
L'action politique en Chine: de la prise de décision à la réalisation

Valérie Niquet

Mars 2009



L'Ifri est en France le principal centre de recherche et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités, et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Le programme est soutenu par :



ISBN : 978-2-86592-489-9
© Tous droits réservés, Ifri, 2009

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
PRISE DE DÉCISION EN TEMPS DE CRISE : ÉTUDE DE CAS	3
La gestion des Jeux olympiques : raison d'État vs. pressions internationales	3
La Chine face à un défi globalisé : la gestion de la crise financière	5
Face aux défis sociaux : la difficile prise en compte des attentes	8
Énergie et environnement : entre lobbies et attentes internationales.....	11
La crise de la qualité : gérer l'image de <i>China Inc.</i>	15
DE NOMBREUX FREINS À LA PRISE DE DÉCISION.....	18
La gangrène de la corruption	18
Le poids des réseaux d'influence	19
LES RÉFORMES POLITIQUES : VERS PLUS D'EFFICACITÉ ?.....	22
CONCLUSION.....	25
CENTRE ASIE IFRI.....	29
Dernières publications	29

Introduction

Trente ans après le début de la politique de réformes et d'ouverture (*gaige kaifeng*) mise en œuvre par Deng Xiaoping en 1978, le système politique et la société chinoise sont considérablement plus ouverts, mais de nombreuses zones d'ombre subsistent. La question de la prise de décision constitue l'une de ces zones d'ombre, et la manière dont le processus de décision est mis en œuvre, au quotidien, demeure opaque. Entre les déclarations de principe, les incohérences apparentes et les blocages, l'analyse du processus de décision contribue donc aussi à éclairer les conflits au sein de l'appareil politique, les débats sur l'évolution du régime, les intérêts en jeu et les systèmes d'influence qui peuvent opérer.

Depuis la crise asiatique de 1997, puis la crise du SRAS en 2003, la Chine manifeste un intérêt nouveau pour la gestion des crises, ce qui, pour un régime qui a longtemps dénié la validité-même du concept de crise afin de mieux en réserver la gestion à un cercle très étroit, est un signe d'ouverture¹. C'est en 1997 qu'un département de Gestion des crises a été créé au sein de l'Université Tsinghua à Pékin, ainsi qu'un département de Gestion des crises militaires au sein de l'Académie des sciences militaires (*Junshi kexue yuan*).

Le tremblement de terre du Sichuan, crise très bien gérée par les autorités chinoises, en dépit des limites apparues ultérieurement, montre qu'en matière de gestion des crises et de prise de décision une réelle capacité d'apprentissage peut être observée.

C'est donc au travers de l'analyse d'un certain nombre de crises et d'une étude de cas diversifiés, que nous tenterons d'éclairer les constantes du processus de décision, les facteurs qui pèsent sur la prise de décision et sur sa réalisation, la hiérarchie des priorités (poursuite de la croissance, stabilité sociale, contrôle politique, image de la Chine et survie du régime) et la diversité des logiques à l'œuvre (bureaucratiques, politiques, factionnelles, provinciales ou nationales), dans un système politique caractérisé par une ouverture et une complexité croissante.

Valérie Niquet est directeur du Centre Asie Ifri.

¹ Tentation toujours présente puisque dans les premières semaines de la crise financière mondiale, la consigne donnée aux agences de presse a été de mettre en avant la capacité de la Chine à échapper aux conséquences de la crise. Cette position intenable a été réévaluée alors que les annonces de fermeture d'entreprises se multipliaient. Aujourd'hui la ligne officielle veut que la crise soit une occasion bienvenue d'accélérer les réformes.

Prise de décision en temps de crise : étude de cas

La gestion des Jeux olympiques : raison d'État vs. pressions internationales

L'organisation des Jeux olympiques (JO) a mis en évidence un certain nombre d'éléments dans la gestion de crise des autorités chinoises.

En raison de l'importance considérable attribuée aux JO par l'appareil du Parti, toute décision semble avoir été soumise aux priorités relayées par le département de la Propagande du Comité central, (*zhong zhongyang xuanchuan bu*) sans qu'une stratégie alternative à celle du raidissement du discours ait pu s'imposer.

En dépit du refus officiel de Pékin d'une quelconque « politisation des jeux », réitéré tout au long de l'année 2008 jusqu'aux cérémonies d'ouverture, l'organisation des JO, qualifiée de « tâche politique la plus importante pour l'année 2008 », a pris pour le pouvoir politique chinois une importance considérable qui a pesé sur la hiérarchisation des priorités. Les JO devaient en effet apparaître aux yeux du monde, et plus encore aux yeux du peuple chinois dans une stratégie de contrôle politique interne, comme la réussite d'un modèle.

Comme dans le cas de la question de Taiwan, le caractère « sacré » de cette mission politique – réussir pleinement les JO – interdisait toute critique ouverte, et même sans doute tout véritable débat, sur les choix de priorité effectués au sein d'une direction dont nul ne pouvait questionner l'attachement à la défense de l'honneur national. Dans ce contexte, le département de la Propagande, gardien de l'orthodoxie, a pu s'affranchir, en raison du caractère « sacré » des enjeux, de la nécessité de répondre de manière plus efficace aux attentes de la communauté internationale et aux crises qui se sont succédées.

Le département de la Propagande a ainsi joué un rôle majeur dans la gestion de la crise tibétaine et plus généralement dans un certain nombre de décisions, apparemment prises de manière irrationnelle mais liées au final avec l'organisation des JO. Dans le cas de la crise tibétaine, la répression de toute contestation perçue comme une « insulte » à l'honneur de la patrie a en effet constitué une priorité bien plus importante que la préservation de l'image d'une Chine ouverte et

réformiste sur la scène internationale. La répression violente des émeutes au Tibet et l'utilisation d'un langage en apparence d'un autre âge ont également rappelé les limites infranchissables de l'évolution idéologique du régime face aux scénarios « d'évolution pacifique ».²

De même, le choix d'une politique de restriction des visas, officiellement justifiée par la nécessité de contrer toute menace terroriste, s'est fait aux dépens d'une stratégie d'ouverture et de développement économique fondée sur l'encouragement aux investissements extérieurs et la facilitation des contacts, qui reposent entre autres sur un système de communication fluide et peu contrôlé.

Au-delà du débat sur une possible lutte entre réformistes et « nouvelle gauche » ou « conservateurs », la mise en œuvre de ce type de décision offre donc un éclairage utile sur la hiérarchisation des priorités au sein du système et le poids relatif des différents facteurs.

En l'occurrence, face aux risques de contestation ou d'incidents nuisibles à l'image de la Chine définie par les plus hautes instances du Parti, le poids des facteurs tels que la rationalité économique et l'efficacité demeure très relatif. La gestion de l'organisation des JO a mis en évidence le rôle persistant de l'idéologie au-delà d'un discours qui tend au contraire à masquer, dans les relations de la puissance chinoise avec l'étranger, les spécificités du système politique. À ce titre, les JO ont joué un rôle de « révélateur » particulièrement éclairant sur les ressorts les plus profonds du fonctionnement du système chinois.

