

La conquête du marché chinois par les Allemands de l'Ouest, 1978-1989

GREGOIRE LETELLIER

Résumé

Pendant la période de réformes engagée par Deng Xiaoping, la Chine connaît un fort essor industriel. Les dirigeants acceptent l'arrivée d'entreprises étrangères sur le marché à condition d'en retirer un maximum de savoir-faire et de capitaux. Dans un contexte de forte compétition entre les pays occidentaux, le succès des entreprises allemandes révèle une culture commerciale qui se distingue par la coordination entre les acteurs économiques ou politiques, et une disposition à la coopération.

Mots clés : République fédérale d'Allemagne – République populaire de Chine – Commerce extérieur – Réformes – Coordination.

Abstract

The Conquest of The Chinese Market by West Germans, 1978-1989

During the period of reforms initiated by Deng Xiaoping, China's industry took off. Leaders accepted the arrival of foreign companies on the market provided that they bring as much know-how and capital as possible. As this article will illustrate, German companies' successes in a context of strong competition between Western countries reveal features of a commercial culture based on coordination between economical or political actors, and on a willingness to cooperate.

Keywords: *Federal Republic of Germany – People's Republic of China – Foreign Trade – Reforms – Cooperation.*

Sans le concours de partenaires occidentaux désireux de prendre pied sur son marché prometteur à la fin des années 1970, la Chine aurait difficilement pu devenir en quelques décennies la première puissance économique mondiale¹. Quand arrive au pouvoir Deng Xiaoping, en 1978,

¹ Agrégatif d'histoire à l'École normale supérieure de Paris, l'auteur a mené un master de recherche sous la direction du professeur Laurence Badel, à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Le mémoire qui en est issu, intitulé

de multiples obstacles se dressent entre le pays du maoïsme et les entreprises étrangères qui le courtisent. Cela n'empêche pas les Allemands d'y connaître un succès remarquable. Un partenariat privilégié se construit jusqu'à l'été 1989, lorsque la répression des manifestants sur la place Tiananmen marque un coup d'arrêt brutal et provisoire à l'essor des échanges.

Cette décennie de mutations n'a pas fait l'objet d'un traitement historique complet : l'ouvrage-clé sur le sujet est encore un recueil de sources réalisé par la sinologue Mechthild Leutner². En raison de son dynamisme après 1945, l'économie allemande a suscité l'intérêt des historiens, mais ceux-ci ont plutôt étudié les causes intérieures de ce succès que ses manifestations sur des marchés extérieurs³. On trouve néanmoins de nombreux articles sur les relations bilatérales entre Chine et Allemagne au xx^e siècle, l'historiographie allemande ayant une riche tradition de sinologie avec l'*Institut für Asienkunde* à Hambourg et les *Berliner Asia-Studien*. Enfin, un ouvrage récent de Martin Albers a montré, dans une démarche comparatiste, l'action des trois premières puissances européennes pour renforcer les liens avec Mao puis Deng dans le contexte de Guerre froide, soulignant le caractère pragmatique de ce rapprochement⁴. Nous avons repris cette idée et concentré notre attention sur les entreprises allemandes, acteurs privés autonomes d'abord soucieuses de profit qui, en Chine, développent une logique ambitieuse de coopération avec leurs partenaires locaux. Les conditions particulières de ce pays font que leur

« Les Allemands face à l'ouverture économique de la Chine. Du "rêve chinois" à la "ChinAllemagne" (1978-1989) », a été soutenu en mai 2017.

² *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995. Politik – Wirtschaft – Wissenschaft – Wissenschaft – Kultur. Eine Quellensammlung*, Berlin, Akademie-Verlag, 1995.

³ Werner Abelshausen, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, Munich, C.H. Beck Verlag, 2004.

⁴ Martin Albers, *Britain, France, West Germany and the People's Republic of China 1969-1982: The European Dimension of China's Great Transition*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

rôle dépasse le simple cadre économique. C'est sur l'adaptation des entrepreneurs allemands à un environnement juridique, politique et économique contraignant que nous avons axé notre recherche.

