Quelle restructuration des PME d'État en Chine?

Jean-François Huchet

► To cite this version:

Jean-François Huchet. Quelle restructuration des PME d'État en Chine?. Critique Internationale, 2006, 32, pp.173-187. hal-02535879

HAL Id: hal-02535879

<https://hal.science/hal-02535879>

Submitted on 8 Apr 2020

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

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

Quelle restructuration des PME d'État en Chine ?

par Jean-François Huchet

La réforme économique menée par la Chine depuis 1978 a souvent été qualifiée de « gradualiste » par opposition à la « thérapie de choc » pratiquée dans les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est et de l'URSS. Cependant, depuis le III^e Plénum du XIV^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) en 1994, plusieurs mesures à destination du secteur public ont conduit à des transformations profondes, rapides et violentes (sur le plan social) du fonctionnement local de l'économie. Contrairement aux grandes entreprises du secteur d'État, qui ont été épargnées par les privatisations, les faillites et les licenciements, les petites et moyennes entreprises de ce même secteur ont connu ces dix dernières années un choc comparable à celui qui a eu lieu en Europe de l'Est et en Russie. En effet, près de 85 % des 100 000 PME que comptait le secteur d'État dans l'industrie au milieu des années 1990¹ ont subi des mesures de restructuration drastiques. Selon les estimations, 20 000 à 25 000 de ces PME ont fermé leurs portes (soit après une procédure de faillite, soit *de facto* en arrêtant de produire). Un peu plus de 70 % des 35 millions (près de 45 millions si l'on compte les entreprises collectives) d'employés licenciés dans l'industrie l'ont été dans les PME d'État, et le sacro-saint principe de la propriété publique a volé en éclats puisque 40 % de ces PME ont été privatisés et 20 % ont un capital largement ouvert à des investisseurs privés.

Il convient cependant de manier la comparaison avec l'Europe de l'Est et l'URSS avec beaucoup de précautions car le processus de restructuration des PME d'État chinoises présente à plusieurs égards un caractère très particulier.

Tout d'abord, à aucun moment, il n'y a eu en Chine d'impulsion politique clairement affichée en faveur de la privatisation du secteur d'État, alors qu'en Europe de l'Est et en Russie, cette volonté politique était partie intégrante du processus de démocratisation des anciens régimes socialistes. Lors du XV^e Congrès du PCC en 1997, le Parti s'est

contenté de parler de désengagement de l'État en s'appuyant sur un slogan au contenu plutôt vague : « *zhuada fangxiao* » (retenir les grandes [entreprises d'État], lâcher les petites). Le mot privatisation (*sirenhua*) est d'ailleurs toujours banni du vocabulaire officiel ; on lui préfère d'autres expressions beaucoup plus neutres sur le plan politique comme réforme de la propriété (*suoyouzhigaige*), transfert de propriété à la population (*minyinhua*), ou encore restructuration du système (économique) (*gaizhi*). Ces nuances ne sont pas seulement d'ordre sémantique. L'absence d'impulsion politique et le désengagement de l'État ont eu pour effet d'écarter d'emblée des méthodes de privatisation la distribution gratuite des actions. Qu'elle fût interne (c'est-à-dire dans l'entreprise, comme en Russie) ou externe (c'est-à-dire à la population, comme dans l'ancienne Tchécoslovaquie), une telle procédure aurait impliqué de la part du régime un discours politique de rupture difficilement gérable dans le cadre d'une continuité du système en cours. Désengagement et manque d'impulsion ont également provoqué un grand flou juridique dans les règles de privatisation, et ce au profit des bureaucraties locales qui ont exercé un pouvoir discrétionnaire dans le processus de privatisation des PME d'État. Enfin, ils ont enfermé le pouvoir dans les contradictions d'une réforme de plus en plus schizophrène. Tirailé entre les exigences d'une économie capitaliste naissante et les réflexes conservateurs d'un régime qui continue de se réclamer du communisme, le gouvernement a du mal à répondre (si ce n'est par la violence) à des ouvriers qui dénoncent (et utilisent à titre rhétorique) le retour de la « lutte des classes » lors des conflits liés à la privatisation (licenciements, compensations, fermetures d'usines)².

La deuxième particularité du processus de restructuration en Chine tient à l'importance des raisons économiques qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ont été plus importantes que celles idéologiques (supériorité des droits de propriété privés). Le secteur d'État était en train d'entraîner le pays vers un risque financier systémique qui menaçait de faire dérailler la croissance économique chinoise et, par là, de déstabiliser

¹. Les PME représentaient près de 80 % du total des entreprises industrielles d'État en 1996.

