



Perspectives chinoises

2009/2 | 2009

1989, une rupture dans l'histoire chinoise ?

L'impact des événements de Tiananmen sur la transition économique chinoise

Barry Naughton



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5216>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2009

Pagination : 70-86

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Barry Naughton, « L'impact des événements de Tiananmen sur la transition économique chinoise », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2009/2 | 2009, mis en ligne le 01 juin 2011, consulté le 20 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5216>

L'impact des événements de Tiananmen sur la transition économique chinoise

BARRY NAUGHTON

Le modèle économique et social qui a résulté de la crise politique de juin 1989 est profondément différent de celui qui avait été envisagé avant les événements. La Chine a opéré une transition vers un modèle de développement caractérisé par une forte croissance et des investissements importants. Le consensus, assez largement partagé par les manifestants, en faveur de réformes à la fois économiques et politiques a disparu avec le développement de l'économie et l'amélioration de la situation économique d'une partie de la population. Dans la période post-Tiananmen, une logique économique forte a coïncidé avec une logique politique qui l'était également afin de produire un ensemble de politiques remarquablement constantes.

La crise politique de juin 1989 a été le catalyseur de la transition économique chinoise. En termes politiques et économiques, elle a légitimé aux yeux du pouvoir l'urgence qu'il y avait à adopter un modèle de concentration du pouvoir géré plus efficacement. Ceci a mené à l'instauration d'un régime plus apte à mobiliser des ressources pour le développement économique. D'autre part, cela a résolu les discussions sur la propriété et de la hiérarchie dans un sens qui a renforcé l'alliance entre *business* et politique et a intégré des considérations économiques et monétaires dans le tissu de la hiérarchie politique. Ces changements, à leur tour, ont mené à une forme de capitalisme d'État plus dure et plus dominée par les élites. Pour le meilleur et pour le pire, ils ont également préparé le terrain à l'extraordinaire phase de croissance économique qui a suivi de 1992 à septembre 2008. À elle seule, la crise de Tiananmen n'a pas eu un impact considérable sur l'économie chinoise. La croissance économique a brusquement ralenti après la crise (1989-1990), mais comme le montre la figure 1, l'économie a rebondi rapidement et a même rattrapé le temps perdu pendant les années de surchauffe de 1992-93. Lorsque que l'on juxtapose la crise avec les cycles économiques (figure 2), il est facile de voir que la dynamique cyclique de l'économie a été l'une des causes de la crise, mais il n'est pas facile de voir que celle-ci a eu un effet sur l'instabilité économique.

La figure 2 montre les taux d'inflation comme mesure du déséquilibre cyclique : la crise de Tiananmen a été clairement liée à l'inflation, puisqu'elle a éclaté après un pic de celle-ci qui avait eu de sérieuses conséquences sociales. Mais elle n'a pas immédiatement provoqué de changement particulier dans la dynamique économique. Au contraire, il y a eu des poussées d'inflation avant Tiananmen, et il y en a eu une après, en 1993-95. Les seuls changements macroéconomiques majeurs que l'on note ne sont intervenus qu'après 1996. En termes économiques, Tiananmen n'est donc pas un événement particulièrement important. Et pourtant, l'événement se situe au tournant entre deux approches différentes de la transition économique et du régi-

Figure 1. Croissance du PIB, 1978-2008

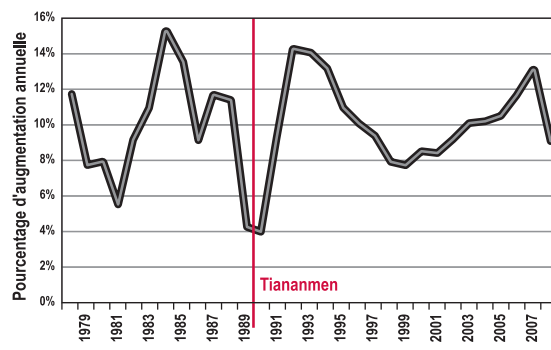
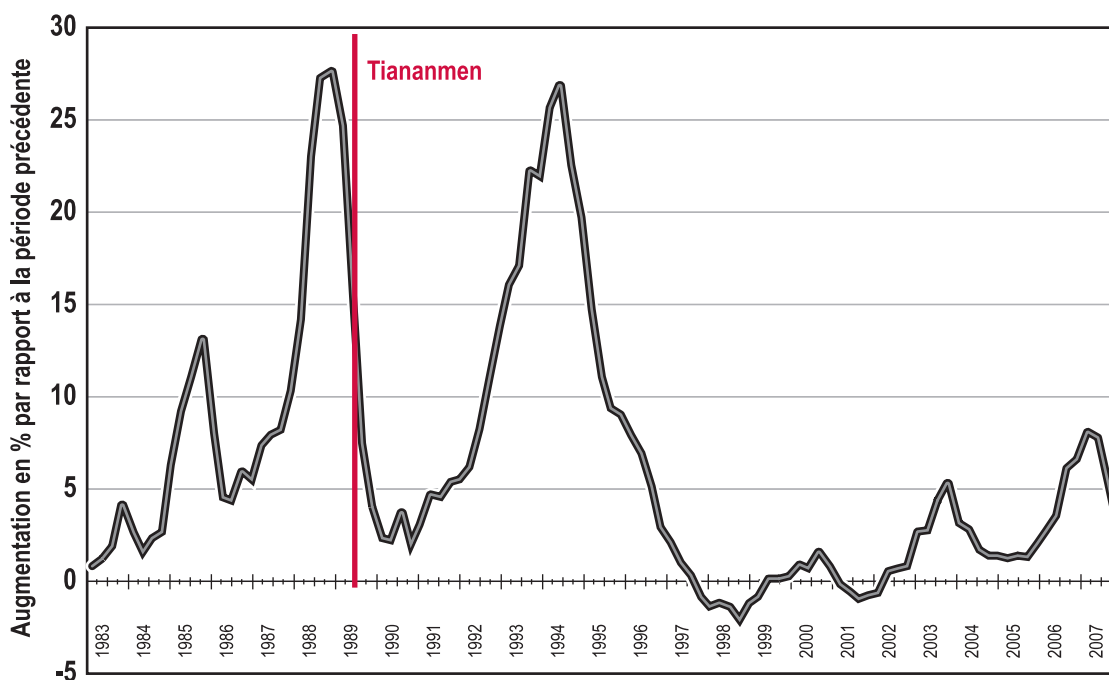


Figure 2. Évolution de l'inflation, 1983-2008



me de politiques publiques. Cette crise ne constitue pas le tournant de la transition mais elle se situe sûrement au cœur de celle-ci. Dans beaucoup de dimensions cruciales, les années 1980 en Chine sont différentes des années 1990. La politique économique des années 1990 n'a émergé avec une grande clarté que quelques années après la crise de Tiananmen, en 1993-94. Mais puisqu'il a fallu plusieurs années pour que la dynamique politique initiée par Tiananmen fusionne avec un nouveau régime de politiques publiques, il est clair que cette crise a été l'un des événements les plus importants qui a provoqué le passage de la politique économique d'un équilibre à un autre. Quel est alors le rapport entre la crise de Tiananmen et le changement d'attitude en matière d'établissement de politiques publiques entre les années 1980 et 1990 ?

La différence fondamentale entre les deux périodes est que pendant les années 1980, avant Tiananmen, les responsables chinois étaient prêts à subordonner d'autres intérêts nationaux à la recherche d'un modèle viable de réforme économique et donc d'une meilleure économie et d'une meilleure société. Après Tiananmen, alors que les réformateurs souhaitaient toujours réformer l'économie, cette vision était liée, et souvent subordonnée, au renforcement de la stabilité et de l'efficacité du pouvoir du gouvernement. Le meilleur exemple de cette différence se trouve dans la fourniture de

biens publics et d'investissements publics favorisant la croissance. Pendant les années 1980, elle était faible et déclinante, alors que pendant les années 1990, elle a été élevée et croissante. Le faible régime de fourniture de biens publics des années 1980 a eu l'avantage de donner de l'espace pour les réformes économiques, libérant des ressources pour de nouvelles formes d'organisation. Après Tiananmen, l'accélération des commandes publiques a favorisé la croissance économique et l'amélioration du niveau des services publics. Afin de mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre cet objectif, les responsables chinois ont manqué quelques occasions importantes. Ils ont bloqué des voies alternatives vers les réformes, imposant une uniformité en matière de choix et de processus politiques qui s'est parfois révélée étouffante. Ils ont fait advenir une société moins transparente et moins « harmonieuse », marquée par un renforcement de la domination du Parti communiste sur la propriété publique et sur la prise de décision.

La débâcle de Tiananmen a privé la société chinoise d'une flexibilité et d'une adaptabilité précieuses. Alors que la crise et ses retombées immédiates ont été avant tout politiques, il est important de noter que les racines et les conséquences de la crise étaient économiques. Le modèle de réforme des années 1980 aurait inévitablement changé et se serait développé pendant les années 1990, mais la forme particulière

de la transformation est due en grande partie à la dynamique de l'après Tiananmen. La première partie de ce texte examine les cadres de la politique économique qui régnaient durant l'avant Tiananmen et passe en revue la crise. La deuxième partie examine la manière dont les relations entre la politique et l'économie ont formé le caractère spécifique du régime de l'après Tiananmen.

La stratégie de réforme et l'arrière-plan de Tiananmen

Il est clair que la crise politique culminant à Tiananmen a été renforcée, si ce n'est causée, par des divergences sur la politique économique et la stratégie de réforme. Le consensus sur l'approche de la réforme économique atteint au cours des années 1980 commençait à s'effriter à l'approche de Tiananmen.

La plupart des discussions sur la stratégie de réforme économique prennent comme point de départ le contraste entre la « thérapie de choc » qui caractérise les réformes en Europe de l'Est et en Union soviétique, et le gradualisme et les innovations institutionnelles qui marquent la réforme chinoise. Ces adjectifs s'appliquent aussi bien à la réforme dans les années 1980 et 1990, mais à d'autres égards, ces périodes peuvent être très différentes, voire opposées. Quelle était précisément l'approche de la réforme dans les années 1980? Le cadre d'interprétation le plus fréquent oppose les années 1980 à une phase ultérieure de réforme économique qui commence autour de 1993⁽¹⁾. Ainsi, la réforme des années 1980 a été caractérisée comme décentralisatrice, duale, comportant un large recours aux marchandages et à l'établissement de contrats particularistes. Ces caractéristiques contrastent avec les réformes post-1993 qui renvoient à la recentralisation, l'unification du marché, la promotion des réformes de la propriété et l'amélioration de la réglementation. Cette division n'est pas absurde, mais elle met l'accent sur les années 1993-94 comme point d'inflexion stratégique, et en conséquence détourne l'attention de l'importance de la crise de Tiananmen et de l'immédiat après Tiananmen, occultant ainsi les liens entre Tiananmen et la politique économique. Huang Yasheng⁽²⁾ (voir la lecture critique de Jean-François Huchet dans ce numéro) considère les années 1980 comme une sorte d'âge d'or, au cours duquel la réforme rurale et l'entrepreneuriat privée étaient au centre des réformes et représentaient les clés d'un « bon capitalisme ». Au cours des années 1990 cette stratégie a été rejetée au profit un « mauvais capitalisme » parrainé par l'État. La description globale de Huang est un peu simpliste et un peu

mythifiée, mais elle met en lumière les différences entre les périodes qui avaient été auparavant négligées dans la littérature. Comment l'accent mis sur la crise de Tiananmen elle-même met-elle en lumière l'évolution de la politique économique pré et post Tiananmen ?

