

Chapitre 2 / LES POLITIQUES PARALLÈLES DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN CHINE

Rigas Arvanitis¹ et Zhao Wei

Le Guangdong constitue un lieu privilégié pour observer les politiques de développement industriel en Chine. Comme en d'autres lieux, la dynamique locale dans sa profondeur historique et géographique influe sur les conditions d'apparition et de développement des entreprises dans cette région. Les dimensions locales et nationales interagissent, tant dans la création des agglomérations industrielles (clusters industriels) que dans la définition et la mise en œuvre de politiques industrielles et d'innovation. Les oppositions se révèlent dans les logiques d'action très différentes (fonctionnaires nationaux-locaux ; fonctionnaires-entrepreneurs). Tandis que les politiques nationales visent à l'essor du système d'innovation, les politiques locales cherchent à capter des ressources de tout ordre pour lesquelles les autorités locales sont contraintes de négocier avec les pouvoirs politiques nationaux et avec les entrepreneurs chinois ou étrangers. De leur côté, les entreprises veulent accéder, en dehors des ressources disponibles localement, à celles des entreprises étrangères, notamment technologiques.

Mots-clés : administration – développement industriel – dynamique locale – entreprises – fonctionnaires – ressources

Au cours des années 1990², le gouvernement central en Chine a élaboré une politique fondée sur des principes identiques à ceux des politiques industrielles du Japon et de la Corée du Sud

1. Les citations de ce chapitre ont été traduites par Rigas Arvanitis.
2. Les analyses présentées dans cet article sont le produit d'un programme de recherche de quelque quatre ans sur l'apprentissage technologique dans le Sud de la Chine (financement de l'Institut de recherche pour le développement [IRD]) et des études sur les centres techniques (financement dans le cadre du programme Research on Knowledge Systems [RoKS] du Centre de recherche pour le développement international [CRDI] canadien que nous tenons à remercier). La plupart des exemples sont issus du travail de terrain dans ce programme. Cf. présentation du programme : http://www.ur105.ird.fr/article.php3?id_article=49. Remerciements chaleureux aux encouragements de J.-F. Huchet, au patient travail de lecture et critiques pertinentes de François Bafuil (CERI) et aux commentaires de Jean Ruffier, Tan Lihua, Yu Yonghui, Wang Hua, Wang Wei et Qiu Haixiong. Une grande partie de ce texte a été publié dans une version modifiée dans l'ouvrage coordonnée par F. Bafuil, *Économie politique des pays émergents en Europe de l'Est et en Asie. Entreprises et politiques d'aménagement des territoires*, Paris, CERI, e.book.

des années 1950. La volonté de copier ces politiques était manifeste et affirmée. Depuis lors, la politique industrielle n'a pas énormément varié, et certains principes ou slogans reviennent de manière régulière : « saisir les grandes entreprises en laissant de côté les petites », promouvoir des entreprises clés qui effectuent des innovations, choisir des champions nationaux, notamment dans le secteur des entreprises d'État. Cette promotion des plus grandes entreprises ou des plus performantes a présidé à la politique industrielle dans l'industrie automobile et de manière générale dans toute la politique de promotion des transferts de technologie où l'État a forcé les partenaires étrangers à des *joint-ventures* avec des grandes entreprises d'État³. Cette même vision a présidé à la privatisation forcée du secteur des entreprises d'État⁴. Mais, dans le Sud de la Chine, les choses se sont passées différemment. On y a vu fleurir de très nombreuses villes et des villages « de produits », où des centaines – parfois des milliers – d'entreprises produisant un seul type de produit sont apparues. Ces agglomérations industrielles où pullulent les entreprises « privées-publiques » ont proliféré et sont même devenues des symboles de la réussite de la Chine. Elles n'ont pas vu le jour grâce à la politique de l'État (ou du Parti). Pourtant, si ce mouvement spectaculaire d'industrialisation apparaît aujourd'hui comme spontané, il est légitime de se demander quel a été le rôle des autorités locales et si le rôle de l'État et des autorités a été primordial dans le décollage économique.

Car en effet, les autorités locales de l'État ont manifestement été sollicitées et sont intervenues. La particularité de cette intervention est d'avoir permis de créer une relation symbiotique entre les entreprises et les gouvernements locaux. Elle a progressivement façonné un modèle d'industrialisation spécifique et économiquement robuste. Se pose alors la question de sa durabilité, en sachant qu'aujourd'hui, précisément en raison de ses caractéristiques, il est très difficilement copiable et son futur est aussi imprévisible que le fut son apparition.

3. Zhao Wei, Économie de l'innovation et Développement des capacités technologiques en Chine. L'apprentissage technologique dans les industries automobile et électronique en Chine, *thèse de doctorat en économie, Paris, Université Paris 3, 2006.*

4. Jean-François Huchet, « La face cachée des réformes du secteur public en Chine », *Perspectives chinoises*, 60, 2000, p. 41-52.

Au mieux sommes-nous capables de définir les contours de ce développement économique qui marie à la fois politique et volonté spontanée des acteurs locaux et qui partage des similarités nationales et des particularismes locaux.

Mais ce développement industriel, de marginal qu'il était dans la pensée planificatrice, est devenu essentiel : il intéresse donc l'État central au plus haut point dans la mesure où son existence assure la survie de millions de personnes dans une industrialisation dominante qui doit assez peu (sinon rien) à l'État central, comme l'incarne à merveille la province du Guangdong. Nous allons tenter de saisir la dynamique économique locale dans sa profondeur historique et géographique et tenter de comprendre les conditions réelles de développement des entreprises (privées ou autres) dans cette région, ce qui a abouti à la création des agglomérations industrielles. Cela nous permettra d'aborder la politique nationale industrielle et d'innovation et de nous pencher sur les politiques locales et leur lien avec l'émergence des agglomérations d'entreprises. Nous proposons une synthèse en conclusion qui oppose les politiques locales et centrales point par point et envisageons les éventuels points de friction pour le futur.

— La distribution géographique de l'industrie en Chine et l'apparition d'agglomération d'entreprises

Une géographie industrielle par strates

La géographie industrielle de la Chine est très marquée par l'histoire. Elle est avant tout issue des priorités de l'État qui ont fait de la région du Nord-Est le bassin de l'industrie lourde et des machines-outils durant la période soviétique, tandis que le Centre était dédié à l'industrie disséminée durant le Grand Bond en avant et la Révolution culturelle. Cependant, les efforts durant la période maoïste pour créer des usines sur un modèle proprement chinois et non plus soviétique dans les provinces du Centre et aussi du Nord-Ouest ont été suivis de peu de succès et ont eu pour effet de disperser l'effort industriel du pays et de créer une « économie de

fief⁵ ». Il en a résulté un déséquilibre territorial qui a longtemps hanté les planificateurs chinois⁶.

Avec la politique d'ouverture économique après 1978, le salut n'est pas venu de ces régions, mais des régions côtières, et notamment du Sud de la Chine, au premier rang desquelles on compte le Guangdong et le Zhejiang. C'est là une revanche historique, un profond bouleversement de la géographie mentale des Chinois. Parler du Sud est aujourd'hui synonyme de richesse⁷. L'exemple du Guangdong est le plus surprenant. Longtemps lieu d'origine de l'émigration la plus pauvre vers les pays d'Asie, des États-Unis et d'Europe, le Guangdong est devenu la province pilote de la nouvelle politique d'ouverture sous la protection de Deng Xiaoping lui-même. Le développement du Guangdong a constitué une avancée par rapport au reste du pays, comme le faisait déjà remarquer Ezra Vogel⁸. C'est là que sont apparues les premières zones économiques spéciales, avec notamment la plus connue d'entre elles, Shenzhen. C'est aussi là que fleurissent les entreprises financées par des capitaux de Hong Kong et plus tard de Taiwan.

Avec l'avènement du développement industriel des zones côtières, on a assisté à l'apparition non seulement d'une industrie légère depuis le Shandong jusqu'au Guangdong, mais aussi d'industries nouvelles, comme les appareils électrodomestiques et l'électronique, qui ont poussé là où auparavant se situaient des secteurs de petite mécanique. La particularité de ces nouveaux secteurs industriels tient au fait qu'ils se sont avant tout développés grâce à des capitaux privés⁹, y compris étrangers, et toujours après la politique d'ouverture décrétée en 1978.

Ce qui est remarquable dans cette nouvelle activité industrielle c'est qu'elle s'est affranchie des injonctions de l'État. Alors que ce dernier

5. François Gipouloux, *La Chine du XXI^e siècle. Une nouvelle superpuissance ?*, Paris, Armand Colin, 2005.

6. C. C. Fan, « *Uneven Development and Beyond : Regional Development Theory in post-Mao China* », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 21, 1997, p. 620-639.