politiquement le régime. La décentralisation du système de gestion de l'économie, promue durant la période maoïste et renforcée par Deng Xiaoping durant les années 1980, avait encouragé la création d'entreprises et l'investissement au niveau local. Grâce à son pouvoir de nomination des cadres des banques d'État, la bureaucratie locale disposait par ailleurs d'un levier efficace pour financer les investissements. Le dynamisme économique local a donc bien répondu à la volonté politique de l'époque, mais au prix de surinvestissements et d'une multiplication d'entreprises d'État et collectives sous-capitalisées, qui fabriquaient sur de petites échelles le même type de produit. Entre 1978 et 1995, ce ne sont pas moins de 50 000 nouvelles entreprises d'État qui ont été créées (ce qui représente une augmentation de 70 % par rapport à 1978) et l'on dénombrait, au début des années 1990, 8 000 entreprises fabriquant du ciment, 124 producteurs de téléviseurs, 180 producteurs de machines à laver et 200 producteurs de réfrigérateurs... Incapables de survivre dans un marché de plus en plus concurrentiel, bon nombre de ces entreprises d'État ont vu leurs comptes financiers se dégrader. Ne pouvant plus payer leurs impôts ni rembourser leurs dettes, elles ont été à l'origine d'une croissance exponentielle de créances douteuses dans le secteur bancaire. Au milieu des années 1990, les autorités ont officiellement reconnu qu'un tiers seulement des 120 000 entreprises industrielles d'État avaient des comptes financiers positifs. C'est cette hémorragie fiscale et financière qui a poussé les autorités chinoises à entreprendre des réformes drastiques à l'égard des PME d'État, les premières visées étant les entreprises déficitaires.

Troisième caractéristique du processus de réformes, le rôle des secteurs privé, collectif et étranger, véritables poches de dynamisme de l'économie chinoise qui ont obligé les PME d'État (les grandes firmes étant plutôt concentrées dans des secteurs protégés) à modifier leurs comportements. Cette activité qui s'est développée parallèlement au système socialiste a également fourni un formidable « coussin amortisseur » (notamment dans le domaine de l'emploi) qui a permis des réformes importantes dans un

². Feng Chen, « Privatization and its Discontents in Chinese Factories », *The China Quarterly*, 185, mars 2006, p. 42-60.

environnement économique en pleine croissance. N'oublions pas que la Russie a subi entre 1991 à 1995 une chute de près de 40% de sa production industrielle (officielle), soit un choc supérieur à celui vécu par l'économie américaine pendant la crise de 1929.

Les différentes modalités de restructuration des PME d'État

La politique de désengagement de l'État au niveau local a été principalement menée par des « bras armés » d'un type particulier. Après Shanghai, Wuhan et Shenzhen en 1994, toutes les grandes municipalités de Chine ont réformé leur système administratif de gestion des actifs d'État en transférant à des commissions municipales toutes les compétences détenues auparavant dans ce domaine par une multitude de bureaux industriels locaux.

Sur le papier, ces commissions municipales de gestion des actifs d'État (*guoyou zichan guanli weiyuanhui*) sont soumises à l'autorité de la SASAC (State-owned Assets Supervision and Administration Commission), officiellement créée en 2003 pour superviser et gérer les entreprises du secteur public. En réalité, la SASAC s'occupe principalement des très grandes entreprises d'État (196 au total), considérées comme les fleurons de l'économie chinoise. Les municipalités ont donc été les véritables acteurs de la privatisation du secteur public, mais parce qu'elle a été menée dans un cadre flou et mal défini par les autorités centrales cette privatisation décentralisée a également alimenté la corruption et multiplié les transferts illicites d'actifs. Depuis 2004, la SASAC tente de reprendre en main les commissions locales en les transformant en filiales et en uniformisant les règles en matière de ventes d'actifs. Même si les autorités locales conservent la haute main sur la composition de ces institutions, il faut s'attendre, dans les années à venir, à un contrôle plus étroit et mieux harmonisé à l'échelle nationale sur les actifs qui n'ont pas encore été vendus³.

³. Leila Fernandez Stembridge, Jean-François Huchet, « What's Next for China State-Owned Enterprises », *Far Eastern Economic Review*, 169 (5), juin 2006, p. 32-37.

Les gouvernements locaux ont eu recours à diverses méthodes pour modifier le rôle des PME d'État dans l'économie locale. Dans la province du Guangxi, par exemple, sur les 1 205 de ces PME réformées depuis 1994 (soit 15 % seulement du nombre total des PME de la province)⁴, 315 ont été transformées en sociétés par actions (*gufenzhi jingji*) – l'État a conservé une part majoritaire du capital dans 93 d'entre elles et 222 ont été vendues au personnel dans le cadre du système dit de l'actionnariat coopératif (*gufen hezuo zhi*) – ; 29 ont été « vendues à un investisseur chinois » (nous ne savons pas s'il s'agit du directeur de l'entreprise, d'un investisseur local ou d'une autre province) ; 44 ont fusionné avec une autre entreprise de la région ; 469 ont été données en location à des personnes privées ; 30 ont été mises en faillite et 318 ont été réformées par « d'autres méthodes » (sur lesquelles nous n'avons pas de précision).

