

Cahiers du CRERI
N° 2004-1

**INSTITUTIONS, OUVERTURE ET INEGALITES
REGIONALES DE DEVELOPPEMENT EN CHINE**

Maurice CATIN et Christophe VAN HUFFEL
CRERI, Université du Sud Toulon-Var

Cet article a été publié dans *The European Journal of Development Research*, 16, 4, 2004.

LEAD
Université du Sud Toulon-Var
Faculté de Sciences Economiques et de Gestion
B.P. 20 132 - 83 957 La Garde Cedex
Maurice Catin : Tél : 04.94.14.25.46. Fax : 04.94.14.20.52. Mail : catin@univ-tln.fr
Philippe Gilles : Tél : 04.94.14.28.50. Fax : 04.94.14.20.52. Mail : ph.gilles@univ-tln.fr
Site : <http://lead.univ-tln.fr/>

Institutions, ouverture et inégalités régionales de développement en Chine

Maurice CATIN et Christophe VAN HUFFEL

CRERI, Université du Sud - Toulon Var, France

***Résumé :** En dépit d'une croissance particulièrement forte depuis 1978, la Chine présente un dualisme croissant entre ses provinces côtières fortement insérées dans l'économie mondiale et ses provinces intérieures relativement autarciques. Cet article montre que les choix institutionnels du gouvernement chinois ont largement contribué à cette dichotomie, accentuant ainsi les disparités régionales. D'une part, l'ouverture graduelle du territoire aux échanges a conduit la région côtière à devenir le moteur de la croissance chinoise. D'autre part, de multiples freins à l'ouverture interne (faible mobilité de la main-d'œuvre, segmentation du territoire liée à la décentralisation...) ralentissent la diffusion du développement vers les provinces intérieures.*

***Mots-clés :** Chine, institutions, ouverture, disparités spatiales.*

***Classification JEL :** R58 – F15 – O18*

1. Introduction

La Chine connaît une croissance particulièrement forte depuis 1978 (plus de 9 % en moyenne) qui s'est accélérée dans les années 1990 et, à ce rythme, pourrait atteindre le niveau de PIB de l'Union européenne dans dix ans. Pourtant, la formule « un pays, deux systèmes » employée par Deng Xiaoping au sujet de Hong Kong pourrait être étendue à la République Populaire de Chine : le dualisme croissant entre, d'une part, les régions côtières en expansion rapide et fortement insérées dans l'économie mondiale et, d'autre part, les régions du centre et de l'Ouest relativement autarciques limite largement les perspectives d'un développement équilibré de l'ensemble du territoire.

L'objectif de cet article est de préciser dans quelle mesure les choix institutionnels ont conditionné cette dichotomie entre ouverture extérieure croissante et faiblesse de l'ouverture interne et d'en analyser les conséquences sur la croissance et les inégalités régionales.

La « politique de la porte ouverte » au début des années 1980, la création des « Zones Economiques Spéciales » puis l'ouverture de 14 villes côtières en 1984 ont conduit à faire des provinces côtières le moteur de la croissance

chinoise. Les sixième (1981-1985) et septième (1986-1990) plans ont ainsi cherché à favoriser la croissance au détriment de l'équilibre du territoire, estimant que le développement économique se diffuserait progressivement vers les régions intérieures (Brun, Combes et Renard (2002)). Ces choix institutionnels ont été déterminants dans la tendance à la concentration spatiale des activités : en 1994, le PIB par tête des provinces côtières représentait 2,24 fois celui des provinces intérieures contre 1,76 fois en 1984 (Fujita et Hu, 2001). La localisation préférentielle des investissements directs étrangers (IDE) pour les régions côtières a renforcé cette tendance puisqu'ils comptaient en 1996 pour 47,3 % du commerce extérieur chinois, et pour 56 % en 2003.

En parallèle de cette forte ouverture extérieure, la Chine se caractérise par un important protectionnisme dans les provinces intérieures. Les échanges inter-provinciaux sont faibles et ont même baissé entre 1987 et 1997 (Poncet, 2003). Paradoxalement, ce phénomène peut en partie s'expliquer par la décentralisation qui a encouragé les gouvernements locaux à protéger les entreprises placées sous leur autorité. De manière générale, le système industriel de la Chine intérieure reste dominé par les entreprises publiques faiblement rentables, mal desservies en terme d'infrastructures, et hautement intégrées verticalement, ce qui limite la construction d'un tissu industriel au travers de relations de complémentarité (Gipouloux, 1998). Enfin, les restrictions institutionnelles à la mobilité de la main-d'œuvre (système de *hukou* en particulier) constituent un frein important au développement des régions intérieures : les migrations rurales/urbaines et intérieure/côte ne sont pas suffisantes pour satisfaire une meilleure allocation des ressources (Cai, Wang et Du, 2002).

Les institutions chinoises tendent ainsi à paralyser les dynamiques internes et la diffusion du développement vers les régions intérieures, retardant le ralentissement de la concentration spatiale et la réduction progressive des inégalités régionales. Des études récentes ont mis l'accent sur les multiples freins au commerce intérieur chinois (Kumar, 1994 ; Young, 2000 ; Amiti et Javorcik, 2004) et les autorités en sont conscientes. Comme le notent Brun, Combes et Renard (2002), « cette menace perçue a conduit le gouvernement central à donner la priorité à l'investissement public dans les régions de l'Ouest dans le cadre du plan 2001-2005 ».

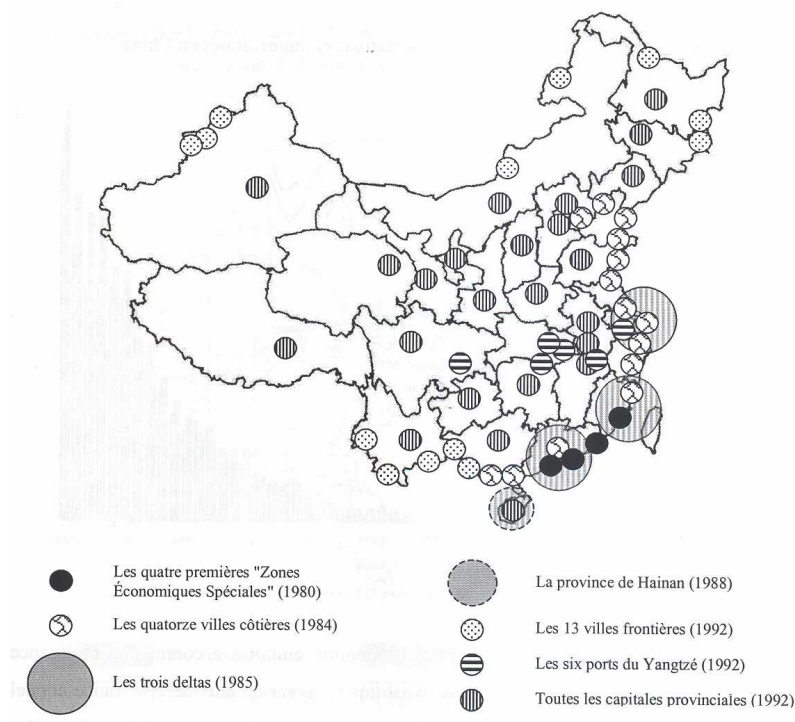
La section 2 décrit la manière dont les politiques d'ouverture internationale centrées sur les régions côtières qui ont accompagné la croissance ont conduit à accroître la concentration spatiale des activités et les inégalités régionales. Dans la section 3, nous montrons que de nombreux freins institutionnels à l'ouverture interne de la Chine, tels que le protectionnisme régional ou la mobilité limitée de la main-d'œuvre, participent à la faible attractivité des régions du Centre et de l'Ouest, limitant ainsi la diffusion des fruits de la croissance dans l'ensemble du territoire.