Le choix de la stratégie de réforme dans les années 1980

Au tout début de la réforme économique à la fin de 1978, des choix économiques cruciaux ont été effectués, qui ont marqué l'ensemble des années 1980. Un rôle central dans la réalisation de ces choix a été joué par Chen Yun, un ancien du Parti. Plus tard considéré comme un conservateur, Chen était disposé à accepter l'essor du marché, pour autant qu'il fût contenu dans des limites (le « modèle de la cage »). Chen et son proche collaborateur, Li Xiannian, ont trouvé un terrain d'entente avec les réformateurs avec la conviction que l'économie, et en particulier le secteur rural, a besoin « d'espace pour respirer ». Les plans de développement devaient être moins ambitieux et moins contraignants, ce qui permettrait de relancer la consommation et de convaincre les ménages qu'ils pourraient conserver le fruit de leur travail. Le scepticisme de Chen Yun quant aux plans grandioses l'a amené à prendre la tête de la critique du trop ambitieux plan décennal et du « Grand bond vers l'étranger » promu par Hua Guofeng. Sous l'œil vigilant de Chen Yun, nombre de contrats d'achat d'usines étrangères ont été annulés, et la Chine a commencé à importer des millions de tonnes de grains afin de réduire les quotas de livraison obligatoire de céréales des paysans. L'investissement intérieur a été fortement réduit, et un espace a été ouvert permettant l'augmentation de la consommation et le développement de nouvelles formes d'organisation. Cette politique a impliqué une période de trois années de « réajustement » commençant en janvier 1979, un terme qui rappelle à dessein la politique et le slogan de 1961-62, lorsque Chen Yun présida au rétablissement de l'économie après le Grand bond en avant. L'engagement de Chen Yun en faveur de cette approche macroéconomique a été si fort que lorsque les déséquilibres

1. Barry Naughton, « Changing Horses in Midstream? The Challenge of Explaining Changing Political Economy Regimes in China », in Joseph Jausshieh Wu (éd.), *China Rising: Implications of Economic and Military Growth in the PRC*, Taipei, Institute of International Relations, National Chengchi University, 2001, p. 37-65. Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2007; Yingyi Qian et Wu Jinglian, « When Will China Complete Its Transition to the Market? », in Nicholas Hope et al. (éd.), *How Far Across the River? Chinese Policy Reform at the Millennium*. Stanford, Stanford University Press, 2003.
2. Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York, Cambridge University Press, 2008.

macroéconomiques sont réapparues à la fin de 1980, il a insisté pour que la Chine lance à nouveau une période de réajustement de trois ans :

Certains pourraient dire, « Cela va nous retarder de trois ans. » Aucune inquiétude. La construction économique de la Chine a déjà été retardée de plus de 100 ans depuis la guerre de l'opium. Et d'ailleurs, il n'y a pas vraiment de retard : si nous ne nous réajustons pas, [...] [la construction économique] finira par prendre beaucoup plus de temps⁽³⁾.

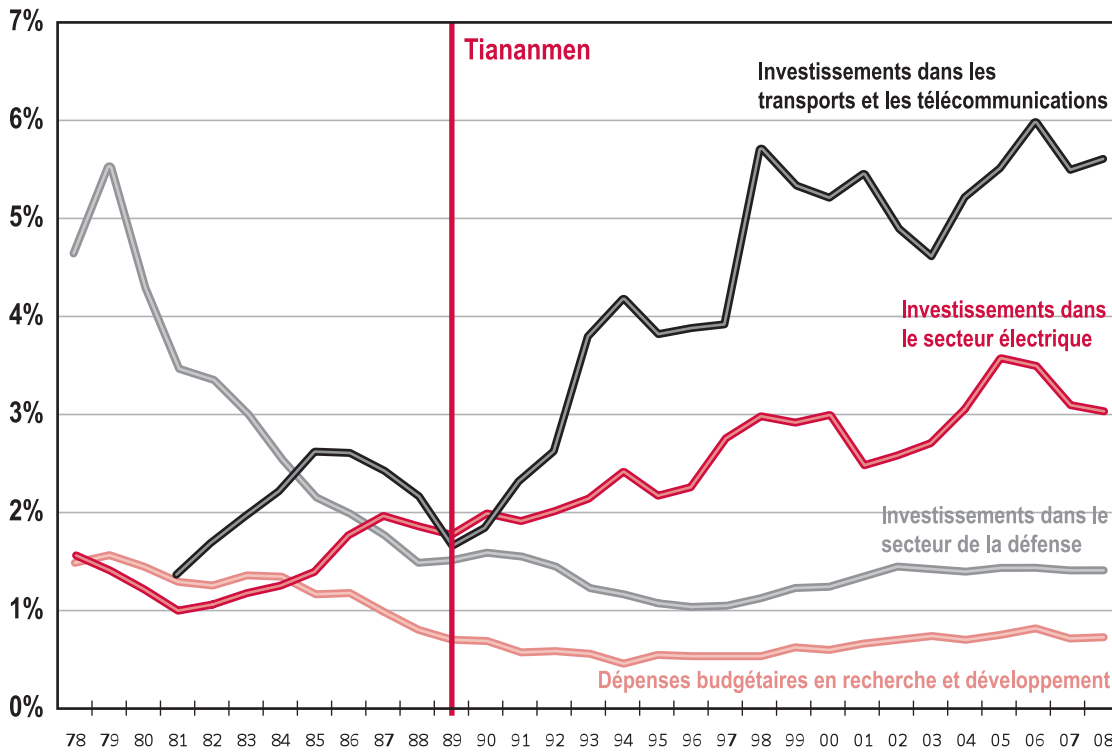
C'est devenu une politique nationale qui a été poursuivie tout au long des années 1980. Deng Xiaoping s'est rallié à Chen Yun, même s'il avait auparavant soutenu le grandiose plan décennal. L'accord de Deng était indispensable en raison de son rôle de leader et parce que ces choix avaient des répercussions sur la sécurité nationale. Après la visite de Deng aux États-Unis en 1979, et la malheureuse guerre sino-vietnamienne, Deng a conclu que les États-Unis pourraient désormais suffire comme contrepoids à l'Union soviétique. La Chine pourrait démilitariser son économie, réduire ses dépenses militaires, et réduire fortement la priorité donnée aux projets militaires. De ce fait, la part de la recherche et développement dans le PIB a diminué considérablement.

Le cadre de la politique macroéconomique établi par Chen Yun a prévalu jusqu'en 1989, même si la gestion de l'économie est passée des mains de Chen à celles de Zhao Ziyang entre 1979 et 1982⁽⁴⁾. Certes, Zhao a soutenu plus fortement et plus systématiquement les innovations institutionnelles, ce que Chen Yun n'aurait jamais réalisé. Mais Chen Yun et d'autres anciens ont soutenu les propositions de Zhao, parce qu'ils ont été de nouveau assurés que sa vision de la réforme économique était compatible avec une relative stabilité macroéconomique et une approche prudente de l'économie. D'autres voix se sont élevées, dans les années 1980, pour s'inquiéter des goulets d'étranglement en matière d'énergie et de l'insuffisance des infrastructures et ont appelé à une augmentation des investissements. La Commission de planification d'État a mis en place un programme national de « priorités centrales en matière d'investissement », mais il était de taille modeste, avec un pic à un peu plus de 3 % du PIB en 1987. Étant donné que le programme comprenait tous les transports lourds et les secteurs industriels, il était plutôt modeste⁽⁵⁾. L'influence de la Commission de planification a été limitée. En premier lieu, elle était composée des personnes qui avaient été respon-

sables du grand fiasco du développement pétrolier de 1977-79, lorsque l'effondrement du pétrole avait voué à l'échec le plan décennal. De plus, l'économie avait tout de même assez bien évolué, notamment avec le passage de l'industrie lourde à l'industrie légère combiné à des améliorations de l'efficacité énergétique (partie de très bas) qui a ouvert des possibilités de croissance. Enfin, Zhao Ziyang, dans sa volonté de trouver une voie réformiste, a sollicité des points de vue extérieurs à la bureaucratie gouvernementale et a ainsi réduit l'influence de la Commission. Les critiques émises par la Commission de la planification n'obtenaient pas de soutien. La politique de report de l'effort de croissance rapide est ainsi devenue plus ou moins officielle. Deng Xiaoping l'a implicitement reconnu lorsqu'il a fait inscrire l'objectif consistant à quadrupler le PIB à l'horizon 2000 dans le rapport du 12^e Congrès du Parti en 1982. N'oubliez pas, disait-il, notre objectif ultime est toujours de devenir un pays fort et moderne. L'ambitieux objectif à long terme venait contrebalancer la prudence à court terme. « Construisez-moi un moteur de croissance », disait Deng, « mais pas encore ». La figure 3 montre que l'on peut discerner cette politique de « ralentissement » par de simples indicateurs quantitatifs. Elle présente l'affectation des ressources pour quatre catégories de dépenses que l'on s'attendrait à être importantes dans une société orientée vers la croissance dominée par un gouvernement techno-nationaliste. Le budget de la défense et de la recherche et développement (R & D) a été réduit de façon spectaculaire par rapport aux chiffres élevés prévus. Concernant les investissements dans les infrastructures, le graphique montre que la production d'électricité, le transport et les télécommunications sont restés à un faible niveau d'environ 2 % du PIB dans les années 1980. La figure 3 montre que ces investissements sont faibles par rapport à ce qui a été réalisé plus tard en Chine. Ils sont également faibles par rapport aux meilleures pratiques internationales : la Banque mondiale a proposé une règle précisant que l'investissement

3. Chen Yun, *Chen Yun Wenxuan* (Œuvres choisies de Chen Yun), Vol. 3, Beijing, Renmin chubanshe, 1995, vol.3, p.282.
4. Formellement, l'autorité est passée de Chen à Zhao en mars 1980, lorsqu'un nouveau petit groupe pour l'économie et la finance, dirigé par Zhao, a été créé, et que le groupe du conseil des affaires de l'État pour l'économie et la finance, dirigé par Chen, a été supprimé. En réalité, Zhao a une influence importante sur la politique bien avant ce changement et Chen et Li ont continué d'avoir une influence importante sur les questions économiques dans les années 1980.
5. Le programme d'investissement prioritaire dans les années 1980, a alloué environ 20 % des ressources pour le transport et les télécommunications, 20 % pour l'extraction d'énergie, 20 % à l'électricité et 30 % pour les métaux et les produits chimiques. Ironie du sort, la Commission de planification a été dominée par les réseaux de Chen Yun. Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, New York, Cambridge University Press, 1995, p. 134, 262-263.