Toutes les PME d'État n'ont donc pas été privatisées, loin de là. Il s'avère même que l'État a conservé un contrôle important sur ces entreprises *via* des participations majoritaires ou minoritaires de blocage.

Il est cependant difficile d'évaluer l'ampleur du phénomène de privatisation à l'échelle de la Chine. Certes, toutes les études – chinoises autant qu'étrangères – insistent sur son importance et sur sa rapidité (le nombre d'entreprises d'État dans l'industrie est passé de 127 600 en 1996 à environ 40 300 en 2003⁵). Elles confirment également son accélération depuis le début des années 2000, ce qui laisse présager une profonde transformation non seulement du fonctionnement des entreprises au niveau local mais aussi du rôle des gouvernements dans l'économie locale. Mais les statistiques relevant le degré de contrôle conservé par l'État après la vente d'une partie des actifs sont rares et imprécises. Par ailleurs, les données chiffrées concernent l'ensemble des entreprises d'État sans distinction de taille, et elles ne nous renseignent pas sur la signification de cette diminution drastique : est-elle due à une privatisation, à la fermeture de l'entreprise, aux fusions entre entreprises du secteur public, ou bien au transfert dans la

⁴. Wu Pinggui, « Dui shenhua guoyou zhongxiaoxing qiye gaige de sikao » (Réflexions sur l'approfondissement de la réforme des petites et moyennes entreprises d'État), *Guoyou zichan guanli*, 4, 1999, p. 35-37.

⁵. Voir l'Annuaire des statistiques de Chine, 2002.

nomenclature « sociétés par actions » d'une partie des entreprises d'État dont le statut a été transformé, mais où l'État est resté majoritaire ?

Procédons par ordre : très peu d'entreprises d'État de grande taille ont été mises en faillite (3 377 selon l'OCDE à la fin 2004)⁶. La loi (votée en 1986 mais qui n'est devenue effective qu'en 1994) a été appliquée principalement aux PME d'État et collectives déficitaires. Or les données publiées par la Commission d'État pour l'Économie et le Commerce à la fin des années 1990 indiquaient 11 270 entreprises d'État mises en faillite depuis 1988 dont 8 617 pour 1995 et 1996. À partir de l'année 1998, les autorités centrales, alarmées par la multiplication des cas de faillites frauduleuses entraînant un véritable pillage des actifs d'État, ont été beaucoup plus avares en matière de statistiques. Par l'intermédiaire de montages financiers assez complexes, les dettes des filiales au statut non étatique étaient en effet transférées à l'entreprise mère d'État (transfert facilité par le fait que les comptes consolidés font cruellement défaut en Chine) et les bons actifs de cette même entreprise étaient, quant à eux, transférés vers l'extérieur. Une fois l'entreprise d'État vidée de ses meilleurs actifs et chargée de dettes additionnelles dont elle n'était pas responsable, une procédure était lancée pour demander sa mise en faillite⁷.

Dans ces conditions, les autorités centrales mais aussi les banques (qui perdaient tout espoir de récupérer une partie de leurs créances détenues dans ces firmes) ont freiné des deux pieds pour stopper les procédures de faillite en faisant pression sur les tribunaux de commerce *via* les gouvernements municipaux. Après un arrêt presque total à partir de 1998, celles-ci ont progressivement repris en 2001, mais en étant cette fois mieux contrôlées. Leur nombre s'élève cependant, d'après les estimations⁸, à 3 000 en

⁶. OECD, *Economic Survey of China*, 2005, p. 92.

⁷. Voir J.-F. Huchet, « Industry Reorganisation and Restructuring: Prospects, Problems, and Policy Priorities », dans OECD, *China in the World Economy. The Domestic Policy Challenges*, 2002, p. 161-192.

⁸. Ross Garnaut, Ligang Song, Yang Yao, « Impact and Significance of State-Owned Enterprise Restructuring in China », *The China Journal*, 55, janvier 2006, p. 35-63.

moyenne par an, entre 2002 et 2005⁹, ce qui porterait le nombre des faillites depuis 1994 à près de 25 000.

Considérons ensuite les fusions au sein du secteur public, procédure largement privilégiée par les autorités depuis 1997. En se fondant sur les monographies réalisées par les municipalités et sur les données fournies par l'étude de Garnaut *et al.*¹⁰, on peut estimer qu'entre 15 % et 20 % des PME d'État ont fusionné avec d'autres entreprises publiques.

Le nombre de PME d'État privatisées dans le secteur industriel serait alors compris entre 23 000 et 30 000, soit entre 18 % et 23 % de la totalité des entreprises industrielles du secteur public (y compris les grandes entreprises d'État) par rapport au pic de l'année 1996. Dans les entreprises « restructurées », la privatisation occuperait une place majeure (près de 40 %) parmi les différentes méthodes de restructuration utilisées. Quant aux firmes dans lesquelles les investisseurs privés détiennent entre 30 % et 50 % du capital, leur nombre s'élevait en 2002 à près de 52 000 sur un total de 87 000 entreprises industrielles d'État¹¹.