2. Les politiques d'ouverture à l'international et la concentration spatiale des activités

2.1. Une politique d'ouverture centrée sur les régions côtières

La volonté du gouvernement chinois de contrôler son passage à l'économie de marché a conduit à mettre en place une politique d'ouverture graduelle depuis le lancement des réformes au début des années 1980 (cf. carte 1). La « politique de la porte ouverte » a ainsi été expérimentée au départ dans les provinces côtières de Guangdong et Fujian, qui ont bénéficié d'un certain nombre d'avantages comme les Zones Economiques Spéciales (ZES). Les ZES ont un statut proche de celui des zones franches et permettent d'expérimenter les modes de gestion occidentaux. Quatre villes (Shenzhen, Zhuhai, Shantou dans le Guangdong et Xiamen dans le Fujian) ont au départ bénéficié de ce statut afin de séduire les investisseurs chinois d'outre-mer, originaires en grande partie de ces deux provinces. Formant à l'origine des enclaves étroitement surveillées et réservées au commerce des élites du pays, ces zones se sont multipliées en 1984 (ouverture de 14 villes côtières) et en 1985 (ouverture des deltas du Yangtsé (Yangzi), de la Rivière des Perles et du Minnan) au point de transformer toute la façade maritime (250 millions d'habitants). Celle-ci est devenue un vaste atelier de production pour l'exportation, bénéficiant de statuts fiscaux spéciaux et de privilèges. Dans une analyse des taux de croissance de 200 villes chinoises sur la période 1989-1999, Jones, Li et Owen (2003) montrent ainsi que les ZES et les villes côtières ouvertes présentent respectivement des taux de croissance de 5,5 et de 3 points de pourcentage supérieurs à la moyenne.

Carte 1 : l'ouverture graduelle du territoire chinois



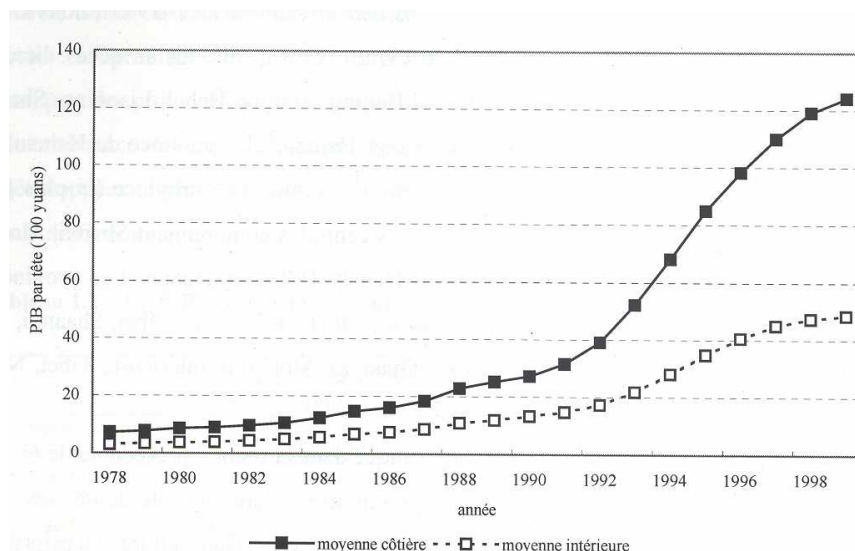
Source : Luo (2003).

En 1999, le PIB des zones économiques spéciales proprement dites s'est élevé à 44,2 milliards de dollars, 14,5 fois plus que celui réalisé au moment de leur création, tandis que le volume de leur exportation a atteint 36 milliards de dollars, soit plus de 20 % du total du pays. Le développement rapide de ces zones reflète bien la croissance économique générée par l'importation de technologie et de capitaux étrangers. L'intégration des provinces maritimes chinoises dans les flux économiques internationaux a ainsi fait de la République populaire, et ce en l'espace d'une génération, un acteur clé du commerce mondial (Golub, 1999). La Chine est devenue en 2002 la quatrième puissance économique sur le plan commercial avec un poids de 6 % dans le commerce international.

2.2. Concentration et croissance dans la Chine côtière

Le « centre économique » de la Chine est en fait situé sur la façade littorale. L'écart s'est creusé depuis 1978 entre, d'une part, les provinces de l'Ouest et, de l'autre, les provinces côtières de l'Est. Ainsi, le revenu moyen des provinces maritimes était une fois et demie celui de l'Ouest avant les réformes, mais plus de deux fois supérieur au début des années 90. Fujita et Hu (2001) soulignent que le développement des exportations et des IDE a permis une croissance plus forte de l'économie chinoise, tirée par les régions côtières, dont les taux de croissance annuels moyens ont été de l'ordre de 12 % contre 9 % pour les régions intérieures durant les années 1990. Wen (2004), comparant les niveaux de concentration de l'industrie manufacturière pour les années 1980, 1985 et 1995, montre bien que les industries sont devenues géographiquement plus concentrées depuis les réformes économiques prônant l'ouverture.