Plus qu'un objectif en soi, les stratégies d'ouverture économique et de développement apparaissent donc bien comme un instrument, au service de la stabilité et de la grandeur de la Chine et du régime qui la gouverne, mais soumises à tous les revirements, en fonction de l'évolution des priorités. Ainsi, le choix du nationalisme économique, perçu à l'extérieur comme nuisible à l'image de la Chine, peut-être au contraire, dans le cadre des équilibres internes, perçu comme favorable aux intérêts du Parti³. En revanche, si, comme nous le verrons, la crise économique vient mettre en danger la stabilité du régime, qui demeure l'aune à laquelle l'action politique et la prise de décision sont évaluées, les stratégies d'ouverture sur l'étranger peuvent retrouver une nouvelle actualité.

² Quelques mois plus tard, Jia Qinglin, président de la Conférence politique consultative du peuple chinois et membre du comité permanent du bureau politique du parti communiste réaffirmait ce principe dans un article publié dans la revue *Qiushi*. *Jia Qinglin*, « Gaoju Zhongguo tese de shihui zhuyi weida de qizhi, ba renmin zhengxie shiye buduan tuixiang jin » (« Porter haut la bannière du socialisme aux couleurs de la Chine, faire progresser sans relâche les tâches de la Conférence politique consultative du peuple chinois »), 16 janvier 2009, disponible sur *Qsjournal.com.cn*.

³ R. Baker, « The Olympics and the Visa Mystery », 26 juillet 2008, disponible sur *Stratfor.com*.

La Chine face à un défi globalisé : la gestion de la crise financière

Des éléments contradictoires

La gestion de cette autre crise permet de retrouver plusieurs éléments. Premier élément, la tentation de renforcer, à la faveur d'une crise qui signe la faillite du système américain, l'image de la Chine en tant que grande puissance responsable. Ce facteur a pesé sur les premières déclarations de Pékin et la décision d'accepter de participer à un sommet élargi du G20 organisé à New York le 15 novembre 2008, en dépit des hésitations suscitées par la traditionnelle frilosité devant les exigences de l'engagement.

La crise financière a donc offert une véritable opportunité à un pouvoir chinois soucieux de renforcer son propre prestige, interne et international, par la participation active à la gestion des affaires du monde et notamment à la définition de nouvelles normes qui n'entrent pas en contradiction avec les intérêts fondamentaux de la RPC. Dans un article publié le 21 novembre dans la revue *Caijing*, un analyste chinois prédisait par exemple le prochain remplacement du dollar par le *yuan* comme valeur étalon⁴. Mais, au-delà de ce triomphalisme, et il s'agit-là d'un second élément tout aussi essentiel, la gestion de la crise financière s'inscrit dans un débat beaucoup plus complexe et ancien qui concerne la nature de la croissance et la difficile mise en place de mesures de contrôle macroéconomique.

Alors qu'au début de l'année 2008, face aux risques d'inflation, la priorité allait, dans le discours, à la mise en place de mesures de contrôle du crédit, avant même l'été 2008 et l'irruption de la crise, elle était, sous la pression de nombreux groupes d'intérêt hostiles à ces mesures, réorientée vers la nécessité de préserver une croissance « suffisante et stable ».

Primauté de la stabilité sur les réformes de fond

Dès le mois de septembre, les appels à plus de flexibilité dans le contrôle macroéconomique ont donc été lancés pour prévenir les conséquences sociales, en termes d'emploi notamment, de la crise financière globale. Ce sont en effet les zones les plus dynamiques, telles que le Guangdong ou le Zhejiang, véritables bassins d'emploi et de croissance, qui ont été très vite touchées, mettant en évidence les limites d'un modèle de développement fondé sur l'encouragement aux investissements

⁴ « China Bids for Yuan to Trump U.S. Dollar », 21 novembre 2008, disponible sur *Caijing.com.cn*.

étrangers dans le secteur de la production et l'accès massif aux marchés extérieurs aujourd'hui en récession⁵.

Le poids de la réalité de la crise s'est donc ajouté à celui des lobbies et des groupes d'intérêt – particulièrement puissants dans les secteurs des entreprises d'État, de l'immobilier, de la construction ou de l'énergie, et bancaire –, qui cultivent des liens étroits avec les représentants du pouvoir au niveau local comme au niveau national, et sont hostiles à toute mesure de contrôle macroéconomique susceptible de réduire leurs sources d'enrichissement traditionnelles⁶. L'urgence de la crise et les risques de récession offrent de nouveaux arguments aux tenants d'une croissance centrée sur les régions les plus dynamiques, faisant la part belle aux autorités locales dont la puissance et l'enrichissement découlent pour une large part de projets d'investissements mal contrôlés, notamment dans l'immobilier, et de l'encouragement d'industries tournées vers les marchés extérieurs⁷.

Lors du IV^e Plénum du Comité central consacré aux questions économiques (décembre 2008), des mesures de relance fondées sur les investissements ont donc été entérinées et « le maintien du développement et de la croissance » a été officiellement qualifié de « tâche primordiale pour 2009⁸ ». La nécessité d'une meilleure prise en charge du fardeau social a également été mise en avant sans que des moyens considérables aient été dégagés à cet effet.

La crise, réelle, a ainsi permis de justifier l'abandon, au moins provisoire, d'une stratégie de contrôle macroéconomique confrontée à de fortes oppositions locales, au nom du maintien de la stabilité, et donc de la croissance. Les mesures adoptées, dont l'annonce d'un plan de relance de 485 milliards de dollars à la veille du sommet du G20, repoussent en effet toute véritable remise en cause des fondements de la croissance chinoise et visent au contraire à relancer dans l'urgence la machine de la croissance économique.

La gestion de la crise financière met donc en évidence l'une des caractéristiques du système de prise de décision chinois qui est sa dimension « réactive » devant l'urgence. Alors que le régime s'appuie dans son discours sur les notions de stabilité et de longévité – par opposition au caractère éphémère et supposé instable des démocraties soumises à la tyrannie des élections –, on constate que son modèle de réaction relève du coup par coup, face aux crises économiques ou

⁵ Voir *Xinhua.com*, 21 septembre 2008.

⁶ W. Lam, « Stability Trumps Reforms at China's Parliamentary Session », *China Brief*, vol. 8, n° 6, 14 mars 2008.

⁷ Rappelons que les exportations représentent en Chine près de 40 % du PNB même si leur part dans la croissance annuelle du PNB tend à se réduire. Depuis 2003 les exportations ont augmenté de 20 % par an en moyenne. Plus préoccupant pour le pouvoir et les autorités locales, les exportations concernent les industries les plus dynamiques en termes de main d'œuvre et les provinces côtières les plus riches, vitrines de la réussite du régime chinois.