Reste enfin la vente du capital (sous forme d'actions) aux employés des PME déficitaires, qui, rappelons-le, ont été les plus nombreuses à être privatisées. C'est la méthode de restructuration qui a été la plus utilisée dans la mesure où la santé financière précaire de ces entreprises, l'importance de leurs dettes et les sureffectifs ouvriers réduisaient sévèrement toute possibilité d'un recours massif à une stratégie de privatisation par vente à des investisseurs externes, surtout étrangers, et, dans une moindre mesure, chinois.

Les autorités locales ont bien sûr tenté de privatiser les entreprises déficitaires en ayant recours à la vente du capital à des investisseurs extérieurs. Des ventes aux enchères ont été organisées dans des centres d'échanges et de ventes des actifs d'État (*guoyou zichan jiaoyi zhongxin*) créés dans toutes les grandes municipalités. Mais très peu

⁹. L'OCDE avance le nombre de 5 000 par an, dont 50 % concernent cependant des entreprises privées. Cf. OECD, *Economic Survey of China*, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰. R. Garnaut, L. Song, Y. Yao, « Impact and Significance of State-owned Enterprise Restructuring in China », art. cité, p. 45.

d'investisseurs étrangers se sont risqués à reprendre ces entreprises en raison des coûts de transactions élevés dans ce genre d'opérations et du manque d'attrait des actifs mis en vente (niveau de l'endettement, technologie obsolète, management inefficace, part de marché décroissante). Depuis l'intégration de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 2001, la situation a cependant évolué : de nouvelles dispositions juridiques ont été introduites en 2003, qui précisent les opérations des groupes étrangers voulant se porter acquéreurs d'entreprises d'État chinoises. Ces groupes étrangers sont également autorisés à participer aux trois centres expérimentaux d'échanges d'actifs d'État créés à la fin de l'année 2003 par la SASAC à Shanghai, Pékin et Tianjin¹².

Toutes proportions gardées, les investisseurs privés chinois ont été un peu plus audacieux. Au cours de nos études de cas, nous avons découvert que certains d'entre eux n'avaient pas hésité à racheter des PME d'État en difficulté. C'est le cas du groupe Xin Xiwang (New Hope) du Sichuan, le plus grand groupe privé chinois, leader dans le secteur de l'alimentation pour animaux, qui a repris depuis 1993 une vingtaine de PME d'État dans différentes provinces. Il n'empêche que la vague de fusions et d'acquisitions d'entreprises déficitaires à laquelle a conduit le processus de restructuration des PME d'État s'est opérée en grande partie au sein du secteur public. Ainsi, 10 % seulement des transactions menées dans le centre expérimental d'échanges d'actifs d'État de Shanghai ont été conclus avec des investisseurs privés chinois. D'une façon générale, on manque au niveau national de données relatives à ces rachats par le secteur privé, mais les monographies locales indiquent un nombre de transactions très inférieur au nombre d'entreprises privatisées par la vente d'actifs aux employés et aux managers des entreprises avec maintien dans beaucoup de cas d'une part minoritaire de l'État dans le capital de l'entreprise.

Revenons donc à cette procédure privilégiée qui offre l'avantage d'être beaucoup plus facile à mettre en œuvre que la vente à des investisseurs externes, surtout dans les cas

¹¹. State Economic and Trade Commission, Unpublished Report, *ibid.*, p. 39.

d'entreprises déficitaires¹³. Le manque de statistiques étant, ici encore, un sérieux handicap, nous nous sommes appuyés sur nos propres enquêtes réalisées entre 1996 et 2006¹⁴ auprès de plusieurs administrations locales en charge de la gestion des actifs d'État ainsi que dans une quarantaine d'entreprises d'État situées dans plusieurs provinces chinoises (Hubei, Shaanxi et Liaoning). Nous avons par ailleurs croisé les résultats de nos observations avec les quelques travaux réalisés par des équipes de recherche étrangères (Green *et al.* et Garnaut *et al.*), et par une revue économique en langue chinoise qui nous a donné accès à de précieuses monographies sur le déroulement des restructurations dans plusieurs villes chinoises.

Ces différentes études confirment que la vente d'actifs aux employés aurait été appliquée dans près d'un tiers des PME d'État touchées par les réformes. Dans la municipalité de Shunde, deuxième ville après Zhucheng à expérimenter cette méthode, presque toutes les entreprises qui ont été privatisées ont eu recours à cette procédure. La municipalité a réduit progressivement sa part dans le capital et autorisé les ouvriers à revendre leurs actions au bout de deux ans (principalement aux équipes dirigeantes de l'entreprise). Dans le cas des entreprises les plus endettées, elle a encouragé les dirigeants à racheter eux-mêmes les actifs et leur a accordé des reports de paiement allant jusqu'à cinq ans et accompagnés de multiples remises de dettes.