Graphique 1 : L'évolution du PIB par tête des provinces côtières et des provinces intérieures (1978-1999)

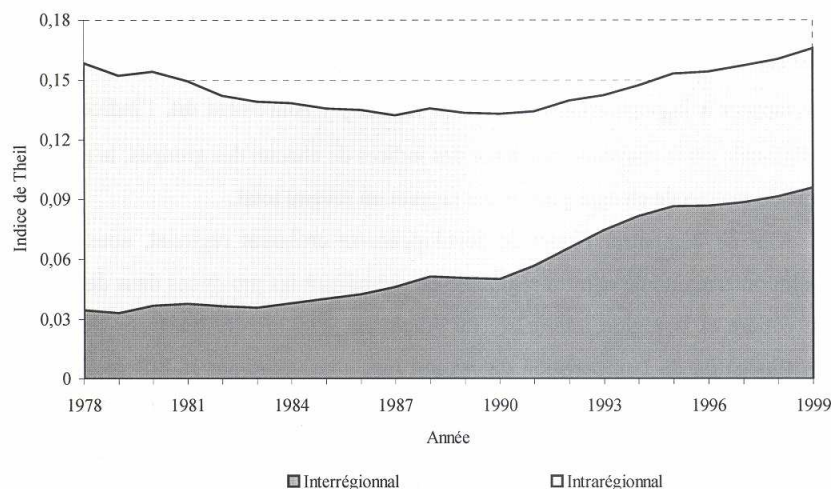


Source : Luo (2003).

Chai (1996), dans une étude sur les disparités régionales chinoises, note que la politique de développement de la façade maritime n'a pas eu l'effet d'entraînement espéré sur les provinces de l'Ouest. En 1996, l'auteur constatait

déjà que « l'écart des revenus entre l'est et l'ouest de la Chine représente une menace sérieuse pour la stabilité de la politique de réforme ». Kanbur et Zhang (1999), en étudiant l'évolution des inégalités ville/campagne et littoral/intérieur de 1983 à 1995, font apparaître que si ce sont les inégalités ville/campagne qui contribuent le plus à l'inégalité globale, elles tendent néanmoins à rester constantes sur la période considérée alors que les inégalités littoral/intérieur ont fortement progressé. Chen et Fleisher (1996) et Luo (2003) parviennent aux mêmes conclusions (cf. graphiques 1 et 2).

Graphique 2 : L'évolution des inégalités des régions chinoises (littoral versus intérieur)



Source : Luo (2003). L'indice de Theil prend une valeur nulle lorsque la répartition (ici des revenus) est uniforme. Une valeur élevée de l'indice signifie une inégalité plus forte.

Fu (2004) suggère que les disparités régionales chinoises sont notamment liées à la structure des exportations et aux IDE : le développement des exportations pour assemblage, intensives en main d'œuvre, et qui sont le fait pour une large part des investissements étrangers ont attiré dans les régions côtières les ressources (en intrants et en capitaux) des régions intérieures, mais sans offrir en retour d'effets d'entraînement avec ces régions, exacerbant leur retard de développement. Il faut rappeler que les firmes multinationales comptaient en 2001 pour 31,3 % de la production industrielle totale, mais que cette moyenne nationale masque de profondes inégalités provinciales : de 2,4 % dans le Xinjiang à 58 % dans le Tianjin, 61 % dans le Guangdong et 65 % dans le Fujian. Dans un certain nombre de secteurs intensifs en technologies comme ceux des photocopieurs, des ordinateurs, des équipements de communication ou des circuits intégrés, la part des entreprises étrangères représente plus des trois-quarts de la production industrielle totale. Ces inégalités ne se réduisent apparemment pas si l'on observe les nouvelles implantations d'IDE : alors qu'en 2001 les provinces de Guangdong et de Zhejiang ont accueilli environ 600 nouvelles firmes étrangères chacune, aucune des provinces du Centre et de l'Ouest n'ont reçu plus de 40 projets d'implantation (Amiti et Javorcik, 2004). Conscientes de l'enjeu, les autorités centrales tentent depuis quelques années de canaliser l'investissement étranger vers l'intérieur du pays, mais avec peu de succès.

Tableau 1 : PIB réel par tête et taux de croissance annuel moyen des provinces chinoises

	PIB réel par tête (yuan 1978)				Taux de croissance moyen annuel			
	1978	1985	1992	1999	79-89	90-99	79-99	
Région côtière								
1	Beijing	12,49	21,09	33,58	62,22	7,01%	8,35%	7,65%
2	Tianjin	11,41	19,41	27,14	56,56	6,14%	9,25%	7,62%
3	Hebei	3,62	5,86	9,94	22,39	6,99%	10,53%	8,68%
6	Liaoning	6,75	11,07	17,59	31,64	7,23%	7,49%	7,35%
9	Shanghai	24,84	40,32	61,61	140,65	6,16%	10,57%	8,26%
10	Jiangsu	4,27	8,72	17,22	40,82	9,94%	11,64%	10,75%
11	Zhejiang	3,30	8,05	15,29	37,96	10,69%	12,68%	11,63%
13	Fujian	2,71	5,67	11,02	28,95	9,73%	13,00%	11,29%
15	Shandong	3,15	6,14	10,99	26,14	8,67%	11,62%	10,08%
19	Guangdong	3,65	7,25	16,37	36,00	10,06%	11,83%	10,90%
Région Centrale								
4	Shanxi	3,63	6,37	9,05	16,11	6,70%	7,53%	7,10%
5	Mongolie Int.	3,18	6,30	9,64	17,47	8,16%	8,04%	8,11%
7	Jilin	3,81	6,68	10,99	21,15	8,03%	8,29%	8,16%
8	Heilongjiang	5,58	8,35	12,18	21,02	5,62%	7,07%	6,31%
12	Anhui	2,42	4,83	6,57	15,48	8,07%	9,68%	8,84%
14	Jiangxi	2,73	4,88	7,81	16,23	7,51%	9,55%	8,48%
16	Henan	2,31	4,53	7,02	14,80	8,34%	9,42%	8,85%
17	Hubei	3,30	6,62	9,73	21,08	8,14%	9,59%	8,83%
18	Hunan	2,85	4,63	7,02	13,63	6,38%	8,65%	7,46%
Région de l'Ouest								
20	Guangxi	2,23	3,34	5,34	10,62	5,15%	9,95%	7,44%
21	Sichuan	2,52	4,75	7,37	13,61	7,73%	8,36%	8,03%
22	Guizhou	1,74	3,26	4,72	7,65	7,74%	6,33%	7,07%
23	Yunnan	2,23	3,95	6,50	11,41	7,88%	7,64%	7,77%
24	Shaanxi	2,92	5,00	7,82	14,15	7,81%	7,20%	7,52%
25	Gansu	3,46	5,15	8,44	14,87	6,69%	7,22%	6,94%
26	Qinghai	4,26	6,27	8,05	13,55	4,81%	6,29%	5,51%
27	Ningxia	3,66	6,18	8,85	15,31	7,07%	6,54%	6,82%
28	Xinjiang	3,17	6,21	10,98	17,69	8,70%	7,63%	8,19%

Source : Luo (2003) à partir des *China Statistical Yearbooks*. Les données de Chongqing sont incluses dans Sichuan pour une meilleure cohérence ; Hainan (une île et une zone économique spéciale) et le Tibet sont négligés pour leurs caractéristiques particulières.