⁸ « Bao cengchang shi doudeng hashi », 11 décembre 2008, disponible sur *Xinhuanet.com*.

sociales qui pourraient menacer sa stabilité réelle et sa survie, et d'une stratégie qui, à long terme, est peu évidente⁹.

La crise comme révélateur des procédures d'arbitrage

La crise permet également de mettre en évidence la multiplicité des intérêts et la vigueur de débats qui ne sont plus dissimulés. Ces débats, qui s'expriment dans la presse et sur Internet, portent sur les choix à effectuer et la nature du diagnostic et sont portés par un réseau d'experts dont le niveau de formation, notamment à l'étranger, s'est considérablement accru au cours des dernières années et qui influent au moins en partie sur la prise de décision au plus haut niveau.

Mais en dépit de cette porosité entre lieu de pouvoir et lieu de débats, le processus d'arbitrage, y compris en ce qui relève des questions économiques, demeure concentrée entre les mains des neuf membres du Comité permanent du Bureau politique du comité central du PCC. Les institutions de l'État, chargées de la mise en œuvre des grandes stratégies demeurent soumises à l'autorité du Parti. En revanche, en l'absence de constitution d'un grand ministère des Finances lors de la session de l'Assemblée populaire nationale qui s'est tenue au mois de mars 2008¹⁰, les responsabilités dans le domaine économique et financier sont éclatées.

En ce qui concerne les prises de positions officielles, Hu Jintao, Wen Jiabao et Li Keqiang apparaissent comme plus favorables à une réforme des fondements de la croissance chinoise, à la mise en place d'un système de protection sociale et à la réduction des inégalités, toutes mesures liées à la progression du marché intérieur. La réduction des inégalités constituait d'ailleurs l'un des thèmes centraux du discours du président Hu Jintao devant le XVII^e Congrès à l'automne 2007, repris par le Premier ministre Wen Jiabao au printemps 2008 lors de la session de l'Assemblée populaire nationale.

Mais quelles que soient les divergences d'intérêts, devant l'urgence de la situation et les risques de ralentissement trop important de la croissance, un consensus tend à s'établir sur la nécessité première de préserver les fondements de la stabilité du régime¹¹. Pékin a donc pris

⁹ « China, Facing the Inevitable Crisis », 20 novembre 2008, disponible sur *Stratfor.com*,

¹⁰ J. Garnaut, « Pulling the Lever in Corporate China », 3 mars 2008, disponible sur *Smh.com.au*. L'exemple de la prise d'intérêt de la Chine dans la compagnie Rio Tinto est particulièrement éclairant. Dès le mois de décembre 2007, c'est la commission de réforme et du développement qui a demandé à Chinalco, entreprise d'État, de coordonner les efforts permettant à la Chine d'entrer à hauteur de 9 % dans le capital de Rio Tinto, décision approuvée par le Conseil d'État chargé de mettre en œuvre la stratégie de diversification de la RPC. Le président de Chinalco, Xiao Yaqing, membre du Comité central du Parti, a donc constitué un consortium regroupant Chinalco, Bao steel, et la China Development Bank. De même, alors que la faillite de Lehman Brothers met en danger les intérêts chinois au sein de Rio Tinto, c'est la puissance de la Chine toute entière qui est mobilisée pour défendre les intérêts de Pékin.

¹¹ Cheng Li, « China's Economic Decision Makers », *China Business Review*, mars-avril 2007.

soin de souligner que le meilleur moyen pour la Chine de soutenir l'économie mondiale était de préserver sa propre croissance¹².

Un certain nombre d'enseignements peuvent donc être tirés de la gestion de la crise financière. Confirmant une capacité de diagnostic remarquable, qui constitue l'originalité du système chinois, et en raison de sa gravité, la crise financière a nourri un débat très ouvert sur les orientations futures de l'économie chinoise et devient un instrument de pression aux mains des autorités centrales les plus favorables à une réorientation de la croissance, mais également à celles de groupes d'intérêts locaux hostiles aux mesures de contrôle macroéconomique discutées au cours de la première moitié de l'année 2008¹³.

Mais si chacun de ces groupes tente d'exploiter au mieux de ses intérêts le discours sur les conséquences de la crise, la conscience de des menaces imminentes qui pèsent sur l'avenir du régime peut également être un facteur d'immobilisme devant les réformes nécessaires à une véritable transformation du système économique chinois

La gestion de la crise ne permet donc pas de résoudre les incohérences, et l'analyse du discours montre que les choix politiques et leurs mises en œuvre accordent une priorité aux risques immédiats qui pourraient entraver la survie du régime lui-même.

Face aux défis sociaux : la difficile prise en compte des attentes

L'importance des facteurs de crise sociale fait l'objet de débats depuis de longues années en Chine sans que là encore la mise en place de véritables mesures ait pu être effectuée en raison des jeux d'intérêts locaux ou catégoriels et aussi, au moins jusqu'à l'éclatement de la crise financière à l'automne 2008, de l'absence d'un véritable sentiment d'urgence.

La stabilité sociale, très largement fondée sur la poursuite de la croissance et l'espoir d'un avenir meilleur, est au cœur de la stratégie de survie du régime, avec la promesse implicite d'une sorte de contrat social d'inspiration fortement confucianiste qui remplace une idéologie socialiste coupée de la réalité. Mais si le régime trouve sa légitimité dans son efficacité et sa capacité à préserver les moyens de la croissance, le niveau d'attente et d'exigence d'une population qui n'hésite plus à protester lorsque ce contrat social n'est pas respecté a considérablement augmenté.

¹² Discours du président Hu Jintao au sommet de l'ASEM, octobre 2008, disponible sur *Asem7.cn*.

¹³ « China Must do Better to Handle Disaster », 8 octobre 2009, disponible sur *Economist.com*.

Toutefois, si le diagnostic des facteurs d'instabilité et les solutions proposées sont là aussi pertinents, la traduction en lois et décrets de ces stratégies définies au niveau politique, la mise en œuvre et la surveillance de l'application de ces nouvelles mesures constituent autant de lacunes caractéristiques du système chinois.

Les politiques définies au plus haut niveau se heurtent en effet, dans leur application, à des groupes d'intérêts puissants qui n'adhèrent et ne soutiennent le système que dans la mesure où il leur offre, en raison même de ses dysfonctionnements, des avantages matériels et des perspectives d'enrichissement considérables.

Dans ces conditions, comme dans la gestion de l'ensemble des crises auxquelles fait face le pouvoir chinois, la pression de l'urgence, le poids des mécontentements et les risques accrus de déstabilisation, constituent le principal facteur favorable à l'adoption des mesures et à leur mise en œuvre.

Il en va ainsi de la question des dépenses sociales. Selon une étude publiée par l'Académie des sciences sociales en 2007 concernant celles qui influent le plus massivement sur la capacité à consommer de la population, leur volume a eu tendance à diminuer entre 2003 et 2006, en passant, si l'on inclut dans le total la prise en charge des retraites, de 9 % à 1 %.