La presse chinoise s'est fait l'écho de multiples cas de pressions exercées sur les ouvriers pour les obliger à racheter les actifs de leur entreprise (sous peine de licenciement ou de discriminations). Le pouvoir central est intervenu fréquemment pour rappeler à l'ordre les autorités locales en insistant sur le caractère volontaire de ce type de participation.

¹². Stephen Green, Guy S. Liu, *Exit the Dragon? Privatization and State Control in China*, Londres, Chatham House and Blackwell Publishing, 2005.

¹³. Ce type d'actionnariat, parce qu'il est généralement utilisé dans le cas des entreprises déficitaires, a cependant toutes les chances d'être transitoire.

¹⁴. Une première série d'enquêtes a été menée entre 1997 et 2001 dans le cadre d'une recherche sur « L'émergence des groupes industriels en Chine », financée par la Fondation Ford, l'Union européenne, le CNRS et le ministère des Affaires étrangères. Une seconde série est menée depuis septembre 2004 dans le cadre d'une recherche sur « L'impact de l'ouverture des marchés domestiques sur les firmes nationales : étude comparée de la Chine et de l'Inde », financée par l'Union européenne et le ministère des Affaires étrangères.

Depuis le début des années 2000, on observe par ailleurs une accélération de l'achat des actifs par les équipes dirigeantes, soit directement au moment de la privatisation, soit après la privatisation, par le rachat des actions des employés.

Enfin, il convient d'insister sur le fait que des entreprises en bonne santé financière ont été privatisées grâce à des montages financiers complexes réalisés au profit et avec l'aide de bureaucrates locaux (qui ont été rémunérés sous forme d'actions). Ces ventes de la propriété publique à quelques privilégiés ont été effectuées à des prix très en dessous de la valeur réelle des actifs. Une privatisation rampante existait déjà avant 1993 par le biais du détournement des actifs publics au profit d'entreprises ayant un « autre statut de propriété » (privées, collectives, sino-étrangères) et contrôlées directement ou indirectement par les élites politiques locales¹⁵. Le désengagement de l'État annoncé en 1997 a favorisé la multiplication de ces transferts illégaux. Ils sont mentionnés non seulement dans la presse chinoise, mais aussi dans des études académiques étrangères¹⁶ et dans celles menées par les syndicats indépendants installés à Hong Kong¹⁷. Les procédures d'évaluation et de transfert des actifs (qui sont soumis à l'approbation du conseil des ouvriers et des employés dans les entreprises) ainsi que celles liées aux compensations pour le collectif ouvrier ont été bafouées pour permettre la réalisation de « bonnes affaires ». Depuis 2003, la SASAC tente de limiter la sous-évaluation des actifs d'État en développant des réglementations plus strictes et en imposant une harmonisation au niveau national. Néanmoins, comme cela arrive souvent dans les relations entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, elle a du mal à contrôler les phénomènes de collusion entre les élites politiques et économiques locales.

L'impact des restructurations sur le comportement des firmes

¹⁵. X. L. Ding, « The Illicit Asset Stripping of Chinese State Firms », *The China Journal*, 43, janvier 2000, p. 1-28.

¹⁶. F. Cheng, « Privatization and its Discontents in Chinese Factories », art. cité.

L'étude de Garnaut *et al.*, qui porte sur un échantillon de 683 entreprises, montre une nette amélioration, après privatisation, du ratio retour sur actifs et des ventes par employé. L'étude de l'OCDE, qui porte sur un échantillon beaucoup plus vaste (mais qui ne distingue pas toujours les anciennes firmes d'État privatisées et les firmes privées depuis leur origine) ainsi que celle menée par Song et Yao arrivent aux mêmes conclusions¹⁸.

Il faut cependant nuancer plusieurs points. Premièrement, le dopage de la rentabilité financière, par rapport aux firmes d'État non restructurées, est dû à court terme aux licenciements massifs auxquels ont procédé les firmes privatisées¹⁹. Si le même phénomène est observable, dans une moindre mesure, dans les firmes qui ont conservé un contrôle de l'État, il est bien sûr beaucoup plus violent dans le cas d'une reprise par un investisseur privé que dans celui d'un rachat des actions par les employés. La possibilité de licencier (et de réduire les dettes) est d'ailleurs souvent posée par les investisseurs externes comme une condition *sine qua non* au rachat. Il faudra donc observer si, à plus long terme, ce rétablissement financier dû à la réduction des effectifs salariés procède d'autres initiatives comme le perfectionnement des méthodes de management, la réduction des dépenses énergétiques ou l'investissement dans l'innovation. Garnaut *et al.* indiquent que ces améliorations sont déjà observables dans les firmes privatisées de leur échantillon, mais ils précisent également qu'en matière d'investissements ces mêmes firmes sont moins performantes que les autres catégories (les firmes « restructurées » selon d'autres méthodes ou les firmes non restructurées). Une telle prudence peut s'expliquer, selon eux, par un durcissement de la contrainte budgétaire imposée par les banques²⁰ ; mais il y a d'autres raisons : l'importance accordée dans le choix des investissements aux critères de rentabilité financière peut

¹⁷. China Labour Bulletin, « The Workers Movement in China, 2000-2004 », Hong Kong, China Labour Bulletin Research Series, septembre 2005 pour l'édition chinoise.

