1982 définissent plusieurs régimes en fonction de la situation économique et financière des provinces, leur principe général étant de maintenir fixes sur cinq ans les clefs de répartition de manière à garantir l'autonomie et la responsabilité financière des autorités provinciales [53] (tableau 13).

Dans les cas les plus nombreux (11 provinces) [54] la clef de répartition s'applique à l'ensemble des revenus collectés au niveau provincial et a été établie de façon à couvrir les dépenses de l'année de référence (1979). Toutes ces provinces, sauf une, opèrent en effet des versements au budget central en 1980. Des variantes existent autour de ce régime général : pour cinq provinces le partage ne concerne que certaines catégories des revenus, les autres leur restant intégralement [55] ; deux provinces enfin remettent un montant forfaitaire au gouvernement central, toute augmentation de leurs recettes restant à leur disposition [56].

Les cinq régions autonomes, peuplées de minorités nationales, et les trois provinces les moins développées jouissent d'un régime spécial : elles conservent l'intégralité de leurs revenus et reçoivent des subventions du budget central pour couvrir leurs dépenses ; ces subventions doivent augmenter de 10 % par an [57].

Enfin les trois municipalités autonomes (Pékin, Shanghai, Tianjin) qui sont les principaux pourvoyeurs des revenus de l'État, ont une autonomie budgétaire très limitée. La part des revenus qui leur est attribuée est redéfinie chaque année.

b) La redistribution des revenus

En 1980 les 29 provinces ont collecté environ 84 milliards de yuans de recettes budgétaires (un peu moins en 1981, 82,7 milliards) et en ont remis 35 milliards (soit 40 %) au gouvernement central, lui assurant donc plus de la moitié de ses revenus (tableau 14). Les trois métropoles économiques — Shanghai, Pékin, Tianjin — ont un rôle crucial dans la configuration du budget et dans les transferts qu'il opère. Elles collectent un quart de l'ensemble des revenus du budget national, remettent 80 % des revenus qu'elles perçoivent au gouvernement central, et contribuent ainsi pour près de 60 % aux transferts effectués par les provinces au centre.

TABLEAU 14. — Revenus budgétaires du centre et des provinces — 1980-1981

(milliards de yuans)

	1980	1981
1. Revenus du budget national	<u>108,5</u>	106,4
2. Revenus collectés par le centre	24,3	23,8
3. Revenus collectés par les provinces	84,2	82,8
4. Dépenses sur revenus provinciaux*	<u>49,6</u>	...
5. Transferts au budget cenral (3-4)	34,6	...
6. Revenus totaux du budget central (2+5)	<u>58,9</u>	...

* 27 provinces recensées sur 29

Source: Voir annexe 1.

Onze autres provinces sont excédentaires vis à vis du budget central. Elles se recrutent naturellement parmi les provinces ayant une production industrielle et agricole par habitant, supérieure ou voisine de la moyenne nationale. Six sur huit des provinces côtières en font partie (tableau 13).

Pour une part, la redistribution inter-régionale des ressources prend la forme de subventions directes du gouvernement central aux budgets de certaines provinces. Ces subventions représentent en 1981 6 à 7 milliards de yuans. Les critères d'attribution paraissent être d'ordre politique, économique et stratégique : toutes les régions autonomes de minorités nationales en bénéficient — les subventions les plus importantes allant à la Mongolie et au Sinkiang — ; à celles-ci s'ajoutent des provinces qui apparaissent parmi les moins développées si l'on en juge par le montant de la production industrielle et agricole par habitant. Enfin les subventions accordées régu-

lièrement à deux provinces (Jilin, Heilungjiang) disposant d'un fort potentiel industriel peuvent s'expliquer par la place qu'y tiennent les industries lourdes fortement tributaires des dotations du budget central.

Le financement d'investissements par le budget central est l'autre volet de la politique de redistribution des ressources. Celle-ci a pâti du déclin des revenus budgétaires et de la réduction des dépenses d'investissements imposée par la volonté de réduire le déficit des finances publiques. La fuite hors du circuit budgétaire d'une partie des revenus des entreprises n'a pu que favoriser les régions les plus prospères. L'évolution par province des investissements en capital fixe de 1980 à 1981 fournit un indice de ce phénomène. La plupart des provinces les plus riches ont été moins affectées par la politique de compression des investissements budgétaires. Elles ont trouvé dans l'expansion de leurs recettes extra-budgétaires les moyens de suppléer la baisse des allocations d'État. A Shanghai les investissements en capital fixe ont cru de 20 %. Sur les 13 autres provinces qui transfèrent au budget central une partie de leurs revenus, neuf ont pu assurer à leurs investissements une évolution plus favorable que la moyenne nationale; inversement, parmi les douze provinces dépendant des subventions centrales, onze ont subi une baisse de leurs investissements en capital fixe plus sévère que la moyenne (tableau 13). Il est vrai que d'autres facteurs ont pu concourir à la dégradation de la situation de ces provinces, en particulier la nouvelle priorité en faveur des industries légères.

La décentralisation des ressources financières remet en effet en cause une politique d'égalisation des niveaux de développement dont le cœur a toujours été de faire financer par le budget de l'État la création de capacités industrielles dans les régions dépourvues [58].

Les économistes chinois reconnaissent d'ailleurs que les réformes mettent au jour les divergences d'intérêts entre les régions développées qui aspirent à plus d'indépendance et les régions sous développées qui préfèrent un système unifié de gestion et une allocation centrale des produits [59]. Mais certains soulignent que, dans le droit fil des conceptions réformistes, le relèvement des prix des matières premières et des combustibles, et l'octroi de crédits à taux d'intérêt privilégiés pour leur production pourraient se substituer aux aides directes aux régions pauvres et présenteraient en outre l'avantage de stimuler l'offre de produits qui font actuellement goulet d'étranglement pour la croissance économique chinoise [60].

2. L'impact des nouveaux modes de financement sur la structure des investissements

En Chine comme dans les autres pays à planification centrale le

TABLEAU 15. — Ventilation des dépenses budgétaires de 1977 à 1982, prévisions 1983-1985

	(milliards de yuans)									
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Prévisions			Plan
							1983	1984	1985	1981-1985
										Moyenne
Dépenses totales	84,4	111,1	127,4	121,3	109,0	115,3	126,2	128,1	130,4	122,3
Dépenses non économiques	31,4	36,8	46,1	46,8	46,4	...	...	...	...	...
dont :										
- Administration	4,3	4,9	5,7	6,7	7,1	8,2	8,5	...	...	8,2
- Défense	14,9	16,8	22,3	19,4	16,8	17,6	17,9	17,9	17,9	17,7
- Education-santé-culture-recherche	9,0	11,3	13,2	15,6	17,0	19,7	20,4	20,0	20,1	19,3
Dépenses à caractère économique	49,4	70,8	76,2	66,9	53,7	...	...	...	...	...
dont dotations pour :										
- Investissements en capital fixe	30,8	45,2	51,5	41,9	32,1	30,3	36,2	37,0	37,8	34
- Fonds circulants des entreprises	...	6,6	5,2	3,7	2,3	2,3	2,4	...	...	...
- Rénovation technique	13,7	6,3	7,2	8,0	5,5	6,9	6,6	...	...	...
- Lancement de produits nouveaux	5,1	7,7	9,0	8,2	7,4	8,0	7,8	7,9	8,0	7,7
- Agriculture	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
NON VENTILE	3,6	3,5	5,1	7,6	8,9	...	5,1	...	...	4,9

Sources :

- 1977 : China Newsletter n° 40 Jetro.
- 1978, 1980, 1981 : Statistical Yearbook of China 1981.
- 1979 : Wang Bingqian — Report on Financial Work : Beijing Information 29-9-80.
- 1982 à 1985 : China Trade Report, janvier 1983 — Beijing Information, juillet 1983.
- 1981-1985 : le 6^e plan quinquennal 1981-1985 — Beijing Information, 23 mai 1983.

budget de l'État détient un rôle central dans le financement du développement et fait donc une place majeure aux dépenses de caractère économique. La politique économique suivie ces dernières années a considérablement atténué ces caractéristiques.

a) La structure des dépenses budgétaires et la chute des allocations d'investissement

Les dépenses pour l'économie mobilisent de 50 à 60 % des revenus budgétaires; elles atteignent leur maximum en 1978-1979 sur la lancée de l'ambitieux plan de modernisation annoncé par Hua Guo Feng, mais depuis 1980 leur place décroît au profit des autres catégories de dépenses (tableau 15).

— Les trois principaux postes des dépenses non économiques ont connu depuis 1977 des évolutions contrastées: la plus spectaculaire est celle des dotations pour l'ensemble éducation-science-culture-santé qui ont doublé entre 1977 et 1982 (passant de 10,7 % à 16 % des dépenses budgétaires) et témoignent du renouveau des efforts en faveur de l'enseignement et de la recherche, délaissés pendant la révolution culturelle. Le plan 1981-1985 prévoit la stabilisation de ces dotations à environ 15 % des dépenses budgétaires. La progression des dépenses destinées à l'administration a aussi été rapide.

Les dépenses de défense, amplifiées par la guerre contre le Vietnam fin 1978-début 1979 ont depuis décliné; leur part devrait encore se réduire d'ici 1985, passant d'environ 16 % à moins de 14 % des dépenses totales. Il faut noter que les experts américains chiffrent approximativement la charge réelle de la défense au double des montants apparaissant dans le budget [61].

— La faiblesse des sommes consacrées à l'agriculture et l'ampleur des dotations pour l'investissement en capital fixe résument la structure des dépenses économiques.