Figure 3. Dépenses dans les infrastructures publiques majeures (en % du PIB)



dans l'infrastructure physique devait être d'au moins 6-8 % du PIB afin de soutenir une croissance économique durable. La Chine des années 1980 était bien en deçà de ce niveau. Cet effort d'investissement relativement modeste lui a toutefois permis de maintenir un environnement macroéconomique relativement détendu.

Naturellement, cet environnement macroéconomique relativement détendu ne signifie pas que la Chine n'avait pas d'inflation. En effet, on peut voir clairement dans la figure 2 les épisodes inflationnistes en 1985 et 1988, et un autre serait apparu en 1980 mais les données sont incomplètes. Ces épisodes doivent être compris dans leurs contextes. Le cumul de l'inflation dans les années 1980 a été modeste, par rapport à l'extrême inflation en Union soviétique et en Europe de l'Est. L'assouplissement des contrôles des prix et les distorsions de prix produisent inévitablement de l'inflation, mais les politiques macroéconomiques prudentes de la Chine ont permis de la maintenir en grande partie sous contrôle. En outre, on voit clairement un lien entre politique et cycle d'inflation. Les politiques de décentralisation conduisent généralement à des pics de demande d'investissement de la part des collectivités locales et des entreprises et bouleversent la stabilité macroéconomique, conduisant à

l'inflation. On peut appeler ce phénomène les « cycles de Kornai », parce qu'ils reflètent le point de vue de Janos Kornai sur les contraintes de budget molles : dans les économies partiellement réformées, où les entreprises et les gouvernements locaux n'ont pas de contraintes budgétaires strictes, tout effort visant à démanteler les contrôles et décentraliser le pouvoir conduit à une augmentation décentralisée de l'investissement, des pressions de la demande et donc de l'inflation. En d'autres termes, l'économie partiellement réformée et protégée de « réforme sans perdants » des années 1980 était particulièrement exposée à l'inflation. C'est précisément en raison de cette tendance à l'inflation que les dirigeants chinois ont considéré qu'il était particulièrement important de modérer les dépenses d'investissement dans les infrastructures et dans le domaine militaire. Cette politique macroéconomique prudente a permis l'expérimentation de nouvelles politiques conjoncturelles permettant ainsi aux réformes de progresser.

Hiérarchie et propriété

S'il y avait consensus sur les investissements, on a assisté à de vigoureuses discussions et débats sur les questions inter-

dépendantes de la hiérarchie et de la propriété. En particulier, la question cruciale était celle de la relation entre la bureaucratie et les entreprises d'État. Les premières discussions sur la réforme des entreprises d'État ont été en fait principalement des discussions sur la hiérarchie, parce qu'il était entendu que ce n'est que plus tard que les changements dans la relation entre l'entreprise et la hiérarchie conduiraient à un ensemble de changements dans la propriété. Les débats animés des années 1980 opposaient les « réformateurs de l'entreprise » aux « réformateurs des prix ». Pour simplifier considérablement ce débat important, les réformateurs de l'entreprise cherchaient à accorder plus de marge de manœuvre aux entreprises en leur permettant de signer des contrats à long terme et de développer le système dual. Les réformateurs des prix cherchaient à établir un contrôle macroéconomique afin de créer les conditions nécessaires à la réforme des prix, en supprimant le système dual pour préparer les entreprises à se lancer sur le marché. Les deux parties acceptaient le principe d'un modeste effort d'investissement de la part du gouvernement, mais pour des raisons opposées. Les réformateurs des prix donnaient la priorité à un environnement macroéconomique détendu, ce qui est considéré comme une condition préalable au succès de l'essor du marché (l'ajustement et la libération des prix ainsi que l'élimination du système dual). Les réformateurs des entreprises savaient que leur approche radicale consisterait à décentraliser le pouvoir en faveur des entreprises aggraverait à court terme les déséquilibres macroéconomiques en facilitant leurs demandes d'investissements. Ils pensaient que le jeu en valait la chandelle, mais bien sûr, ils ne voulaient que de modestes investissements de la part du gouvernement central afin que les arbitrages leur soient aussi favorables que possible. Zhao Ziyang a été influencé par ces deux groupes, mais finalement ses politiques correspondent plus au groupe des réformateurs de l'entreprise. Il a signé des contrats avec les entreprises et les gouvernements locaux, en leur donnant des incitations afin d'économiser et de gagner de l'argent. Les deux parties opposées dans le débat s'accordaient pour penser que le fait de retarder les efforts d'investissement du gouvernement central était quelque chose de positif qui permettrait d'aller de l'avant avec les réformes.

Alors que les réformateurs économiques examinaient la question de la hiérarchie depuis la base vers le sommet, les anciens envisageaient cette réforme de la hiérarchie du haut vers le bas. Dès le début, Deng Xiaoping, en particulier, s'est personnellement intéressé à la restructuration de la hiérarchie administrative – y compris le gouvernement et le Parti communiste. Il a passé la majeure partie des années

1980 à envisager la reconstruction et la restructuration de la hiérarchie, la promotion de personnes plus jeunes et plus qualifiées, la reconstruction de procédures régulières de promotion et surtout de retraite et la création de fortes incitations à agir en faveur de la croissance économique. Ces actions ont abouti à créer une hiérarchie plus forte, et à renforcer l'engagement envers la hiérarchie, dans une situation où le développement du marché pouvait tenter les gens de s'en éloigner. Mais le renforcement de cette hiérarchie par Deng a été tempéré par la volonté de séparer le gouvernement de l'entreprise (*zhengqi fenkai*). L'essence de ce mouvement était retirer le Parti communiste de la gestion quotidienne des entreprises et de l'économie. Le système de responsabilité du directeur d'usine qui s'est largement développé dans l'industrie d'État à la fin des années 1980, a clairement poussé dans ce sens en accordant au directeur d'usine la position principale dans l'entreprise, le secrétaire du Parti lui étant implicitement subordonné. Après que Zhao Ziyang est devenu secrétaire du Parti en 1987, il a poussé plus loin cette séparation. Il a dissout les cellules du Parti dans les bureaux du gouvernement, et a encore abaissé la position des secrétaires du Parti au sein des entreprises en réduisant le nombre de membres de leur personnel de soutien. Tandis que le Parti maintenait son pouvoir personnel, l'objectif consistait à le maintenir en dehors de la prise de décision, en en faisant une institution qui fournit une direction spirituelle et une supervision administrative. La hiérarchie est devenue plus forte alors que le Parti devenait plus faible. Globalement, les réformateurs ont mené la restructuration de manière à renforcer les entreprises en supprimant le contrôle direct du Parti, même si cela renforçait son côté technocratique.

Le prochain point à l'ordre du jour aurait probablement été la réforme de la propriété en soi. Rappelons que les années 1980 ont été très prudentes à cet égard. Le nombre de travailleurs dans les entreprises d'État a continué d'augmenter dans les années 1980, dépassant 70 millions en 1988 (Figure 6). Très peu de travailleurs ont été licenciés et presque aucune entreprise d'État n'a été fermée. Au lieu de cela, les réformateurs ont élaboré des réformes qui créeraient plus de souplesse plus tard. Le débat concernant la réforme de la propriété a émergé en sourdine avec deux points clairement à l'ordre du jour. Tout d'abord, la privatisation des petites entreprises. Ensuite, la création de sociétés par actions, ce que nous appellerions aujourd'hui la « corporatisation » des grandes entreprises. Les progrès réels ont été minimes, mais les réformateurs ont clairement vu de grandes choses venir.

La crise

La crise politique qui a débouché sur le 4 Juin 1989 est d'abord devenue grave au début de 1987. Le secrétaire du Parti Hu Yaobang a été limogé par les anciens du Parti, principalement en raison de problèmes politiques dont la question de la succession, la réforme de l'administration et la manière de gérer les protestations populaires. Zhao Ziyang a été nommé secrétaire du Parti par intérim, et au début a semblé stabiliser la situation. Toutefois, au cours de l'année 1987, la crise politique s'est durcie pour devenir aussi une crise économique. Celle-ci, au début, concernait l'inflation, considérée comme profondément déstabilisante. Des signes clairs d'accroissement des pressions inflationnistes sont apparus au cours de l'été 1987. Les prix du marché libre rural ont augmenté de 20 % en juin, et le CPI (China Price Index) global a commencé à augmenter (voir figure 2). Néanmoins, au moment du 13^e Congrès du Parti en octobre 1987, il semblait que la complexité de la lutte de *leadership* était de nouveau sous contrôle. Zhao Ziyang a été officiellement confirmé comme nouveau secrétaire général du Parti et semblait garder la confiance de Deng Xiaoping. En outre, en vertu des demandes de Deng, tous les anciens ont pris leur retraite officielle du Parti. En échange de leur retraite au sein de la Commission des conseillers, les Anciens ont obtenu la promesse explicite que toutes les décisions politiques importantes seraient autorisées par Deng Xiaoping, et que toutes les grandes décisions économiques seraient autorisées par Chen Yun⁽⁶⁾. Lorsque Zhao a été promu à la tête du Parti, Li Peng lui a succédé comme Premier ministre. Celui-ci était beaucoup plus conservateur et moins apte à la gestion de l'économie que Zhao et était en désaccord avec lui sur de nombreuses questions. Toutefois, Zhao Ziyang a conservé la présidence du groupe dirigeant des finances et de l'économie et, de cette position, il a pu neutraliser Li et a continué à diriger personnellement la politique économique. Une nouvelle structure de pouvoir a vu le jour, mais elle allait se révéler fragile. Malgré des signes nets et croissants de déséquilibres macroéconomiques, Zhao hésitait à appliquer des mesures qui pourraient ralentir l'économie. Les effets de ces décisions ont eu un impact politique à court terme alors que la base politique de Zhao était fragile. En outre, Zhao avait suivi Deng Xiaoping pour la réforme des prix, ainsi une libéralisation plus poussée aurait été très coûteuse. Dans ces circonstances, les pressions inflationnistes ont été acceptées alors que la libéralisation des prix progressait. Cette politique était incohérente, en alternant progression et recul. Une fatidique détente dans la politique de crédit a eu lieu