¹⁸. OECD, *Economic Survey of China*, *op. cit.*, p. 98 ; L. Song, Y. Yao, « Impacts of Privatization on Firm Performance in China », China Center for Economic Research, Working Paper, 2004 (<http://www.ccer.edu.cn/download/3541-1.pdf>).

¹⁹. Les cinq entreprises de la province du Hubei dans lesquelles nous avons effectué nos enquêtes avaient licencié entre la moitié et les deux tiers de leurs employés au moment de leur privatisation.

déboucher sur un sous-investissement ; de même, une trop grande générosité dans la distribution des dividendes, en cas de rachats par les employés du capital de l'entreprise, peut aller à l'encontre d'une politique active d'investissement et de modernisation, comme nous l'avons constaté dans plusieurs entreprises où nous avons enquêté. Sur tous ces points, des statistiques fiables portant sur un échantillon représentatif font défaut.

Deuxièmement, malgré un durcissement de la contrainte budgétaire (qui pourrait tout simplement provenir d'une remise à plat des dettes au moment de la privatisation), nous avons pu constater qu'un certain nombre d'entreprises continuaient à faire preuve, après leur privatisation, de comportements laxistes, notamment dans le paiement des impôts, des cotisations de sécurité sociale, des fournisseurs, voire, comme la presse chinoise ne manque pas de le rappeler, dans le versement des salaires ou le paiement des heures supplémentaires. Il faudra donc, là encore, observer l'évolution des comportements de ces entreprises sur le long terme.

Troisièmement, la procédure de privatisation peut avoir un impact sur la qualité des restructurations, comme l'ont montré les résultats de plusieurs travaux consacrés à l'Europe de l'Est ou à la Russie. Ni l'étude de Garnaut *et al.* ni celle de l'OCDE ne nous renseignent sur ce point. Il s'avère pourtant que les différences en matière de profitabilité entre les firmes non restructurées et les firmes restructurées sont beaucoup plus importantes que celles constatées entre les firmes restructurées avec maintien d'un contrôle majoritaire ou minoritaire de l'État et les firmes entièrement privatisées. L'étude de l'OCDE indique que dans les firmes restructurées où l'État a conservé un contrôle minoritaire, la profitabilité est supérieure à celle des firmes privées (y compris les firmes qui ont été privatisées)²¹. Ces résultats n'ont rien de surprenant. Le changement du système d'incitations tant du point de vue du management que des employés peut se déclencher dès que la firme change de statut. À cet égard, la privatisation n'est pas un facteur déterminant. Il semble même que l'amélioration soit due plutôt à la qualité de l'environnement concurrentiel et institutionnel. Si l'étude de

²⁰. R. Garnaut, L. Song, Y. Yao, « Impact and Significance of State-owned Enterprise Restructuring in China », art. cité, p. 61-62.

Garnaut *et al.* reste muette sur ce point également, les monographies régionales nous renseignent davantage : l'environnement concurrentiel et institutionnel a eu un impact sensible sur la transformation du comportement des firmes, et ce indépendamment de la procédure de restructuration adoptée.

Les meilleurs résultats ont été enregistrés dans les entreprises qui ont été rachetées par des investisseurs extérieurs (étrangers ou nationaux). Non seulement ces entreprises ont été libérées de l'emprise de la bureaucratie locale, mais elles ont aussi bénéficié d'un management plus dynamique, d'une marque reconnue par les consommateurs, de nouveaux débouchés assurés par le repreneur et d'un allègement de leurs dettes, négocié par le repreneur avec les banques *via* les autorités locales.

Pour les entreprises dont le capital a été vendu aux employés, les résultats sont très variables. La qualité et la durabilité des restructurations varient selon les provinces en fonction de l'environnement concurrentiel et de la discipline monétaire imposée aux entreprises. Il est difficile encore une fois de se faire une idée de la situation de ces entreprises au niveau national car aucune étude sérieuse dans ce domaine n'a été publiée par les autorités centrales. Le croisement des résultats de nos enquêtes effectuées dans les provinces de l'intérieur et du Nord-Est avec les monographies régionales permet cependant de constater l'existence de plusieurs problèmes, qui ont été par ailleurs largement documentés dans d'autres pays en transition, en particulier en Russie.

Le premier de ces problèmes est l'insuffisance de l'apport en capital qui ne permet pas d'éponger les dettes et de répondre aux besoins des restructurations qui passent inévitablement par une modernisation drastique de l'appareil de production. Le second tient à la structure du pouvoir et au système d'incitation qui émergent de ce type de privatisation. La plupart du temps, l'un et l'autre sont incapables de générer une véritable impulsion réformatrice au sein de l'entreprise. Certains chefs d'entreprise possèdent un savoir-faire managérial indéniable et peuvent profiter de leur nouvelle autonomie vis-à-vis de l'administration pour mettre en place des réformes audacieuses, comme en témoignent les quelques *success stories* montées en épingle dans la presse

²¹. OECD, *Economic Survey of China*, *op. cit.*, p. 101.