Environ 7 % des dépenses budgétaires sont consacrées à l'agriculture; cette part minime fait pendant à celle qu'occupent les impôts agricoles dans la formation des recettes budgétaires.

Ces dotations recouvrent les aides aux communes populaires (pour travaux d'irrigation, construction de centrales électriques, achats de matériel) et le financement des fermes d'État. Ces dernières, au nombre de 2900 occupent 4 % des terres arables, reçoivent près d'un cinquième des dotations budgétaires [62]. La décollectivisation de l'exploitation agricole devrait avoir pour effet de réduire la part de ces dépenses dans le budget au

cours des prochaines années (6 % en 1985). Le financement du développement agricole reposera encore plus que par le passé sur le système bancaire (coopératives de crédit et banques de l'agriculture, voir plus loin), devançant ainsi les réformes amorcées dans l'industrie.

Levier essentiel de la politique de développement, les investissements en capital fixe accaparent de 30 à 40 % des dépenses budgétaires soit plus de la moitié et jusqu'aux deux tiers des dotations à l'économie. La totale dépendance des entreprises d'État à l'égard des subventions budgétaires pour financer leurs investissements en capital fixe est l'autre face de ce phénomène.

La chute des allocations d'investissement qui ont baissé de 40 % entre 1979 et 1982 a répondu à une double préoccupation de la politique économique. La réduction du déficit budgétaire et le rétablissement d'un meilleur équilibre entre consommation et investissement ont été inextricablement liés dans la politique de réajustement décidée en 1979 : celle-ci condamne les ambitions excessives du plan 1978-1985, lui substitue une stratégie de croissance modérée, et une baisse du taux d'investissement, que rend nécessaire par ailleurs la ponction sur le budget des subventions de prix aux produits agricoles. Depuis lors, le rééquilibrage des finances de l'État est passé par des coupes sombres dans les allocations d'investissement. Quoique dans de moindres proportions, la plupart des autres dépenses à caractère économique ont aussi décliné, qu'il s'agisse des subventions budgétaires aux entreprises d'État pour leur rénovation technique, pour l'innovation, ou le financement de leur capital circulant.

Le plan 1981-1985 entend mettre un terme à cette évolution et prévoit un net redressement des investissements en capital fixe financés par le budget (ceux-ci devraient être en 1985 de 22 % supérieurs à ceux de 1982).

b) De nouveaux modes de financement

La décentralisation des ressources financières au niveau des entreprises et des provinces et le recours aux crédits ont créé depuis 1979 de nouveaux circuits de financement des investissements.

Le tableau 16 met en lumière les mutations intervenues depuis 1977-1978 dans la structure du financement de l'investissement en capital fixe dans le secteur d'État. Le tableau se réfère aux présentations du Bureau d'État des statistiques qui distinguent les différentes sources de financement : prêts bancaires internes, crédits extérieurs, revenus budgétaires, fonds extrabudgétaires [63]. Le montant des investissements couverts par les revenus budgétaires y est divisé par deux entre 1978 et 1982. Leur part

dans le montant total des investissements en capital fixe du secteur d'État s'effondre de plus de 80 % en 1978 à moins de 40 % en 1982.

— Les investissements réalisés sur prêts extérieurs sont restés relativement stables, représentant de 1980 à 1982 moins de 10 % de l'ensemble des investissements en capital fixe. La gestion des devises étrangères

TABLEAU 16. — Sources de financement des investissements — 1977-1982

(milliards de yuans)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Prévisions	
							1983	Moyenne 1981-1985
1. Revenu national	264,4	301,0	335,0	363,0	395,0	424,7	...	...
2. Accumulation	85,4	108,7	116,1	116,5	109,0	...	...	...
3. Investissements en capital fixe-secteur d'État dont financés sur	36,4	48,0	50,0	53,9	44,3	55,5	50,9	46,0
4. Revenus budgétaires	29,4	39,6	39,5	28,0	20,8	21,5	19,6	...
5. Crédits internes	—	—	—	4,2	4,6	7,2	3,2	...
6. Prêts extérieurs	—	—	—	5,4	2,6	4,0	5,4	...
7. Fonds extrabudgétaires des entreprises et provinces	7,0	8,4	10,5	16,0	14,1	19,0	14,7	...
8. Fonds spéciaux	—	—	—	—	—	—	6,5	6,2
8 bis. Non ventilé	—	—	—	—	2,2	3,8	1,5	—
9. Investissements de rénovation technique - secteur d'État	16,6	16,8	17,6	18,7	22,0	29,0	24,0	26,0
10. Investissements en capital fixe dans le secteur collectif .....	...	...	...	...	...	17,4	...	...
11. Investissements des ménages en logements .....	...	...	...	...	16,3	18,1	...	...

Sources:

- lignes 1 à 4: *Statistical Yearbook of China 1981.*
- lignes 5 et 6: 1981-1982-1983: «réalisations économiques en 1982» Beijing information, 4 avril 1982; Communiqué du Bureau des statistiques sur la réalisation du plan 1982, Xinhua 29 avril 1982; Rapport sur le plan de l'économie nationale et du développement social pour 1983, Beijing Information, 11-7-1983.
- ligne 7: 1978, 1980, 1981: *almanach of China's economy 1982 (en chinois) Pékin 1979; the China Business Review, mars-avril 1982; 1982: mêmes sources que lignes 5 et 6.*
- ligne 8: *Projet du Budget d'État pour 1983* — Beijing Information, 17 janvier 1983.
- lignes 9-10-11: *Communiqué sur la réalisation du plan 1982, Xinhua, 29 avril 1982.*
- Prévisions 1983: même source que ligne 8
- Prévisions 1981-1985: *plan 1981-1985* — Beijing Information, 23 mai 1983.

demeure un des domaines les plus centralisés malgré les réformes qui diversifié les sources de financement des importations et encouragé une certaine marge d'initiative locale dans le recours aux capitaux étrangers.

Le recours aux crédits acheteurs et les emprunts de la Banque de Chine auprès du système bancaire international ont débuté en 1979 ; les prêts intergouvernementaux à des conditions très favorables accordés par certains pays (principalement le Japon) constituent depuis 1980 une source de financement privilégié ; parallèlement d'autres modes d'importation de capitaux se sont développés : opérations en sous-traitance, investissements étrangers dans des sociétés mixtes, emprunts directs à l'étranger effectués par la « China International Trust and Investment Corporation » et ses homologues au niveau des provinces pour promouvoir ces différentes formes de coopération. Pour l'accueil d'investissements étrangers, les provinces côtières ont reçu une certaine autonomie, notamment Shanghai qui peut décider des projets inférieurs à 10 millions de yuans.

Les réformes de décentralisation du commerce extérieur sont restées circonscrites [64] et n'ont pas entamé la politique très prudente du gouvernement chinois en matière d'équilibre extérieur. La balance des paiements courants de la Chine a été largement excédentaire en 1981 et 1982 (annexe 3), stabilisant la dette extérieure à environ 5,6/6,0 milliards de à la fin de 1982 et portant les réserves de change à plus de 13 milliards de au début de 1983.

— Le rôle des crédits bancaires internes a connu sous l'impulsion des réformes du système bancaire (voir 4^e partie) un essor marqué ; ils couvrent en 1980, 1981 et 1982 respectivement 7 %, 10 % et 13 % des investissements. La politique de crédit, en principe subordonnée aux exigences de la planification a manifestement dérapé en 1982 [65] : la progression des prêts bancaires, planifiée à environ 10 %, a dépassé 50 %, et corrobore les critiques fréquentes des économistes chinois sur le laxisme et l'absence de maîtrise centrale de la politique monétaire [66] ;

— Par leur nature et par leur ampleur les revenus laissés aux entreprises et les fonds extrabudgétaires des autorités locales ont défié la capacité de l'État à maîtriser l'investissement en capital fixe. Multipliés par 2,4 entre 1978 et 1982 ces financements « décentralisés » assurent actuellement un cinquième des investissements en capital fixe, ayant acquis une importance comparable à celle des allocations budgétaires. Contrairement au plan qui en prévoyait la stabilisation en 1982, ils ont augmenté de 35 % [67]. Contribuent aussi à l'expansion mal contrôlée des investissements, les dépenses réalisées au titre de la rénovation technique et de la modernisa-

tion des installations⁹. Celles-ci sont pour une faible part financées par le budget, pour l'essentiel sur les ressources d'amortissement des entreprises et les crédits bancaires. Elles ont atteint en 1982 29 milliards de yuans (+ 30 % par rapport à 1981) qui, loin d'être exclusivement consacrés à l'amélioration des techniques et de la qualité des fabrications ont servi de fait à la construction de nouvelles capacités de production (à hauteur de 12 milliards, soit 40 %) [67].

Le développement de modes de financement qui échappent au contrôle central a mis en échec la politique générale de réduction des investissements en capital fixe. La progression de ceux-ci en 1979 et 1980, cassée en 1981, a repris de plus belle en 1982, alimentée par l'expansion des crédits et des ressources financières propres des entreprises et des provinces.