en février 1988. Cela s'est avéré être une décision extrêmement coûteuse pour Zhao. En quelques mois l'inflation s'est accélérée et les épisodes de panique se sont succédés. En août 1988, Zhao a été subitement destitué de son contrôle direct de la politique économique, la supervision et la responsabilité économique revenant à la ligne dure du Premier ministre Li Peng. Zhao avait perdu la confiance que Chen Yun et d'autres anciens avaient investi en lui afin de maintenir la stabilité macroéconomique tout en poursuivant les réformes économiques. Li Peng a été aidé par Yao Yilin, le chef de la Commission de planification d'État qui était vice-premier ministre depuis 1988. Les tenants de la ligne dure ont immédiatement gelé les prix et mis en œuvre une politique d'austérité du crédit⁽⁷⁾. Ils ont rapidement adopté une politique industrielle forte qui discriminait les différents secteurs en ciblant certaines priorités. Beaucoup de projets d'investissement ont été abandonnés et les travailleurs de la construction renvoyés chez eux⁽⁸⁾. L'austérité a ralenti la croissance des revenus avant de ralentir l'inflation, les revenus urbains ont donc baissé à la fin de 1988 et au début de 1989. Lorsque les étudiants protestataires exigeaient plus de libertés sociale et politique, ils ont eu une oreille attentive des citoyens de Pékin et d'ailleurs. Le mécontentement économique a ainsi alimenté les demandes de réforme politique. Les contradictions à court terme ont dépassé les dirigeants politiques chinois et les difficiles consensus entre divers points de vue au sein de la direction ont éclaté. La majorité des responsables au pouvoir ne soutenait plus l'idée selon laquelle il fallait reporter les demandes d'investissement afin de fournir de l'espace pour l'expérimentation de réformes. Par conséquent, le consensus durement acquis par Zhao Ziyang au cours des années 1980 a volé en éclats. La Commission de planification d'État, plus ou moins marginalisée au cours des années 1980 a soudainement été en charge de la politique économique.

La montée de la ligne dure

Après le 4 Juin, Zhao Ziyang et ses alliés les plus proches ont été systématiquement exclus des postes de décision. Li

6. Richard Baum, « The Road to Tiananmen: Chinese Politics in the 1980s », in Roderick MacFarquhar (éd.), *The Politics of China: Second Edition, The Eras of Mao and Deng*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1997, p. 340-471.
7. Barry Naughton, « Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993 », *op. cit.*, p. 265-270.
8. Li Peng, « Report on the Work of Government », *Renmin Ribao*, 6 avril 1989, p. 1-2. State Council, « Decision of the State Council on the Outlines of the Current Industrial Policy », 15 mars 1989, *Federal Broadcast Information Service*. FBIS-CHI-89-061, 31 mars 1989, p. 40-51.

Peng, Yao Yilin et la Commission de planification (dirigée par Zou Jiahua après décembre 1989) ont consolidé leur contrôle sur l'économie et ont lancé une surprenante réduction des réformes les plus radicales. Les conservateurs croyaient que l'économie avait largement dépassé ses capacités : elle avait simplement crû trop vite. L'industrie de transformation, en particulier les entreprises de canton et de bourg, devait être réduite, et les industries de base, en particulier les industries de matériaux lourds comme l'acier et les produits chimiques devaient être renforcées. Les conservateurs ont poursuivi leur programme macroéconomique d'austérité (en matière de crédit), combiné avec des politiques industrielles pour limiter les industries de transformation et renforcer les industries de base.

Les partisans de la ligne dure estimaient que la réforme économique était déjà allée assez loin et qu'un retour en arrière était nécessaire dans certains domaines. L'allégeance à l'idée générale de la réforme était toujours de mise, mais le concept a été reformulé de manière à le vider de son contenu. À cet égard, le manifeste qui aurait été écrit en 1991 par trois jeunes initiés, un intellectuel conservateur non conformiste He Xin, et les deux « princes » Chen Yuan (fils de Chen Yun) et Deng Yingtao (fils de Deng Liqun) est intéressant. Ce « Manifeste des Princes » est un document provocateur qui s'attaque à de nombreux sujets. Il affirme notamment :

Depuis le 4 Juin, la réforme politique radicale a été rejetée, mais la réforme économique radicale n'a pas été clarifiée [...] Un point de vue préconise l'accélération de la création d'une économie de marché libre de type occidental - bien sûr ils évitent de le nommer ainsi afin de contourner les obstacles idéologiques - faisant valoir que c'est la seule façon d'améliorer l'économie. Partant de là, ils insistent sur la nécessité de soumettre le Parti communiste à l'État de droit [augmentation de la conformité du pouvoir du Parti communiste avec la réglementation juridique], et la nécessité de prendre de grands risques [économiques] [...] [Toutefois, nous croyons que] la réforme devrait maintenant mettre l'accent sur le développement des forces productives et [...] maintenir la cohérence et la stabilité des rapports de production⁽⁹⁾.

Au moins la position conservatrice a-t-elle l'avantage de la cohérence intellectuelle, puisque depuis les années 1980 la réforme a surtout créé de nouvelles entreprises dans le secteur des industries légères ou de transformation, laissant

intact le contrôle de l'État sur les industries de « base ». Ainsi, l'argument en faveur du retour en arrière de la réforme est compatible avec l'idée de stabiliser l'économie par la consolidation des industries de base.

Néanmoins, la montée conservatrice s'est rapidement transformée en fiasco. L'inflation a été réduite à la fin de 1989 (Figure 2), tandis que les conservateurs en étaient encore à mobiliser les troupes pour la combattre. En novembre 1989 lors du 5^e Plénum, ils promulguèrent les « 39 points », un vaste programme de contrôle (et de ralentissement) de l'économie. Les 39 points demandaient, entre autres choses, un « programme de redressement qui devrait durer trois ans, ou peut-être un peu plus longtemps », reprenant l'idée des trois années de réajustement⁽¹⁰⁾. Pourtant, dans la réalité, on assistait à une chute de la croissance et à une baisse de l'inflation, soit une absence complète des conditions de crise qui pourraient justifier de nouvelles mesures draconiennes.

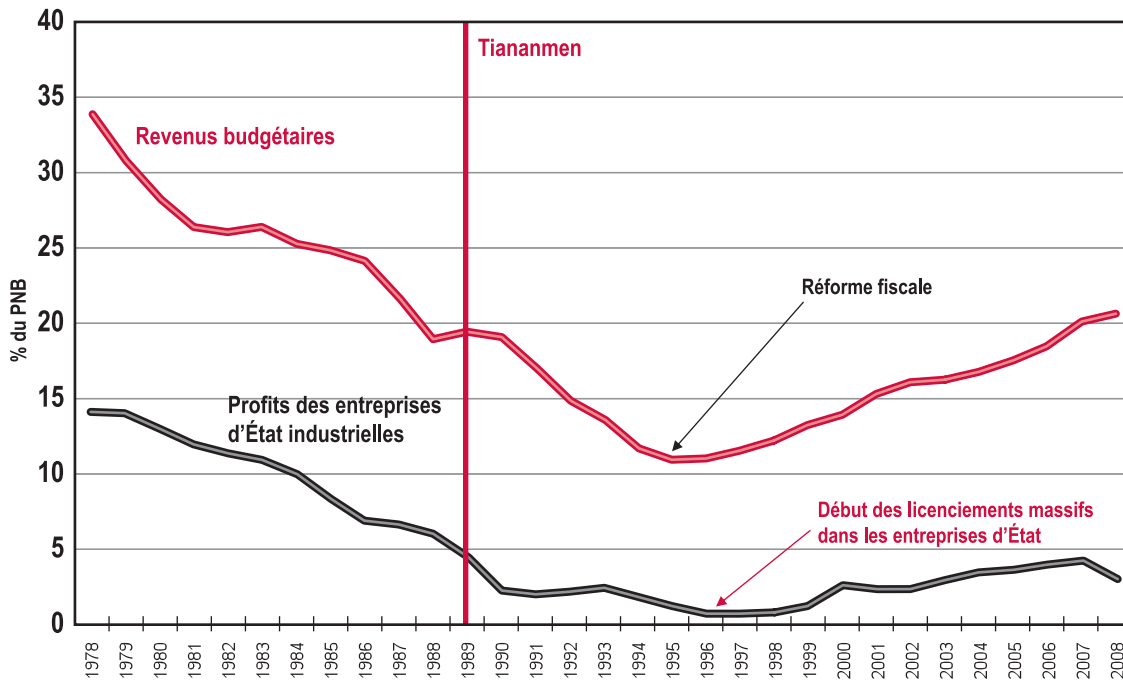
Rapidement, même les conservateurs étaient à la recherche de moyens pour relancer la croissance économique. Ils ont tenté de limiter la croissance des industries légères de transformation, mais tout à coup, les entreprises cantonales et villageoises sont devenues leurs alliées les plus prometteuses afin de revigorer la croissance. Bien qu'ils soutiennent les entreprises d'État, ils ont involontairement donné le coup de grâce à leur viabilité financière. Ils sont revenus sur les bénéfices liés aux contrats qu'elles avaient signés tout en parlant sans cesse d'accroître de leurs contributions à l'État. Confrontés à un marché en déclin, à une forte incertitude et à la conviction que leurs profits seraient confisqués par le gouvernement, les directeurs des entreprises d'État ont naturellement annoncé une forte baisse de leur rentabilité.

Comme le montre la figure 4, le total de leurs profits a plongé en 1990 et n'est jamais remonté. Les conservateurs ont essayé de recentraliser le contrôle du budget, mais ils ont été bloqués par les dirigeants politiques provinciaux conduits, paradoxalement, par Zhu Rongji de Shanghai et Ye Xuanping du Guangdong. La position conservatrice s'effondrait. Il est bien connu qu'au début de 1992, Deng Xiaoping s'est lancé dans son « voyage dans le Sud » pour rétablir la légitimité et l'élan du processus de réforme.

9. Zhongguo Qingnianbao Sixiang Lilunbu (Theory Group of China Youth Daily), « Sulian jubianzhihou Zhongguo de xianshi yingdui yu Zhanlue Xuanze » (Défis pratiques et choix stratégiques de la Chine après l'effondrement de l'Union soviétique), 9 septembre 1991, p. 8.