économique chinoise. Mais ils continuent cependant d'être nommés par les élites politiques locales et sont toujours considérés comme des fonctionnaires locaux. Le fait que leur appartenance au Parti demeure déterminante dans l'évolution de leur carrière ne permet pas de rompre les relations d'allégeances politiques et les stratégies de rente qui sont parfois contraires aux intérêts de l'entreprise. Beaucoup de ces chefs d'entreprises cumulent d'ailleurs les postes de président des conseils d'administration et de surveillance, de directeur de l'entreprise et de secrétaire du Parti. Face à eux, aucun contre-pouvoir interne ne peut émerger, même lorsque les employés détiennent une part majoritaire du capital de l'entreprise. L'absence de syndicats libres, la montée du chômage et la fin de l'emploi à vie ont définitivement privé les employés de tout moyen de pression organisé pour défendre leurs intérêts et ceux de l'entreprise²².

Ainsi, la procédure de privatisation par vente du capital aux employés est loin de garantir le succès des restructurations des entreprises concernées. En fait, les changements de comportements des firmes dépendent surtout de l'amélioration du système de contrôle externe (dépolitisation des banques permettant d'augmenter la contrainte budgétaire exercées sur les entreprises, dérégulation ou suppression du protectionnisme local afin d'exposer ces entreprises à la concurrence) et de l'établissement d'un système de protection sociale capable d'amoindrir les coûts sociaux liés aux faillites, qui devraient augmenter dans cette catégorie de firmes.

Des différences régionales importantes

Au-delà de la privatisation, et indépendamment de la méthode retenue, il semble bien que ce soit l'environnement concurrentiel et la transformation (ou l'émergence) des institutions publiques censées supporter le fonctionnement d'une économie de marché

²². Lee Ching Kwan, « From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labour Regimes in Chinese Factories », *The China Quarterly*, 157, mars 1999, p. 44-71.

qui ont été déterminants dans la transformation du comportement des firmes²³. Les cadres institutionnels ont été cependant très différents selon les régions, partant, les restructurations n'ont pas abouti aux mêmes résultats partout. D'après les monographies déjà mentionnées et les informations recueillies durant nos études de cas, il existe une différence assez nette entre les régions du littoral et celles du Nord-Est et de l'intérieur. Ainsi, après cinq années de réforme, près de 70 % des entreprises de la région autonome du Guangxi, dans l'intérieur, n'avaient enregistré aucune amélioration de leur situation financière, et 25 % annonçaient même une dégradation de leur profitabilité. Même résultat pour les PME d'État et collectives privatisées de Wuhan, capitale de la province du Hubei. Ce résultat nous a été confirmé par le responsable de la commission municipale de gestion des actifs d'État que nous avons interrogé en 1999 et par nos propres enquêtes dans cinq entreprises privatisées. En 2005, deux de ces cinq entreprises avaient fermé leurs portes, une avait été rachetée par un investisseur (nous n'avons pas pu savoir si les résultats financiers en avaient été améliorés), les deux dernières avaient maintenu leurs activités avec une amélioration de leur situation financière et technologique.

Les régions du littoral s'en sortent apparemment beaucoup mieux. Depuis le début des réformes, les villes côtières de Dalian, Shanghai et Canton et les provinces du Shandong, du Jiangsu, du Zhejiang et du Fujian ont reçu près de 75 % du total des investissements directs étrangers. Elles ont connu par ailleurs, à partir du milieu des années 1980, un développement rapide du secteur privé et collectif rural, qui a obligé les entreprises d'État et collectives à évoluer plus tôt que dans les autres régions dans un environnement plus concurrentiel. Les ventes et les échanges d'actifs d'État y ont donc été plus dynamiques ; quant aux rachats ou aux locations de management des entreprises d'État et collectives urbaines, ils ont bénéficié de l'existence d'un marché de repreneurs plus nombreux et plus compétents que dans les provinces de l'intérieur et du Nord-Est. À Qiqihar par exemple, ville de 1 420 000 habitants de la province du Heilongjiang, le

²³. Joseph E. Stiglitz, Sergio Godoy, « Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later », National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 11992, janvier

centre local d'échanges des actifs d'État a proposé la vente de 80 PME d'État par la municipalité et celle de 1 078 PME d'État par les différents gouvernements municipaux. Sur les 80 entreprises de Qiqihar, 21 avaient des dettes plus importantes que leurs actifs. Tout un attirail d'avantages a donc été proposé aux investisseurs potentiels : exonérations d'impôts pendant trois à cinq ans, possibilité de remises de dettes, mais très peu d'entreprises ont trouvé preneurs, leur situation financière étant par trop catastrophique. À Shanghai en revanche, à la fin des années 1990, près de 2 700 entreprises avaient échangé, vendu ou acheté des actifs d'État pour une valeur de 33 milliards de yuans (4 milliards de dollars). Avec près de 361 milliards de yuans de transactions (44 milliards de dollars) en 2004²⁴, le centre expérimental d'échanges d'actifs d'État de Shanghai (*Shanghai United Asset Equity Exchange*) est de loin le plus dynamique des trois centres pilotés par la SASAC. Il cherche même à développer ses activités dans le centre du pays en drainant les actifs d'État des villes de l'intérieur qui sont attirées par son dynamisme (plus grand nombre d'acheteurs et d'intermédiaires financiers).