Les perspectives tracées par les autorités chinoises dans le plan 1981-1985 [69] ratifient les changements intervenus dans les sources de financement depuis 1979 mais impliquent néanmoins une maîtrise renforcée des autorités centrales sur la politique d'investissement. Le plan prévoit en effet un effort d'investissement modéré mais devant bénéficier aux secteurs qui conditionnent la croissance à moyen et long terme de l'économie chinoise : pour cela une partie des disponibilités financières des entreprises et des provinces (6 milliards de yuans par an à partir de 1983) devra être centralisée et affectée à la production énergétique, aux infrastructures et aux transports, ce qui devrait réduire d'autant la masse des investissements extrabudgétaires. Mais en 1983, l'accélération des investissements s'est poursuivie (+ 17 % au cours du premier semestre), attribuée à l'expansion continue des financements extrabudgétaires. Aussi le Gouvernement a-t-il pris en juillet 1983 des mesures de blocage : quelle que soit leurs origines, tous les investissements en capital fixe devront désormais être soumis à l'autorisation de la Commission du Plan [70].

c) L'impact sur la structure des investissements

La politique économique suivie depuis 1979 a engendré d'amples transformations dans l'affectation des investissements (il s'agit toujours des investissements en capital fixe des entreprises d'État, les seuls que les données disponibles permettent d'analyser [71]). A bien des égards celles-

9. Jusqu'en 1981 ce type d'investissements n'est pas inclus dans la catégorie chinoise « investissements en construction de base » que l'on a rendue ici par « investissements en capital fixe » pour simplifier [68].

ci ont du aller au delà des orientations voulues par le réajustement (tableau 17).

— Le bond qu'a enregistré l'investissement dans la sphère «non productive»¹⁰ et en particulier dans la construction de logements est le

TABLEAU 17. — Investissements en capital fixe des entreprises d'État: Évolution par grands secteurs de 1977 à 1982

(milliards de yuans)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Moyenne 1981-1985
TOTAL	36,4	47,9	50,0	53,9	42,8	55,5	46,0
Non productifs	6,1	8,3	13,5	18,2	17,6	25,2	...
. logements	2,5	3,7	7,4	10,8	10,9	14,2	...
. services	3,6	4,6	6,1	7,4	6,7	11,0	...
Productifs	30,3	39,6	36,5	35,8	25,2	30,3	...
Industrie .....	...	27,3	25,7	27,4	21,5	28,1	26,0
. lourde .....	...	24,4	22,8	22,4	17,2	21,4	...
. légère .....	...	2,9	3,6	4,9	4,3	4,8	...
Bâtiment .....	...	0,9	1,1	1,1	0,9	...	...
Agriculture - sylviculture - météorologie							
- conservation des eaux .....	...	5,3	5,8	5,2	2,9	3,4	2,8
Prospection géologique .....	...	1,2	0,7	0,3	0,25	...	...
Transport - communication .....	...	8,8	8,4	6,2	4,0	5,7	6,0
Commerce - restauration* .....	...	1,5	2,1	2,9	2,8	3,6	1,3
Services municipaux* .....	...	1,5	3,0	3,4	3,2	4,2	...
Recherche scientifique* .....	...			1,8	0,9		...
Éducation, santé* .....	...	} 2,2	} 3,4	3,3	3,4	} 5,1	...
Banques* .....	...			0,3	0,3		...
Administration* .....	...	} 1,3	} 1,8	2,7	2,5	} 6,1	...

* secteurs dits «non productifs»

Sources:

- 1978, 1980, 1981: *Statistical yearbook of China 1981.*

- 1982: *Communiqué du bureau des statistiques sur la réalisation du plan 1982 Xinhua 29 avril 1983.*

- 1979: *Jingji yanjiu 20 janvier 1982, dans JPRS China Economic Report, 16 mars 1982.*

10. Ensemble des activités et services non directement lié à la production de biens.

phénomène le plus spectaculaire. Progressant au rythme de 32 % par an, ces investissements accaparent en 1982 plus de 45 % de l'investissement total contre 17 % en 1978. Les investissements dans les services ont doublé, toutes les activités de ce type en ayant bénéficié : commerce, restauration, services municipaux, secteurs de l'enseignement et de la santé, appareil administratif et financier. Quant aux investissements en logements, ils ont triplé et constituent actuellement le quart du total contre 8 % en 1978. Manifestement les entreprises de la sphère productive ont consacré une bonne partie de leurs investissements (environ 15 %), pris sans doute sur les fonds extrabudgétaires, à la construction de logements et au développement de services collectifs pour leur personnel [72]. Ceci rendrait compte de la non concordance de la répartition des investissements par grands secteurs avec la répartition entre sphères productive et improductive (tableau 17).

Dans un contexte caractérisé par la pléthore de population en âge de travailler et le ralentissement de la production industrielle lourde, le « boom » de la construction de logements [ces dépenses ont cru de 40 % par an] a certainement été favorisé par la forte teneur en main d'œuvre de ce type d'investissement ; l'achat d'équipement entre en effet pour une part nettement décroissante dans la composition de l'investissement (tableau 18). L'essor de la construction a provoqué une pénurie de matériaux de construction et des tensions inflationnistes ouvertes : le coût officiel de la construction a augmenté de 13 % en 1981, et de source chinoise, certains produits sidérurgiques, le ciment, le bois d'œuvre se vendaient courant 1983 à des prix supérieurs respectivement de 30 %, 35 % et 200 % aux prix fixés par l'État [73]. Selon un économiste japonais, la pénurie de matériaux créée par l'excès d'investissements improductifs aurait induit les dirigeants

TABLEAU 18. — Composition de l'investissement

(en % du total)

	Travaux de construction et d'installation	Achat d'équipements et d'outillage	Autres
1977	59,4	33,4	7,2
1978	60,0	33,1	6,9
1979	65,7	27,4	6,9
1980	68,2	24,4	7,4
1981	71,8	19,0	9,4

Source : *Statistical yearbook of China 1981*.

chinois à une analyse erronée justifiant des coupes sombres dans l'investissement industriel [74].

— Et de fait les investissements dans les secteurs productifs marquent un déclin sensible de 1978 à 1980 et une chute brutale en 1981 ; ce sont les secteurs productifs qui subissent tout l'effet de la compression de l'investissement global cette année là. Les investissements dans l'industrie, relative-

TABLEAU 19.— Structure par branches industrielles des investissements en capital fixe 1977-1978

(secteurs d'État)

		1977	1978	1979	1980	1981	Moyenne 1981-1985
Métallurgie	%	19,6	17,0	13,5	11,9	12,7	
	milliards de yuans	4,3	4,6	3,5	3,2	2,7	3,5
Énergie électrique	%	16,0	18,6	19,9	17,6	18,7	
	milliards de yuans	3,5	5,1	5,1	4,8	4,0	4,1
Charbon	%	10,4	11,7	12,4	12,2	10,8	
	milliards de yuans	2,2	3,2	3,2	3,3	2,3	3,6
Pétrole	%	9,5	11,6	10,5	12,2	13,0	
	milliards de yuans	1,5	3,2	2,7	3,3	2,8	3,1
Chimie	%	13,3	11,4	11,5	10,8	8,8	
	milliards de yuans	2,9	3,1	3,0	3,0	2,2	2,3
Industries mécaniques	%	15,0	14,9	14,1	13,8	11,3	
	milliards de yuans	3,3	4,1	3,6	3,8	2,4	0,6
Industrie du bois	%	1,3	1,6	1,9	2,6	3,1	
	milliards de yuans	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	1,5
Matériaux de construction	%	3,1	3,3	4,8	4,3	4,1	...
	milliards de yuans	0,7	0,9	1,2	1,2	0,9	
Industrie textile	%	6,9	4,9	5,5	8,5	9,2	
	milliards de yuans	1,5	1,3	1,4	2,4	2,0	2,8
Industrie alimentaire	%	1,7	1,9	2,0	3,0	4,3	
	milliards de yuans	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9	
Papier	%	0,7	0,7	1,1	1,1	0,9	...
	milliards de yuans	0,15	0,2	0,3	0,3	0,2	
Non ventilé	%	2,5	2,4	2,8	2,0	3,1	
	milliards de yuans	1,1	0,7	0,7	0,6	0,4	...
TOTAL	%	100	100	100	100	100	

Sources:

1977 à 1979: Banque Mondiale

1980-1981 : Statistical Yearbook of China 1981

1981-1985 : Le 6^e plan quinquennal - Beijing information 23 mai 1983.

ment stables entre 1978 et 1980 (sous réserve de la fraction d'entre eux qui, de fait, a été dirigée vers le secteur non productif), enregistrent une chute de 20 % en 1981. Leur distribution a évolué de façon conforme aux grandes lignes de la politique de réajustement (tableau 19). La baisse des investissements dans l'industrie lourde a affecté la totalité des branches de production : la métallurgie, le charbon, l'industrie chimique, les constructions mécaniques sont particulièrement défavorisés par la réorientation des investissements industriels ; dans l'énergie électrique et le pétrole, les investissements se maintiennent en part de l'investissement industriel total mais leur montant marque un déclin de 1978 à 1981.

Les branches de l'industrie légère ont bénéficié de la nouvelle distribution des investissements. Le montant comme la proportion des investissements qui leur sont affectés marquent un net progrès entre 1979 et 1981. On peut cependant souligner que ces industries, participant désormais pour moitié à la production industrielle brute chinoise, ne reçoivent qu'un cinquième des investissements industriels du secteur d'État. Mais à ces derniers il faudrait ajouter les investissements effectués par les entreprises collectives qui ont activement contribué au dynamisme des industries légères.