Les investissements directs étrangers, en parallèle du processus d'ouverture, contribuent également à accélérer l'évolution des spécialisations productives. Pour la Chine, Lemoine et Ünal-Kesenci (2002) estiment que « l'ensemble des IDE a contribué à la restructuration des industries manufacturières chinoises au cours des vingt dernières années ». Le poids des IDE est ici manifeste puisque en 1999, plus des deux tiers du commerce d'assemblage dans les industries technologiques ont été réalisés par des filiales d'entreprises étrangères, même si les *spillovers* entre FMN et firmes locales restent pour l'instant limités. Notons que les IDE dans les activités de R&D, encore inexistantes en 1986, sont en forte croissance, même s'ils ne représentent encore qu'une faible part du total (0,44 % en 2002). Shanghai abrite par exemple en 2003 pas moins de 106 centres de recherche étrangers. L'analyse de Cheung et Lin (2004) montre sur ce point qu'il existe une relation positive et significative entre le montant des IDE et le nombre de brevets déposés par les firmes chinoises, même si cette relation joue surtout pour les innovations « mineures ». L'analyse de Hu et Jefferson (2002), basée sur un échantillon de grandes et moyennes entreprises des secteurs électronique et textile, montre également que les firmes à participation étrangère présentent de meilleurs niveaux de productivité. Si, à court terme, l'effet de concurrence exercé par ces firmes tend à réduire la productivité des firmes domestiques, à long terme en revanche, les firmes domestiques ayant survécu à la

concurrence parviennent à bénéficier des retombées et des effets d'entraînement originaires des firmes à participation étrangère.

L'ouverture internationale tend à accentuer la concentration des activités sur la côte puisque se cumulent là les effets d'agglomération liés au développement avec ceux liés à la nécessité de se rapprocher des marchés d'exportation, et donc des ports (voir Zhang, 2001). Entre 1993 et 2002, la part des provinces côtières dans les exportations totales passe de 78,8 % à 91,5 %, aux dépens des provinces du Centre et de l'Ouest (dont les volumes d'exportation ont néanmoins fortement augmenté). A titre d'exemple, le Delta de la Rivière des Perles représentait à lui seul 4,7 % des échanges mondiaux de marchandises en 2001 ! Luo (2001) montre d'ailleurs au travers d'un modèle de gravité que les exportations des provinces chinoises vers le Japon sont d'autant plus fortes que le niveau de développement des infrastructures de transport est élevé. La faiblesse du réseau de transport chinois entre les provinces côtières et intérieures accentue ainsi la concentration des activités sur les côtes. Les firmes orientées à l'exportation se localisent dans les grands ports de la côte plutôt que dans les villes intérieures du fait de l'importance des coûts de transport inter-régional, et ce même dans le cas de produits manufacturés très standardisés.

Léon (1998) montre que le développement très polarisé sur les zones côtières n'a pas été accompagné d'investissements infrastructurels permettant un aménagement de l'ensemble du territoire. L'ouverture implique dans ce cas des processus de croissance régionale cumulatifs à l'origine d'un renforcement des disparités intra-nationales : « les asymétries systémiques avec l'hinterland peuvent compromettre les effets de contagion des progrès enregistrés dans les provinces exposées à la concurrence mondiale ».

Ce n'est que récemment, avec le développement des infrastructures de transport, que certaines activités industrielles se délocalisent vers les régions périphériques pour profiter d'une rente spatiale et de coûts de main-d'œuvre plus faibles (Ng et Tuan, 2003 ; He, 2003). Ces délocalisations, notamment d'activités banalisées, s'effectuent principalement dans des régions centrales voisines des régions côtières. Dans les provinces côtières, l'ouverture croissante permet une montée en gamme des structures productives au travers d'une diversification des biens importés. Lemoine et Ünal-Kesenci (2002) notent que les importations chinoises sont dominées à 69 % par les produits intermédiaires en 1999. Ce type d'importation permet de disposer d'une plus grande variété d'intrants et d'améliorer les combinaisons productives : avec un contenu moyen de 15 % en haute technologie, les importations chinoises paraissent plus à même de moderniser les capacités productives que l'Inde (4 %) ou même que la Turquie (12 %) et de favoriser les transferts de technologie. Les exportations aussi se diversifient, évoluant vers des activités moins banalisées (la part du textile dans le total des exportations passe de 32 à 26 % entre 1990 et 2000) et plus technologiques (la croissance des exportations de matériel électrique et électronique passe ainsi de 11 à 33 % sur la même période), même s'il s'agit plus d'activités d'assemblage que de secteurs réellement innovants.

Différents processus cumulatifs tendent ainsi à induire le développement d'un schéma centre/périphérie, accentuant le creusement des disparités régionales au profit des régions côtières, où se conjuguent industrialisation et urbanisation,

investissements directs étrangers, différentiel de productivité et économies d'agglomération, avec une diffusion limitée de la croissance de ces régions vers les régions centrales et laissant complètement à l'écart les régions reculées de l'Ouest (voir Brun, Combes et Renard, 2002 ; Catin et Van Huffel, 2004 ; Cheng et Kwan, 2000). A Shenzhen au Sud par exemple, le secteur de haute technologie représente désormais 46 % de la production industrielle totale (11 % en 1991), avec un taux de croissance de 50 % par an (Marti, 2003). Cette région est ainsi devenue un des principaux pôles technologiques chinois, attirant les grands noms de la haute technologie mondiale (IBM, Compaq, Sanyo, Olympus...). Plus au nord, dans le Delta du Yangtsé, la zone de Pudong compte 87 centres de R&D et 303 entreprises de haute technologie dont les productions (TIC, biotechnologies) comptent pour 42,6 % du PIB de la zone. Avec l'ouverture et la participation de plus en plus forte de la Chine à la division internationale du travail, les spécialisations productives régionales se modifient : les tests économétriques réalisés par Brun, Combes et Renard (2002) montrent à cet égard comment l'ouverture incite les firmes à exploiter les économies d'échelle et à accroître la spécialisation régionale. Les auteurs soulignent néanmoins que dans les régions côtières, la croissance de l'activité économique peut encourager une certaine diversification, le phénomène de concentration reposant alors davantage sur l'exploitation d'économies d'urbanisation. Batisse (2002) montre que les provinces côtières sont particulièrement sensibles à la diffusion des externalités de connaissance et qu'un secteur aura une croissance d'autant plus importante qu'il bénéficie d'un tissu industriel local diversifié. Naughton (2002) ou Kraay (2002) montrent que les écarts de compétitivité de l'industrie manufacturière expliquent la presque totalité des différentiels de croissance entre provinces : les exportations, la productivité et la croissance des régions du Sud-Est contrastent avec la perte de compétitivité des provinces du Nord où prédominent des industries lourdes inefficaces.