Dans le même temps, l'essentiel de la responsabilité de ces coûts sociaux a été transféré aux autorités locales, accompagné d'objectifs très ambitieux, tels que le passage à une scolarité obligatoire de neuf ans – alors que dans nombre de régions les plus pauvres et en l'absence de véritable transfert de fonds et de nouvelles ressources fiscales¹⁴, le phénomène de déscolarisation des enfants, notamment des enfants de migrants, est considérable.

Sans ressources nouvelles et sans véritable système légal, les autorités locales ont donc recours, notamment dans l'éducation et la santé, à une financiarisation des services destinée à la fois à palier le manque de ressources et à assurer une part de l'enrichissement des responsables. Les autorités centrales sont conscientes de cette contradiction majeure qui interdit – où interdisait jusqu'à une période récente – la mise en œuvre des mesures nécessaires. Publié en 2008, avant la session annuelle de l'Assemblée populaire nationale (APN), un rapport du Centre de recherche sur le développement (*Fazhan yanjiu zhongxin*), qui dépend de la Commission nationale de réforme et de développement (*Guojia fazhangaige weiyuanhui*), affirmait ainsi que, au moins pour ce qui concerne le système de santé, « Les réformes n'ont pas réussi » (*Gaige shi bucheng de*)¹⁵.

¹⁴ St. Green, *Leviathan: the 2007-2008 Budget*, Standard Charter Group Global Research, 7 mars 2008. La même question va se poser concernant la mise en œuvre de la nouvelle loi de santé publique adoptée au mois de janvier 2008.

¹⁵ « Dui zhongguan yiliao weisheng tizhi gaige de pingjia yu jianyi », *Guowuyuan fazhanyanjiu zhongxin*, février 2008.

La publication de ce rapport avait pour objectif d'accentuer la pression sur les groupes d'intérêts les plus hostiles à ces réformes avant la réunion annuelle de l'APN, par le rappel des préoccupations supposées de la population, exposées dans un article du *Renmin ribao*, organe officiel du Parti, à la même période. Selon cet article, la hiérarchie des préoccupations prioritaires de la population s'établit en effet entre l'emploi, l'inflation, la santé, les inégalités, la sécurité sociale, le droit du travail, la corruption, l'éducation, la justice et le logement. À la veille de la tenue de la 11^e session de l'Assemblée nationale, au mois de février 2008, un communiqué du Comité central rappelait également que, face aux demandes de la population, il fallait défendre le principe de justice sociale, principe qui passe par la mise en œuvre de la stratégie du « développement scientifique » défendu par Hu Jintao devant le Congrès du Parti quelques mois plus tôt.

Enfin, autre instrument de pression dans les mains du pouvoir central, plusieurs ballons d'essais ont par exemple été lancés dans les semaines et les jours qui ont précédé la tenue de l'Assemblée nationale, concernant la mise en place du « système des grands ministères » (*da buwei tizhi*), permettant d'affiner les stratégies en fonction des réactions internes et internationales¹⁶.

Après la multiplication des pressions et des « fuites », l'Assemblée nationale a entériné les décisions, respectant une « chaîne de commandement » qui va des instances du Parti à celles de l'État. Ainsi, à la suite du président Hu Jintao, le Premier ministre Wen Jiabao a repris dans un grand discours la thématique de la réduction des inégalités, puis un nouveau ministère des Ressources humaines et de la sécurité sociale a été intégré à la liste des sept « grands ministères », pour souligner l'importance officielle accordée à ce dossier.

Les « contradictions internes » et l'opposition de groupes d'intérêts puissants ont toutefois considérablement ralenti la mise en œuvre de mesures concrètes destinées notamment à réaliser un système de santé plus juste. Un exemple est celui du lobby des hôpitaux d'État « re-nationalisés », censés désormais échapper à l'obligation de profit imposée depuis le début des années 1990, mais qui dans le même temps se voient privés des ressources provenant de la prescription corrompue d'examen et de la vente abusive de médicaments¹⁷.

Mais dans le domaine de la santé comme dans celui du secteur rural, c'est la gravité de la crise financière et les risques de récession économique provoqués par l'effondrement des marchés étrangers – et la nécessité concomitante de créer les conditions de la croissance du marché intérieur –, qui ont précipité l'adoption de mesures nécessaires.

¹⁶ *Renmin ribao*, 27 février 2008. Il est intéressant de noter que, au regard de rumeurs faisant état du passage de 28 à 21 ministères, la réalité a été le maintien de 27 ministères, dont « 7 grands ».

¹⁷ Rappelons qu'en 1992 l'État couvrait plus de 90 % des dépenses de santé.

Au mois de septembre 2008, au lendemain des JO et alors que la crise financière prenait de l'ampleur, la décision d'expérimenter « dans un certain nombre de régions », un nouveau plan de réformes médicales destinées à étendre aux 800 millions de ruraux un système d'accès garanti aux soins a été annoncé officiellement, système qui devrait progressivement étendu à l'ensemble de la population à l'horizon 2020¹⁸.

Justifié par la nécessité de développer un véritable marché intérieur des biens de consommation face au resserrement des grands marchés étrangers, la situation particulièrement difficile du monde rural – qui représenterait près de 730 millions d'habitants, soit près des deux tiers de la population chinoise –, a également conduit le plénum d'automne du Comité central à entériner le principe d'une réforme agraire censée mieux protéger les intérêts des paysans et renforcer leur capacité de consommation, au travers notamment de l'augmentation du prix des céréales.

On retrouve donc, dans la prise en compte des questions sociales, l'équation du diagnostic juste, résultant notamment de l'expression et de l'écoute des mécontentements mises en avant par les tenants des réformes, et de l'urgence d'une crise qui seule permet, pour la mise en œuvre des décisions annoncées, de lever l'obstacle imposant des oppositions locales ou corporatistes. Les ambitions en la matière, réelles et explicites, s'inscrivent dans une stratégie d'apaisement qui tente de répondre aux attentes de la population ou, a minima, de donner l'impression de le faire.

Mais si la volonté est réelle, des doutes subsistent quant à la capacité des autorités à traduire dans les faits, sur l'ensemble du territoire chinois. Cette évolution, peu favorable aux élites – économiques et politiques – locales ou corporatistes, a du mal à faire valoir la nécessité d'un retour au principe d'abnégation « au service du peuple » (*wei renmin fuwu*).

Énergie et environnement : entre lobbies et attentes internationales

De manière similaire, la question énergétique et environnementale relève du même type de gestion dans l'urgence et rencontre les mêmes obstacles. L'adoption de mesures de réforme a toutefois été très inégale dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.