L'impulsion ainsi donnée aux industries de biens de consommation au détriment des industries de biens d'équipement correspond aux options de la stratégie économique tracée en 1979 mais a eu pour effet pervers de réduire les investissements dans des secteurs qui font actuellement goulets d'étranglement : le déclin des investissements dans l'énergie, mais aussi dans les transports et communication, devrait être enrayé au cours des prochaines années. Le plan 1981-1985 prévoit en effet une relance de l'investissement industriel qui bénéficiera principalement au secteur énergétique et en particulier au charbon, aux transports et communications [75]. L'évolution de l'économie chinoise en 1982 et au premier semestre a mis en évidence les difficultés inhérentes à cette stratégie : à la progression toujours aussi soutenue de l'investissement dans les services et le logement (respectivement + 64 % et + 30 % en 1982) s'est ajoutée une reprise de l'investissement dans les secteurs productifs, alimentée par un dynamisme des industries lourdes qui a largement excédé la reprise planifiée (tableau 20). Jointe au ralentissement des industries légères, l'accélération de l'industrie lourde dessine une configuration de croissance pour l'économie chinoise à l'opposé de celle définie en 1979 par le «réajustement». Ces dérapages, vigoureusement critiqués par le président de la Commission du Plan en juillet dernier [76] montrent que, dans l'état actuel des réformes, les objectifs de croissance modérée et équilibrée tiennent de la gageure, face à la pression de secteurs traditionnellement privilégiés avant 1979 et alors que le débat n'est manifestement pas clos dans la sphère dirigeante quant à la stratégie de développement.

TABLEAU 20. — Croissance de la production industrielle — 1978-1983

(taux de croissance)

	Industries lourdes	Industries légères	Ensemble de l'industrie
1978	15,6	2,8	13,5
1979	7,7	9,6	8,5
1980 (plan)	(4,4)	(8,2)	(6,0)
réalisation	1,4	18,4	8,7
1981 (plan)	(4,0)	(8,0)	(6,0)
réalisation	-4,5	13,6	4,0
1982 (plan)	(1,0)	(7,0)	(4,0)
réalisation	9,9	5,7	7,7
1983 (plan)	3,9	4,1	4 à 5
réalisation	12,1	8,5	10,2

Sources: *China newsletter n° 40 - 1982, JETRO.*

Communiqués officiels sur les plans et leur réalisation.

IV — Politique de crédit et tensions inflationnistes

Les mesures annoncées en juillet 1983 pour enrayer l'accélération des investissements placent leurs financements bancaires sous le contrôle direct des autorités centrales. La marge d'action acquise par les banques dans l'octroi des crédits paraît en effet avoir dépassé les effets escomptés de la réforme, alimentant une demande excessive d'investissements; Parallèlement la hausse des revenus des ménages surtout à la campagne, a puissamment contribué à la généralisation des tensions inflationnistes.

1. L'amorce d'un nouveau rôle des banques

a) Principes de fonctionnement traditionnels du système bancaire

Le système bancaire fait partie intégrante du modèle économique importé d'URSS par la Chine dans les années 50. Il comporte une double caractéristique [77].

— Le rôle passif de la monnaie

Le pouvoir de commande sur l'économie étant dévolu au plan, les banques ont pour fonction de fournir les liquidités et les crédits requis par

l'activité économique courante et la réalisation des objectifs planifiés ; à ce titre elles sont aussi le canal des allocations budgétaires. Les flux monétaires doivent être le reflet des flux planifiés de produits ; la pratique de crédits commerciaux entre entreprises est traditionnellement exclue.

— *L'existence de deux circuits monétaires*

Le circuit de la monnaie fiduciaire, en principe limité à la sphère d'activité non étatique (ménages, agriculture, commerce de détail dans ses relations avec les acheteurs) est séparé du circuit de la monnaie scripturale (réservée aux règlements entre entreprises) par l'interdiction faite aux organismes d'État de détenir des liquidités et l'absence de compte-chèque pour les particuliers. Les règlements entre entreprises ou institutions d'État s'effectuent intégralement par jeux d'écriture à la Banque populaire de Chine qui dispose ainsi d'un moyen de surveillance directe de leur gestion. Les entreprises collectives urbaines ont aussi un compte géré par la BPC mais il semble que leurs transactions avec le secteur d'État puissent passer par des règlements liquides.

Les « fuites » d'un circuit à l'autre s'opèrent au moment des versements de salaires, de l'achat par l'État de produits agricoles aux paysans, de l'octroi de crédits à l'agriculture et de l'achat de produits par les ménages dans le commerce d'État.

En fait d'une part l'importance du secteur collectif (rural et urbain) détenteur de liquidités, et d'autre part l'ampleur des fuites incontrôlées [78] d'un circuit à l'autre rendent particulièrement hasardeuse la planification monétaire dans l'économie chinoise.

b) Les réformes [79]

La légalisation, en 1980, des crédits commerciaux entre entreprises d'État a ouvert une brèche importante dans l'orthodoxie de ce système financier. D'une part, elle autorise désormais une déconnection entre les flux de marchandises, en principe planifiés, et les règlements monétaires, d'autre part elle brise le monopole du système bancaire sur le crédit aux entreprises [80]. La généralisation de ces pratiques pourrait avoir sur le poids respectif du plan et du marché dans l'économie chinoise, un impact au moins aussi important que les réformes bancaires.

La revitalisation de certaines institutions bancaires (encart) illustre la volonté de promouvoir le rôle des banques dans l'activité économique. Substituer les crédits bancaires aux allocations budgétaires et donner aux agences locales de la Banque populaire de Chine une marge d'autonomie, leur ouvrir un rôle dans l'intermédiation financière et en exiger un contrôle

PRINCIPALES INSTITUTIONS BANCAIRES (1984)

La Banque populaire de Chine

(placée sous le contrôle direct du Conseil des Affaires d'État)

Jusqu'en septembre 1983 elle cumule les rôles de banque centrale et de banque commerciale. Depuis cette date elle n'exerce plus que les fonctions de banque centrale : émission de monnaie, politique de crédit et fixation des taux d'intérêt ; elle joue le rôle du Trésor pour le ministère des Finances.

La Banque de l'Industrie et du Commerce

Créée en septembre 1983 pour reprendre des fonctions jusque là du ressort de la Banque populaire de Chine, elle est chargée de la gestion des fonds des entreprises et de l'épargne des ménages, du contrôle des transferts entre entreprises et de l'action des crédits à l'industrie et au commerce.

La Banque de Chine

Elle est spécialisée dans les opérations financières extérieures (réglements, prêts, emprunts, gestion des capitaux étrangers). Depuis 1980 elle octroie des prêts, en monnaie nationale et en devises aux entreprises pour le développement de la production à l'exportation.

La Banque de l'Agriculture

Réactivée en 1979, chargée des opérations bancaires dans les zones rurales ; elle a la tutelle des coopératives rurales de crédit qui gèrent les dépôts et prêts des collectivités et des particuliers à la campagne (le solde de ces prêts et dépôts apparaît au bilan de la Banque de l'agriculture).

La Banque de la construction

Jusque là simple agent du ministère des Finances (elle distribue les subventions budgétaires pour des investissements), c'est elle qui octroie les prêts à court et moyen terme pour les investissements en capital, qui sont autorisés depuis janvier 1981.

La Banque d'investissement

Créée en décembre 1981 pour affecter les crédits extérieurs, à des projets d'investissements internes.

Actuellement elle sert d'intermédiaire pour la distribution des prêts accordés par la Banque mondiale.

plus strict sur la gestion des entreprises constituaient les principaux objectifs des mesures prises en 1980.

Jusqu'en 1980, les dotations budgétaires finançaient la partie « normale » du capital circulant des entreprises d'État, les prêts bancaires intervenant pour les besoins de financement à court terme excédant les normes planifiées. Désormais les entreprises d'État, à l'exception de celles qui démarrent leur activité, doivent faire appel exclusivement aux crédits bancaires pour financer leurs stocks. Par ailleurs les banques peuvent désormais octroyer des prêts aux entreprises pour des investissements en capital. Ces prêts d'une durée de un à cinq ans doivent financer la rénovation et la modernisation des entreprises (et non la construction de nouvelles unités de production) conformément aux actuelles priorités de la politique d'investissement dans l'industrie manufacturière.

Ces réformes se présentent comme la réplique de celles entreprises en URSS à la fin des années 60. Mais en URSS la réforme consistait essentiellement à mettre fin à la gratuité des ressources attribuées aux entreprises pour financer les investissements planifiés; il semble que dans l'intention des autorités chinoises les banques doivent prendre une part active à la politique d'investissements. Des mesures ont visé notamment à leur conférer un rôle dans la gestion et l'utilisation des nouvelles ressources financières des entreprises. Dans ce but la création de comptes à terme rémunérés devait inciter les entreprises à transformer leurs fonds propres en dépôts d'épargne.

Parallèlement les agences de la BPC ont acquis une certaine autonomie dans l'octroi des crédits : la partie des dépôts excédant le plan peut-être transformée en crédits selon un ratio dépôts/prêts déterminé. Les banques ont été encouragées à organiser les investissements d'entreprises dans d'autres entreprises en centralisant les fonds, en procédant à l'expertise des opérations et en octroyant si besoin est des prêts complémentaires. La Banque populaire de Chine a dans ce but constitué au niveau de ses agences locales des « bureaux financiers » dont les activités vont jusqu'à l'émission d'emprunts sur titres et le financement de leasing d'équipement. Moyennant rémunération ils effectuent des placements pour le compte d'individus et d'entreprises, contrôlent l'utilisation des fonds par l'emprunteur, veillent au remboursement du crédit ou à la distribution du profit [80]. Le « bureau financier » de la BPC à Shanghai est particulièrement actif.

L'extension du rôle des banques dans l'activité économique a fait mûrir le projet de réorganisation de la BPC en banque centrale : elle en assurerait les fonctions macroéconomiques (émission de monnaie, politique de crédit, surveillance du système bancaire), et laisserait à des banques

distinctes d'elle le financement des opérations industrielles et commerciales [81]. Fin septembre 1983 une décision dans ce sens est intervenue, créant une nouvelle banque, industrielle et commerciale, qui prendra en charge la gestion des dépôts et des liquidités, et l'octroi de prêts [82]. La portée de cette réforme dépendra de la répartition précise des fonctions entre cette nouvelle banque et la Banque populaire de Chine.