Les politiques visant à promouvoir l'ouverture dans certaines régions ciblées ont ainsi largement participé aux inégalités de croissance au sein du territoire chinois, en créant un environnement plus favorable à la production et en encourageant l'implantation d'IDE. La politique commerciale chinoise a largement discriminé les industries chinoises, traditionnelles et peu intensives en technologie, par rapport aux secteurs extravertis, compétitifs et intégrés dans les circuits internationaux de production et d'échange de haute technologie. Avec la poursuite de l'intégration (entrée dans l'OMC), pensent Lemoine et Ünal-Kesenci (2002), la baisse des droits de douane qui frappent les importations des firmes chinoises pourrait aider à terme à réduire ce différentiel de compétitivité entre les secteurs « traditionnel » et « moderne ».

2.3. Une concentration spatiale renforcée par le processus d'industrialisation actuel

Différents travaux empiriques et modèles théoriques ont essayé de retracer de manière stylisée l'évolution des inégalités régionales et les trajectoires de concentration urbaine qui caractérisent un pays donné au cours des grandes étapes de son développement. Dans la courbe en cloche largement mise en évidence dans les travaux empiriques, trois grandes étapes paraissent au moins devoir être considérées pour les pays en développement (voir Catin et Van Huffel, 2003) :

une étape 1, préindustrielle, caractérisée par un revenu par tête et une concentration urbaine faibles, une étape 2 où le décollage et le processus d'industrialisation poussent à la concentration urbaine et à la polarisation des activités, une étape 3 où le creusement des inégalités régionales et la concentration urbaine se ralentissent plus ou moins avant de se réduire lorsque le PIB par tête atteint le seuil des 5000 \$ (de 1985).

Dans une économie préindustrielle où les coûts liés à la distance sont relativement élevés, il y a un grand nombre de petites agglomérations dans l'espace représentant autant de points d'offre avec un poids économique faible. L'éloignement géographique conduit à cloisonner les marchés locaux, à dupliquer dans l'espace les activités économiques satisfaisant une demande de proximité et à réduire différentes formes de concurrence inter-régionales (étape 1). Avec le décollage économique, la réalisation d'économies d'échelle et la réduction des coûts de transport vont conduire à l'émergence d'un certain nombre d'unités de production et d'agglomérations urbaines de grande taille. Ce schéma de forte polarisation où se combinent baisse des coûts de transport et hausse de la productivité (permise par les économies d'échelle internes et externes) décrit l'étape 2 où urbanisation et industrialisation vont de pair.

On peut considérer que la Chine se caractérise par un niveau de développement correspondant à l'étape 2 : en 2001, avec 4020 \$ par tête (en parité de pouvoir d'achat), elle se classe au 104^{ème} rang pour l'Indicateur de Développement Humain. En parallèle, la Chine connaît une polarisation croissante de ses activités économiques.

Les choix institutionnels en terme d'ouverture internationale se sont donc conjugués aux mécanismes de marché liés à la deuxième étape de développement pour renforcer le processus de polarisation en Chine. Le danger réside dans le fait qu'en parallèle, de multiples facteurs institutionnels ralentissent l'ouverture « interne » du pays, risquant de retarder le passage à l'étape 3 et la réduction progressive des inégalités régionales.

3. Les freins institutionnels à l'ouverture interne et à la réduction des inégalités régionales

Au cours de l'étape 3 du développement, les inégalités urbaines et régionales se creusent encore avec la croissance économique mais avec une intensité plus limitée. Si les industries technologiques privilégient leur développement dans les régions centrales, des forces centrifuges se manifestent qui viennent progressivement atténuer l'extension des polarisations spatiales initiales : des régions périphériques accueillent notamment des industries banalisées, sensibles aux coûts des facteurs, et connaissent un certain développement industriel qui contrebalance la concentration de l'activité économique dans le ou les centres urbains majeurs où la congestion s'accroît.

En Chine cependant, de multiples freins institutionnels risquent de bloquer la diffusion du développement vers les régions périphériques du Centre et de l'Ouest. La faiblesse du commerce interne, les restrictions à la mobilité de la

main-d'œuvre, les régimes de propriété des entreprises et l'urbanisation contribuent à limiter l'attractivité des régions intérieures et donc leur potentiel de croissance.

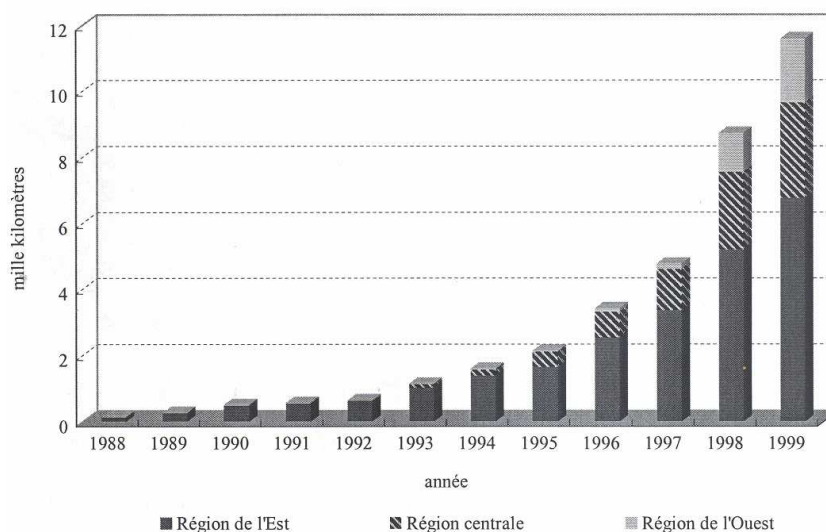
3.1. Le protectionnisme régional et la faiblesse du commerce interne

Diverses études ont montré qu'un système politique décentralisé contribue de manière générale à réduire le phénomène de concentration économique (Wheaton et Shishido, 1981 ; Henderson, 2000). Paradoxalement, en Chine, le processus de décentralisation a plutôt renforcé la segmentation territoriale. Zhao et Zhang (1999), Young (2000) ou encore Amiti et Javorcik (2004) décrivent en particulier comment la décentralisation fiscale a conduit les régions souveraines à utiliser leurs pouvoirs administratifs pour contrôler et protéger, dans le cadre du commerce inter-régional, les intérêts des travailleurs et des entreprises placés sous leur autorité. L'entrée des produits extérieurs s'est ainsi trouvée entravée par de multiples discriminations (droits de douane, attribution de permis d'entrée sur le marché local, immobilisation prolongée du fret entre les provinces...) (voir Wedeman, 2002).