10. Chinese Communist Party Central Committee, « Zhonggong zhongyang guanyu jinyibu zhili zhengdun he Shenhua gaige de jue ding (zhaiyao) ». (Décision du Comité central du PCC sur l'approfondissement de la politique d'ajustement et d'approfondissement des réformes), 9 novembre 1989, in *Zhongguo Jingji Nianjian 1990*, Pékin, Zhongguo Jingji, 1990, p. 1-6-1-16.

Figure 4. Revenu budgétaire et profits des entreprises d'État du secteur industriel



Ce qui est moins souvent relevé, c'est que la position des conservateurs s'était déjà effondrée avant le voyage de Deng, alors qu'ils avaient du mal à s'adapter à la flexibilité et au dynamisme étonnants de l'économie. C'est la dernière fois qu'en Chine les mesures d'austérité macroéconomique ont été associées au rétablissement de la planification centrale. L'année 1992, au lieu d'être la troisième année d'un réajustement douloureux, a de fait été une année de croissance explosive. La croissance de 1992 a été marquée par de nombreuses magouilles financières et par le retour de l'inflation. Néanmoins, le fait même que l'économie ait été capable d'une telle croissance a été la réfutation finale du point de vue économique des conservateurs.

Effondrement et reformulation

Après l'effondrement de l'approche conservatrice, il a fallu du temps pour définir une nouvelle approche cohérente. La direction de l'économie a été remaniée : Zhu Rongji est arrivé de Shanghai en 1991 et a repris le portefeuille de l'industrie, et plus fondamentalement, à la mi-1993 il a été nommé à la tête de la banque centrale et est devenu vice-premier ministre en charge de la politique économique globale⁽¹¹⁾. Étonnamment, le Parti communiste a adopté une série de

grands documents de programmation approuvant la poursuite des réformes, dans un virage à 180 degrés par rapport aux slogans et aux politiques liés à la ligne dure. En septembre 1992, le 14^e Congrès du Parti a approuvé l'objectif d'instaurer une « économie de marché socialiste », et le 3^e Plénum du 14^e Comité central, en novembre 1993, a adopté un programme très général, mais applicable sur la « Création d'une structure économique de marché socialiste »⁽¹²⁾.

L'ensemble des nouvelles politiques constituait à la fois un rejet de la ligne dure et une rupture nette avec le contenu de la réforme économique des années 1980. Le nouvel ensemble recommandait la recentralisation des ressources fiscales, la privatisation des entreprises d'État et finalement une réduction massive de la taille du secteur public. Le système dual a été aboli et une partie des prix a été déterminé par le marché. L'entreprise privée a peu à peu gagné une place légitime et l'essentiel des petites et moyennes entreprises publiques a été privatisé. La Chine a commencé à

11. Ainsi, en juin 1993, Li Peng a été renvoyé du poste de responsable de la politique économique, tout comme Zhao Ziyang avait été congédié en août 1988. Les dirigeants chinois sont renvoyés s'ils ont de mauvais résultats dans la gestion de l'économie. De quelle manière ces décisions ont été prises n'est pas clair.

12. CCP, « Decision on Issues Concerning the Establishment of a Socialist Market Economic Structure », *China Daily*, 17 novembre 1993.

Le « voyage dans le sud » de Deng Xiaoping. Le slogan indique : « Si nous ne persévérons pas dans le socialisme, si nous ne nous poursuivons pas l'ouverture et les réformes, si nous ne développons pas l'économie, si nous n'augmentons pas le niveau de vie des gens, alors nous nous trouverons dans une voie sans issue ». © Michel Bonnin



négocié pour adhérer à l'Organisation mondiale du commerce, ce qui a été réalisé après plus d'une décennie d'efforts. Manifestement, l'effort de réforme économique relancé après Tiananmen, en suivant souvent des voies inédites, a globalement été bien au-delà de ce qui avait été accompli dans les années 1980. Pourtant, les réformes des années 1990 ne sont pas que la relance des réformes qui s'étaient enlisées après Tiananmen mais l'établissement d'une nouvelle voie.

Comment la crise de Tiananmen a déterminé la phase de réforme économique

La Chine est entrée dans les années 1990, avec une direction très unie qui a su subordonner pratiquement tous les types de dissidence et de désaccord à un seul concept d'intérêt national relativement étroit. Paradoxalement, si beaucoup a été écrit au sujet de l'expérimentation et de la nature inédite des réformes chinoises – « traverser la rivière en tâtant les pierres » – la réalité est que la réforme économique dans les années 1990 s'est développée dans des limites étroitement encadrées par les exigences politiques.

Limiter le spectre des opinions au sein de la direction du Parti communiste.

Pour les dirigeants chinois, la crise de Tiananmen elle-même ; la réaction de choc puis d'hostilité de l'Occident au massacre et enfin l'effondrement de l'Union soviétique et des régimes communistes d'Europe de l'Est ont constitué un terrible traumatisme. Il n'est pas surprenant que ces multiples chocs les aient poussés à donner un coup de collier et à imposer un haut degré d'unité et de discipline dans le Parti. Ils ont également imposé sur la société un contrôle plus strict que celui qui prévalait avant Tiananmen. La pluralité des voix au sein de la direction a été réduite au silence par l'autocensure. Mais, même sans la censure, au sein de la direction du Parti communiste, le spectre des opinions sur la réforme économique se réduisait. Après la crise de Tiananmen, la plupart des réformateurs libéraux ont été purgés. Les purges ont été axées sur l'attitude politique libérale et non pas directement sur le point de vue économique. Néanmoins, la plupart des libéraux, au sens politique, étaient aussi disposés à accepter un modèle de réforme impliquant des réductions drastiques de la taille de l'État et

aussi vraisemblablement une croissance plus rapide du secteur privé. Par exemple, lorsque Hainan a été élevé au niveau de province en 1988, c'était avec l'objectif explicite d'essayer la formule « gouvernement restreint, société importante » comme modèle de transformation sociale. Parmi ceux qui auraient pu soutenir de telles visions, outre Zhao Ziyang lui-même, on compte d'autres libéraux comme Tian Jiyun, Hu Qili, Bao Tong et Rui Xingwen. Ces dirigeants ayant été exclus des prises de décisions importantes, il n'y a plus eu que peu de visions alternatives au sein de la direction chinoise. Dans le même temps, la ligne dure avait totalement discrédité sa vision économique pendant le fiasco de l'après Tiananmen. En 1992, Tian Jiyun, lui-même marginalisé, a ridiculisé cette ligne dure dans un discours à l'École du Parti en suggérant la mise en place d'une Zone économique spéciale (conservatrice). En conséquence, au sein de la direction, il n'y avait pas de graves critiques du processus de réforme, ni à partir de la « gauche » (pour plus de bien-être) ni à partir de la « droite » (pour plus de propriété privée). Par exemple, des efforts ont été faits pour établir un nouveau système de sécurité sociale, mais sans qu'aucun dirigeant politique national ne s'engage en sa faveur, et c'est devenu un demi-projet qui n'a toujours pas abouti aujourd'hui. Finalement, le spectre des opinions sur la réforme économique au sein de la direction a été spectaculairement réduit. Le rassemblement plus compact de l'opinion des élites correspond aussi à un changement dans la manière d'exercer le pouvoir. Pendant les années 1980 les différents responsables de la direction du Parti communiste avaient des opinions différentes au sujet de l'économie. Dans l'ensemble, les anciens étaient plus conservateurs, tandis que la direction de Hu-Zhao était plus réformiste et plus prête à prendre des risques. Cependant, ce qui est crucial, c'est que jusqu'au tournant de 1988, les clivages n'étaient pas encore rigides. Lorsque les déséquilibres économiques sont devenus plus graves, certains dirigeants (qu'ils soient « anciens » ou non) sont passés dans le camp conservateur faisant pencher la balance vers « l'ajustement » et la modération. Lorsque le ralentissement économique est devenu évident, les responsables ont rejoint le camp réformateur, poussant à l'accélération des réformes et des politiques en faveur de la croissance. C'était un système comportant de nombreuses « portes

veto⁽¹³⁾ » ou un catalogue équilibré d'options politiques⁽¹⁴⁾ produisant un corps politique relativement stable, encore suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des circonstances.

Ce système de répartition du pouvoir s'est effondré après Tiananmen. Paradoxalement, bien que les Anciens aient démontré à Tiananmen qu'ils avaient la haute main dans toute véritable lutte de pouvoir, leur victoire fut de courte durée. Les réalités ont dicté la dispersion de leur pouvoir et, en 1993, lorsque la Commission centrale des conseillers a été supprimée, ils avaient pratiquement disparu. La génération de dirigeants suivante, celle de Jiang Zemin, a hérité d'une position au sommet du pouvoir, mais elle ne pourra jamais se comparer en termes de qualité et de créativité avec l'équipe des Hu-Zhao qu'elle a remplacée. Même après que Zhu Rongji a rejoint l'équipe, elle n'a jamais énoncé une vision de la société ou de l'économie qui dépasse celle du groupe de Hu-Zhao. Ainsi, en 1992-93, alors qu'un nouveau plan de réforme était rapidement mis au point, une nouvelle réalité en termes de discours du gouvernement central et d'élaboration de politiques apparaissait. La nouvelle direction se sentait encerclée et manquait de la volonté ou de la créativité nécessaires pour sortir d'un cadre mental étroit. Le discours dominant a éclipsé tout le reste : consolider le pouvoir; soutenir la croissance économique, mais approfondir la réforme du marché (sans dire laquelle). On se posait alors la question sur la manière d'atteindre ces objectifs sans s'interroger sur leur désirabilité.

Privatisation

Les effets d'une vision politique strictement limitée sont évidents dans le domaine de la privatisation. Pendant un certain temps au cours de la crise de Tiananmen, il est devenu impossible de discuter ouvertement de la privatisation. Il y avait vraisemblablement, quelque part, un document du Département de la propagande qui expliquait que la « privatisation » n'est pas une *tifa* (formulation approuvée) acceptable. Le résultat étonnant est qu'après 20 ans d'énormes changements sociaux, une croissance sans précédent du secteur privé et énormément de privatisation, le mot « privatisation » n'est, à ce jour, jamais utilisé dans les médias chinois pour décrire ce processus. Pratiquement la quasi-totalité des entreprises de cantons et de bourgs ont été privatisées, mais le mot n'est toujours pas utilisé⁽¹⁵⁾. Ce n'est pas seulement une question linguistique : en l'absence de discussion ouverte, plusieurs problèmes pratiques se posent. Tout d'abord, il est pratiquement impossible d'insister sur la nécessité de pro-

cédures claires et transparentes pour le processus de privatisation. Comme beaucoup d'autres cas, si on n'en parle pas, les discussions ont lieu clandestinement. Le résultat inévitable est une privatisation pour les initiés. Le processus de privatisation a été très décentralisé et s'est déroulé à différents moments dans différents endroits. De fait, il est encore en cours aujourd'hui. De nombreuses localités, bien sûr, mènent des procédures pour veiller à ce que la privatisation des entreprises locales soit conduite de manière équitable et transparente. Elles ont mis en place des « marchés d'actifs » afin de coordonner l'opération et créer des contrats novateurs pour veiller à ce que les « initiés » reçoivent des incitations appropriées lors des appels d'offres pour les entreprises. Le processus de privatisation n'a pas été un scandale national en Chine, comme cela a pu se passer en Russie. Mais dans de nombreux cas, les initiés ont tout de même été en mesure de manipuler le processus en fonction de leur propre intérêt, et l'ensemble du processus de privatisation n'a pas été l'occasion de renforcer les droits de propriété et l'État de droit. Les changements de propriété sont devenus moins systématiques et moins transparents, et ce processus trouble a couvert de nombreux scandales.