7. Carolyn Cartier, *Globalizing South China. History, Region, Diaspora*, Oxford, Blackwell, 2001.

8. Ezra Vogel, *One Step Ahead. Guangdong Under Economic Reform*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1989.

9. Gilles Guiheux, « *La cristallisation inachevée du secteur privé* », *Perspectives chinoises*, 71, 2002, p. 24-35.

investissait massivement dans les entreprises de haute technologie à Pékin et à Shanghai et qu'il construisait des parcs de développement technologique sur tout le territoire et des zones économiques spéciales sur la côte, le capital privé, quant à lui, semblait s'installer partout où l'État n'avait pas agi, c'est-à-dire partout où les entreprises pouvaient écouler leur production sur le marché local. Les chiffres de la production industrielle contrôlée par le secteur privé montrent que Pékin mais surtout Shanghai (ville phare des grands programmes de développement) ainsi que Shenzhen (zone pilote) ont des taux très faibles de capitaux privés ; à l'inverse, les villes de Hangzhou (Zhejiang), Chongqing (municipalité de rang provincial appartenant géographiquement au Séchuan), Guangzhou (capitale du Guangdong) ont les parts les plus élevées d'entreprises privées¹⁰. C'est dans ces provinces extrêmement dynamiques que se trouvent les plus importants pôles d'agglomération d'entreprises industrielles.

À la géographie industrielle héritée de la période communiste s'est donc superposée une géographie industrielle nouvelle composée d'entreprises essentiellement à capitaux privés (ou plus ou moins privés). Cette création historique de la nouvelle industrie chinoise a démarré par les entreprises de bourgs et de villages qui n'étaient pas gérées par les unités collectives et qui n'étaient ni financées par l'économie publique ni gouvernées par la planification¹¹. L'industrialisation des campagnes correspond à une première phase de la croissance chinoise d'autant plus importante qu'elle a fixé géographiquement les activités industrielles nouvelles. La croissance a duré six ans, entre 1983 et 1988. Le contexte était en effet idéal puisqu'il n'y avait pas de concurrence et la demande était forte sur les biens alimentaires, les vêtements, les biens de consommation durable.

Puis, à la fin des années 1980, la surchauffe, la saturation de la demande de consommation entraînent ces entreprises vers une surcapacité productive. Elles n'ont alors plus été « le moteur de la croissance ». Cette phase fut marquée par la domination des

10. François Gipouloux, *La Chine du XXI^e siècle*, op. cit.

11. Rigas Arvanitis, Pierre Miège et Zhao Wei, « Regard(s) sur l'émergence d'une économie de marché en Chine », *Perspectives chinoises*, 77, 2003, p. 53-65.

investissements effectués par les Chinois d'outre-mer (*huaqiao*), souvent des petites et moyennes entreprises de Taiwan et de Hong Kong, qui utilisent des technologies intensives en main-d'œuvre pour une production qui repose sur l'assemblage de pièces importées puis réexportées vers le marché international. En 2001, les investissements taiwanais et hongkongais représentaient 47,5 % des investissements étrangers dans le Guangdong. Avec la crise asiatique de 1997, les commandes se raréfièrent au profit d'autres pays asiatiques avantagés désormais par leurs coûts de production devenus moins importants. La troisième phase d'investissements débuta après la crise asiatique et fut le fait des pays industrialisés tels que le Japon, les États-Unis, les pays européens. Les grandes entreprises installèrent des bureaux de représentation puis rapidement des usines de production.

Des systèmes productifs variés qui s'empilent

À ces trois vagues différentes d'investissements correspondent différents systèmes productifs issus des nouvelles entreprises, ce que nous appelons « l'empilement des systèmes productifs ».

Le premier ensemble de systèmes productifs est composé d'entreprises de bourgs et de villages du début des années 1980. Leur fonctionnement est de fait privé, mais, idéologiquement, elles se comportent comme des entreprises collectives. Elles utilisent des matériaux bruts, une main-d'œuvre à faible coût et se spécialisent dans certains secteurs (papeterie, industrie alimentaire, plomberie, chaussures, etc.). Elles travaillent d'abord pour le marché intérieur, puis s'orientent assez rapidement vers l'exportation lorsqu'elles se restructurent, notamment pour avoir accès à la technologie et aux produits nouveaux exigés par les clients étrangers¹². Citons le cas de l'entreprise Galanz, fabriquant de fours à micro-ondes : au départ une petite entreprise de bourg, il est aujourd'hui le plus gros producteur de fours à micro-ondes dans le monde. Cependant, toutes ces entreprises de bourgs et de villages ne sont pas devenues des entreprises dynamiques.

12. Rigas Arvanitis, Zhao Wei et al., « Technological Learning in Six Firms in South China : Success and Limits of an Industrialization Model », *International Journal of Technology Management*, 36 (1-2-3), 2006, p. 108-125.

Il est étonnant de trouver encore des entreprises qui sont des survivances peu efficaces de cette période (comme par exemple Weili à Zhongshan), faisant coexister des ateliers nouveaux et dynamiques et des ateliers anciens issus de la première phase d'industrialisation (une sorte de comble de l'empilement de systèmes productifs¹³).

Un autre type de système productif est propre aux Chinois d'outre-mer. Il apparaît avec la deuxième vague d'investissements et ce essentiellement dans le delta de la rivière des Perles. Les investisseurs chinois d'outre-mer viennent non seulement avec le capital, mais aussi avec leurs fournisseurs et leurs clients. Le niveau technologique de ces entreprises est plus élevé que ne l'était celui des entreprises de bourgs et de villages. Celles-là bénéficient de plus des relations étroites entre les entrepreneurs et les pouvoirs locaux, comme à Dongguan (Guangdong) où ces entreprises sont nombreuses¹⁴. À la fin des années 1990, d'autres régions de la Chine où la main-d'œuvre est moins chère (notamment dans la région du Zhejiang, à proximité de Shanghai et donc du siège de nombreuses multinationales) concurrencent ces entreprises.

Quant aux systèmes productifs issus des investissements directs étrangers (IDE), ils se font d'abord sous forme de bureaux de représentation, puis de sites de production. Ils sont le fait des grandes entreprises étrangères désireuses de s'implanter sur le marché chinois. Cette installation est longue et coûteuse ; malgré l'efficacité de leur système de gestion, les relations à l'environnement et au législateur chinois sont souvent sources d'incertitudes et de blocages, sans parler même des conflits d'intérêt entre les maisons mères des multinationales et leurs filiales en Chine.

Ainsi cet empilement des systèmes productifs issus de l'industrialisation des trente dernières années s'est superposé à la géographie

13. Au sens strict, un système productif correspond non pas à une entreprise dans son ensemble, mais à un atelier et une ligne de production. Voir Jean Ruffier, *L'Efficiency productive. Comment marchent les usines...*, Paris, Presses du CNRS, 1996.

14. On les appelle souvent sanlai yibu, ce qui signifie « trois ressources et une obligation » : « Les trois ressources sont les matières premières, les pièces et les échantillons fournis par l'investisseur étranger, yibu, compensation fournie par l'entreprise locale à l'investisseur étranger sous forme de produit fini. ». C'est l'équivalent chinois des entreprises maquiladoras du Mexique.

industrielle historique de la Chine. La distribution des industries nouvelles sur le territoire chinois s'est presque entièrement décidée au moment de l'apparition des entreprises de bourgs et de villages. La géographie économique était sous l'emprise de la volonté planificatrice de l'État. Elle s'en est affranchie en érigeant des unités productives ailleurs que sur les sites industriels anciens. Cela posé, depuis plusieurs années les efforts de rationalisation semblent porter leurs fruits : en tout cas, les entreprises d'État sont de moins en moins des « unités de travail » et perdent au fur et à mesure leurs fonctions administratives et politiques pour se concentrer sur leur cœur productif¹⁵.

Le caractère surprenant de cet assemblage économique, qui a consisté en l'empilement de nouveaux systèmes productifs dynamiques venant se superposer à la structure des entreprises d'État et aux institutions afférentes, a longtemps empêché de distinguer la constitution d'une nouvelle dynamique que représentent non seulement les nouveaux entrepreneurs chinois et le secteur privé (*siying qiye*), mais surtout – et c'est là la nouveauté –, l'articulation entre les pouvoirs locaux et les entreprises. À notre avis, c'est là que réside l'explication de l'apparition des agglomérations industrielles côtières¹⁶.

Des entrepreneurs acteurs du développement

La forme de gestion des entreprises des Chinois d'outre-mer comparée à celle des entrepreneurs locaux rend compte de l'étrange articulation du public et du privé, du politique et du spontané. Comme nous l'avons dit, les capitaux étrangers sont essentiellement des capitaux de Chinois d'outre-mer (*huaqiao*) et plus particulièrement de Hong Kong et de Taiwan. Ce point est important, car, dans les années 1980, on considérait dans la province du Guangdong que les entreprises

15. À cet égard, le jugement sévère que porte Rocca sur les entreprises chinoises qui ne seraient avant tout que des entités politiques se limitent, nous semble-t-il, aux seules entreprises du secteur d'État et a certainement perdu de sa validité aujourd'hui (Jean Louis Rocca, « L'entreprise, l'entrepreneur et le cadre : une approche de l'économie chinoise », Les Études du CERI, 14, 1996).