Poncet (2003) applique la méthode des effets-frontières aux provinces chinoises sur la période 1987-1997 et souligne cette dichotomie entre ouverture croissante à l'international et relative fermeture interne. L'auteur observe que les échanges inter-provinciaux sont faibles et ont même baissé entre 1987 et 1997. Au-delà des effets du protectionnisme local, le rôle des infrastructures de transport est ici manifeste : les régions intérieures connaissent des effets-frontières plus importants que les régions côtières qui bénéficient d'infrastructures plus développées (voir graphique 3). Le rôle des infrastructures de transport et de télécommunication dans les différentiels de croissance entre provinces chinoises est dans ce cadre largement souligné par la littérature. Démurger (2001) vérifie cette relation dans une étude en données de panel sur 24 provinces pour la période 1985-1998. Amiti et Javorcik (2004), à partir d'une analyse empirique portant sur 515 secteurs industriels au niveau provincial sur la période 1998-2001, montrent également que les provinces dotées des meilleures infrastructures et les plus ouvertes aux échanges inter-provinciaux attirent aussi davantage d'IDE. Dans le cadre du cinquième plan (2001-2005), le gouvernement central a d'ailleurs donné la priorité à l'investissement public dans les régions de l'Ouest, en particulier en ce qui concerne les infrastructures de transport.

Shantong et Fan (2002) et Fu (2004) soulignent cependant que, du fait de l'importance du commerce d'assemblage, le lien entre le commerce extérieur et l'économie domestique est faible. Le secteur exportateur des zones côtières dépend davantage des migrations de main-d'œuvre des régions intérieures que de ses inputs intermédiaires. La croissance des exportations n'implique donc pas forcément une augmentation des importations inter-régionales. Les auteurs estiment ainsi nécessaire de réduire la fracture institutionnelle entre le secteur exportateur et l'économie domestique.

Graphique 3 : Comparaison de la longueur des autoroutes dans les différentes régions



Source : Luo (2003).

3.2. Les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre

Le système des permis de résidence (*hukou*), instauré à l'époque de l'économie planifiée des années cinquante, a été conservé jusqu'à aujourd'hui dans la mesure où il « s'avérait efficace dans un nouveau contexte économique » (Chan, 2003). Ce système limite fortement la mobilité des travailleurs (barrières à l'accès de certains emplois, au logement, aux soins médicaux, à l'éducation des enfants...), permettant de réguler les déplacements de main-d'œuvre au gré des besoins. En 1996 par exemple, environ 100 000 travailleurs migrants ont été renvoyés vers les campagnes.

Dans une analyse des migrations entre 1985 et 1995, Poncet (2004) souligne que même si les restrictions à la migration semblent s'être réduites au cours des réformes, les surcoûts induits par le passage des frontières ont largement freiné les migrations inter-provinciales. Cai, Wang et Du (2002) décrivent bien l'impact de ces restrictions sur le fonctionnement du marché du travail et les inégalités régionales : la migration intérieure est insuffisante pour réduire les mauvaises allocations de ressources, et les migrations autorisées sont trop limitées régionalement. Dans les régions côtières, grâce au fort développement et à la présence des firmes multinationales, de nombreux travailleurs des zones rurales ont pu trouver un emploi dans les secteurs urbains et les entreprises villageoises (*Town and Village Enterprises, TVEs*). Les Deltas du Yangtsé et de la Rivière des Perles sont les grands bénéficiaires de l'assouplissement de la politique de contrôle des migrations : ils accueillent environ 90 % de la « population flottante » alimentée par un chômage rural de l'ordre de 50 %. Luo (2003) souligne que ces entreprises industrielles rurales, très dynamiques à l'origine (elles étaient 20 millions en 1999, employant 130 millions de personnes et contribuant à un tiers du PIB) et bien adaptées au marché, se sont largement concentrées dans les régions côtières. A l'inverse, dans les régions intérieures, le

sous-emploi dans le secteur agricole est resté beaucoup plus important que dans les régions de l'Est, accentuant ainsi la divergence des revenus. Ainsi, la possibilité d'une meilleure réallocation des ressources à l'Est et les gains de productivité réalisés ont contribué à accroître le différentiel de croissance avec les provinces du Centre et de l'Ouest.

Hu (2002), dans un modèle théorique à trois régions inspiré du cas chinois, distingue une mobilité inter-régionale et une mobilité rurale-urbaine : les restrictions à la mobilité inter-régionale en Chine n'ont pas conduit, comme le voudraient les résultats de la nouvelle économie géographique, à une réduction des disparités entre les régions côtières et intérieures. Cela s'explique par le fait que le processus d'industrialisation sur la côte a été permis par un transfert de main-d'œuvre entre les zones rurales et urbaines. La levée des restrictions à la mobilité rurale-urbaine dans les régions intérieures pourrait ainsi constituer une politique forte de réduction des inégalités côtières/intérieures en permettant d'alimenter par l'exode rural le processus d'industrialisation en périphérie.

3.3. Le régime de propriété des entreprises et les politiques d'urbanisation

Au-delà du protectionnisme régional et des restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre, d'autres facteurs institutionnels contribuent à réduire l'attractivité des régions intérieures, grevant leur possibilité de rattrapage des régions côtières.

La Chine est devenue, en 2003, la première zone d'accueil des IDE (53,5 milliards de dollars) devant les Etats-Unis. L'analyse de leur localisation permet de donner une image assez nette de l'attractivité des différentes régions chinoises et permet de souligner le rôle des institutions dans la dichotomie Chine côtière/Chine intérieure. Les IDE sont concentrés à plus de 80 % dans les régions côtières. Si certains facteurs de localisation bien connus (PIB provinciaux, niveaux d'infrastructure et d'éducation) et déjà suggérés à la section précédente peuvent être avancés, Gipouloux (1998) estime que deux facteurs d'ordre institutionnel méritent une considération particulière : le régime de propriété et le degré d'urbanisation.