Plus largement, il n'y a pas eu de débat ouvert sur le rôle plus large de la privatisation dans le développement de la société chinoise. Nombre de solutions de rechange n'ont pas été pleinement débattues, telles que la distribution d'actions afin de créer un « capitalisme populaire » ou le transfert d'actions dans des fonds de pension. De toute évidence, dans la situation actuelle où la Chine cherche désespérément à développer la consommation des ménages, il aurait été utile de pouvoir s'appuyer sur des discussions menées pendant une décennie sur la légitimité de l'augmentation de la richesse des familles. Malheureusement, cette discussion a été étouffée dans l'œuf. En fait, en légitimant la privatisation, on aurait donné le pouvoir aux sociétés privées qui se développaient de renforcer leurs structures d'entreprise et d'établir des projets à long terme plus solides. Les entreprises privées ont besoin de savoir qu'il y a des secteurs où l'État ne leur fera pas concurrence ou ne les discriminera pas. La Chine s'est approchée d'une telle déclaration à la fin des années 1990, mais elle ne l'a finalement pas proclamée. Il n'y a vraiment aucun secteur de l'économie chinoise où une entrepri-

13. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey, Princeton University Press, 2002.

14. Xiaochuan Zhou, « Privatization versus a Minimum Reform Package », *China Economic Review*, 4:1, 1993, p. 65-74.

15. En fait, lorsque « privatisation » apparaît dans la presse chinoise, il s'agit souvent d'une discussion sur la nature insidieuse de l'idéologie néo-libérale.

se privée a tout à fait l'assurance que le gouvernement ne lui fera pas de concurrence. Il est difficile de préciser quelle différence une approche plus ouverte de la privatisation aurait pu faire, mais étant donné que la question touche l'ensemble de l'économie, il est difficile d'exagérer son importance.

Changement dans la hiérarchie et la propriété

Si la privatisation n'a jamais fait l'objet d'un débat national, depuis 1989 le débat sur la hiérarchie et la propriété a été transféré à de nouveaux domaines. Deux des éléments clés de l'approche des années 1980 ont été associés personnellement à Zhao Ziyang et ont été méprisés par les tenants de la ligne dure. Plus important encore, la séparation totale du Parti et du gouvernement ainsi que de l'économie défendue par Zhao n'a pas survécu à l'arrivée des tenants de la ligne dure après Tiananmen. Les organisations du Parti dans les entreprises d'État et les organismes gouvernementaux ont été rapidement rétablies. À l'échelle nationale, un mouvement politique a été lancé pour identifier et « rectifier » les dissidents, en particulier dans les institutions universitaires et de recherche. Dans ces circonstances, le Parti a bien sûr récupéré son pouvoir et son influence sur la gestion directe. Dans une situation où il perçoit une crise, le Parti n'accepte pas d'être relégué dans un rôle subalterne. Mais ce n'était pas seulement une réponse temporaire à la crise : l'idée de retirer le Parti de la gestion directe de l'économie est morte et n'a jamais été rétablie au cours des 20 années suivantes. Même si, au cours des 20 années écoulées depuis Tiananmen, la Chine est allée beaucoup plus loin que jamais auparavant dans la mise en place des organismes de réglementation et d'autres organes fonctionnels spécialisés, à ma connaissance on n'a jamais suggéré que ces organismes devraient être exemptés de la gestion par le système de *nomenklatura* du Parti communiste.

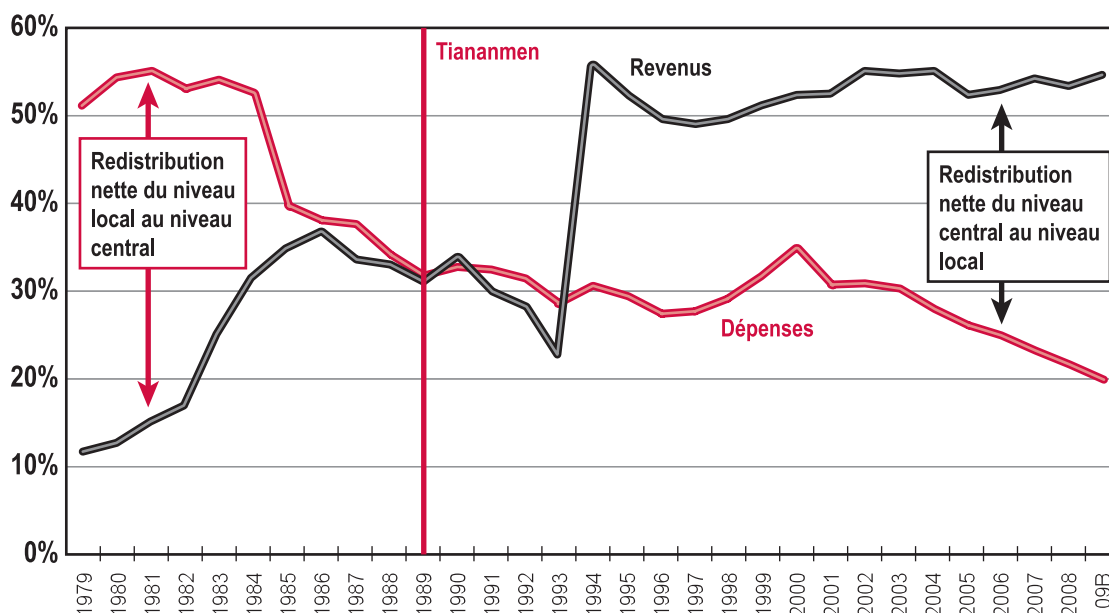
Dans le même temps, les mesures spécifiques que Zhao Ziyang avait défendues pour réglementer les relations entre les entreprises et l'administration ont été rejetées. Comme mentionné précédemment, les contrats profitables pour les entreprises ont été abrogés et les tenants de la ligne dure ont essayé (mais sans succès) de proposer de nouvelles relations fiscales entre les échelons central et local. Ces mesures de restructuration ont laissé les questions de la hiérarchie et de la propriété dans un état d'incertitude radicale. Si la privatisation est un sujet tabou, le Parti communiste est à nouveau mêlé à la gestion directe, et si l'on a renoncé à mettre un espace entre l'État et les entreprises par le biais des contrats,

quel modèle d'essor du marché peut-on mettre en avant? Peut-être que la réponse la plus radicale à cette question est venue du « Manifeste des princes » évoqué précédemment. Leur proposition était à couper le souffle : ils faisaient valoir que tout comme il va de soi que « le Parti contrôle le fusil », il conviendrait d'admettre que « le Parti contrôle les actifs ». En donnant au Parti communiste la propriété directe de la richesse de la société, la question de savoir qui est responsable des biens publics serait résolue, et le conflit entre réglementation et pulsions protectionnistes des différents échelons de gouvernement serait résolu par l'action d'un défenseur vigoureux de la maximisation des actifs. La gestion directe de l'économie par le Parti serait réinstaurée, mais le Parti aurait alors une perspective de détenteur du capital¹⁶. Prise à la lettre, cette suggestion n'est allée nulle part. Le Parti communiste chinois n'a jamais commencé à accumuler des actifs en son propre nom à la manière, par exemple, du Guomindang à Taiwan. Mais dans un sens plus large, les suggestions des « princes » ont indiqué la direction dans laquelle le système évoluait. Après quelques années, la réforme des entreprises est réapparue, avec un accent sur la privatisation et la restructuration de la propriété. La différence était que le Parti communiste était resté profondément engagé dans l'organisation des entreprises et dans la nomination de gestionnaires. Lorsque les entreprises ont constitué leurs conseils d'administration dans le cadre du nouveau droit des sociétés, les comités du Parti communiste, dans le cadre de leur autorité de *nomenklatura*, ont nommé les membres du conseil d'administration représentant la partie publique. Bien entendu, ce changement dans sa manière d'exercer le pouvoir a aussi changé le Parti communiste lui-même. Il est devenu un groupe d'intérêt de plus en plus important, agissant à la fois dans son propre intérêt et dans l'intérêt public tel que le perçoivent les membres du Parti.

Dans le même temps, l'État a conservé une très forte participation dans l'économie, alors même que l'importance du marché s'est accrue pendant les deux dernières décennies. La participation du gouvernement central comme propriétaire est devenue beaucoup plus concentrée dans un nombre relativement restreint de secteurs stratégiques. Ces secteurs comprennent la finance, les transports et les communications et, au sein de l'industrie, ceux qui ont un monopole naturel, tels que les biens publics, ou la sécurité nationale. L'énergie et l'électricité, ainsi que l'aéronautique et l'aérospatiale sont restées sous le contrôle de l'État. Du reste, jusqu'à il y a 30 ans, ces secteurs étaient contrôlés par

16. Theory Group, 1991, *op. cit.*

Figure 5. Part du gouvernement central dans le budget de l'État.



l'État dans la plupart des pays européens. Toutefois, pour ces secteurs, la plupart des pays du monde ont procédé à des privatisations au cours des trois dernières décennies et dans les pays développés on recourt en général à la réglementation pour faire face à un monopole naturel ou aux enjeux de services publics. Ces secteurs stratégiques donnent au gouvernement une énorme influence directe sur l'économie. Comme le montre la figure 6, le secteur d'État a diminué sensiblement depuis le début des années 1990, mais est resté important. Si l'on inclut toutes les sociétés contrôlées par l'État (par l'intermédiaire d'actions), la main-d'œuvre des entreprises publique atteint plus de 40 millions de salariés. Bien sûr, l'économie est beaucoup plus développée qu'il y a 20 ans, et les entreprises d'État concentrent désormais une part relativement faible du total de l'emploi urbain. Mais la taille combinée à la concentration stratégique garantit l'importance de la place de l'État.