16. Rigas Arvanitis et Qiu Hairiong, R&D in Universities and Different Institutional Settings in South China. Research for Policy. Final Research Report for IDRC, Guangzhou et Paris, Research Institute for Guangdong Development (Zurigud), Zhongshan University, 2004.

hongkongaises allaient « envahir » le continent et se substituer à l'absence de dirigeants et d'entreprises locales. Nombre d'entreprises que nous avons visitées ont été à un moment ou un autre sous gestion hongkongaise. Leurs cadres dirigeants actuels sont souvent des individus qui ont fait un passage par Hong Kong. Et la plupart de ces entreprises semblent être redevenues « chinoises » en revenant à un patron local qui travaillait déjà dans l'entreprise. Il ne peut évidemment pas exister de statistiques à ce sujet, d'autant plus que de très nombreuses entreprises sont encore légalement des entreprises en *joint-venture* avec des capitaux de Hong Kong. Mais cette absence statistique ne signifie pas une absence d'effets des capitaux hongkongais. Leur apport consiste à drainer des clients et à garantir une stabilité financière et la sortie des bénéficiaires et les avantages fiscaux dont peuvent éventuellement jouir les entreprises en *joint-venture*. Là où les Hongkongais semblent avoir échoué, c'est en devenant gestionnaires de la main-d'œuvre chinoise. Là où ils excellent, c'est dans leurs liens avec l'étranger. Ils ont apporté et continuent d'apporter dans le Guangdong leur réseau de clients et le *marketing* qui va avec. C'est d'autant plus vrai qu'ils s'inscrivent dans des domaines où les chaînes de valeur internationales sont commandées par des donneurs d'ordre issus des pays riches (Europe, États-Unis et Japon). Ils deviennent ainsi intermédiaires obligés entre les fournisseurs à bas coûts (textile, chaussures de sport, électronique de masse, plomberie, mais aussi électronique) et les donneurs d'ordre. De la sorte, les investisseurs étrangers de Taiwan et de Hong Kong assurent à la fois un flux financier continu et une insertion dans le marché global.

Au bout de la chaîne, les acteurs nouveaux sont les entrepreneurs privés. La plupart des entrepreneurs privés du Guangdong, comme le signalent les travaux de Jean Ruffier¹⁷, sont des gens débrouillards et qui sont apparus à la limite de la légalité dans la zone d'ombre où ce qui est autorisé est ce qui n'est pas interdit. Période qui fut bénie par Deng Xiaoping lui-même quand il déclara : « Peu importe la couleur du chat pourvu qu'il attrape des souris. » Ces entrepreneurs partagent un certain nombre de caractéristiques qui les rendent extrêmement

17. Jean Ruffier, Faut-il avoir peur des usines chinoises ? Compétitivité et pérennité de l'atelier du monde, Paris, L'Harmattan, 2006.

atypiques par rapport aux institutions sociales du pays¹⁸. S'ils rejoignent parfois le parti communiste c'est souvent après avoir assuré leur succès économique. Ils se sont forgés de manière très autonome, sans appui de l'État et sans aide financière. Ces très nombreux capitalistes schumpétériens, qui réinvestissent leurs gains dans leur usine, ont réalisé, au-delà de toute attente, la croissance du Sud de la Chine.

Voici donc les éléments constitutifs sur le territoire du Guangdong d'une véritable croissance : la présence des entreprises nouvelles, la forte présence des Chinois d'outre-mer, les entreprises (petites, moyennes et chinoises) de ces entrepreneurs motivés et atypiques, l'empilement de systèmes productifs voués à devenir de plus en plus complexes, la présence d'un marché local important tiré par une demande croissante d'une classe moyenne qui s'est enrichie rapidement¹⁹, la constitution d'une capacité d'exportation où s'exercent les divers types de participation des entreprises locales dans les chaînes de valeurs internationales. Aucun de ces éléments, par lui-même, ne permet d'expliquer la fulgurante croissance du Sud de la Chine. Pas plus que ne l'est la disponibilité en apparence illimitée de la main-d'œuvre à bas coût. C'est plutôt, nous semble-t-il, dans l'articulation entre cette dynamique économique – que symbolisent à merveille les entrepreneurs hyperactifs du Sud de la Chine – et l'apparition d'une véritable politique industrielle locale aux mains d'acteurs locaux – qu'illustrent parfaitement les agglomérations industrielles. Pour comprendre cette apparition, il est nécessaire de faire un détour par l'examen de la politique industrielle nationale.

18. Les travaux de Krug et de son équipe dans le Shanxi, dans une région beaucoup moins favorisée que le Sud de la Chine, confirment ces comportements hors normes qui, dans d'autres conditions, pourraient tout aussi bien conduire à des groupes locaux d'entrepreneurs mafieux. Barbara Krug, *China's Rational Entrepreneurs*, Londres, Routledge Curzon, 2004 ; Jean Ruffier, *Faut-il avoir peur des usines chinoises ?*, op. cit. ; Jean Ruffier, *Rigas Arvanitis et Zhao Wei, « Patrons privés et patrons publics au Guangdong : quelques éléments de différenciation des stratégies et des comportements »*, Paris, Unesco, Irsam-Erudit, Négociation et Processus d'affaires en Chine et en Asie, 2006.

19. Anne-Sophie Boisard, *Le Logement dans la Chine urbaine contemporaine. Un lieu d'analyse stratégique pour les pratiques de consommation de la nouvelle classe moyenne cantonnaise*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris 5, 2007.

Grandeur et décadence de la politique industrielle nationale

Une série de choix de politique industrielle

Jean-François Huchet a insisté sur les principales tendances et sur les limites de la politique industrielle chinoise en mettant en évidence trois orientations²⁰.

En premier lieu, il s'est agi de créer ou de choisir des champions nationaux. Cette politique désigne des entreprises particulières comme étant le lieu principal de développement d'un secteur. Elle permet de fournir une base de connaissances (technologies, R&D et main-d'œuvre qualifiée) disponible dans des instituts techniques ou des centres de recherche industrielle de l'État. La quasi-totalité des entreprises chinoises connues mondialement comme Haier, Lenovo, Huawei et autres champions sont des anciennes entreprises publiques (ou plus exactement des entreprises collectives, c'est-à-dire appartenant habituellement à des municipalités – *zhen* –, qui ont évolué sous une gestion privée). Dans certains cas, ce sont même des centres de recherche ou des laboratoires. Les champions ont du mal à croître à la fois économiquement et financièrement²¹. De plus, il semble plus simple de créer des champions à partir de nouvelles entreprises que par la reconversion des anciennes industries.

La deuxième orientation a consisté à assainir, à moderniser ou à privatiser des entreprises publiques. Cet aspect décisif se trouve au

20. Jean-François Huchet, « La face cachée des réformes du secteur public en Chine », *Perspectives chinoises*, 60, 2000, p. 41-52 ; Jean-François Huchet, « Privatisation et restructuration des PME d'État en Chine », *Critiques internationales*, 3, 2006, p. 173-187.

21. *L'analyse très approfondie de Jean-François Huchet repose à la fois sur les formes de gouvernance des entreprises comme sur les aspects structurels de l'économie chinoise. Il est remarquable de voir comment certains auteurs (Peter Nolan, China and the Global Economy. National Champions, Industrial Policy, and the Big Business Revolution, New York (N. Y.), Palgrave, 2001 ; Peter Nolan et Zhang Jin, « The Challenge of Globalization for Large Chinese Firms », World Development, 30 (12), 2002, p. 2089-2107) mettent de côté ces aspects et prônent la création de grandes entreprises. De même, la généralisation des cas exceptionnels – qui feraient des entreprises chinoises les prochains dragons à noire porte (Zeng Ming et Peter Williamson, Dragons at your Door. How Chinese Cost Innovation is Disrupting Global Competition, Boston (Mass.), Harvard Business School Press, 2007) – nous semble difficile à effectuer.*

centre de toutes les décisions industrielles et financières dans la mesure où le secteur d'État assure l'emploi dans les régions du Nord-Est de la Chine et la production de biens stratégiques. C'est encore une question essentielle dont la réponse ne peut pas se limiter à l'assainissement financier²².