A la campagne, où les coopératives rurales de crédits gèrent, sous l'égide de la banque de l'agriculture, les comptes des unités de production industrielle et agricole, il existait déjà depuis 1971 la possibilité, au niveau de chaque province, d'utiliser l'accroissement des dépôts d'épargne pour financer des prêts à l'agriculture [83]. En 1983 devaient être lancées des mesures expérimentales pour revitaliser les coopératives rurales de crédit, accroître l'autonomie des agences locales dans le financement des investissements agricoles et stimuler l'intéressement des paysans à y placer leurs économies (rétablissement des dividendes versés sur les sommes investies, en vigueur dans les années 50 avant la collectivisation) [84].

2. L'expansion des crédits d'investissement

L'évolution des crédits en Chine traduit des dysfonctionnements du système économique communs aux pays à planification centralisée : si les prêts à l'économie ont augmenté entre 1979 et 1981 à un rythme bien supérieur à celui de la croissance économique (17 % par an, contre 7 %), la moitié de ces crédits vont au commerce de détail dont ils financent l'excès de stocks (tableau 20). Ce phénomène traduit à la fois l'inefficacité du réseau de distribution et l'inadaptation des produits à la demande des consommateurs. Les entreprises commerciales, dans la mesure où elles sont contraintes d'accepter les fabrications livrées par les entreprises de production, supportent les conséquences de la propension de celles-ci à privilégier les objectifs quantitatifs et à négliger les goûts des consommateurs. La multiplication des canaux de distribution, y compris par le déploiement du commerce individuel (annexe 4), le droit pour les entreprises de production de vendre elles-mêmes leurs produits et pour les organes commerciaux de choisir leurs fournisseurs, font partie des évolutions en cours, mais se heurtent à la rigidité des comportements acquis.

Parmi les crédits accordés au secteur industriel, à côté des prêts à court terme dont la progression tient en partie à la réforme du financement du capital circulant des entreprises d'État, les crédits d'investissements, récemment autorisés ont connu un essor rapide. Ils constituaient en 1980 11 %, en 1984 14 % et au milieu de l'année 1982 26 % de l'ensemble des prêts à l'industrie. Plus des 2/3 ont été destinés aux industries légères pour lesquelles ces prêts représentent le double des dotations budgétaires.

L'essor de ces crédits a contribué à la croissance excessive des investissements en 1982 et au cours du 1^{er} semestre 1983, et leur octroi est désormais soumis à l'autorisation des autorités centrales [85]. Tout prêt nouveau est gelé et priorité sera donnée à l'achèvement des projets en cours [86]. Quoique moins rapide la progression des prêts aux entreprises collectives et individuelles dans les villes témoignent de l'encouragement donné à ces activités.

L'agriculture autant que les autres secteurs a bénéficié de l'expansion des crédits (tableau 21). Les prêts en cours en 1981 équivalaient à peu près au montant des dépôts bancaires en zone rurale. Ils représentaient environ la moitié des crédits accordés aux entreprises industrielles mais jusqu'en 1982 ils bénéficiaient de taux bonifiés. En 1980 l'accroissement des prêts (environ 9 milliards de yuans) en a fait un moyen de financement aussi

TABLEAU 21. — Evolution des crédits à l'économie de 1978 à 1982
(situation en fin d'année)

(milliards de yuans)

	1979	1980	1981	1982	
				Juin	Septembre
Crédits totaux	213,0	258,4	293,5	...	...
— aux entreprises industrielles	36,3	43,2	50,9	47,7	...
— aux entreprises et organismes d'approvisionnement ..	24,2	23,6	24,1	...	76,9
— aux entreprises commerciales	123,2	143,7	163,9	...	183,2
— aux entreprises individuelles et collectives dans le commerce et l'industrie	5,75	7,83	9,90	...	13,8
Prêts d'équipements à court et long terme	0,8	5,8	8,4	13,0	15,7
dont :					
— à l'industrie légère .....	...	...	...	8,9	...
— à l'industrie lourde .....	...	...	...	2,1	...
— aux transports en commun. ....	...	...	...	1,3	...
à l'agriculture*	13,7	17,8	19,3	...	...
au ministère des finances	9,0	17,0	17,0	...	...

Sources:

1979 : Zhongguo Jinrong n° 14, 19 juillet 1982 dans JPRS du 15 octobre 1982.

1980-1981 : Statistical Yearbook of China 1981.

1982 : Zhongguo Jinrong, 19 août 1982 dans JPRS n° 298, 5 janvier 1983.

Zhongguo Jinrong, 19 novembre 1982, dans JPRS n° 303, 25 janvier 1983.

* Hors les crédits des coopératives rurales - cf. tableau 21.

important que les dotations budgétaires à l'agriculture. La Banque de l'agriculture apparaît comme le principal pourvoyeur de fonds (2/3 des prêts) mais les coopératives rurales de crédits ont eu, en 1981, une politique particulièrement dynamique: leurs prêts ont cru de 17 %, soit au même rythme que l'évolution des dépôts qu'elles reçoivent. Le bilan des coopératives rurales de crédit fait apparaître d'une part l'importance des prêts consacrés au développement des activités industrielles rurales d'autre part l'extension de l'activité économique individuelle dans les campagnes dès 1981. Cette évolution s'est depuis accentuée: les prêts accordés aux exploitations individuelles spécialisées ont doublé du 1^{er} trimestre 1982 au 1^{er} trimestre 1983 [87]. Cependant la pénurie de produits intermédiaires comme de biens d'équipements qui caractérise le secteur agricole trace des limites à l'efficacité d'une politique active de crédit. L'excès de la demande par rapport à l'offre qu'illustrent l'évolution des revenus et des dépenses de la population est particulièrement marqué à la campagne.

TABLEAU 22. — Les crédits à l'agriculture de 1979 à 1982
(situation en fin d'année)

(milliards de yuans)

	1979	1980	1981	1982 (Sept)
Prêts totaux	18,5	25,8	28,8	30,6
Prêts de la banque d'Agriculture	13,7	17,6	19,2	
- paiements anticipés	0,7	0,8	0,7	
- prêts fermes d'État	0,7	0,9	1,7	
- prêts aux Communes, brigades Equipes	12,3	15,9	16,8	
Prêts des coopératives rurales de crédits	4,8	8,2	9,6	
- à l'agriculture	2,3	3,5	3,8	
- aux entreprises rurales	1,4	3,1	3,6	
- aux individus	1,1	1,6	2,5	

Sources:

1979 : R.C. HSU « Agricultural financial policies in China 1949-1980 » ASIAN SURVEY n° 7, juillet 1982.

1980-1981: Statistical Yearbook of China 1981.

1982 : autorités chinoises.

3. Les tensions inflationnistes

Entre 1977 et 1980 le montant des revenus (nominaux) de la population a cru de près de 60 % (soit plus de 15 % par an). Cette progression

bien que ralentie en 1982 (+ 9,8 %) a sensiblement excédé le rythme de la production agricole (+ 7,4 % par an depuis 1977) comme celui de l'industrie légère (+ 10 % par an). L'expansion des ventes du commerce de détail (+ 10 % par an) n'a pas absorbé la totalité du pouvoir d'achat distribué, qui s'est en partie convertie en dépôts d'épargne dans les banques (leur montant a presque triplé); les encaisses monétaires détenues par la population représentent en 1982 environ la moitié des dépôts d'épargne; par ailleurs, la construction individuelle de logements a été florissante à la ville comme à la campagne (tableau 23).

TABLEAU 23. — Évolution des dépenses des ménages de 1977 à 1982

(milliards de yuans)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Achats au commerce de détail*	143	156	180	214	235	257
Financement individuel de construction de logements** . . . . .	...	3+	6+	10+	16	18,1
Épargne*						
- Montant fin d'année	18,2	21,1	28,1	40,0	52,4	67,5
- Accroissement	+ 2,3	+ 2,9	+ 7,0	+ 11,8	+ 12,4	+ 15,1
Encaisses monétaires de la population***	...	...	...	...	30	32,5

Sources :

* : *Statistical Yearbook of China 1981.*

** : 1978 à 1980 : + il s'agit des seules constructions de logements à la campagne.

Source: Jianzhu Xuebao 20 avril 1982 dans JPRS Economic report, 6 août 1982.
1981 et 1982: China Market 6/1983.

***: 1981: Jingji Yanjiu 20 janvier 1982 dans JPRS 12 mars 1983.
1982: China Market 6/1983.

Dénotant une hausse de 2,5 % par an depuis 1977, l'indice officiel des prix de détail qui prend en compte en principe ceux des marchés libres, ne donne qu'une mesure très atténuée des tensions inflationnistes, qui sont d'ailleurs reconnues par les autorités chinoises. En témoignent assez les efforts pour améliorer les circuits de distribution des produits disponibles, les hausses sélectives de prix (articles en coton) et les incitations à l'épargne pour éponger l'excès de pouvoir d'achat. Le relèvement des taux d'intérêt au début de 1982 a visé à encourager l'épargne longue: la rémunération reste faible sur les dépôts à vue (3 % par an) mais progresse rapidement avec l'allongement du terme et atteint 9 % sur les dépôts à 8 ans.

a) *Évolution des revenus et des dépenses dans les zones rurales*

Dans les campagnes, où vit 80 % de la population, l'évolution des revenus se caractérise par une augmentation rapide (plus vive qu'en zone urbaine), et par une monétarisation croissante (tableau 24).