Plusieurs périodiques allemands ont apporté des éléments, en premier lieu le magazine *China aktuell* qui, à partir de 1972, publie mois après mois des comptes rendus sur l'actualité chinoise et devient la principale source d'informations ouest-allemande pour se tenir au courant de la situation intérieure souvent confuse du pays. Le ministère fédéral des Affaires étrangères, premier acteur de la diplomatie économique, suit évidemment aussi les entreprises ; nous avons appuyé notre réflexion sur ses archives consultables à Berlin, en tentant de les croiser avec les documents diplomatiques français conservés à La Courneuve. Enfin, autant que ces sources le permettaient, nous avons cherché à mettre en avant le point de vue, plus difficile à cerner, des dirigeants chinois, dont certains sont des partisans actifs d'un renforcement des liens avec l'Europe de l'Ouest. Ces sources font ressortir l'idée que les Allemands déploient une stratégie commerciale originale, fondée sur une collaboration active entre des acteurs de nature différente, qui leur permet de se démarquer de leurs rivaux occidentaux et de conforter leur place de première puissance exportatrice européenne acquise dans les années 1950.

Déceptions de l'ouverture

1978, point de départ d'une nouvelle politique économique

Après la brutale querelle successorale qui suit la mort de Mao Zedong en 1976, le XI^e Congrès du parti communiste chinois, en décembre 1978, marque le tournant de la politique chinoise. Il consacre la victoire de Deng Xiaoping sur ses adversaires et ouvre une décennie de réformes ambitieuses autour de deux piliers : l'ouverture et la modernisation. En rupture avec le modèle soviétique copié par Mao, l'accent est désormais

mis sur les biens de consommation et l'industrie agro-alimentaire, longtemps négligés, pour sortir la population chinoise d'une situation économique très sombre. L'importance du marché chinois et le retard technologique ouvrent des perspectives encourageantes aux entreprises étrangères, désormais autorisées à s'installer. Le marché chinois s'était déjà entrouvert dans les années précédentes : dès 1972, des contacts avaient été établis et des contrats conclus. Les « années Deng », à partir de 1978, représentent néanmoins un changement d'échelle et suscitent un fort enthousiasme chez les investisseurs. Les Zones économiques spéciales (ZES⁵) sont un élément central dans l'ouverture chinoise et en montrent en même temps l'insuffisance. Délimitées sur le littoral, elles accueillent les investissements d'entreprises étrangères qui installent des sites de production. Mais elles sont surtout des « lieux-symboles » de l'ouverture, selon la formule de Thierry Sanjuan⁶ : les conditions d'accès y sont strictes ; l'implantation dans une ZES ne signifie pas prendre pied sur le marché chinois : la production est souvent exportée vers d'autres marchés asiatiques. Les Allemands, dans le cadre de colloques réunissant des investisseurs, se plaignent que ces zones soient surtout des enclaves à la main-d'œuvre coûteuse par rapport au reste du pays. Cette semi-ouverture est cohérente avec la politique d'indépendance que Deng professe : accepter capitaux et technologies de l'étranger, mais uniquement dans la mesure où ils servent la modernisation du système productif national. L'enjeu principal est de faire entrer des devises étrangères, la Chine en étant fort dépourvue après plusieurs décennies d'autarcie et de marasme économique.

Les acteurs chinois

⁵ Ouvertes en 1980 à Shenzhen, Zhuhai, Shantou et Xiamen, puis en 1988 à Hainan.

⁶ Thierry Sanjuan, « Zone économique spéciale », in *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 277-278.