Enfin, il s'est agi de concentrer certaines activités autour de grandes entreprises ou autour de certaines technologies (informatiques par exemple) décrétées par l'État comme prioritaires ou stratégiques. L'objectif avoué est d'obtenir des technologies étrangères dans des domaines comme l'automobile, les satellites, les transports et tenter de les incorporer à l'industrie nationale. Cette forme de « sinisation » fonctionne sur la création de *joint-venture* où l'État reste majoritaire. L'idée est que l'État chinois ne doit pas perdre le contrôle économique des entreprises afin d'assurer que les technologies qu'apporte le partenaire étranger soient assimilées à la production chinoise. L'industrie automobile est un bon exemple. Zhao Wei montre que cette politique a été relativement peu couronnée de succès, alors même que tous les éléments semblaient présents pour une réussite totale. Les raisons multiples de ce demi-échec proviennent d'une conception erronée de la notion de transfert de technologie²³.

Une constante dans la politique industrielle a été de profiter des flux financiers qu'entraînent les investissements étrangers. Ainsi trouvons-nous la volonté de promouvoir par tous les moyens les investissements étrangers et de les favoriser dans tous les secteurs

22. Lire à ce sujet l'article de Leila Fernandez-Stembridge et Jean-François Huchet, « What's Next for Chinese SOEs », *Far Eastern Economic Review*, 169 (5), 2006, p. 32-36.

23. Par conception erronée, nous voulons parler de cette idée que la technologie peut être achetée et vendue et que son acquisition commerciale vaut acquisition technique. Ce n'est absolument pas le cas, notamment parce qu'il est nécessaire que l'installation de la technologie permette d'obtenir les multiples savoirs et savoir-faire qui ne se trouvent dans aucun manuel ni aucun contrat commercial, comme l'ont montré les nombreuses études de cas de transferts de technologie en Amérique latine et en Chine. Voir les communications au colloque de 2000 du réseau Inidet à Canton (Inidet, 2002). En Chine, cette conception s'est déployée dans l'automobile dans le cadre de projets de transfert de technologie dans des joint-ventures entre les entreprises automobiles occidentales et japonaises et les entreprises publiques chinoises.

industriels²⁴. Cette volonté d'assurer les financements est tellement puissante qu'elle devrait être prise en compte comme le moteur principal d'une modélisation des comportements techno-économiques des entreprises et des autorités publiques en Chine²⁵.

Cette motivation explique la deuxième grande constante des autorités chinoises en matière de politique industrielle : assurer l'exportation de la production. Quelles que soient les unités de production, d'État ou de capitaux privés, la volonté des autorités a été de favoriser l'exportation de la plus large partie de la production industrielle chinoise²⁶. Si le Sud de la Chine est devenu « l'atelier du monde », c'est sans doute à cause de cette constante. Ce choix est aussi le résultat d'un calcul pragmatique qui pose qu'en raison de l'insuffisante croissance des revenus des consommateurs chinois, il est nécessaire de promouvoir la commercialisation de la production. Les entreprises étrangères en *joint-venture* ne peuvent qu'apprécier cette politique qui consiste à « remplir des *containers* » puisque tout est fait pour faciliter l'exportation vers des marchés plus lucratifs à l'étranger. Tant que l'économie chinoise sera tirée par l'investissement et non la demande, cette orientation ne risque pas de varier.

La politique d'innovation

À partir de 1999, une politique nationale de promotion de l'innovation a été formulée au niveau le plus central, à Pékin. Plusieurs travaux ont été rédigés pour tenter de décrypter cette politique d'innovation²⁷. À bien l'examiner, les structures concernées dans ces travaux

24. C'est pour cette raison que certains critiques pensent que la politique d'appui aux IDE a été moins bénéfique qu'il n'y paraît, car elle aurait empêché l'émergence d'un véritable capitalisme local (Huang Yasheng, *Selling China. The Institutional Foundation of Foreign Direct Investment during the Reform Era*, New York (N. Y.), Cambridge University Press, 2002).

25. Comme le propose Ajitawa Raychaudhuri dans un document de travail (2008) permettant d'amorcer une modélisation de la croissance chinoise et indienne de manière comparative.

26. Que nous avons entendu exprimé par des responsables locaux dans des municipalités du Sud de la Chine de manière très directe : « Notre but est d'assurer l'exportation de la production de S. » « Nous devons aider les entreprises de H à exporter beaucoup plus. » Etc.

27. Cao Cong, « Challenges for China's Industrial Development : a Technological Assessment », *China Perspectives*, 54, 2004, p. 4-16 ; Gu Shulin, *China's Industrial Technology. Market Reform and Organisational Change*,

sont les institutions qui font habituellement partie de la politique de S&T. Grâce à cet effort constant de fomentier l'offre technologique et la qualité de la recherche, un « nouveau paysage technologique » apparaîtrait²⁸. À ce nouveau paysage industriel promu par l'investissement massif de l'État chinois s'ajoutent les investissements en R&D des entreprises étrangères. La rapidité de la croissance des dépenses de R&D a fortement impressionné les experts de l'OCDE (voir le rapport de 2007 sur le système d'innovation chinois).

Deux aspects cependant limitent l'optimisme de pareille vision²⁹. Tout d'abord, la politique d'innovation au niveau national est dérivée de la politique dite de S&T³⁰ et, pendant de très nombreuses années, celle-ci a été limitée par des transitions institutionnelles extrêmement lourdes : la réorganisation des centres de R&D des entreprises publiques³¹, la marchandisation des centres de recherche, l'élimination pure et simple de très nombreux centres de développement technologique ou centres de recherche appliquée issus de l'ancienne organisation communiste (qu'il faudrait plutôt qualifier de soviétique). Le second aspect tient au fait que, si le gouvernement chinois a multiplié les moyens pour consolider cette offre technologique, la principale faiblesse provient de la demande de technologie, notamment des

Londres, Routledge-UNU Press, 1999 ; Huang Can, Cèleste Amorim et al., « Organization, Programme and Structure : an Analysis of the Chinese Innovation Policy Framework », *R&D Management*, 34 (4), 2004, p. 367-387 ; Liu Xielin et Steven White, « Comparing Innovation Systems : a Framework and Application to China's Transitional Context », *Research Policy*, 30, 2001, p. 1091-1114 ; Richard Suttmeier et Cao Cong, « China Faces the New Industrial Revolution : Achievement and Uncertainty in the Search for Research and Innovation Strategies », *Asian Perspective*, 23 (3), 1999, p. 153-200.

28. Jon Sigurdson, « A New Technological Landscape in China », *China Perspectives*, 42, 2002, p. 37-54.

29. Pour une évaluation d'ensemble de la politique d'innovation en Chine, voir Rigas Arvanitis, « La politique d'innovation en Chine - un essai d'interprétation », *La Lettre de l'Antenne (Antenne expérimentale franco-chinoise de sciences humaines et sociales à Pékin)*, 2004, http://shs.them.pro/IMG/doc/La_politique_dinnovation_en_Chine.doc ou <http://www.ur105.ird.fr/spip.php?article51>.

30. À cet égard, l'analyse de Gu et de Lundvall (dans ce livre) nous semble être un bon exemple. Ces auteurs adoptent le vocabulaire politique du gouvernement chinois dès lors qu'ils doivent exposer les grandes lignes et les objectifs de la politique d'innovation nationale.

31. Gu Shulin, *China's Industrial Technology. Market Reform and Organizational Change*, Londres, Routledge-UNU Press, 1999.

entreprises³². Du fait de la structure de l'économie chinoise, il subsiste un dualisme du système d'innovation³³. Le système d'innovation que soutient et appuie le gouvernement est destiné aux entreprises publiques et aux centres de recherche issus du système public. Tout un ensemble d'institutions a été mis en place durant de longues années qui doivent, même après la politique d'ouverture, soutenir les entreprises étatiques et les institutions qui gravitent autour des entreprises publiques. Ces institutions et ces entreprises forment un ensemble social de régulation (appelons-le « mode P » de régulation du système d'innovation)³⁴. À ses côtés, un autre ensemble d'institutions et d'entreprises apparaît (le « mode M » de régulation de l'innovation), qui repose essentiellement sur les entreprises non étatiques, collectives ou émergentes dont le souci principal a été d'obtenir des technologies sur le marché étranger. La très grande différence entre les deux modes n'est pas dans les formes productives ou dans la destination des produits, mais dans la manière d'obtenir la technologie. Dans le mode P, les entreprises d'État et les centres de recherche appliquée étaient censés produire une certaine autonomie de la Chine en matière de développement technologique. Pour l'essentiel, la volonté d'importer des technologies se traduit par une volonté d'assurer un transfert de technologies et une appropriation autonome des technologies importées. Au contraire, le mode M est entièrement dépendant de technologies importées dans le cadre des échanges commerciaux des entreprises. Il assure en effet aux entreprises clientes des *joint-ventures* et aux entreprises chinoises une production satisfaisant des

32. Cao Cong, « Challenges for China's Industrial Development : a Technological Assessment », *China Perspectives*, 54, 2004, p. 4-16.