TABLEAU 24. — Évolution des revenus et dépenses monétaires de la population à la ville et à la campagne (1978 = 100)

Campagnes

1978 = 100	1978	1979	1980	1981	1982
Ventes de produits agricoles et subsidiaires	100	128	151	171	...
Prêts à l'agriculture	100	129	195	219	233
Achats au détail	100	122	147	163	182
dont:					
- biens de consommation	100	128	164	189	...
- biens de production	100	110	118	118	...
Épargne	100	141	210	304	...
Encaisses	100	...	...	200	...

Villes

	1978	1979	1980	1981	1982
Masse salariale	100	113	136	144	155
Salairé moyen annuel	100	115	124	126	130
Achats de biens de consommation	100	109	127	137	146
Épargne	100	131	183	229	...

Sources: *Statistical Yearbook China 1981 et résultats économiques 1982.*

Les résultats d'enquêtes chinoises dans les campagnes font état du doublement du revenu par habitant entre 1978 et 1982 (une progression de 20 % par an), la part monétaire se haussant de moins de la moitié (en 1977) à plus des deux tiers du revenu en 1982 [88].

Indépendamment de ces enquêtes qui peuvent comporter certains biais, l'évolution des deux principales sources de revenus monétaires c'est-à-dire des ventes de produits agricoles et les prêts à l'agriculture montrent

une progression très vive : + 20 % par an en moyenne de 1978 à 1981. Mais alors que les ventes de biens de consommation à la campagne se sont considérablement développées (+ 24 % par an), les ventes de biens de production (engrais, combustibles, petits équipements) ont faiblement augmenté. La chute de la production de machines agricoles en 1981 (22 %) qui a accompagné la stagnation de l'industrie lourde a accentué là un goulet d'étranglement qui s'est peut-être atténué en 1982. Cependant les paysans ont consacré une part importante de leur surcroît de revenus à la construction d'habitation. Les enquêtes officielles précisent d'ailleurs ces évolutions de l'amélioration du niveau de vie : la baisse de la part des produits alimentaires dans la structure des dépenses est entièrement compensée par la hausse de celle du logement. Les tensions inflationnistes se manifestent sur les marchés libres où de sources chinoises, le prix des produits industriels serait de 48 % supérieur aux prix officiels [89].

b) Évolution des revenus et dépenses en secteur urbain (tableau 24)

Les revenus et les dépenses de la population urbaine ont progressé moins rapidement que ceux des masses paysannes. La masse salariale a crû de 11 % par an entre 1978 et 1982. Un tiers de cette expansion a tenu à un accroissement de l'emploi (17 millions d'emplois ont été créés), le reste à l'élévation du salaire moyen. En 1977, 1978, 1979 des relèvements de salaires ont eu lieu concernant principalement les catégories les plus basses. En 1980 le Gouvernement a accordé des allocations supplémentaires destinées à compenser le coût de la vie ; de nouveaux ajustements ont eu lieu en 1982, concernant le personnel de l'administration. Les systèmes de responsabilité mis en place ont conduit à l'expansion de la part des primes dans les rémunérations : de 3 % en 1978 à plus de 12 % en 1981, selon les sources officielles. Malgré les mesures prises pour en régler l'attribution et en freiner l'accélération, elles ont crû en 1982 de 20 %, contribuant pour près du tiers à l'expansion de la masse salariale [90].

Les ventes au détail ont progressé légèrement moins vite que les revenus salariaux et l'épargne des ménages urbains a été multipliée par 2,3 en 4 ans. Les dépenses pour la construction de logements ont été en plein essor, les ménages ont pu bénéficier semble-t-il de prêts bancaires pour acquérir les logements récemment construits ou pour en construire eux-mêmes [91].

Conclusion

La volonté des autorités centrales de reprendre en main la politique d'investissement, apparente dans le plan 1981-1985 adopté fin 1982, et réaffirmée avec vigueur en juillet 1983 s'accompagne d'une relance des réformes de la gestion des entreprises, du système bancaire de manière apparemment paradoxale. Il est vrai que la décentralisation des ressources financières se révèle difficilement compatible avec la mise en œuvre d'une politique économique, dans un système où les entreprises continuent à privilégier leurs résultats quantitatifs et ne sont guère soumises à des sanctions économiques, et où l'irrationalité des prix rend ceux-ci inaptes à servir de critères de décision micro-économique. L'objectif à terme pourrait donc être de promouvoir de nouveaux instruments de régulation face au rétrécissement des interventions directes de l'État. Comme en Europe de l'Est la pierre de touche des desseins réformateurs des dirigeants sera la refonte du système de prix. L'exemple de la Hongrie a assez montré que cette réforme qui porte atteinte aux racines mêmes du système économique, exige une volonté politique de longue haleine.

Or il faut aussi interpréter les oscillations et les ambiguïtés de la politique économique chinoise à la lumière des divergences existant au sein de la sphère dirigeante. Et sans doute l'équilibre actuel des forces politiques favorise-t-il le statu quo et donc l'inertie du système. Au moins peut-on souligner que le plafonnement des ressources énergétiques, la pléthore de population active, les tensions de l'équilibre alimentaire face à la croissance démographique sont autant de contraintes économiques qui ne joueront pas en faveur d'un retour à une stratégie de développement adoptée du modèle soviétique. Face à l'ampleur de ces contraintes la modernisation économique devrait continuer à prendre appui sur l'ouverture extérieure, favorisée à court terme par les réserves de change accumulées par la Chine (plus de 12 milliards de au début de 1983) et axée sur le recours aux technologies et capitaux étrangers. La mobilisation des énergies et des ressources que requiert la réussite des objectifs économiques internes pourrait dicter une diplomatie avant tout soucieuse de minimiser les tensions et les occasions de confrontation, notamment dans le jeu des relations avec les États-Unis et l'URSS, afin de laisser à la Chine les vingt ans nécessaires à la modernisation de son économie.

ANNEXE 1. — Transferts de revenus entre les provinces et le budget central
(milliards de yuans)

	1980			1981		
	Dépenses	Revenus collectés	Soldes ⁺	Dépenses	Revenus collectés	Solde ⁺
Municipalités autonomes	4,89	26,4	- 21,5	4,35	26,1	- 21,17
1. Shanghai	1,93	17,2	- 15,27	1,6	17,15	- 15,55
2. Pékin	1,49	5,13	- 3,64	1,31	4,91	- 3,6
3. Tientsin	1,47	4,09	- 2,62	1,44	4,0	- 2,56
Provinces côtières	20,6	30,3	- 9,7	...	30,2	...
4. Liaoning	3,41	8,61	- 5,2	2,72	7,77	- 5,05
5. Jiangsu	3,81	6,25	- 2,44	...	6,30	...
6. Zhejiang	1,735	3,08	- 1,345	1,712	3,4	- 1,69
7. Shandong	3,01	2,35	+ 0,66	2,56	2,50	+ 0,06
8. Hebei	2,85	3,50	- 0,65	...	3,41	...
9. Guangdong	2,73	3,73	- 1,0	...	4,06	...
10. Fujian	1,51	1,53	- 0,02	...	1,45	...
11. Guangxi	1,53	1,26	+ 0,27	...	1,30	...
Provinces du Centre	[17,74]	24,3	...	...	23,9	...
12. Heilungjiang	2,60	1,71	+ 0,89	...	1,56	...
13. Jilin	1,728	1,43	+ 0,298	1,59	1,12	+ 0,47
14. Hubei	2,66	3,40	- 0,740	2,42	3,69	- 1,27
15. Shanxi	1,66	2,09	- 0,430	1,74	1,97	- 0,23
16. Hunan	2,34	2,99	- 0,65	2,14	3,14	- 1,0
17. Shaanxi . . . . .	...	1,44	...	1,67	1,34	+ 0,38
18. Jiangxi	1,408	1,27	+ 0,138	1,40	1,28	+ 0,12
19. Henan	2,67	3,19	- 0,52	2,61	3,42	- 0,81
20. Anhui . . . . .	...	1,44	...	...	1,47	...
21. Sichuan . . . . .	...	3,46	...	...	3,15	...
22. Yunnan	1,46	1,16	+ 0,30	1,580	1,25	+ 0,33
23. Guizhou	1,21	0,80	+ 0,61	1,25	0,54	+ 0,71
Provinces du Nord-Ouest	6,45	3,18	+ 3,3	...	2,59	...
24. Xingiang	1,230	0,403	+ 0,827	...	0,136	...
25. Mongolie	1,837	0,413	+ 1,424	1,657	0,416	+ 1,241
26. Gansu	1,25	1,49	- 0,24	1,14	1,30	- 0,16
27. Ningxia	0,584	0,195	+ 0,389	0,461	0,137	+ 0,32
28. Qinghai	0,59	0,16	+ 0,430	...	0,110	...
29. Tibet	0,958	0,52	+ 0,438	...	0,490	...
TOTAL	[49,7]	84,18	...	...	82,79	...