Le développement encadré laisse peu de place à l'entreprise individuelle. Il est mené par le sommet de l'État qui englobe de multiples ministères techniques (Industrie, Commerce extérieur et relations économiques, Énergie, etc.). Il n'est pas rare que les contrats les plus importants soient traités au niveau suprême lors de visites bilatérales : Deng Xiaoping et Zhao Ziyang, Premier ministre de 1980 à 1987, s'impliquent personnellement dans les affaires économiques. En-deçà du niveau ministériel, l'identification des acteurs chinois s'avère difficile. Tous appartiennent à une administration publique en pleine transformation. Une institution créée en 1952 pour le commerce extérieur, le *China Council for the Promotion of International Trade* (CCPIT), marque la décennie d'ouverture. Le gouvernement chinois, pour se moderniser rapidement, cherche à attirer investissements et technologies, sans veiller nécessairement à établir des partenariats commerciaux où s'équilibreraient exportations et importations. Le thème de l'indépendance vis-à-vis des partenaires est sans cesse invoqué, car la présence économique étrangère reste associée à la domination coloniale qu'a subie la Chine jusqu'à 1949. Les implantations chinoises à l'étranger sont encore peu nombreuses et servent surtout à attirer en Chine entrepreneurs et investisseurs. En 1987, après plusieurs années de négociations, une représentation du CCPIT, compétente pour toute l'Europe de l'Ouest, ouvre à Francfort. Le choix de cette ville, centre financier de premier plan, prouve l'importance du partenaire ouest-allemand pour les autorités chinoises. Cette antenne remplit une mission de conseil auprès des entreprises européennes et organise, par exemple, des voyages de délégations d'affaires dans les deux sens. Enfin, dans le contexte de la décentralisation prônée par Deng Xiaoping, les administrations provinciales et municipales reçoivent des compétences commerciales et juridiques pour traiter avec les entreprises étrangères. Mais les échelons administratifs et les organisations de commerce se font concurrence, créant parfois des conflits dont pâtissent les entreprises étrangères.

La difficile implantation des Allemands de l'Ouest

Passée l'euphorie des débuts, les difficultés s'accumulent pour les investisseurs et les entrepreneurs confrontés à un pouvoir autoritaire, soucieux de canaliser le flux d'investissements, de personnes et d'entreprises. Les premières années de réforme sont instables : en 1980 et 1981, le gouvernement décide d'un « réajustement », car ses ressources financières sont au plus bas. Cela entraîne l'annulation ou le report de contrats, mais surtout, éveille la crainte que Deng ne revienne sur les promesses d'ouverture. L'ambassade allemande à Pékin, dans un télégramme de février 1981, dit « la profonde amertume » des hommes d'affaires face à la « légèreté » des Chinois. Mais les perspectives qu'offre le marché chinois sont trop considérables pour que les entreprises étrangères abandonnent. Les expatriés, quant à eux, expriment fréquemment leur mécontentement sur les conditions de vie : ils ne peuvent faire venir leur famille faute de logements adaptés – le marché de l'immobilier leur est fermé –, et les activités culturelles sont rares. Ils travaillent dans des « chambres d'hôtels transformés en bureau [où] perdure un caractère d'improvisation ⁷ », décrit un télégramme diplomatique. Enfin, le décalage est net avec l'extérieur : confort supérieur, produits de consommation étrangers et nécessité, pour en sortir, de passer par des intermédiaires chinois⁸. Cela suscite un sentiment de confinement et ils restent rarement plus de deux ou trois ans. Un dernier défi qui se pose aux investisseurs est le coût dissuasif d'une présence en Chine : malgré la médiocrité des conditions d'accueil, ils doivent s'acquitter de loyers élevés dans les grandes villes et les zones côtières où ils sont obligés de s'installer. La plupart se contentent donc d'intermédiaires comme les maisons de commerce spécialisée⁹ qui assurent la liaison avec

⁷ Archives du Ministère allemand des Affaires étrangères, dossier 133654, Note de l'ambassade d'Allemagne à Pékin, 18 décembre 1984.

⁸ « Le grand hôtel. Le temps des "ouvertures" chinoises », in Thierry Sanjuan (dir.), *Les grands hôtels en Asie. Modernité, dynamiques urbaines et sociabilité*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 77-98.

⁹ Ainsi Jebsen & Co., implantée à Hong Kong en 1895 et utilisée par Siemens jusqu'aux années 1980.

les autorités et les entreprises chinoises, et remédient à une difficulté souvent relevée : celle d'identifier ses interlocuteurs dans la multiplicité des instances administratives. La situation ne s'améliore pas dans ce domaine : la décentralisation entraîne des transferts de compétence du pouvoir central vers les autorités provinciales, et il est souvent impossible de savoir à quelle administration s'adresser.