33. Voir Zhao Wei, *Économie de l'innovation et Développement des capacités technologiques en Chine*, op. cit., en particulier le chapitre IV.

34. Pour plus de détails sur les éléments qui composent ce système de production et d'innovation ou encore un système de régulation, voir la thèse de Zhao, *Économie de l'innovation et Développement des capacités technologiques en Chine*, op. cit. La description des nouveaux modes de production des savoirs (Michael Gibbons, Camille Limoges et al., *The New Production of Knowledge*, Londres, Sage, 1994), fortement critiquée par les sociologues et politistes des sciences en ce qui concerne les pays occidentaux, nous semble bien refléter la situation qui règne en Chine. Pour préciser que notre démonstration est spécifique à la Chine, nous parlerons de « mode P » et de « mode M » (qui correspondent largement mais pas exclusivement aux modes I et II de Gibbons, repris aussi dans l'analyse de Zhao Wei).

critères de qualité imposés de l'extérieur. On n'y effectue de la R&D que dans la mesure où la technicité du produit l'exige pour garantir une production exportable.

Cette politique nationale d'innovation – comme l'ensemble des politiques nationales en Chine – s'est déclinée au niveau des provinces et parfois des municipalités en une politique régionale d'innovation. Les autorités provinciales se sont trouvées face à la redoutable tâche de devoir définir les contours exacts de leur intervention. Redoutable, car pour la plupart des bureaux industriels des provinces et des municipalités, leur tâche a toujours été conçue de manière assez pragmatique comme un accompagnement des demandes qui émanaient des entreprises locales : autorisations administratives en tout genre, approbations de documents, visas, autorisations d'importation, d'exportation, etc. Or, certains bureaux industriels locaux ont été confrontés aux questions de la gestion du travail et des conflits entre employeurs et employés. De même, la politique sanitaire et de sécurité sociale a eu à faire face à des demandes spécifiques. Enfin, dans la plupart des cas, les fonctionnaires locaux élaborent des plans de développement urbains qui satisfont les investisseurs étrangers et assurent la plus grande visibilité possible de la ville-zone de production. Sans parler, évidemment, des questions de corruption dénoncées régulièrement et qui sont en relation directe avec les possibilités d'enrichissement des fonctionnaires locaux à la suite de l'apparition des importants flux d'argent que représentent les entreprises. Ainsi, la politique nationale a non seulement été déclinée en une série de politiques locales ; elle s'est vue confortée par ce qu'il faut bien appeler un véritable système industriel qui s'est mis en place à partir des agglomérations industrielles dans lesquelles les gouvernements locaux jouent un rôle de plus en plus important.

Industrialisation et politique locale : l'apparition d'une politique d'innovation originale dans le Guangdong

Un bon exemple de politique industrielle provinciale est celle menée par la province du Guangdong qui a rapidement répondu aux

injonctions de la politique nationale d'innovation³⁵. On remarque, en effet, que le gouvernement local a pris conscience de l'importance de l'activité industrielle. Contrairement aux politiques fiscales ou sociales qui semblent être imposées au gouvernement provincial, la politique industrielle fait l'objet d'une attitude volontariste. Nous en voulons pour preuve la production d'un important rapport sur le développement scientifique et technologique dont l'essentiel porte sur l'organisation industrielle³⁶. De même, l'ensemble des mesures prises en faveur des « *clusters* industriels » – systèmes de production locaux en français – s'est rapidement structuré en une véritable politique de soutien aux entreprises et aux industries. Il s'agit à nos yeux d'un système d'innovation régional en gestation qui repose sur deux éléments : la création de centres techniques et l'apparition de réseaux de fournisseurs³⁷.

Pôles industriels et réseaux de fournisseurs

Les centres techniques sont pensés comme des centres d'appui localisés qui doivent apporter un véritable soutien à la création des compétences techniques dans les entreprises. Ils s'appellent officiellement « centres d'innovation » et sont souvent tournés vers l'aspect proprement technique (sauf peut-être le centre des textiles de Humen qui a une orientation de plus en plus *marketing* et commercialisation). Ces centres techniques, situés au cœur de *clusters* industriels officiels, sont orientés vers les PME. Ils font face à des situations très complexes et souvent fonctionnent dans un premier temps comme fournisseurs de services de base (essais, normes, informatisation). Dans certains cas,

35. Notons toutefois que, politiquement, la période postérieure à 1999 est nettement moins bénéfique pour la province du Guangdong que précédemment : Shanghai était devenu la cible principale des appuis du gouvernement central et le Guangdong devait faire amende honorable pour ne pas avoir su anticiper et gérer la monumentale crise financière de la fin des années 1990. Joseph Cheng (ed.), Guangdong. Preparing for the WTO Challenge, Hong Kong, The Chinese University Press, 2003.

36. Guangdong Office of Science and Technology, Guangdong keji fazhan yanjiu baogao (Report on Scientific and Technological Research in Guangdong), Guangzhou, Guangdong gaodeng jiaoyu shubanshe, 2002.

37. Rigas Arvanitis et Églantine Jastrabsky, « Un système d'innovation régional en gestation : l'exemple du Guangdong », Perspectives chinoises, 92, 2005, p. 14-28.

ces centres d'innovation arrivent à dépasser leur rôle de simples fournisseurs de services d'appoint pour devenir fournisseurs de modèles et de prototypes. Xiqiao en est un exemple avec son industrie des textiles de coton comprenant 1 670 entreprises (tissage, impression, broderie industrielle). On trouve à Xiqiao un total de 2 600 machines à tisser. La taille des usines est petite et disparate, et leur niveau technique assez faible. Mais des entreprises importantes et des entreprises de taille réduite coexistent. En mai 1999, le gouvernement a décidé de créer un centre d'innovation en insistant sur les techniques de *design* assisté par ordinateur (CAD). Le centre a produit plus de 8 000 motifs de textile conçus sur ordinateur, dont la plupart sont utilisés par les entreprises. Un lien très fort existe entre le centre et les entreprises, notamment parce que celui-là sert d'intermédiaire pour tout ce qui concerne l'informatisation de celles-ci. La clientèle du centre s'est élargie au-delà du *cluster* industriel, dans le Zhejiang, le Hunan et à Taiwan. Créé avec un investissement de 7 millions de yuans, le centre est aujourd'hui autosuffisant, vivant de la seule vente de ses services. Cet exemple de réussite révèle deux particularités de cette politique. Tout d'abord, seule la vente de services peut assurer une certaine longévité aux centres d'innovation. Le gouvernement local cherche par tous les moyens à se défaire du financement du centre, car, s'il lui est facile de justifier d'un investissement initial et immobilier, il lui est pratiquement impossible d'assurer les coûts de fonctionnement. Ainsi, dans le district de Pingzhou spécialisé dans les chaussures, le centre d'innovation a été en grande partie placé sous la tutelle d'un entrepreneur taiwanais qui le gère comme une entreprise de services pour l'industrie locale, très majoritairement issue de capitaux taiwanais. L'initiative a cependant été de courte durée et l'entrepreneur a été renvoyé. Le centre d'innovation de Dachong, spécialisé dans les meubles en bois, n'a que trois employés fonctionnaires du gouvernement local qui disposent de plusieurs autres casquettes au sein du gouvernement local. Jinsha, autre district beaucoup plus diversifié, a créé un centre d'innovation couplé à un centre de modélisation de moules en acier pour les presses à injection de plastique. La vente des moules permet d'assurer une bonne part du financement

du centre³⁸. Une récente visite du centre de Humen, *cluster* de la confection du Dongguan et un des plus grands marchés grossistes de vêtements en Chine, nous a permis de voir un cas singulier : ce centre technique appuie la commercialisation et tente de plus en plus d'intervenir dans la politique commerciale, le *design* et la mode. Ce cas est pourtant très à part : la plupart des centres d'innovation se concentrent sur les aspects techniques. Le département de la science et de la technologie de la province du Guangdong a diffusé une liste de treize centres techniques de ce type.