La répartition spatiale des IDE semble largement influencée par le poids de la propriété publique dans l'industrie¹. Gipouloux (1998) note que « l'IDE progresse là où se désagrège l'emprise des entreprises d'Etat sur le système industriel ». En Chine Centrale et de l'Ouest, les entreprises publiques contrôlent plus de 60 % de la production industrielle totale, ces industries étant de surcroît très polluantes, faiblement rentables, isolées du tissu local et mal desservies en terme d'infrastructures. Les régions côtières ne présentent pas cette forte dépendance au secteur public, qui contrôle rarement plus de 20 % de la production industrielle. Le développement de Wenzhou, dans la province du Zhejiang, est emblématique du soutien au secteur privé, qui représente ici 85 % des entreprises. La nature très intégrée des entreprises publiques limite d'autant le développement d'un tissu industriel diversifié et de relations amont/aval que recherchent les IDE :

¹ Voir Dong et Bowles (2002) ou Han (2004) pour une description des modes de propriété des entreprises chinoises.

Amiti et Javorcik (2004) montrent en ce sens que l'existence d'une offre d'intrants intermédiaires au sein d'une province est positivement corrélée avec l'entrée de firmes étrangères. Ce constat rejoint les résultats de Batisse et Poncet (2004) qui étudient la localisation de 20 secteurs industriels dans les provinces chinoises entre 1992 et 1997 : les liens avec les fournisseurs expliquent près d'un quart de la localisation des activités.

L'urbanisation « constitue un autre facteur déterminant la frontière entre les régions irriguées par l'IDE et celles où il pénètre difficilement » (Gipouloux, 1998). L'accroissement de la population urbaine signifie l'élargissement des marchés solvables, mais également l'exploitation de différentes économies d'agglomération favorisant le développement (tissu industriel plus diversifié, développement des services et des fonctions marchandes au détriment des fonctions administratives...). Tuan et Ng (2004) montrent que le degré d'urbanisation joue comme force d'agglomération et d'attraction pour les IDE en Chine. Alors que le nombre de villes (de 200 000 à 500 000 habitants) est passé de 347 à 640 entre 1986 et 1996, leur répartition est très inégale : le rythme d'urbanisation est très lent dans les provinces du Centre et de l'Ouest et beaucoup plus marqué sur la façade maritime, caractérisée par un fort déclin de la population agricole et une industrialisation réalisée en dehors du secteur étatique. En 2000, près de 50 % de la population urbaine sont localisés dans les provinces côtières (40 % de la population totale), pour 30 % dans les provinces centrales et 20 % dans les provinces de l'Ouest. Chen (2002) montre également que les provinces les plus urbanisées présentent des inégalités de revenu rural/urbain nettement moins marquées. Le rééquilibrage des niveaux d'urbanisation entre régions côtières et intérieures constitue en ce sens un puissant levier de réduction de l'inégalité globale en minimisant les inégalités intra-régionales des régions du Centre et de l'Ouest. En particulier, des capitales des provinces périphériques font l'objet de programmes importants de rénovation urbaine et de croissance immobilière intense, où se conjuguent un accès facilité au crédit, une spéculation immobilière et la diffusion d'un mode de consommation propre à des « couches moyennes » ; Xining, Chengdu et Kunming, par exemple, représentent de tels pôles dans des provinces « pauvres ».

4. Conclusion

La volonté du gouvernement chinois de contrôler la libéralisation progressive de son économie a conduit à des choix institutionnels largement discriminants en faveur des régions côtières. Ces dernières, à la différence des régions intérieures, témoignent d'un véritable décollage économique articulé sur une forte insertion dans les échanges internationaux. De manière générale, la croissance et la diversification des importations et des exportations permet dans les régions dynamiques une « montée en gamme » des systèmes productifs et l'acquisition de nouvelles technologies. Les IDE participent largement à ce processus en offrant également des salaires plus attractifs et davantage d'emplois. Progressivement, les villes absorbent le surplus de main-d'œuvre en provenance des zones rurales, réduisant les inégalités de revenu internes dans les régions côtières.

Dans la phase de développement où la Chine se trouve, la concentration spatiale est un phénomène qui tend à accompagner « naturellement » l'industrialisation. Néanmoins, les choix institutionnels d'aujourd'hui conditionneront largement les capacités de la Chine à passer à l'étape suivante qui doit amener un ralentissement dans la croissance des inégalités régionales. La croissance économique tirée par les politiques d'ouverture internationale peut buter sur l'insuffisance symétrique de l'ouverture interne. La décentralisation et la faiblesse des infrastructures inter-régionales ont conduit à cloisonner largement les marchés des provinces intérieures. Les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre, le poids encore important de l'Etat dans le système productif et les politiques d'urbanisation limitées contribuent également à la faible attractivité des régions du Centre et de l'Ouest.

La littérature consacrée à la Chine, de plus en plus abondante, est relativement unanime pour souligner les dangers de ce dualisme croissant entre régions côtières et intérieures, mais aussi entre secteurs rural et urbain, pour la stabilité et la cohésion sociale du pays. La poursuite des réformes, la libéralisation des échanges et des marchés paraissent nécessaires pour que l'économie chinoise puisse maintenir un rythme de croissance élevé et elles semblent devoir passer avant tout par des politiques spécifiques dans certaines régions intérieures et par une meilleure circulation des facteurs et des biens entre les provinces côtières et des régions du Centre et de l'Ouest. La croissance chinoise basée sur de bonnes performances à l'exportation ne durera pas éternellement. Etant donné sa taille, la Chine a intérêt à tabler aussi sur une croissance tirée par le marché intérieur, ce qui ne pourra se réaliser à terme sans un développement régional plus équilibré.

De manière plus générale, l'exemple de la Chine suggère que les facteurs institutionnels peuvent constituer un déterminant de premier ordre des processus de concentration/dispersion des activités économiques et qu'ils devraient être pris en compte par les modèles centre/périphérie de la nouvelle économie géographique.