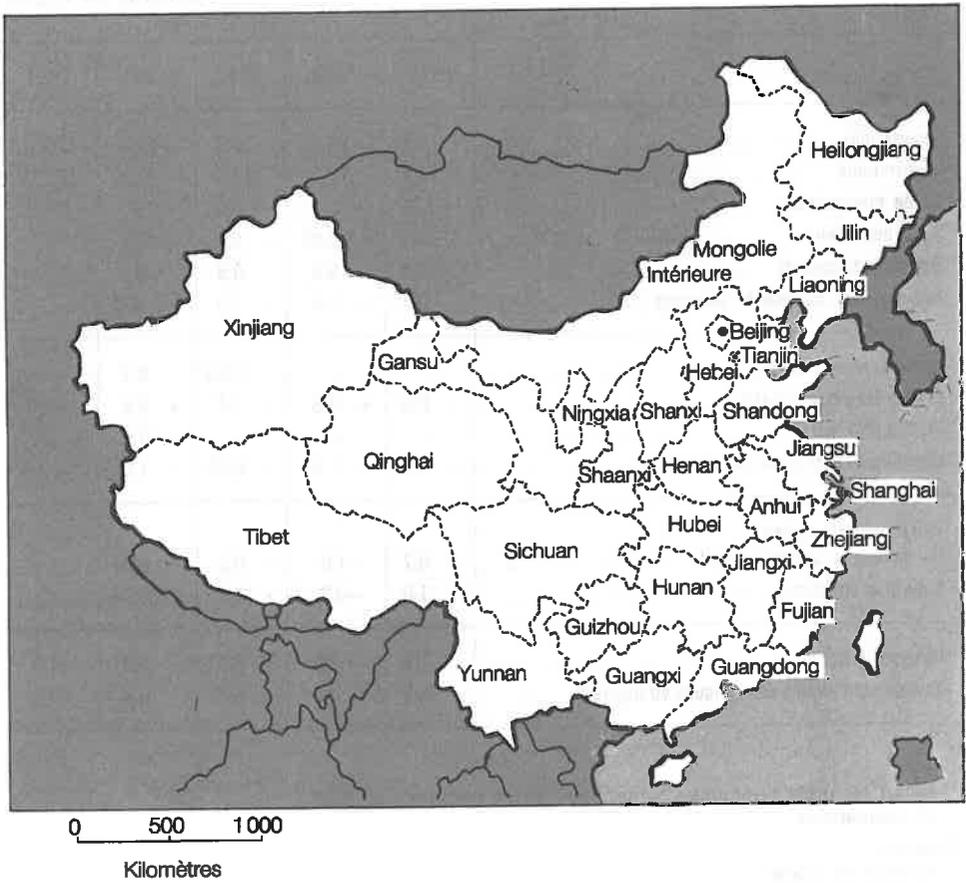
Sources :

- *Statistical Yearbook of China - 1981*
- *Almanach of Chinese Economy 1981 et 1982 - Beijing (en chinois)*
- *Rapports de la Banque Mondiale*
- *JPRS China report; economic affairs; divers numéros.*
- *China Business Review; divers numéros.*
- *China Trade Report; divers numéros.*

Solde :

- + indique un versement au budget central.
- indique une subvention du budget central.

ANNEXE 2. — Carte de provinces Chinoises.



ANNEXE 3. — La balance des paiements de la Chine — 1978-1982

(milliards de yuans)

	1978	1979	1980	1981	1982
Exportations	10,4	15,0	20,3	24,4	(26,3)
Importations	11,7	17,1	23,3	22,7	(21,1)
Solde commercial	1,3	- 2,1	- 3,0	1,7	(5,2)
Solde des services .....	...	- 0,08	- 0,1	- 0,2	...
Solde des transports	0,6	0,6	0,6	0,5	...
Balance des paiements courants	- 0,7	- 1,6	- 2,5	2,0	...
Investissements directs	-	-	0,06	0,3	...
Prêts à long terme (nets)	- 0,8	+ 0,8	+ 1,7	+ 0,5	...
Crédits FMI (nets)	-	-	-	+ 0,5	...
Capitaux à court terme (nets)	- 0,2	+ 1,6	+ 0,08	- 1,0	...
Variation des réserves (— indique un accroissement)	+ 0,7	- 1,6	- 0,5	- 2,2	...
Erreurs et omissions	+ 1,0	- 0,2	+ 1,1	- 0,06	...
Réserves (sans or)	1,6	2,2	2,5	5,0	11,3
Endettement auprès des banques étrangères*	2,5	4,4	5,7	3,9	2,9

* exclut les prêts intergouvernementaux, et les emprunts au FMI.

() estimations.

Sources :

- Banque de Chine

- FMI : *Statistiques Financières Internationales* — août 1983.

ANNEXE 4. — Evolution du commerce de détail

(chiffre d'affaires en milliards de yuans)

	1980	1981	1982
Organismes d'État	180,1	188,1	197,0
Entreprises collectives	25,5	34,2	41,4
Entreprises individuelles	1,5	3,7	7,5
ventes directes des paysans en ville	6,9	8,9	11,0
Marchés ruraux	16,3	20,0	...
TOTAL	230	255	...

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] *Recherches Économiques* (en chinois) N° 5 - 1979 cité par Thierry Pairault. Réforme de la gestion de l'économie en Chine. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. vol. XII N° 1, mars 1981.
- [2] Cette permanence a été soulignée par les intervenants aux journées d'études sur le thème :
« La Chine est-elle soviétique ? », organisées par M.C. Bergère au Centre d'études sur la Chine contemporaine de l'École des Hautes Études en sciences sociales, les 1^{er} et 2 juin 1983.
- [3] Y. Chevrier, C. Aubert : « Réformer ou ne pas réformer ? le dilemme de l'expérience chinoise (1979-1981) » dans : *Chine : solution pour une crise*.
Dossier de la Revue Française de Gestion - 1^{er} trimestre 1983.
- [4] W. Zafanolli : « Pouvoirs et délits économiques en Chine » dans *Chine : Solutions pour une crise*. Cité plus haut.
- [5] M. Ellman : *Socialist planning* - Cambridge University - Press - 1979.
- [6] Hiroshi Egawa : « Chinese statistics : how reliable » - *China Newsletter* n° 33 - Jetro.
- [7] La revue chinoise *Finances et Comptabilité* (n° 8, 20 août 1982, traduit dans JPRS Economic Report n° 284) énumère les défauts de la comptabilité tenue pour les entreprises : les données de première main sur les flux réels et les opérations ne sont pas recueillies ; le personnel comptable manque de qualification, l'octroi d'une certaine autonomie aux entreprises favorise les falsifications et illégalités, d'autant plus que les règles de comptabilité sont floues et inadaptées.
- [8] M. Ellman : Cité plus haut et J.S. Prybyla « Key issues in the Chinese economy » *Asian survey* - septembre 1981.
- [10] F. Schurmann : « *Ideology and organization in Communist China.* » University of California Press - 1966.
T. Pairault : « La réforme de la gestion de l'économie en Chine. » Cité plus haut.
- [11] B.L. Reynolds : « Reform in chinese industrial management : an empirical report » dans : *China under the four modernizations*. Joint Economic Committee. Août 1982.

— «Premier bilan de la réforme économique dans les entreprises chinoises.» Note du 7 avril 1981 de l'Ambassade de France en Chine - Le Conseiller Commercial.

- [12] Shanghai Wenhui Bao, 22 octobre 1981. Traduit dans *JPRS Economic Report* du 6 janvier 1982.
- [13] Jingai Yanjui, 20 mai 1982, traduit dans *JPRS Economic Report* du 13 juillet 1982.
- [14] *Beijing Information*, 7 mars 1982.
- [15] J. Prybyla: *The Chinese Economy*. University of South California Press. 1981.
- [16] Thierry Pairault cité plus haut.
- [17] Jingji Ribao, 17 février 1983, dans *JPRS Economic Report* 6/4/1983.
- [18] Banque Mondiale: *China: socialist economic development*. Juin 1981.
- [19] A. Donnithorne: «Centre-provincial economic relations in China» *Contemporary China - Papers n° 16*. Australian National University. 1981.
- [20] Shijie Jingji Daobao. traduit dans *JPRS Economic Report*. 14 janvier 1983 p. 22.
- [21] C Pui Wah Wong: «Rural industrialization in the People's Republic of China; Lessons from the Cultural Revolution Decade.» dans: *China under the four modernizations*. Cité plus haut.
- [22] «China's planning system in transition» *China Business Review* - nov. déc. 1980.
- [23] A. Donnithorne, Y. Chevrier et Cl. Aubert, cités plus haut.
- [24] Xue Muqiao: *Problèmes économiques du socialisme en Chine*. Pékin 1981. p. 203.
- [25] Sur ces procédures horizontales, voir J. Prybyla et A. Donnithorne cités plus haut.
- [26] A. Eckstein: *China's Economic Revolution*.
- [27] M.A. Hong: «*New strategy for China's economy*» - New World press - Beijing, China - 1983.

- [28] Même source que la note 20.
- [29] M.A. Hong. Cité plus haut.
- [30] Cl. Aubert: «Chine Rurale: la révolution silencieuse.» *Projet*. sept. - oct. 1982.
- [31] *Jiage Lilun Yu Shijian* n° 2. 20 mars 1982, traduit dans *JPRS Economic report*, 6/7/1983.
- [32] *Tongji* N° 5, 17 octobre 1982. Traduit dans *JPRS Economic Report* 14 janvier 1983. *Economic Reporter* n° 7/1980 Hong-Kong.
- [33] D. H. Perkins: *Market control and planning in Communist China*. Harvard University Press 1966.
- [34] *Economic Reporter*. Hong Kong déc. 1980.
- [35] Xue Muqiao: Cité plus haut. *Jingji Yanjiu* n° 5, 20 mai 1982 dans *JPRS Economic Report* 20 juillet 1982. Liang Wensen: «Balanced development of industry and agriculture» dans: *China's search for economic growth* by Xu Dixin and others - New Word Press - Beijing 1982.
- [36] Ministry of Finance: «Official in China's Finance and Tax Revenue» *Economic Reporter* 7 juillet 1980.
- [37] *China Trade Report* 7 juillet 1983.
- [38] R.C. Hsu: «Agricultural financial policies in China», 1949-1980. *Asian Survey* vol. XXII, N° 7 juillet 1982.
- [39] *Economic Reporter*, 7 juillet 1980.
- [40] *China Trade and Economic Newsletter* n° 320, juin 1982.
- [41] Idem. N° 320, juin 1982.
- [42] La croissance de la production des entreprises industrielles d'État a été calculée d'après *Statistical Yearbook of China*, 1981 (p. 265) et *l'almanach of China's Economy 1981* (en chinois) p. VIII 21.
- [43] Ces chiffres sont cités par: *Jingji Yanjiu* n° 11, 20 novembre 1981 et n° 1, 20 janvier 1982, traduit dans *JPRS Economic Report* respectivement du 20 janvier 1982 et 16 mars 1983; *Renmin Ribao*, 21 décembre 1982, traduit dans *JPRS* 18 janvier 1983.