L'action coordonnée des acteurs économiques allemands

Anciens et nouveaux acteurs

Plusieurs entreprises peuvent s'appuyer sur leur ancienne présence en Extrême-Orient. Ainsi Siemens, déjà pionnière en Chine au XIX^e siècle – elle pose, dans les années 1870, des fils télégraphiques à Hong Kong et Shanghai – réussit à l'être à nouveau dans les années 1970 et 1980¹⁰. L'entreprise sidérurgique emporte des contrats jugés impressionnants. En 1978, elle jouit déjà d'une image de marque favorable, incarnant le haut niveau de l'ingénierie allemande. Dotée de moyens considérables, elle peut financer l'ouverture d'une représentation en 1982 à Pékin. Son carnet de commandes connaît alors une forte croissance. Le principal atout du groupe munichoïse est de répondre aux exigences chinoises : non seulement livrer un équipement moderne, mais aussi former la main-d'œuvre chinoise et transférer les technologies.

Les entreprises allemandes s'organisent en plusieurs fédérations selon leur taille et leur secteur d'activité. La plus active d'entre elles est le

¹⁰ Mathias Mutz, « „Der Sohn, der durch das West-Tor kam.“ Siemens und die wirtschaftliche Internationalisierung Chinas vor 1949 », in Sabine Dabringhaus (hrsg.), *China auf dem Weg in die Moderne aus globaler Perspektive*, Münster, Lit Verlag, 2005, p. 4-40.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), représentant les intérêts des principales sociétés telles Siemens et Schloemann-Siemag, deux géants de l'industrie. Nous observons la stabilité des institutions économiques dans l'histoire de l'Allemagne. Le *Deutscher Industrie- und Handelstag* (DIHT), créé en 1861, est aujourd'hui encore actif. Cette conférence des chambres de commerce et d'industrie organise notamment des colloques réunissant chercheurs, hommes d'affaires et employés des différents ministères fédéraux ; ces événements offrent des sources utiles pour connaître l'état d'esprit de ces différents acteurs. L'histoire de ces acteurs économiques collectifs reste encore à écrire.

Ces institutions trouvent des équivalents dans les autres pays européens, mais jouent un rôle original dans le cas de l'Allemagne. L'étroitesse des liens entre les chefs d'entreprise allemands et les responsables politiques chinois s'est construite depuis les années 1950 grâce à l'absence de relations diplomatiques officielles entre le Gouvernement fédéral et la République populaire. Les représentants de l'économie allemande se sont substitués aux diplomates et ont posé les bases d'une relation axée sur le commerce, à l'abri des aléas du dialogue politique. Dans ce processus, une institution a joué un rôle crucial, l'*Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft* (comité oriental de l'économie allemande), fondé en 1952 pour entretenir des relations avec les pays du bloc socialiste et dont la compétence s'étend jusqu'à la Chine¹¹. Otto Wolff von Amerongen, industriel ouest-allemand né en 1918¹², est un personnage central. Président du DIHT de 1969 à 1988 et de l'*Ostausschuss* de 1955 à 2000, il décrit ce dernier comme « l'enfant du besoin pour rouvrir à la jeune République fédérale les marchés d'exportation traditionnels à l'Est » qu'elle a perdus avec la Seconde Guerre mondiale¹³ ; l'objectif est de reconstruire l'économie

¹¹ Sven Jüngerkes, *Diplomaten der Wirtschaft, Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*, Osnabrück, Fibre, 2012.

¹² *Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, München, Droemer Knauer, 1992.

¹³ *Id.*, p. 12.

extérieure allemande, ce à quoi le pays parvient à la faveur du « miracle économique ». L'expansion des entreprises allemandes sur le marché chinois s'inscrit dans la poursuite d'une politique exportatrice très dynamique.