Second élément de ce système d'innovation régional, celui qui renvoie aux réseaux de fournisseurs. Ils apparaissent autour des entreprises de taille moyenne ou de grande taille dans des secteurs d'assemblage comme l'électroménager ou l'industrie des transports (automobile et surtout motos dans le Guangdong). La création des réseaux de fournisseurs est à notre avis la clé de réussite des *clusters* et de cette politique d'innovation. Pour le moment, les outils statistiques et les travaux menés en Chine ne permettent pas de mesurer cette structuration des réseaux de fournisseurs qui habituellement se forment autour des grandes entreprises. Dans le Guangdong, l'entreprise de motos Dachangjiang a été le principal moteur de création d'un réseau dense de fournisseurs. Dans le secteur de Pengjiang (Jiangmen), trois entreprises d'assemblage de motos (Dachangjiang, Dihao et Yunbao) et une trentaine d'entreprises de pièces ont créé une véritable économie de la moto. Il n'est pas anodin de remarquer que ces entreprises ont été fortement en relation avec des producteurs japonais qui ont activement appuyé leur développement technologique (Suzuki dans le cas de Dachangjiang). Moins visible mais tout aussi fortement structurante, l'industrie de l'électroménager a également eu à créer un réseau de fournisseurs pour assurer sa survie. L'exemple de l'entreprise collective Jinling à Jiangmen est à retenir, dans la mesure où cette entreprise, qui aujourd'hui³⁹ tente un

38. Ces diverses études de cas ont été effectuées dans le cadre d'un projet de recherche avec un financement de l'IRD (France) et du CRDI (Canada). Rigas Arvanitis et Qiu Haixiong, R&D in Universities and Different Institutional Settings in South China, op. cit.

39. Aux dernières nouvelles, Jinling a été racheté par une entreprise italienne d'électroménager.

partenariat avec General Electric, a eu pour stratégie d'assurer la qualité et la régularité des pièces sans réellement augmenter sa taille. La solution a été l'externalisation de la production des pièces et la mise en place d'un dense réseau de fournisseurs formés et maintenus par l'entreprise. L'échec de Weili qui, pendant plus de neuf ans (dans les années 1980), a été le plus grand producteur de machines à laver en Chine dans la même région est par contraste très intéressant. Weili s'est fondée et développée en se basant sur sa propre capacité de développement. Cette entreprise a diffusé des machines à laver rudimentaires et économiques qui correspondaient à la première grande croissance des années 1980. Dès l'instant où il a fallu introduire des modèles plus sophistiqués, garantir un niveau de formation et d'apprentissage technologique plus ample, l'entreprise a commencé à perdre de la vitesse, car ses propres forces ainsi que les moyens financiers étaient très largement insuffisants pour répondre à ces défis.

L'État en appui : *clusters* et parcs industriels

La politique d'innovation dont nous parlons est avant tout une politique d'appui sous toutes ses formes non financières aux entreprises et aux *clusters* industriels. Le gouvernement du Guangdong cherche à aider à la mise à niveau des entreprises, notamment de ces milliers d'entreprises qui se sont créées seules et sans aucune aide de l'État. Il est certain que la motivation première n'est pas une sorte de volonté d'être à la pointe du progrès ni même de contribuer à l'économie du savoir (comme le laisse entendre le rapport de la Banque mondiale⁴⁰). C'est plutôt la volonté d'éviter une nouvelle lutte à mort entre les entreprises chinoises, comme ce fut le cas dans le secteur des télévisions⁴¹. Cet exemple particulièrement vivace dans la mémoire des Chinois a souvent été interprété en termes de manque de qualité et donc de technologie qui réduisait la possibilité de concurrence aux

40. Carl Dahlman et Jean-Éric Aubert, *China and the Knowledge Economy. Seizing the 21st Century*, Washington (D. C.), The World Bank Institute, Development Series, 2002.

41. Cao Cong, « Challenges for China's Industrial Development : a Technological Assessment », *China Perspectives*, 54, 2004, p. 4-16 ; Zhao Wei, *Économie de l'innovation et Développement des capacités technologiques en Chine*, op. cit.

seuls prix. Cette lutte pour la survie par les prix a fait certainement des victimes dans de très nombreux autres secteurs. En un sens, ce que tentent les autorités est de fournir des moyens technologiques plus performants aux entreprises. Dans une perspective d'offre technologique dans laquelle se situent naturellement les fonctionnaires des villes industrielles, il est logique de chercher à forcer les entreprises à se regrouper géographiquement.

C'est là l'orientation des parcs technologiques (qui ne sont pas des *clusters* industriels). Depuis le début des années 1980 on a assisté à la création de parcs technologiques, incubateurs scientifiques, zones de développement technologique. Une analyse coréenne approfondie de ces zones en dénombrait quatre-vingt-cinq en Chine, plus cinquante-huit parcs scientifiques universitaires de plus petite taille⁴². Mais les zones de développement économique et technologique (*jingji jishu kaifa qu*) sont physiquement très variées en taille : il peut s'agir d'un quartier urbain de taille réduite (quelques immeubles, notamment quand l'industrie est le *software*) ou de très vastes espaces géographiques, comme la zone de développement de Guangzhou qui occupe pratiquement tout l'est de la zone urbaine de la municipalité. Le développement de ces zones répond à un plan d'ensemble conçu depuis Pékin, notamment depuis le lancement du programme Torche (1988). Mais une certaine multiplication de ces parcs rend cette politique peu lisible. Récemment, des mesures ont été adoptées pour réduire le nombre de parcs industriels, officiellement afin de cesser de gaspiller des terres arables et les rendre à l'agriculture, promue depuis 2004 comme la priorité absolue dans le plan de développement économique et technologique. Selon l'étude coréenne, il y aurait jusqu'à 12 300 *clusters* industriels dans le pays. Un certain nombre de ces opérations sont avant tout des opérations immobilières, censées être lucratives.

Plus importante semble être la dynamique dans les zones économiques et technologiques. Elle répond moins au plan d'ensemble conçu par chaque gouvernement de ces zones qu'à la dynamique des investissements étrangers ou nationaux. Si les autorités peuvent se

42. Hong, Yim et Kim, *Characteristics and Types of Chinese Innovation Clusters in Comparison with Korean Cases, Séoul, Stepi, 2004.*

féliciter d'attirer des nouveaux arrivants dans certains domaines choisis pour leur potentiel stratégique, elles ont peu de pouvoir sur les liens établis par les entreprises avec le monde externe. Elles ont même peu de possibilité d'imposer des choix, surtout si les entreprises qu'elles invitent à s'installer dans les parcs technologiques sont de puissantes filiales de multinationales étrangères. La dynamique des zones économiques n'est pas celle qu'encouragent les autorités, mais bien celle qu'impulsent les entreprises qui les peuplent. Or celles-ci ne sont pas nécessairement des entreprises innovantes. Au succès rencontré par certaines zones célèbres (notamment Zhongguancun à Pékin) répond aussi un certain marasme dans d'autres. Une évaluation de cette politique n'a pas encore eu lieu. Le choix du gouvernement a été d'assainir le monde des parcs technologiques en redorant le blason de ceux qui ont montré les succès les plus importants.

L'observation minutieuse des formes d'apprentissage technologique des entreprises permet aussi de tirer certaines conclusions qui abondent dans le sens de l'agglomération⁴³. Les entreprises modernes, issues de la vague d'industrialisation récente (après l'ouverture de 1978) fonctionnent, pour ce qui est de la technologie et de l'acquisition des marchés, sur un schéma relativement simple : obtenir des contrats avec des clients étrangers qui non seulement garantissent les débouchés de la production, mais surtout assurent l'acquisition du produit et de la technologie productive qui va avec. Que ce soit dans le secteur de la plomberie, de l'électronique ou des textiles, les entreprises obtiennent la technologie productive non pas par des contrats de transferts de technologie, mais par l'appui de leurs clients.

De plus, les entreprises sont à l'affût de nouveaux clients et cherchent rarement à devenir le fournisseur attitré d'un seul. Au contraire, les entreprises tentent d'avoir une large gamme de clients et des formes contractuelles très variées, à l'image d'ailleurs de ce que font les entreprises taiwanaises à Taiwan, comme le signalent Ernst et Kim : « Les liens internationaux incluent une grande variété de relations avec des entreprises affiliées aux compagnies étrangères en vente, manufacture,

43. Rigas Arvanitis, Zhao Wei et al., « *Technological Learning in Six Firms in South China : Success and Limits of an Industrialization Model* », *International Journal of Technology Management*, 36 (1-2-3), 2006, p. 108-125.

soutien d'ingénierie ; ils incluent aussi différentes formes et trajectoires d'intégration dans des réseaux globaux d'entreprises américaines et japonaises d'électronique. Les entreprises taiwanaises se sont usuellement appuyées sur des sources concurrentes et simultanées d'*outsourcing* : elles ont poursuivi différentes approches en parallèle plutôt que de se concentrer sur un lien exclusif⁴⁴. »

Se réunir sur un site géographique est donc *a priori* avantageux pour les entreprises qui voient affluer de nombreux prospecteurs de marché ou des futurs clients attirés par la concentration d'entreprises de même production. Ce schéma se reproduit dans toutes les villes industrielles du delta de la rivière des Perles de manière systématique. Il n'a pas été conçu par un quelconque plan de développement industriel ou par une volonté de modeler l'industrie locale. Au contraire, il s'est agi d'accompagner les entreprises dans leur croissance en cherchant à les entraver le moins possible. Ainsi la politique de « nomination » des *clusters* industriels (qui consiste à attribuer une sorte de *label* d'excellence ou d'origine, plus proche du slogan, du moins dans un premier temps) est-elle en réalité une façon pour les autorités locales d'assurer une légitimité pour l'appui aux entreprises. En effet, en nommant un faubourg de la ville *hometown for textiles* ou encore *kingdom of faucets and plumbing*, les autorités assurent une publicité qu'accompagnent des mesures d'infrastructures (construction d'un marché couvert, jonction avec les voies de communication routière, bretelles d'autoroute et voirie, services municipaux d'embellissement de la ville)⁴⁵. Ainsi, cette politique de nomination des *clusters* industriels – que nous décrivons longuement dans l'article signalé plus haut⁴⁶ – est en réalité une façon pour les autorités locales d'assurer une plus grande publicité à des agglomérations d'usines déjà bien établies.