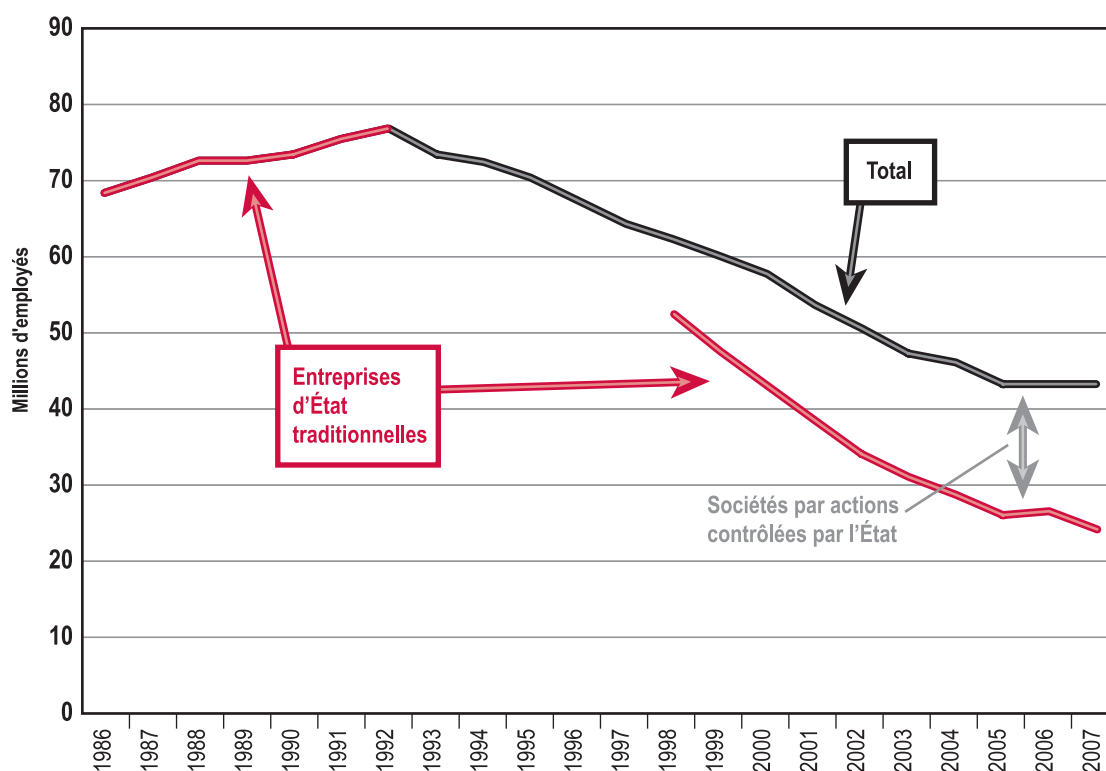
Ces modifications de la fonction économique de la propriété, et en particulier de la propriété de l'État, ont également affecté la résolution de questions sur la façon dont la hiérarchie administrative devait être organisée, et en particulier la façon dont le personnel devait être géré par le Parti communiste. Rappelons que dans les années 1980, la hiérarchie administrative est devenue plus professionnalisée et perméable aux incitations, mais cela s'est produit en même temps que la séparation des fonctions (Parti / gouverne-

ment, gouvernement / Parti par rapport à l'entreprise). Compte tenu de l'inversion de cette séparation des fonctions après Tiananmen, la professionnalisation et la responsabilisation de la hiérarchie ont pris une nouvelle signification. La gestion professionnelle des entreprises par des directeurs nommés par le Parti communiste est devenue l'objectif. La hiérarchie a été réorientée vers la recherche de bénéfices et l'efficacité, mais la hiérarchie s'est alors trouvée étroitement liée à la gestion des entreprises. Le Parti communiste est désormais plus fortement impliqué dans la gestion des affaires que jamais⁽¹⁷⁾, mais il exerce ce pouvoir en premier lieu par l'intermédiaire de son contrôle de la propriété publique, plutôt que par la nature des interventions administratives *ad hoc* qui caractérisaient le contrôle à l'époque de l'économie planifiée. En ce sens, le « Manifeste des princes » a correctement prédit l'avenir de l'engagement Parti dans l'économie.

Le Parti communiste reconnaît et discute plus ou moins de ces changements. Bien que les informations internes sur la prise de décisions reste une denrée rare, il y a plus de publications formelles disponibles que jamais auparavant. Depuis le 16^e Congrès en 2002, le Parti a longuement discuté de son statut de « parti de gouvernement », en mettant l'accent

17. Christopher McNally, « Strange Bedfellows: Communist Party Institutions in the Corporate Governance of Chinese State Holding Corporations », *Business and Politics*, vol. 4, n° 1, 2002, p. 91-115.

Figure 6. Évolution de l'emploi dans les entreprises d'État



sur la nécessité de régulariser les procédures et d'améliorer la qualité. Bien que cette initiative d'organisation et de propagande ne soit pas spécifiquement liée à la gestion des entreprises par le Parti, il s'agit d'une confirmation publique que la gestion des ressources humaines et du développement économique s'étend à toutes les parties de la société et devrait se poursuivre. Cela confirme que l'accent s'est déplacé vers la régularisation de la prise de décision, le contrôle des abus à l'intérieur du Parti et le contrôle externe (et non plus le retrait du Parti de la gestion directe). Cela, bien sûr, change l'ensemble des structures de motivation au sein de la hiérarchie ainsi que le caractère du Parti. Celui-ci est de plus en plus engagé dans le contrôle et la gestion des grandes organisations économiques. Le secrétaire du Parti des grandes entreprises est souvent nommé président du conseil d'administration. Servir de secrétaire du Parti d'une grande entreprise ou d'une banque est souvent une étape dans un parcours incluant le Comité central et / ou des positions élevées dans le gouvernement. Cependant, jusqu'à présent, ce n'est pas le cas des membres de la direction suprême. En ce sens, les questions relatives à la hiérarchie et à la propriété

ont été résolues pour l'avenir prévisible grâce à un ensemble de décisions qui remonte au lendemain de la débâcle de Tiananmen. Compte tenu de l'impossibilité de séparer le Parti de la gestion des entreprises, la seule solution viable était de l'intégrer pleinement dans le système de gestion de la propriété publique des entreprises.

La mobilisation des ressources

Après Tiananmen, un solide consensus a été maintenu sur la nécessité de renforcer la mobilisation des ressources dans le processus de croissance. Bien entendu, au cours de la crise de Tiananmen, les tenants de la ligne dure ont pensé mobiliser des ressources pour surmonter la crise économique. Cette opinion était erronée. Mais même après la reprise économique, le consensus était fort au sein de la direction tronquée, qu'il était impossible de revenir au faible régime de mobilisation comme lors des années 1980. Dans le sillage de la crise, les recettes budgétaires de l'État ont continué à baisser (figure 4) et, combiné avec le désarroi politique de Tiananmen lui-même, cela a donné l'impression

que la Chine se heurtait à une véritable crise de la capacité de l'État. Les dirigeants ont eux-mêmes cru à ce danger et ils étaient aussi soucieux d'inverser la perception d'une faiblesse qui pourrait conduire à des défis internes ou externes. La réforme fiscale qui a eu lieu au début de l'année 1994 a été conçue pour renverser ces tendances. Comme les figures 4 et 5 le montrent, elle s'est révélée un succès tant en inversant la baisse de la part des recettes budgétaires dans le PIB qu'en donnant au gouvernement central un rôle beaucoup plus important dans l'utilisation des recettes budgétaires, en augmentant sa part initiale de collecte des recettes qui sont passées d'environ 30 % à plus de 50 %. Même si les dépenses centrales n'ont pas augmenté en proportion du total des dépenses, cela a donné au gouvernement central un rôle proactif de contrôle de la redistribution des ressources par le biais du budget. Mais il ne s'agit pas que du budget. Comme l'indique la figure 3, l'investissement dans les infrastructures publiques a également commencé à croître autour de 1992-93, même si la plupart du financement de cet investissement ne venait pas du budget. Les investissements dans les transports et les télécommunications ont grimpé à 5 % du PIB, tandis que l'investissement dans l'électricité a rapidement atteint 3 % du PIB et s'y est maintenu. Les dépenses de R&D (certainement) et de défense (probablement) ont augmenté plus que ce que montrent les courbes de la figure 3, puisque pour maintenir la comparabilité des données avec la période précédente, ces lignes ne représentent que les affectations budgétaires à la R & D et à la défense. Dans le milieu des années 1990, la Chine a réalisé une transition vers une situation caractérisée par un niveau élevé d'investissement, de bonnes infrastructures publiques et une forte croissance.

Comment cette mobilisation des ressources s'est-elle réalisée? En termes purement économiques, nous pouvons signaler trois principaux changements clés. Tout d'abord, la réforme fiscale a créé une plus large assiette d'imposition, liant les recettes du gouvernement à l'ensemble de l'économie (par le biais de la TVA) et éliminant la dépendance du budget à l'égard des entreprises d'État. Deuxièmement, ce qui reste du secteur d'État a été « libéré », c'est-à-dire qu'il a été autorisé à poursuivre ses propres objectifs de croissance. La réorganisation du secteur d'État s'est achevée en 1998, transformant le reste des entreprises contrôlées par le centre en de puissants oligopoles. Bien qu'aucune entreprise publique ne disposât d'un monopole incontesté, la concurrence était limitée à deux ou trois entreprises par secteur. Ces entreprises sont devenues très rentables. En outre, en 1994, le gouvernement central a cessé de les obliger à ver-

ser leurs bénéficiaires après impôt à l'État (en apparence contradiction avec le désir d'améliorer le contrôle du gouvernement sur les revenus). Ces entreprises de plus en plus riches, étaient en concurrence avec leurs rivales pour se développer, et finançaient leurs propres investissements. Par exemple, les investissements dans les télécommunications n'avaient jamais dépassé 0,2 % du PIB jusqu'en 1988, mais à la fin des années 1990, les sociétés de télécommunications, en s'appuyant sur leurs fonds propres et sur des prêts bancaires, les ont portés à 2 % du PIB. Pratiquement aucune dotation budgétaire n'a été affectée au développement des télécommunications.