Dans ces mêmes provinces côtières, le foncier a été un autre facteur de restructuration. Certes, l'État demeure le seul propriétaire des terres, mais les entreprises peuvent louer des terrains (après s'être acquittées d'une taxe si l'usage de ces terres passe dans le domaine commercial comme pour l'immobilier²⁵) ou échanger un terrain en centre ville contre un autre en banlieue, moyennant le versement d'une somme compensatoire à la municipalité (puisque celle-ci doit transformer le terrain pour un usage commercial). Dans la ville de Xiamen par exemple, 35 entreprises d'État situées dans le centre historique ont ainsi échangé un total de 330 000 m² de terrains pour une valeur de 1,24 milliard de yuans. En se relogant à l'extérieur de la ville, elles ont pu se recapitaliser et améliorer leurs performances grâce à l'acquisition de nouvelles technologies. Ces ventes

2006 (http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2006_Growth_and_Privatization.pdf).

²⁴. Cf. OECD, *Economic Survey of China*, op. cit., p. 107.

²⁵. Samuel P. S. Ho, George C. S. Lin, « Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices », *The China Quarterly*, 175, septembre 2003, p. 681-707.

ont été beaucoup moins nombreuses dans les provinces de l'intérieur et du Nord-Est, et quand elles ont eu lieu, elles ont rapporté beaucoup moins d'argent aux entreprises.

On retrouve le même type de disparités régionales dans le domaine de la protection sociale. Le système mis en place par les provinces du littoral a été d'emblée plus efficace (ce qui ne signifie pas qu'il ait été performant) que celui des régions de l'intérieur.

Dynamisme, concurrence, investissements et dispositions foncières ont fini par créer une sorte de cercle vertueux qui a permis au processus de restructuration des entreprises de la côte d'évoluer rapidement et dans des conditions très favorables. Il est notamment révélateur que dans ces régions les banques d'État n'aient pas été obligées, comme dans les provinces du Nord-Est, de l'Ouest ou de l'intérieur, de distribuer des crédits à tout va pour pallier les défaillances fiscales publiques en matière de subvention des entreprises d'État déficitaires.

L'achèvement du processus de restructuration des entreprises d'État chinoises se pose de plus en plus en termes d'urgence. En effet, les privatisations touchent désormais des firmes de plus grande taille et disposant de meilleurs actifs. De ce fait, les méthodes de privatisation évoluent en faveur de la vente à des investisseurs externes ou aux managers des entreprises, et ce aux dépens de la vente du capital aux employés. Les autorités chinoises disposent néanmoins d'atouts pour éviter le « syndrome russe » et empêcher un pillage à vaste échelle des meilleurs actifs du pays. Grâce à l'intervention de la SASAC, l'État central devrait améliorer la réglementation des ventes d'actifs et faire converger les pratiques régionales vers des règles plus transparentes. Par ailleurs, les autorités vont probablement pouvoir continuer le processus de privatisation dans un contexte de croissance de l'économie sans être obligées, comme par le passé, de laisser faire le pire en matière d'emplois. Les dix prochaines années pourraient être ainsi l'épilogue d'une transformation du secteur public qui a commencé il y a vingt-cinq ans : ne conservant plus que quelques firmes dans certains secteurs stratégiques, le secteur

public chinois ressemblerait aux secteurs publics des pays capitalistes européens ou de certains pays asiatiques développés comme Singapour. La Chine serait alors le premier exemple (et probablement l'un des seuls) d'une transition vers le marché menée à terme par un parti communiste.

Jean-François Huchet est actuellement directeur du Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC) à Hong Kong et directeur de la revue *Perspectives chinoises / China Perspectives*. Maître de conférences en économie à l'Université de Rennes 2 et chargé de cours sur l'économie chinoise à l'INALCO et à l'EHESS à Paris entre 2001 et 2006, il a également été résident en Asie entre 1987 et 2001 où il a occupé différents postes académiques (Maison franco-japonaise de Tokyo, CEFC de Hong Kong et Université de Pékin). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur les réformes économiques en Chine, notamment sur la question de la réforme du secteur d'État (entre autres, *Gouvernance, coopération et stratégie des firmes chinoises*, Paris, L'Harmattan, 2005). Adresse électronique : jfhuchet@cefc.com.hk