- [44] A. Donnithorne: «Control of investment in China», *The Australian journal of chinese affairs* - 7 juillet 1982.
- [45] *Caimo Jingji* n° 7, 15 juillet 1982 dans *JPRS Economic Report*, 15 octobre 1982.
- [46] Note de l'Ambassade de France en Chine 7 juillet 1981: «premier bilan de la réforme économique.»
- [47] *China News Analysis* - 22 octobre 1982, Hong Kong.
- [48] *Issues and studies*, janvier 1982.
- [49] *Beijing Information*, 17 janvier 1983.
- [50] N. R. Lardy: «Regional growth and income distribution in China» dans R.F. Dernberger: *China's Development experience in comparative perspective*. Harvard University Press. Londres 1980.
- [51] N.R. Lardy: «Centralization and decentralization in China's fiscal management.» *China Quarterly* n° 61, mars 1975.
- [52] *Almanach of China's Economy*. Pékin 1981.
- [53] *Beijing Caizheng* n° 7, 5 juillet 1982. Traduit dans *JPRS Economic report* 19 octobre 1982.
- [54] Provinces du Hebei, Liaoning, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Shandong, Hubei, Hunan, Sichuan, Shaanxi, Gansu.
Source: note 54.
- [55] Provinces du Henan, Shanxi, Jilin, Heilongjiang, Jiangxi.
Même source.
- [56] Provinces du Fujian et Guangdong.
même source.
- [57] Les cinq régions autonomes sont: la Mongolie intérieure, le Guangxi, le Tibet (Xizong), le Ningxia, le Sinkiang (Xinjiang), les trois autres provinces: Yunnan, Qinghai, Guizhou.
Même source.
- [58] Nobuo Maruyama: «Regional development policy.» *China Newsletter* n° 32 et 33, Jetro.
N.R. Lardy cité plus haut.

- [59] Xue Muqiao : «The system of economic management in a socialist country.» dans : *Economic reform in the PRC: China's economists make known what went wrong, why and what should be done about it.*
West view Press 1982.
- [60] Liu Guoguang, Zha Renwei : «Relationship between planning and the market under socialism», dans *Economic reform in the PRC.* Cf note 59.
- [61] R.G. Mitchell : «Chinese defense spending in transition», dans : *China under the four modernizations*, cité plus haut.
- [62] R.C. Hsu : «Agricultural financial policies in China 1949-1980», cité plus haut.
- [63] La comparaison des sources officielles montre en effet que :
— les chiffres publiés par le ministère des finances recouvrent les dépenses *engagées* pour l'investissement en capital fixe, financées sur les revenus du budget, les prêts extérieurs et intérieurs ; ils excluent les investissements sur les fonds extrabudgétaires des entreprises ;
— les chiffres publiés par le bureau d'État des statistiques englobent, en les distinguant, les dépenses d'investissement *réalisées*, sur allocation du budget, sur prêts intérieurs, prêts extérieurs et sur fonds extrabudgétaires.
Sources : voir tableau 15.
- [64] F. Lemoine : «Bilan et Perspective du commerce extérieur de la Chine.» *Économie Prospective Internationale* n° 7, juillet 1981.
- [65] Sur l'évolution économique en 1982 voir :
— communiqué sur l'exécution du Plan de 1982, *Xinhua*, 29 avril 1983.
— réalisations économiques en 1982 et problèmes actuels, *Beijing information* 4 avril 1983.
- [66] Pour certains, la dispersion des pouvoirs financiers et la décentralisation des ressources financières aboutissent à la situation où «la soi-disant planification de l'économie est comme une coquille vide. Dans l'état d'anarchie partielle où se trouve l'économie nationale, l'exercice de tout contrôle planifié est difficile».
Liaoning Caijing Went Yanjiu n° 1, janvier 1982 traduit dans *JPRS* 7 avril 1982.

Ce constat rejoint les analyses d'A. Donnithorne : « Control of investment in China. » *The Australian Journal of Chinese Affairs* n° 7 - 1982.

[67] Source : voir note 65.

[68] Shigeru Ishikawa : *National income and capital formation in Mainland China* - Institute of Asian Economic Affairs - Tokyo - 1965.

[69] Le texte du Plan a paru dans *Beijing Information* du 23 et 30 mai 1983.

[70] — Wang Bingqian : « Rapport sur l'état d'exécution du budget de l'État de 1982 et sur le projet du budget pour 1983. » *Beijing Information*, 17 janvier 1983.

— Yao Yilin : « Rapport sur le plan de l'économie nationale et du développement social pour 1983. » *Beijing Information*, 11 juillet 1983.

[71] Shigeru Ishikawa : *National income and capital formation in mainland China* - Institute of Asian Economic Affairs - Tokyo - 1965.

[72] Reütsu Kojima : « Another view of China's economic disorders. » *China Newsletter* n° 32. Jetro.

[73] *Beijing Information*, 25 juillet 1983.

[74] Reütsu Kojima, cité en note (72).

[75] Le 6° plan quinquennal (1981-1985)
Beijing Information, 23 et 30 mai 1983.

[76] Voir note 70.

[77] S.C. Tsiang : « Money and banking in communist China » dans : *An economic profile of mainland China*. Joint Economic Committee, Washington - 1967. H.S. Cheng : « Money and credit in China », 6 mars 1981 ronéoté.

« Financial overview of the People's Republic of China, » article publié par la Banque populaire de Chine, traduit dans *JPRS Economic report*, 24 décembre 1980.

K. H. Y. Huang Hsiao : « Money and Banking in the Peoples Republic of China, recent developments. » *China Quarterly*, septembre 1982.

- [78] *Zhongguo Jinrong* n° 9, 4 mai 1982, traduit dans *JPRS Economic report*, 6 août 1982.
- [79] K. H. Y. Huang Hsiao, cité en note 75.
- [80] *China Trade Report*: février 1983.
- [81] Xue Muqiao: «China Needs a central bank.»
Ta Kung Pao 19 janvier 1982 dans *JPRS Economic report*, 2 février 1982.
- [82] *Financial Times*, 30 septembre 1983.
- [83] *Financial overview of the PRC*, cité plus haut.
- [84] *Xinhua*, 1^{er} février 1983.
- [85] Yao Yilin président de la commission d'État du Plan:
«Rapport sur le développement de l'économie nationale et du développement social pour 1983.»
Beijing information, 15 juillet 1983.
- [86] *Far Eastern Economic review* 23 juin 1983.
- [87] *China market*, juin 1983.
- [88] W. Klatt: «The staff of life: living standards in China» - 1977-1981.
The China quarterly, mars 1983.
- [89] *Jingji Wenti* n° 9/1982 traduit dans *JPRS Economic report*, 31 janvier 1983.
- [90] Communiqué sur l'exécution du plan 1982.
- [91] «Nouveaux services de la Banque Populaire de Chine.» *Xinhua*, 22 janvier 1983.

Liste des tableaux

- Tableau 1 : Régimes de propriété dans l'industrie.
- Tableau 2 : Le rôle des petites entreprises industrielles.
- Tableau 3 : Poids du budget de l'État en Chine, en URSS et en Inde.
- Tableau 4 : Profits et taxes en % des coûts de production dans l'industrie d'État.
- Tableau 5 : Réajustement des prix agricoles à la production en 1979.
- Tableau 6 : Évolution comparée des prix à la production agricole et des prix de détail de 1978 à 1981.
- Tableau 7 : Évolution des recettes budgétaires de 1978 à 1982.
- Tableau 8 : Utilisation des revenus dans les unités de production agricole de 1977 à 1981.
- Tableau 9 : Évolution des subventions budgétaires de 1978 à 1982.
- Tableau 10 : Évolution du partage du profit dans les entreprises de l'industrie d'État.
- Tableau 11 : Évolution du déficit budgétaire.
- Tableau 12 : Projet de budget pour 1983.
- Tableau 13 : La redistribution des revenus par le budget central.
- Tableau 14 : Revenus budgétaires du centre et des provinces.
- Tableau 15 : Ventilation des dépenses budgétaires de 1977 à 1982, prévisions 1983-1985.
- Tableau 16 : Sources de financement des investissements.
- Tableau 17 : Investissements en capital fixe des entreprises d'État : évolution par secteurs de 1977 à 1982.
- Tableau 18 : Composition de l'investissement.
- Tableau 19 : Structure par branches industrielles des investissements en capital fixe.
- Tableau 20 : Croissance de la production industrielle.
- Tableau 21 : Évolution des crédits à l'économie de 1978 à 1982.
- Tableau 22 : Les crédits à l'agriculture de 1979 à 1982.
- Tableau 23 : Évolution des dépenses des ménages de 1977 à 1982.
- Tableau 24 : Évolution des revenus et dépenses monétaires de la population à la ville et à la campagne.