44. Dieter Ernst et Kim Linsu, « Global Production Networks, Knowledge Diffusion, and local Capability Formation », *Research Policy*, 31 (8-9), 2002, p. 1417-1429.

45. Rigas Arvanitis, L'Émergence d'un bourg industriel du delta de la rivière des Perles. L'exemple de Shuikou, Canton, IRD et Centre franco-chinois de sociologie de l'industrie et des technologies, 2004.

46. Rigas Arvanitis et Eglantine Jastrabsky, « Un système d'innovation régional en gestation », art. cité.

Il est difficile d'apprécier correctement cette politique nouvelle d'agglomération, qui a consisté pour l'essentiel à accompagner un mouvement économique largement entamé depuis la fin des années 1980. Les nouveaux *clusters*, notamment quand ils sont entre les mains d'investisseurs étrangers (de Taiwan ou de Singapour), semblent fonctionner de manière similaire à ceux plus anciens créés « spontanément » par les investisseurs privés nationaux ou étrangers⁴⁷. Dans certains cas, un effet structurant fort provient d'une grande entreprise d'assemblage qui organise le réseau de ses fournisseurs, comme cela est le cas pour l'industrie automobile et moto. En Chine, la politique concernant l'électronique ne semble pas avoir créé ces réseaux de sous-traitance. Une entreprise comme Intel, par exemple, ne cherche pas tant à rapprocher géographiquement ses sous-traitants qu'à en diminuer le nombre pour faire en sorte que les entrées et sorties de pièces détachées en ou de Chine soient le moins nombreuses possible⁴⁸. Pas plus que l'on n'assiste à la mise en place de pôles de production comme les villes frontières au Mexique, qui sont essentiellement des entreprises sous-traitantes des multinationales ayant réussi à développer leur propre capacité technologique⁴⁹ ou bien qui sont structurés par la présence physique d'une entreprise multinationale : comme Lucent à Guadalajara⁵⁰. La dynamique est donc très largement indépendante de la capacité de l'État à gérer les

47. Alain Sepulchre, « *Competition and Partnership Strategies - Comparative Study of Three Industrial Parks in China, 1992-2002* », Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.

48. Interview Intel : communication personnel de février 2006.

49. Daniel Villavicencio, « *The Maquiladoras of the Northern Border of Mexico : What Attaches Them to the Geographical Territory ?* », Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.

50. Maria Isabel Rivera Vargas, « *Interactions of National and International Systems of Innovation, Technology Transfer and Implications for Emergent Economies : The Case of the Mexican Silicon Valley in Guadalajara, Jalisco, Mexico* », Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.

relations des entreprises qui se réduisent pour la plupart à des contrats de sous-traitance⁵¹.

Même en se limitant aux seuls pôles de développement d'une province comme le Guangdong, il est difficile d'établir un état des lieux de la structuration de l'industrie. Le nombre exact de *clusters* reconnus officiellement au sein de la province est un chiffre incertain. Une base de données en voie de constitution à Canton devrait permettre d'assurer une meilleure observation. Cependant, l'effort de recueil de données de terrain est loin d'être un processus codifié et régulier. Cela montre à quel point cette politique d'innovation est nouvelle et originale.

— Les politiques nationale et locales en perspective

Les nombreuses *success stories* concernant les *clusters* en Asie et l'enthousiasme à leur propos ont laissé peu de place à la réflexion sur les effets d'agglomération et notamment sur le rôle de la politique des États. Pour schématiser, nous pouvons dire que, en ce qui concerne la volonté de l'État, nous assistons en Chine à la conjugaison de deux logiques : celle du gouvernement central et celle des gouvernements locaux. Le moteur principal de ces deux rationalités est assez différent⁵².

L'État central tente de contrôler l'économie et les entreprises, dans toutes leurs dimensions ; les gouvernements locaux, au contraire, cherchent à promouvoir toutes les initiatives, parfois à bon escient et parfois à tort. Cette différence fondamentale dans l'attitude des autorités est aussi due au fait que les gouvernements locaux doivent accompagner les entreprises, y compris en les aidant à s'intégrer dans des chaînes de valeurs mondiales. Cette politique locale prend

51. Maria Isabel Rivera Vargas (art. cité) pense d'ailleurs que rien ne manque au cluster de Guadalajara (Mexique) en comparaison avec un pôle technologique et industriel des États-Unis (niveau de formation, main d'œuvre, centres techniques, entreprises de soutien, capacité de design, capacité de R&D, environnement économique et sociale). Sa seule différence est... de se trouver au Mexique et, de ce fait, de ne pas rentrer dans les stratégies industrielles des grandes entreprises étatsuniennes. Seule compterait alors la stratégie des groupes industriels dominants. *Diagnostic qui propose de manière plus générale Alice Amsden (Escape from Empire. The Developing World's Journey through Heaven and Hell, Cambridge [Mass.], The MIT Press, 2007) pour comprendre les « ratés » du développement.*

52. Cf. tableau 5 du chapitre 1.

implicitement acte de la capacité d'apprentissage des entreprises. C'est une politique pragmatique dont le ressort principal sont les rentrées fiscales des entreprises et le pouvoir politique que fournit la présence des entreprises : le développement se mesure par la richesse des gouvernements locaux (donc des impôts qu'ils reversent aux échelons supérieurs de l'État) et du nombre des entreprises. Cette motivation essentielle explique l'apparente tolérance à la corruption, la compétition des régions entre elles, l'ouverture économique. Tout aussi essentiel que le maintien de l'ordre public, le développement des entreprises est vital pour les fonctionnaires locaux. Les agglomérations sont donc une réponse pragmatique à un besoin de soutien des unités de systèmes productifs locaux en laissant les entreprises maîtresses de leurs choix. Ainsi, les agglomérations industrielles que l'on observe dans le Sud de la Chine nous paraissent être plus le fait d'une dynamique de la politique locale – économique avant d'être politique – qui combine la volonté des entreprises et l'action des pouvoirs locaux. Les *clusters* ne nous semblent en aucun cas être une réponse aux incitations formulées par l'État. Ce serait plutôt l'inverse qui aurait lieu : l'État central, en voyant le succès des politiques locales, adopte un point de vue qui permet de justifier une nouvelle politique industrielle et d'innovation basée sur le développement régional.

Tous ces villages spécialisés, villes dédiées à un seul produit, *clusters* sectoriels, *clusters* productifs par produits et autres formes d'agglomérations industrielles ont cependant une limite : ils ont plus de sens en termes de développement technologique qu'en termes économiques. La dynamique économique oblige désormais les entreprises, généralement des PME, à faire face à des choix technologiques qu'elles ont du mal à financer ou même à formuler. La forte dépendance par rapport à leurs clients étrangers pour obtenir de la technologie ne les rend pas non plus sensibles aux propositions techniques que peuvent formuler les nouveaux centres d'innovation qui apparaissent sur le territoire chinois au sein des *clusters* les plus dynamiques. La volonté de créer des pôles d'entreprises qui fassent système et où s'effectuent des échanges entre les entreprises clientes et fournisseurs n'est pas nécessairement partagée avec autant d'enthousiasme par les entrepreneurs et par les fonctionnaires. La

logique d'action des fonctionnaires voudrait favoriser des systèmes régionaux d'innovation, développer des liens entre les entreprises et les pôles techniques (universités technologiques, centres de recherche, centres d'innovation), améliorer l'accès aux marchés et à la création d'entreprises. La logique d'action des entrepreneurs est plutôt celle de l'accès aux ressources : main-d'œuvre, techniques productives auprès des clients étrangers, ressources en information sur les marchés et les produits et ressources financières auprès des banques qui leur sont notoirement difficiles d'accès. Ces deux logiques convergent cependant pour essayer d'éviter le naufrage de l'ensemble d'une industrie locale à la suite de tensions concurrentielles trop fortes. Mais elles peuvent aussi être en désaccord dès l'instant où les entreprises tentent de s'inscrire dans une logique de croissance externe, de forte spécialisation, de montée en gamme ou d'insertion dans des chaînes de valeurs internationales qui les rendent plus fortement dépendantes de leurs donneurs d'ordre étrangers.