Pour la prise en charge des questions environnementales, comme pour celle des questions sociales, la création d'un grand ministère au mois de mars 2008 a permis de démontrer l'intérêt de l'État et sa volonté de se mettre à l'écoute des besoins de la population ou, en

¹⁸ « New Medical Reform Plan Experimented in a Few Regions », 1^{er} septembre 2008, disponible sur *Xinhua.com*.

l'occurrence, de la communauté internationale. Ce qui n'a pas été le cas pour les questions énergétiques. En effet, l'importance considérable des intérêts en jeu l'a ici emporté sur les arguments de meilleure efficacité.

Du bon usage des effets d'annonce : la mise en place du ministère de l'Environnement

Face aux pressions extérieures, dont celles de l'OCDE qui recommandait dans un rapport publié en 2007 que la State Environmental Protection Administration (SEPA), placée sous l'autorité de la Commission nationale de réforme, soit élevée au rang de ministère, et compte tenu du caractère très « politiquement correct » de la question, ainsi que du coût relativement limité de cette mesure, la création d'un ministère de l'Environnement, simple montée en puissance de l'Agence de l'Environnement préexistante (sans que la question du budget, du personnel et des compétences soit véritablement éclaircie) est apparue aux autorités chinoises comme la variable d'ajustement la plus simple¹⁹.

L'annonce de cette création a également autorisé une stratégie de communication qualifiant la protection environnementale de « politique fondamentale de notre pays, cruciale pour son existence même et pour le développement de la nation chinoise²⁰. »

En revanche, elle n'a, semble-t-il, en rien rendu plus stricte la pratique de contrôle environnemental en Chine même, et n'a pas véritablement amoindri les réticences de la RPC devant l'actualisation du protocole de Kyoto. Le *Livre blanc sur la protection de l'environnement* publié à l'automne 2008 a par ailleurs souligné les limites des évolutions de la position chinoise en la matière, renforcées par les menaces de ralentissement économique auxquelles les autorités font face.

La création de ce ministère paraît donc précisément destinée à éviter la mise en place d'une stratégie environnementale plus contraignante pour les entreprises chinoises. Les mesures de contrôle s'exerceront essentiellement au coup par coup, par exemple en réponse aux revendications de la population sur telle ou telle conséquence locale du non-respect de l'environnement.

Il s'agit en effet de faire face au poids croissant et à l'activisme des ONG chinoises, particulièrement nombreuses sur cette question politiquement acceptable de la défense de l'environnement. Celles-ci sont très actives auprès des classes moyennes urbanisées qui constituent l'une des bases du soutien au régime, et dont l'internationalisation se traduit entre autres par une attention plus grande à la qualité de la vie.

¹⁹ À l'inverse, la création d'un ministère de l'Énergie, la réforme du prix de l'énergie ou la question de la valeur du yuan impliquent de remettre en cause les intérêts de groupes puissants directement liés au régime lui-même.

²⁰ « Sepa Upgrade », 11 mars 2008, disponible sur *Gov.cn*.

Il s'agit ensuite de répondre aux attentes des partenaires extérieurs de la Chine. Le traitement des questions environnementales par les autorités chinoises s'inscrit en effet dans une stratégie plus large de mesures de confiance (*confidence building measures*, CBM) destinée à réduire, par l'affichage d'une volonté de dialogue, les pressions qui peuvent s'exercer sur Pékin dans d'autres domaines plus sensibles, comme celui de la transparence en matière militaire.

Renforcer la coopération autour d'enjeux qui ne sont pas perçus comme vitaux par les autorités chinoises, tels que les enjeux liés aux « nouveaux risques », dont font partie les risques environnementaux, permet de donner des gages de bonne volonté sur la scène internationale, sans véritablement aborder les questions plus difficiles du renforcement des moyens et des orientations stratégiques réelles de la RPC²¹.

À ce titre, la création en 2008 au sein de la Commission de réforme et de développement d'un département chargé de gérer les négociations internationales en matière de changement climatique constitue un signe supplémentaire de l'importance nouvelle accordée à la communication internationale.

Les blocages dans le traitement de la question de l'énergie

La question de la création d'un ministère de l'Énergie est, comme nous l'avons souligné, beaucoup plus complexe en raison de l'importance des intérêts en jeu, qui impliquent l'accès à des ressources considérables et la mobilisation de liens claniques et familiaux que l'on peut retrouver jusqu'au plus haut sommet de l'État et du Parti. Éclatée entre la Commission nationale de réforme et de développement (NRDC), héritière du ministère de Plan d'État, le Bureau national de l'énergie, placé sous l'autorité de la NRDC, et les grandes entreprises d'État, elles-mêmes héritières des grands ministères du Pétrole dont les directeurs ont rang de ministre, la politique énergétique souffre de dysfonctionnements difficiles à résoudre²².

Les autorités chinoises ont donc renoncé au printemps 2008 à la création d'un grand ministère de l'Énergie et l'on peut s'interroger sur la portée réelle des ballons d'essai qui ont précédé ce recul. En dépit de signaux contraires, il n'est en effet pas certain que Pékin ait véritablement eu la volonté de trancher le débat en faveur de la création d'un ministère.

Ne pas réaliser ce ministère après en avoir annoncé la création a en effet permis aux autorités de mettre en avant, notamment auprès des

²¹ *International Security Cooperation and Asia-Pacific Security*, Pékin, China Association for Military Science, « The Second Xiangshan Forum », octobre 2008.

²² Où l'on retrouve un attrait quasi impérial pour les subtilités de la hiérarchie des titres « mandarinaux ». R. Mac Gregor, « Hopes for a New Energy Ministry Fades », *Financial Times*, 25 février 2008.

partenaires étrangers, les limites de leur marge de manœuvre et les difficultés à adopter les mesures attendues de la RPC dans le domaine de la stratégie énergétique. L'apparent aveu d'impuissance permet en retour de détourner les critiques et de réduire les pressions et les attentes.

La création d'une « Commission nationale de l'énergie » a ainsi été annoncée lors de la 11^e Assemblée nationale au mois de mars 2008. Ce nouvel organe doit regrouper l'ensemble des organisations en charge des questions énergétiques sous l'autorité de la NDRC, dont le National Energy Leading Group (*guojia nengyuan lingdao xiaozu*) et l'Organisation du nucléaire civil.

Le discours officiel insiste sur l'autorité et l'importance de cette nouvelle entité, sa mission étant « de garantir la cohérence des politiques énergétiques avec les objectifs globaux de l'économie ». Le lien avec la politique environnementale est souligné, la mission de la nouvelle Commission nationale de l'énergie est « de définir et mettre en œuvre le programme énergétique dans le domaine industriel », mais également de « promouvoir des formes énergétiques alternatives et [d']encourager la conservation de l'énergie²³ ».

Se faisant l'écho d'une vision très sécuritaire de l'approvisionnement énergétique défendue par les *think tanks* dépendant de l'APL, il est précisé que la mission de la Commission énergétique doit être également de garantir un « approvisionnement sûr », sans autre détail quant aux moyens à utiliser²⁴.