Références

- Amiti M., Javorcik B.S., 2004**, « Trade costs and location of foreign firms in China », *Economist Forum – Annual Bank Conference on Development Economics* ; Communication to the International Conference on China's economic geography and regional development, Hong Kong, 2003.
- Batisse C., 2002**, « Structure industrielle et croissance locale en République Populaire de Chine », *Région et Développement*, 16, 85-110.
- Batisse C., Poncet S., 2004**, « Protectionism and Industry Localization in Chinese Provinces », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, à paraître.
- Brun J.F., Combes J.L., Renard M.F., 2002**, « Y-a-t-il une diffusion de la croissance entre les provinces chinoises ? », *Revue d'Economie du Développement*, 3-4, 61-72.
- Cai F., Wang D., Du Y., 2002**, « Disparités régionales et croissance économique en Chine : l'impact des distorsions dans le marché du travail », *Revue d'Economie du Développement*, 3-4, 61-72.
- Catin M., Van Huffel C., 2003**, « Concentration urbaine et industrialisation », *Mondes en Développement*, 31, 121, 85-107.
- Catin M., Van Huffel C., 2004**, « L'impact de l'ouverture économique sur la concentration spatiale dans les pays en développement », *Région et Développement*, 20, 123-158.
- Chai J.C.H., 1996**, « Divergent development and regional income gap in China », *Journal of Contemporary Asia*, 26, 1.
- Chan A., 2003**, « Toujours plus bas ! Les effets de la mondialisation sur les conditions de travail en Chine », *Perspectives Chinoises*, 75.
- Chen A., 2002**, « Urbanization and disparities in China : challenges of growth and development », *China Economic Review*, 13, 407-411.
- Chen J., Fleisher B.M., 1996**, « Regional income inequality and economic growth in China », *Journal of Comparative Economics*, 22, 141-164.
- Cheng L. K., Kwan Y. K., 2000**, « What are the determinants of the location of foreign direct investments ? The Chinese experience », *Journal of International Economics*, 51, 379-400.
- Cheung K., Lin P., 2004**, « Spillover effects of FDI on innovation in China : evidence from the provincial data », *China Economic Review*, 15, 25-44.
- Démurger S., 2001**, « Infrastructure development and economic growth : an explanation for regional disparities in China ? », *Journal of Comparative Economics*, 29, 95-117.
- Dong X., Bowles P., 2002**, « Segmentation et discrimination dans le marché du travail émergent de l'industrie chinoise », *Revue d'Economie du Développement*, 3-4, 73-111.
- Fu X., 2004**, « Limited linkages from growth engines and regional disparities in China », *Journal of Comparative Economics*, 32, 148-164.
- Fujita M., Hu D., 2001**, « Regional disparity in China 1985-1994 : the effects of globalization and economic liberalization », *The Annals of Regional Science*, 35, 3-37.
- Gipouloux F., 1998**, « Intégration ou désintégration : les effets spatiaux de l'investissement direct étranger en Chine », *Perspectives Chinoises*, 46, 6-14.
- Golub P.S., 1999**, « Recentrer la croissance », *Le Monde Diplomatique*, Janvier.

- Han Z., 2004**, *De l'autonomie des entreprises d'Etat en droit chinois*, Coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, Paris.
- He C., 2003**, « Location of foreign manufacturers in China : agglomeration economies and country of origin effects », *Papers in Regional Science*, 82, 3, 351-372.
- Henderson J. V., 2000**, « The effects of urban concentration on economic growth », *NBER working paper*, n° 7503.
- Hu D., 2002**, « Trade, rural-urban migration, and regional income disparity in developing countries : a spatial general equilibrium model inspired by the case of China », *Regional Science and Urban Economics*, 32, 311-338.
- Hu A.G.Z., Jefferson G.H., 2002**, « FDI impact and spillover : evidence from China's electronic and textile industries », *World Economy*, 25, 8, 1063-1076.
- Jones D.C., Li C., Owen A.L., 2003**, « Growth and regional inequality in China during the reform era », *China Economic Review*, 14, 186-200.
- Kanbur R., Zhang X., 1999**, « Which regional inequality ? The evolution of rural-urban and inland-coastal inequality in China from 1983 to 1995 », *Journal of Comparative Economics*, 27, 686-701.
- Kraay A., 2002**, « Exports and economic performance : evidence from a panel of Chinese enterprises », in Marie-Françoise Renard (ed.), « China and its Regions : Economic Growth and Reform in Chinese Provinces », Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2002.
- Kumar A., 1994**, « China : internal market development and regulation », *World Bank Country Study*, Washington DC, World bank.
- Lemoine F., Ünal-Kesenci D., 2002**, « Les industries extraverties en Chine : source de dépendance ou rattrapage technologique ? », *La lettre du CEPPI*, n° 213, juin.
- Léon A., 1998**, « Pôles de croissance régionaux et intégration mondiale : Afrique australe/aire économique chinoise », *Revue Tiers Monde*, 155, 623-645.
- Luo X., 2001**, « La mesure de la distance dans le modèle de gravité : une application au commerce des provinces chinoises avec le Japon », *Région et Développement*, 13, 163-180.
- Luo X., 2003**, *Impact des investissements en infrastructure sur la croissance régionale : le cas des provinces chinoises*, Thèse de Doctorat, Université d'Auvergne Clermont 1.
- Marti S., 2003**, « La Chine, atelier du monde, joue la carte du high-tech », *Le Monde Economie*, 8 avril.
- Naughton B., 2002**, « Provincial economic growth in China: causes and consequences of regional differentiation », in Marie-Françoise Renard (ed.), « China and its Regions : Economic Growth and Reform in Chinese Provinces », Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2002.
- Ng L.F.Y., Tuan C., 2003**, « Location decisions of manufacturing FDI in China : implications of China's WTO accession », *Journal of Asian Economics*, 14, 51-72.
- Poncet S., 2003**, « Measuring chinese domestic and international integration », *China Economic Review*, 14, 1, 1-21.
- Poncet S., 2004**, « La dynamique des migrations intérieures en Chine », *Revue Economique*, 55, 33, 623-632.
- Shantong L., Fan Z., 2002**, « China's WTO accession and implications for its regional economies », *Economie Internationale*, 4, 67-102.

- Tuan C., Ng L.F.Y., 2004**, « Manufacturing agglomeration as incentives to Asian FDI in China after WTO », *Journal of Asian Economics*, 15, 673-693.
- Wedeman A., 2002**, *From Mao to market : rent seeking, local protectionism, and marketization in China*, Cambridge University Press.
- Wen M., 2004**, « Relocation and agglomeration of chinese industry », *Journal of Development Economics*, 73, 329-347.
- Wheaton W., Shishido H., 1981**, « Urban concentration, agglomeration economies, and the level of economic development », *Economic Development and Cultural Change*, 30, 1.
- Young A., 2000**, « The razor's age : distortions and incremental reform in the People's Republic of China », *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1091-1135.
- Zhang W., 2001**, « Rethinking regional disparity in China », *Economics of Planning*, 34, 1-2, 113-138.
- Zhao X.B., Zhang L., 1999**, « Decentralization reforms and regionalism in China : a review », *International Regional Science Review*, 22, 3, 251-281.

Institutions, openness and regional inequalities of the Chinese development

Abstract : Despite a dramatic growth since 1978, China shows an increasing dualism between its coastal provinces highly integrated in the world economy and its relatively autarkical hinterland provinces. This paper shows that government institutional choices have largely contributed to this dichotomy, leading to growing regional disparities. On the one hand, the country's gradual opening to trade has led the coastal region to become the driving force behind the Chinese growth. On the other hand, the limited internal openness (low labour force mobility, territorial segmentation from decentralisation...) slows down the diffusion of development through internal provinces.

Key-words : *China, institutions, openness, spatial disparities.*

JEL Classification : *R58 – F15 – O18*