L'impulsion politique

Une ère nouvelle se dessine dans les années 1980 lorsque des hommes politiques au plus haut niveau entament un dialogue régulier ponctué de visites officielles ; elles permettent de surmonter les obstacles rencontrés aux niveaux inférieurs et de signer de nouveaux grands contrats. Deux hommes politiques de premier plan ressortent. Le premier est le chancelier fédéral entre 1982 et 1998, Helmut Kohl. Son voyage à Pékin en octobre 1984 est un jalon pour les relations bilatérales ; il intervient à un moment où les entreprises allemandes sont déjà implantées sur le marché chinois. Le second, Hans-Dietrich Genscher, ministre fédéral des Affaires étrangères de 1974 à 1992, effectue plusieurs voyages en Chine et incarne les bonnes relations entre les dirigeants chinois et les conservateurs des partis chrétien démocrate et chrétien social (CDU-CSU). Le soutien infaillible qu'il apporte à la coopération sino-allemande lui vaut les reproches des Européens critiques envers le non-respect des libertés civiles en Chine. En réponse, les partisans d'une consolidation du partenariat brandissent la doctrine « *Wandel durch Handel* », le changement par le commerce, ce qui investit les acteurs économiques d'une mission ambitieuse : ils deviennent le moteur de la transformation politique de ce pays à régime autoritaire. Une normalisation des relations diplomatiques se dessine entre Bonn et Pékin. Le domaine économique reste prédominant, mais les échanges se diversifient : des mesures sont prises en faveur de l'enseignement de la langue allemande en Chine – ouverture d'un Institut Goethe à Pékin en 1988 –, les échanges universitaires s'étoffent. De telles initiatives permettent de ne pas limiter la relation aux quelques expatriés et acteurs institutionnels. Elles ont le soutien actif des entreprises qui y voient un moyen indirect d'intensifier les échanges commerciaux.

Le cadre juridique de la coopération

C'est sur deux accords, signés le 9 octobre 1978 et le 24 octobre 1979, que se fonde la coopération scientifique et technique, dynamique essentielle du partenariat sino-allemand. Le premier texte prévoit des rencontres régulières et ouvre la coopération à tous les domaines possibles. Les ambassades allemande et chinoise jouent le rôle d'interlocuteur. Le second texte, sur la coopération économique, réaffirme les principes de l'accord précédent et les précise, appelant à favoriser les échanges de savoir-faire, d'informations, de personnels et d'équipements et à faire de la coopération avec l'Allemagne un moteur du développement économique de la Chine. Le traité commercial entre la Communauté économique européenne (CEE) et la Chine du 3 avril 1978, mentionné en préambule, sert de cadre. Enfin sont instituées les commissions mixtes pour réunir chaque année des représentants du gouvernement et des acteurs économiques. L'accent est ainsi mis sur la logique de concertation. Ces commissions jouent effectivement un rôle important dans les années 1980 ; tenues alternativement en Chine et en Allemagne, et ayant laissé d'épais dossiers aux archives diplomatiques allemandes, elles montrent l'action des deux gouvernements pour fluidifier les échanges. Dirigées par les ministres de l'Économie, elles établissent des contacts entre responsables chinois et allemands, et sont l'occasion d'évoquer les difficultés rencontrées. La coopération scientifique et technique est centrale dans les années 1980 : elle permet aux entreprises chinoises de monter en gamme à partir de technologies importées sans dépenser les liquidités qui leur font encore défaut. Ensuite, elle mobilise des acteurs tant publics que privés : les ministères fédéraux de la Coopération économique, de l'Économie et des Affaires étrangères jouent un rôle moteur, mais la réalisation des projets met activement à contribution les entreprises.

Les positions économiques allemandes sortent renforcées des années de transition menant la Chine d'un régime de fermeture à sa pleine intégration aux réseaux économiques mondiaux. Cependant, seul un nombre réduit de grandes entreprises – les fleurons traditionnels de l'industrie allemande :

Volkswagen, Siemens, Schloemann-Siemag, etc. – ont eu les moyens de s'y implanter, en remportant des grands contrats pour des projets ponctuels, mais surtout en consolidant leur présence dans les domaines de la formation et de la coopération technologique. Une stratégie originale est déployée, qui semble singulariser l'Allemagne par rapport à ses rivaux. Le contexte change à partir de 1989 : les années d'instabilité et de transition étant surmontées, le marché peut s'ouvrir à une plus grande variété d'acteurs.