En revanche, la question essentielle de la fixation du prix de l'énergie n'a pas été résolue avant que la baisse du prix de pétrole ne facilite l'adoption de mesures nouvelles donnant accès à une plus grande vérité des prix. Il s'agissait en effet de trouver un équilibre difficile entre contrôle de l'inflation, prise en compte des risques de crise sociale en cas de trop forte augmentation et nécessité de remédier à une distorsion trop grande des prix entre marché intérieur et marché extérieur.

La question du prix de l'énergie a pourtant fait l'objet de débats intenses et publics qui reflètent les attentes des partenaires étrangers de Pékin. La vigueur de ces débats, dont on peut supposer qu'ils reflètent des divergences de position au plus haut sommet de l'État, est le signe d'une ouverture réelle de la société chinoise, en dépit des blocages qui subsistent au niveau de la prise de décision elle-même et de sa mise en œuvre. Ainsi, au sein même du National Energy Leading Group, avant l'ouverture de la 11^e session de l'Assemblée populaire nationale, Ye Rongsi, vice-président du groupe de travail sur la rédaction d'une loi sur l'énergie, défendait l'idée d'une réforme du système de fixation des prix. Si, selon la stratégie du ballon d'essai, plusieurs articles et déclarations

²³ « China Announces Overhaul of Energy Agencies », 11 mars 2008, disponible sur *Gov.cn*.

²⁴ On sait que les ambitions navales chinoises, et notamment la construction d'un sous-marin, sont liées à ce discours sécuritaire sur la sécurité des approvisionnements et des voies de communication maritimes.

ont commenté la publication de ce projet de loi « pour consultation », il n'a, dans l'attente « d'autres consultations », finalement pas été adopté.

Le poids des différents groupes d'intérêts liés au secteur de l'énergie semble donc l'emporter sur les objectifs de rationalisation économique visant à une meilleure efficacité. En outre, dans le domaine de la stratégie énergétique globale de la Chine, la crise économique pourrait jouer en faveur du statu quo et réduire les velléités de réforme de l'État. Ainsi, en dépit des critiques et de son coût humain et environnemental, il paraît peu probable que l'on assiste à une remise en cause drastique de l'industrie charbonnière qui conserve l'avantage d'un coût très bas et qui, en raison de l'implantation des mines – légales ou illégales – dans les régions les plus pauvres a une fonction sociale en termes d'emploi que Pékin hésite à remettre en cause.

La crise de la qualité : gérer l'image de China Inc.

La gestion de la crise de la qualité des produits chinois, qui a connu à la fin de l'été 2008 un rebondissement dramatique avec la crise du lait contaminé à la mélamine, offre également un éclairage précieux sur un mode de fonctionnement qui tend à privilégier le recours aux boucs émissaires plutôt que la réforme en profondeur d'un système de contrôle dont les enjeux touchent en réalité aux fondements mêmes du régime.

Au-delà des victimes immédiates, en Chine où à l'étranger, la crise de la qualité, qui rejoint la question jamais résolue des produits piratés, affecte directement l'économie chinoise et sa puissance d'exportation avant même que les effets de la crise financière globale ne se soient fait sentir. Elle pose la question du mode de développement de la RPC et de la capacité des instances dirigeantes à le faire évoluer, au-delà des déclarations incantatoires. La gestion de cette crise suppose une remise en cause très coûteuse des principes de fonctionnement du régime, notamment de l'absence de véritable système légal de contrôle et de responsabilité. Posant au fond la question de la modernisation politique, ou du contrôle démocratique, comme facteur d'efficacité²⁵, la gestion de cette crise a cependant été réduite à la mise en œuvre d'une stratégie de désignation de boucs émissaires ou de victimes « sacrificielles », destinés à démontrer l'importance de la prise de conscience et le degré de contrition des dirigeants ainsi que leur volonté de « sévir ».

Répondant à l'émotion du public qui découvrait la tragédie du lait contaminé à la mélamine au mois de septembre 2008, le Premier ministre Wen Jiabao a reconnu publiquement la « responsabilité du

²⁵ Rappelons que le titre du texte de Wei Jinsheng affiché en Dazibao sur le Mur de la démocratie de Xidan lors du printemps de 1979 s'intitulait : « La quatrième modernisation : la démocratie ».

gouvernement dans le contrôle de la production²⁶ ». Il a également déclaré, au forum économique de Tianjin, qu'il fallait des règlements « plus sévères afin de rétablir la confiance dans les produits chinois ».

C'est en effet l'image de la Chine et sa puissance d'exportation qui sont ici directement atteintes par la révélation des nombreux dysfonctionnements dans le contrôle de la qualité touchant, dès 2007, des jouets, des produits de la vie courante nocifs pour la peau, des médicaments ou des produits alimentaires pour animaux ou êtres humains. Mais au-delà de l'adoption – dans l'urgence et pour faire taire le scandale – de mesures plus sévères, c'est évidemment la question de l'effectivité des contrôles et de leur juste application qui est une fois de plus en cause.

Dans le cas des produits laitiers, dès le début du mois d'août 2008, l'entreprise chinoise Sanlu avait été alertée par son partenaire néo-zélandais Fonterra, détenteur à 43 % des parts de la société, qui demandait le rappel des produits contaminés. Signe d'une prise de conscience du problème – et de la véritable hiérarchie des préoccupations entre préservation de l'image de la Chine et santé publique – les contrôles des produits alimentaires destinés au village olympique semblent avoir été renforcés, mais aucune alerte au niveau national et, *a fortiori*, international n'a été donnée.

Par ailleurs, au-delà de Sanlu, une campagne d'inspection lancée dans l'urgence au mois de septembre 2008 par la China General Administration for Quality Supervision, à l'issue des JO, a démontré que plus de 70 produits laitiers et 29 sociétés étaient concernés par des pratiques qui semblent en réalité être la norme – pour des raisons de coûts et de respect des marges – et non l'exception. L'affaire des produits laitiers révèle donc des dysfonctionnements plus anciens et l'inefficacité des mesures régulièrement annoncées.

Au mois de mars 2008, pour répondre à la crise de la qualité qui touchait la production chinoise depuis plusieurs mois, l'APN a ainsi décidé de faire passer l'Agence du médicament, dont le directeur a été condamné à mort pour corruption, sous l'autorité du ministère de la Santé, accordant à ce dernier un pouvoir d'enquête et de punition. Cette mesure n'a toutefois eu qu'une efficacité très relative. De même, pour répondre à la crise du lait contaminé, les responsables du gouvernement de la province du Heilongjiang, où se trouve le siège de l'entreprise Sanlu, ont été arrêtés et destitués, selon un modèle de fonctionnement classique qui tend à s'intéresser aux responsables locaux plutôt qu'aux responsables nationaux, à ceux de l'État plutôt qu'à ceux du Parti²⁷.

Enfin, un certain nombre de responsables impliqués dans la question du contrôle-qualité des produits se sont suicidés, protégeant ainsi, s'il en était besoin, leurs supérieurs, mais aussi l'avenir de leur

²⁶ J. Dean, « China's Wen Promotes Overhaul Amid Milk Scandal », 29 septembre 2008, disponible sur *Wsj.com*.