On comprend donc qu'une meilleure connaissance des conditions d'apprentissage technologique des entreprises dans ces *clusters* permettrait de saisir les stratégies de mise à niveau de l'industrie qui seront au centre des préoccupations politiques et économiques du gouvernement chinois et des entreprises chinoises dans les prochaines années.

Bibliographie

- AMSDEN (A. H.), *Escape from Empire. The Developing World's Journey through Heaven and Hell*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2007.
- ARVANITIS (R.), *L'Émergence d'un bourg industriel du delta de la rivière des Perles. L'exemple de Shuikou*, Canton, IRD et Centre franco-chinois de sociologie de l'industrie et des technologies, 2004a.
- ARVANITIS (R.), « La politique d'innovation en Chine – un essai d'interprétation », *La Lettre de l'Antenne* (Antenne expérimentale franco-chinoise de sciences humaines et sociales à Pékin), étude n° 3, 2004b.
- ARVANITIS (R.) et JASTRABSKY (E.), « Un système d'innovation régional en gestation : l'exemple du Guangdong », *Perspectives chinoises*, 92, 2005, p. 14-28.

- ARVANITIS (R.) et QIU (H.), *R&D in Universities and Different Institutional Settings in South China. Research for Policy. Final Research Report for IDRC*, Guangzhou et Paris, Research Institute for Guangdong Development (Zurigud), Zhongshan University, 2004.
- ARVANITIS (R.), MIÈGE (P.) et ZHAO (W.), « Regard(s) sur l'émergence d'une économie de marché en Chine », *Perspectives chinoises*, 77, 2003, p. 53-65.
- ARVANITIS (R.), ZHAO (W.), QIU (H.) et XU (J.-N.) « Technological Learning in Six Firms in South China : Success and Limits of an Industrialization Model », *International Journal of Technology Management*, 36 (1-2-3), 2006, p. 108-125.
- BOISARD (A.-S.), *Le Logement dans la Chine urbaine contemporaine. Un lieu d'analyse stratégique pour les pratiques de consommation de la nouvelle classe moyenne cantonnaise*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris 5, 2007.
- CAO (C.), « Challenges for China's Industrial Development : a Technological Assessment », *China Perspectives*, 54, 2004, p. 4-16.
- CARTIER (C.), *Globalizing South China. History, Region, Diaspora*, Oxford, Blackwell, 2001.
- CHENG (J. Y. S.) (ed.), *Guangdong. Preparing for the WTO Challenge*, Hong Kong, The Chinese University Press, 2003.
- DAHLMAN (C.) et AUBERT (J. E.), *China and the Knowledge Economy. Seizing the 21st Century*, Washington (D. C.), The World Bank Institute, Development Series, 2002.
- ERNST (D.) et KIM (L.), « Global Production Networks, Knowledge Diffusion, and Local Capability Formation », *Research Policy*, 31 (8-9), 2002, p. 1417-1429.
- FAN (C. C.), « Uneven Development and Beyond : Regional Development Theory in post-Mao China », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 21, 1997, p. 620-639.
- FERNANDEZ-STEMBRIDGE (L.) et HUCHET (J. F.), « What's Next for China's SOEs », *Far Eastern Economic Review*, 169 (5), 2006, p. 32-36.
- GIBBONS (M.), LIMOGES (C.), NOWOTNY (H.) *et al.*, *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Society*, Londres, Sage, 1994.
- GIPOULOUX (F.), *La Chine du XXI^e siècle. Une nouvelle superpuissance ?*, Paris, Armand Colin, 2005.
- GU (S.), *China's Industrial Technology. Market Reform and Organizational Change*, Londres, Routledge-UNU Press, 1999.
- GUANGDONG OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Guangdong keji fazhan yanjiu baogao* (Report on Scientific and Technological Research in

- Guangdong), Guangzhou, Guangdong gaodeng jiaoyu shubanshe, 2002.
- GUIHEUX (G.), « La cristallisation inachevée du secteur privé », *Perspectives chinoises*, 71, 2002, p. 24-35.
- HONG (S. B. H.), YIM (D. S. Y.) et KIM (K. K. K.), *Characteristics and Types of Chinese Innovation Clusters in Comparison with Korean Cases*, Séoul, Step1, 2004.
- HUANG (C.), AMORIM (C.), SPINOGLIO (M.) et al., « Organization, Programme and Structure : an Analysis of the Chinese Innovation Policy Framework », *R&D Management*, 34 (4), 2004, p. 367-387.
- HUANG (Y.), *Selling China. The Institutional Foundation of Foreign Direct Investment during the Reform Era*, New York (N. Y.), Cambridge University Press, 2002.
- HUCHET (J. F.), « La face cachée des réformes du secteur public en Chine », *Perspectives chinoises*, 60, 2000, p. 41-52.
- HUCHET (J. F.), « Privatisation et restructuration des PME d'État en Chine », *Critiques internationales*, 3, 2006, p. 173-187.
- INIDET (ed.), *Transferts de technologie et efficacité productive dans les pays émergents. Actes du colloque Inidet (janvier 2000)*, Guangzhou, Université Sun Yat-sen/Inidet, 2002.
- KRUG (B.) (ed.), *China's Rational Entrepreneurs*, Londres, Routledge Curzon, 2004.
- LIU (X.) et WHITE (S.), « Comparing Innovation Systems : a Framework and Application to China's Transitional Context », *Research Policy*, 30, 2001, p. 1091-1114.
- NOLAN (P.), *China and the Global Economy. National Champions, Industrial Policy, and the Big Business Revolution*, New York (N. Y.), Palgrave, 2001.
- NOLAN (P.) et ZHANG (J.), « The Challenge of Globalization for Large Chinese Firms », *World Development*, 30 (12), 2002, p. 2089-2107.
- OCDE, *OECD Reviews of Innovation Policy. China. Synthesis Report*, Paris, OCDE, 2007.
- RIVERA VARGAS (M. I.), « Interactions of National and International Systems of Innovation, Technology Transfer and Implications for Emergent Economies : The Case of the Mexican Silicon Valley in Guadalajara, Jalisco, Mexico », *Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World*, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.
- ROCCA (J.-L.), « L'entreprise, l'entrepreneur et le cadre : une approche de l'économie chinoise », *Les Études du CERI*, 14, 1996, p. 38.

- RUFFIER (J.), *L'Efficiencce productive. Comment marchent les usines...*, Paris, CNRS Éditions, 1996.
- RUFFIER (J.), *Faut-il avoir peur des usines chinoises ? Compétitivité et pérennité de l'atelier du monde*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- RUFFIER (J.), ARVANITIS (R.) et ZHAO (W.), « Patrons privés et patrons publics au Guangdong : quelques éléments de différenciation des stratégies et des comportements », Paris, Unesco, Irsam-Erudit, *Négociation et processus d'affaires en Chine et en Asie*, 2006.
- SEPULCHRE (A.), « Competition and Partnership Strategies – Comparative Study of Three Industrial Parks in China, 1992-2002 », *Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World*, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.
- SIGURDSON (J.), « A New Technological Landscape in China », *China Perspectives*, 42, 2002, p. 37-54.
- SUTTMEIER (R. P.) et CAO (C.), « China Faces the New Industrial Revolution : Achievement and Uncertainty in the Search for Research and Innovation Strategies », *Asian Perspective*, 23 (3), 1999, p. 153-200.
- VILLAVICENCIO (D.), « The Maquiladoras of the Northern Border of Mexico : What Attaches Them to the Geographical Territory ? », *Regional Innovation Systems and Science and Technology Policies in Emerging Economies. Experiences from China and the World*, Guangzhou, Zhongshan University/Paris, Unesco, Institut de recherche pour le développement (IRD)/Rabat, Isesco, 2004.
- VOGEL (E.), *One Step Ahead. Guangdong Under Economic Reform*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1989.
- ZENG (M.) et WILLIAMSON (P. J.), *Dragons at your Door. How Chinese Cost Innovation is Disrupting Global Competition*, Cambridge (Mass.), Harvard Business School Press, 2007.
- ZHAO (W.), *Économie de l'innovation et développement des capacités technologiques en Chine. L'apprentissage technologique dans les industries automobile et électronique en Chine*, thèse de doctorat en économie, Paris, Université Paris 3, 2006.

Arvanitis Rigas, Wei Z.

Les politiques parallèles du développement industriel en
Chine

In : Bironneau R. (dir.), Arvanitis Rigas (ed.), Bafoil F. (ed.),
Kahane B. (ed.). *China Innovation Inc. : des politiques
industrielles aux entreprises innovantes*

Paris : Presses de Sciences Po, 2012, p. 87-116. (Economie
Politique). ISBN 978-2-7246-1266-0