Troisièmement, une économie de plus en plus privatisée a été en mesure de briser le lien entre décentralisation et inflation. Après 1996, le gouvernement a imposé des politiques macroéconomiques dures qui ont fait baisser l'inflation durablement après sa dernière augmentation. Ces temps d'austérité macroéconomique ont été combinés à une politique qui a renforcé les contraintes budgétaires sur les entreprises du secteur public. Comme le montre la figure 6, la main-d'œuvre des entreprises d'État est passée de 75 millions à environ 42 millions de travailleurs. Ce résultat a été obtenu par la fermeture des entreprises d'État peu performantes et par le licenciement de millions de travailleurs. Dans ces circonstances, les investissements à petite échelle inefficaces n'ont pas augmenté fortement au cours de la décentralisation et le « cycle de Kornai » a été maîtrisé. En termes économiques, dans les années 1990 les décideurs politiques ont été en mesure de mobiliser des ressources en redistribuant (au gouvernement et aux grandes entreprises) et en libérant grâce à des réformes institutionnelles qui ont rendu l'économie plus efficace.

Le compromis politique

Derrière l'explication économique des changements intervenus durant les années 1990 se trouve un changement radical dans le compromis politique qui le sous-tend. Pendant les années 1980, les décideurs économiques avaient une marge de manœuvre limitée. Zhao Ziyang n'a pas été en mesure de manœuvrer librement dans sa poursuite des réformes économiques, mais les réformes pouvaient se poursuivre tant qu'il engageait une « réforme sans perdants⁽¹⁸⁾ ». Mais imposer des réformes impliquant des sacrifices réels sur des groupes sociaux spécifiques semblait irréalisable. Les parti-

18. Lau, L., Y. Qian et G. Roland, « Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Reforms », *Journal of Political Economy*, 108, février 2000.

sans de la ligne dure se sont heurtés à un obstacle similaire quand ils ont essayé d'imposer la recentralisation budgétaire dans l'immédiat après Tiananmen, avant d'être bloqués par l'opposition des responsables des gouvernements locaux. Qu'est ce qui a changé à la suite de Tiananmen et qui a permis à la nouvelle direction de sortir de la paralysie de la période immédiatement avant et après l'événement?

Une série de discrètes négociations ont facilité les choses. En 1993, les autorités locales et les dirigeants du Parti ont finalement signé une réforme budgétaire qui comprenait une re-centralisation substantielle. Cela a, en partie, suivi une série d'activités de politique politicienne, qui a vu Zhu Rongji visiter les capitales provinciales et courtiser les dirigeants locaux afin d'obtenir leur accord. Mais plus fondamentalement, les responsables locaux ont commencé à voir qu'en contrepartie de la cession de certains pouvoirs budgétaires, ils gagneraient une liberté d'action avec les entreprises locales de l'industrie et du commerce. En 1993, au milieu d'une fièvre spéculative et d'essor économique, de nouvelles ressources financières et de nouveaux pouvoirs ont été offerts aux détenteurs locaux du pouvoir. Avec le renforcement des contrôles, les fonctionnaires locaux étaient de plus en plus convaincus qu'ils pourraient utiliser leur contrôle au-delà du Parti local pour piloter et tirer profit du développement économique local. Le gouvernement central étant de plus en plus concentré sur quelques secteurs stratégiques, il laissait le champ libre aux cadres locaux pour la plupart des secteurs ordinaires. Alors que le gouvernement n'offrait pas la promesse crédible de non-concurrence dans le secteur privé, le centre a offert la promesse de non-concurrence aux responsables des administrations locales. L'émergence de systèmes politico-économiques avec le comité du Parti communiste au centre a vraiment débuté à cette période. On voit l'émergence de conglomérats d'entreprises locales plus ou moins gérés par les comités locaux du Parti.

De même, les dirigeants du gouvernement central étaient prêts à concéder des ressources importantes à de puissantes sociétés centralisées en émergence. Même si la centralisation des ressources était générale, Zhu Rongji était disposé à laisser aux entreprises d'État les bénéfices après impôts : une concession insignifiante pour les milliers de petites entreprises d'État, mais une mesure importante pour les entreprises grandes, puissantes et stratégiques. Les décideurs politiques pouvaient suivre Zhu dans cette décision parce qu'ils avaient la conviction que les intérêts du développement des grandes entreprises d'État étaient compatibles avec leurs propres objectifs, et parce qu'ils savaient que le renforcement de l'autorité du Parti communiste était capable

de maintenir ces entreprises dans leur orbite politique. La méfiance instinctive d'un régime autoritaire envers l'indépendance des centres du pouvoir économique a été atténuée par la conviction que ces sociétés d'État géantes pourraient être subordonnées au Parti communiste et à son système politique. Un des symboles de cette « négociation » a été le rôle du fils de Li Peng, Li Xiaopeng, à la tête de Huaneng, la plus grande entreprise chinoise de production d'énergie contrôlée par le gouvernement, et qui est une société très rentable⁽¹⁹⁾. Cela montre également la pertinence de la thèse de l'influence des « princes » dans l'évolution de la hiérarchie et de la propriété. Qu'il s'agisse des cas d'entreprises dépendant du gouvernement central ou du gouvernement local, la décision prise par la haute direction de maintenir une participation directe ou indirecte dans la propriété des actifs publics leur donne une monnaie d'échange qu'ils peuvent utiliser pour sortir d'une impasse politique.

Plus fondamentalement important que ces compromis politiques a été le changement de l'ensemble du pacte social. Comme il sortait de l'impasse politique, le Parti communiste chinois a choisi de s'éloigner de la « réforme sans perdants » des années 1980 et d'extraire ses ressources des secteurs existants. Le plus grand groupe de « perdants » était bien sûr les travailleurs des entreprises d'État qui ont été licenciés et ceux qui ont perdu la sécurité de la retraite et de l'assurance maladie. S'il était inévitable que les forces du marché dussent être autorisées à fermer la plupart des entreprises d'État inefficaces, cet objectif a été atteint dans une période relativement courte et traumatisante après le milieu des années 1990. Les travailleurs licenciés des entreprises d'État ont subi le coût de l'introduction de la Chine dans l'ère industrielle.

Conclusion

Le modèle économique et social qui a émergé de la crise de Tiananmen est profondément différent de celui qui était envisagée à la veille de ces événements. La Chine a effectué sa transition vers un modèle de développement caractérisé par une forte production, des investissements élevés et une forte croissance. Le Parti communiste a reconstruit son système de contrôle direct du personnel dans les organisations économiques et a étendu ce contrôle à une plus large « gestion des ressources humaines » pour des secteurs importants de l'économie. Intimement liée à ces caractéristiques, nous retrouvons la mise en place de puissants centres de res-

19. Yeh, Emily T. et Joanna I. Lewis, « State Power and the Logic of Reform in China's Electricity Sector », *Pacific Affairs* 77, n° 3, 2004, p. 437-465.

sources économiques sous l'égide du Parti au niveau national. Les grandes sociétés dépendant du gouvernement central et les entreprises dépendant des gouvernements locaux ont vu le jour, toutes fortement marquées par d'intenses liens politiques. Dans le même temps, les ménages et le secteur privé sont inévitablement caractérisés par leur faiblesse. Le pouvoir et les ressources ont été maintenus dans les mains des initiés du régime à un point que bien peu d'observateurs avaient prédit. Depuis, le modèle de réforme chinoise a fait l'objet de critiques de droite et de gauche pour les inégalités et la concentration du pouvoir économique et politique qui en ont résulté.

Dans quelle mesure ces résultats doivent-ils être imputés à la crise de Tiananmen? Qu'est-ce qui se serait passé en l'absence de cette crise? Nous ne pourrions jamais connaître la véritable réponse à cette question. Il faut reconnaître que bon nombre des résultats décrits dans cet article auraient pu avoir lieu sans la crise, dans la mesure où la logique du système autoritaire chinois est forte. Au minimum, nous pouvons affirmer que, d'une façon ou d'une autre, les dirigeants chinois auraient dû résoudre d'une façon ou d'une autre deux dilemmes économiques cruciaux à partir des années 1980. Il était essentiel que la Chine accélère le rythme de ses investissements dans les infrastructures et autres services publics. L'option consistant de reporter ces investissements n'aurait pas été viable à long terme. Il était également nécessaire de créer les institutions économiques et politiques permettant l'adoption de politiques visant à rompre avec les contraintes budgétaires molles, ainsi qu'avec la « réforme sans perdants » des années 1980. Le système dual hybride avait atteint son but, et l'économie avait besoin de cette transition vers un fonctionnement du marché plus sophistiqué. Comme les forces du marché devenaient plus fortes, il était inévitable qu'elles commencent à éliminer les concurrents inefficaces du marché. Ce sont précisément les effets que l'on attend de l'expansion du marché : améliorer la productivité et stimuler la production économique. Il est facile de dire qu'à long terme, ces institutions devraient inclure un bon et juste fonctionnement des marchés qui obligerait les producteurs inefficaces à fermer. Il est plus difficile de déterminer qui supportera les coûts des changements politiques à moyen terme lorsque les effets négatifs ne sont pas encore identifiés de façon juste ou rationnelle par des marchés qui fonctionnent bien. Il était inévitable que la Chine adopte une forme plus déterminante d'élaboration des politiques qui lui permettrait de sortir de l'impasse politique de Tiananmen, de répartir les coûts de la transition et d'avancer vers une société orientée vers la croissance. Aucune

configuration politique stable ne peut négliger l'aspiration à long terme de la Chine à devenir une nation forte et prospère. Même sans Tiananmen, il y aurait eu une résolution qui aurait propulsé la Chine dans un processus de transformation économique rapide.

Toutefois, la configuration particulière des politiques qui sont effectivement apparues dans les années 1990 pour réaliser le miracle de la croissance chinoise, porte toutes les marques de la crise de Tiananmen. Les limites de la privatisation et le renforcement du rôle du Parti communiste étaient des réponses directes à la crise. Ils ont, à leur tour, conduit à une série de politiques et de compromis qui ont influencé l'ensemble du processus de transition. Lorsque les réformes ont repris sérieusement après 1992-93, elles ont pris une forme beaucoup plus dure qui a exposé certains groupes sociaux à des pertes importantes et creusé les inégalités. Le taux de chômage a grimpé et l'assurance sociale est tombée en ruines. À son tour, le processus de réforme est devenu l'objet de critiques tant de la « gauche » (pour être trop axée sur le marché) que de la « droite », (pour avoir été trop timide). Le vaste mais vague consensus social en faveur de réformes politiques et économiques que sous-tendait les protestations de Tiananmen s'est émiétté alors que l'économie était en plein essor et que beaucoup étaient bien mieux lotis. Dans la période de l'après Tiananmen une forte logique économique et une forte logique politique ont coïncidé avec un régime politique qui a été remarquablement constant et qui s'est auto-alimenté. Nous ne saurons jamais exactement si d'autres alternatives auraient pu être explorées si le traumatisme de Tiananmen avait été évité. •

• Traduit par Nicolas Douay