²⁷ Deux responsables intermédiaires de la société ont été condamnés à mort et exécutés au mois de janvier 2008. La présidente de Sanlu a été condamnée à mort avec sursis.

famille et de leur clan, qui pouvaient du coup conserver le bénéfice des biens frauduleusement acquis²⁸.

Au-delà de la nécessité de prendre en compte une multiplicité croissante d'intérêts parfois divergents, la question du contrôle de la corruption, qualifiée de « gangrène » par le président Hu Jintao lui-même dans son discours au XVII^e congrès, est donc en réalité au cœur de la question du système de prise de décision²⁹. Comme le reconnaissent les dirigeants chinois au plus haut niveau, le désir d'enrichissement personnel – dans un contexte où le niveau de rémunération de l'administration du Parti et de l'État reflète la réalité du niveau de développement et demeure modeste –, l'emporte sur l'ensemble des autres facteurs. À ce titre, et même si le régime a longtemps échappé aux critiques extérieures, la République populaire de Chine ne diverge pas fondamentalement de la situation d'autres pays émergents.

²⁸ Le *Nanfang ribao* cite par exemple le cas de Wu Jianping, directeur du département du contrôle de la qualité alimentaire à l'Administration d'État de contrôle de la qualité qui s'est suicidé le 2 août 2008 après qu'une série d'audit a démontré son implication dans la gestion corrompue de la qualité des produits alimentaires. In Yang Tao, « Tiaolou sizhang liuxia zhi duoshao ? » (« Quel est l'héritage du chef de bureau qui s'est jeté dans le vide du haut d'un immeuble ? »), *Nanfang ribao*, 18 août 2008.

²⁹ Voir B. J. Dickson, *Behind the Bamboo Curtain, Populist Authoritarianism and the Future of the CCP*, Washington, Georges Washington University Press, 2005 ; et V. Niquet, *Le XVII^e congrès du Parti communiste chinois : éclairage sur le fonctionnement d'un système*, Paris, Ifri, « Asie.Visions », n°2, décembre 2007.

De nombreux freins à la prise de décision

La gangrène de la corruption

La corruption constitue donc l'un des premiers motifs de blocage du système, qui vient considérablement réduire la portée et l'intérêt des diagnostics effectués, en diluant ou en modifiant profondément l'esprit des décisions adoptées et la mise en œuvre des lois et des décrets³⁰.

Les réseaux d'intérêt et la corruption sont en effet au cœur des liens qui soudent les réseaux locaux et catégoriels, renforcés par les pratiques traditionnelles de népotisme³¹. On retrouve ces liens entre institutions financières et organisations du Parti, pouvoir économique et pouvoir politique, pouvoir judiciaire et pouvoir de police jusqu'au plus haut niveau du Parti et de l'État.

Ainsi, au niveau local, le secrétaire du comité du Parti communiste détient un pouvoir quasi absolu qui lui permet à la fois de mobiliser des fonds, d'autoriser ou de bloquer la mise en œuvre de politiques et de contrôler tout risque de dénonciation (par exemple sous forme de pétition) au moyen de la police ou de bandes para-légales vouées à faire pression et à intimider les protestataires.

Ces phénomènes de corruption et de réseaux d'intérêts entachent par ailleurs la mise en œuvre des grandes stratégies d'investissement, la priorité étant généralement accordée aux investissements susceptibles de générer les profits maximums ou de faciliter le blanchiment de l'argent (tels que l'immobilier), avec des conséquences socialement et politiquement néfastes sur l'utilisation et la réquisition des terres agricoles³².

³⁰ W. Lam, « Stability trumps Reform at China's Parliamentary Session », *China Brief*, vol. 8, n° 6, 14 mars 2008.

³¹ À titre indicatif, plus de 50 % des membres du nouveau Bureau politique sont « fils de » l'élite révolutionnaire, ce qui n'est cependant le cas ni de Hu Jintao, ni de Wen Jiabao ou de Li Keqiang.

³² Entretien avec l'auteur, Pékin, printemps 2008. Les investissements dans l'immobilier sont décrits comme le moyen le plus simple de blanchir les revenus de la corruption, grâce notamment à la mobilisation des membres du clan familial comme hommes de paille pour l'achat de biens immobiliers.

D'importants programmes immobiliers et de centres commerciaux se multiplient donc, notamment en province, avec des taux d'occupation et une rentabilité réelle très aléatoires³³. Dans les grandes agglomérations, les projets de développement urbains, qui s'appuient notamment sur les liens entretenus avec les agences locales de la banque de développement, privilégient généralement la visibilité et les possibilités de profit sur la réponse directe aux besoins sociaux³⁴.

De même, en matière d'aménagement du territoire, les dépenses d'infrastructure sont encouragées en fonction de leur « rentabilité » en termes de prébendes. Dans le domaine des infrastructures routières par exemple, la progression à deux chiffres des constructions d'autoroute, parfois peu fréquentées mais génératrices d'avantages en nature, l'a très largement emporté sur l'amélioration du réseau routier traditionnel, particulièrement dans les régions les plus pauvres et les plus reculées.

Le poids des réseaux d'influence

La constitution de réseaux influents de « relations » (*guanxi*) découle directement du système de fonctionnement du Parti communiste et du « centralisme démocratique ». Chaque cadre local concentre à son niveau l'ensemble des pouvoirs et des capacités d'accorder – ou non – les autorisations, sans autre contrôle externe que celui de la très redoutée mais peu présente Commission d'inspection de la discipline du Comité central.

Ce cadre n'est responsable que devant son supérieur hiérarchique, dans une chaîne de responsabilité qui peut très rapidement devenir, à l'échelle d'une province, une chaîne de complicité. Chaque réseau qui bénéficie de ce système a donc également intérêt à bloquer toute « remontée » d'information à l'échelon supérieur et plus particulièrement au niveau national. Par ailleurs, la promotion des cadres continue de reposer essentiellement sur la vigueur du taux de croissance de leur juridiction et l'absence de revendications trop visibles, évaluée notamment en proportion de l'activité des bureaux de pétition.

Au-delà de ces réseaux locaux, le fonctionnement népotique du parti encourage les collusions même si, de plus en plus et grâce à Internet, certaines nominations sont publiquement dénoncées entraînant une remise en cause de la décision³⁵. Tel a été le cas par exemple à

³³ Voir le cas de l'agglomération de Xifeng : E. Cody, « China's Local Leaders Hold Absolute Power », 10 juin 2008, disponible sur *Washingtonpost.com*.

³⁴ Zhang Shuguang, « Rethinking the Makeover of Urban Villages », *The Economist Observer Online*, 10 juillet 2008.

³⁵ Marque d'une expression démocratique muselée, des groupes de « vigilants » apparaissent sur Internet qui s'attaquent aux cadres corrompus en révélant leur adresse personnelle, leur vie privée, et en organisant des manifestations parfois violentes devant leur domicile. Ces campagnes de dénonciation peuvent aboutir à des arrestations et le pouvoir lui-même se sert de cette force de frappe populaire pour démultiplier les con-

Benxi, dans la province du Liaoning, où la promotion de quatre « fils de » responsables locaux du Parti communiste a été annulée. À un autre niveau, les liens entre grandes entreprises et représentants du parti ou de l'État sont également étroits, facilités, au niveau des principes, par la théorie des « trois représentations » inscrite dans la constitution du Parti communiste par Jiang Zemin. En témoignent par exemple Ai Baojun, président de Baogan Steel et maire-adjoint de Shanghai, ou Zhu Yanfang, président de China Faw Group Corp. et vice-gouverneur du Jilin³⁶. On peut également citer Larry Yung, président de Citic Pacific, fils de Rong Yiren, vice-président de la RPC et fondateur de la Citic à la fin des années 1970³⁷.

Mais si la conscience de la perversité des effets du phénomène en termes d'efficacité économique, sociale, mais aussi politique est réelle, la mise en œuvre des solutions demeure – et pour cause – très succincte en raison des intérêts en jeu. Au niveau législatif, l'accent est mis, dans le domaine des réquisitions de terre par exemple, sur les progrès de la transparence et de l'information du public, censés renforcer les moyens de contrôle.

Au mois d'avril 2008, le Conseil des affaires de l'État a ainsi adopté de nouvelles règles sur « la publication par le bureau d'information du Gouvernement des procédures mises en œuvre et des questions d'intérêt public telles que les acquisitions de terres pour des projets de développement » comportant « 22 articles destinés à renforcer la transparence ». Selon ces nouvelles règles, toutes les administrations doivent publier l'ensemble des informations concernant les questions d'intérêt majeur, telles que les informations sur les acquisitions de terre et les compensations offertes, mettant ainsi fin – officiellement – à des décennies d'arbitraire. Il a été demandé aux gouvernements locaux de rendre public dès le mois d'octobre un programme de mise en œuvre de ces nouvelles règles, mais à la fin de l'année 2008 peu d'avancées concrètes en la matière avaient été constatées³⁸.

Dans ce contexte, le rôle des médias et plus particulièrement d'Internet est devenu essentiel pour le traitement des cas les plus graves, dont les conséquences sociales ou en termes d'image pour la Chine sont les plus dommageables.

Devant la montée en puissance des protestations, et la publicité qui peut en être donnée à l'étranger, les échelons supérieurs du Parti mettent généralement en place des Commissions d'enquête, puis font intervenir les Commissions d'inspection de la discipline du Parti, qui peuvent imposer la démission des fonctions occupées, et procéder à des

trôles. Voir : « *Censor Official Targeted by Chinese Citizen* », disponible sur *Chinadigital times.net*.

³⁶ Voir *Chinatimes.com*, 16 juin 2008.

³⁷ Rong Yiren, lui-même issu d'une grande famille industrielle de Shanghai avant 1949, est devenu le prototype de ces « banquiers rouges » que la Chine des réformes et de l'ouverture de Deng Xiaoping a su utiliser. Larry Yung, à la suite de jeux financiers risqués a entraîné Citic Pacific dans la crise financière de l'automne 2008.

³⁸ Voir *Chinaview.cn*, 30 avril 2008.

arrestations et des condamnations – à mort « pour l'exemple » dans les cas les plus graves³⁹.

Mais l'un des blocages principaux dans la prise en compte des dysfonctionnements liés à la corruption réside dans les logiques de soutien au régime, qui reposent pour une large part sur les possibilités d'enrichissement personnel liées à l'appartenance au Parti et au réseau de cadres.

On constate par exemple un phénomène qui s'apparente à l'achat de charge, puisque la progression sur l'échelle des responsabilités et les nominations font semble-t-il l'objet de tarifications, en fonction des perspectives d'enrichissement qui y sont attachées.

C'est donc l'ensemble de la chaîne de loyauté qui pourrait être remise en cause, l'unité du Parti et la stabilité du système dans son entier, en cas de lutte plus efficace contre les principaux facteurs de la corruption⁴⁰. La question est donc en réalité liée à celle des réformes politiques, et si le contenu et l'agenda sont loin d'être clairement définis, le thème lui-même s'attire en revanche aujourd'hui un quasi-consensus.

³⁹ Selon le principe : « Tuer le poulet pou faire peur aux singes » (*Sha ji pa gou*)

⁴⁰ Le Parti s'apparente donc à une sorte de club élitiste – démultiplié par le monopole du pouvoir – qui facilite la constitution de réseaux d'influence et de cooptation.

Les réformes politiques : vers plus d'efficacité ?

Dans la réflexion qui est menée au sein de l'appareil du Parti sur le processus de décision, le principal objectif des réformes politiques est bien d'améliorer la prise en compte du flux d'informations et d'attentes qui s'expriment de plus en plus ouvertement, si ce n'est librement, en direction des autorités. Dans ce mouvement descendant de collecte de l'information, le rôle des nombreux acteurs s'est considérablement développé avec la libéralisation du régime et de la société. Les *think tanks* et les milieux universitaires, le système de pétition, en dépit des limites qui y sont apportées par les autorités à divers niveaux, enfin les médias au sens large, presse, Internet, blogs, viennent compléter et souvent supplanter les réseaux d'information traditionnels, notamment lorsque les demandes ne sont pas entendues ou qu'elles restent bloquées à un niveau d'autorité⁴¹.

Il s'agit donc de mieux refléter la complexité des attentes sociales en multipliant les canaux d'expression contrôlés, grâce par exemple à l'utilisation de « sondages » et à l'organisation de débats télévisés entre plusieurs candidats à un poste de responsabilité, comme substituts à la démocratie⁴². Cette collecte de l'information est destinée à améliorer la prise en compte par le pouvoir d'intérêts complexes qui apparaissent comme de plus en plus éclatés, si ce n'est contradictoires, entre les différents lobbys, les logiques bureaucratiques, le Centre et la périphérie.

Dans l'idéal ces relais sont censés améliorer à la fois l'efficacité des décisions politiques et leurs mises en œuvre, tout en favorisant la stabilité sociale, ou l'harmonie – pour utiliser les termes plus confucéens qui ont aujourd'hui la faveur du régime. L'objectif fondamental, le seul peut-être qui fasse véritablement consensus, demeure toutefois celui de la survie du régime par n'importe quel moyen, autorisant dans ces limites un très grand pragmatisme. Comme l'indiquait Xi Jinping devant l'École centrale du Parti au mois d'octobre 2008, « le Parti communiste est au pouvoir pour diriger le pays à long terme ». Il s'agit donc de trouver le meilleur moyen de garantir cette longévité.

C'est dans ce cadre que se sont développés les débats sur la nature du Parti, « parti dirigeant » ou « parti révolutionnaire », la

⁴¹ Voir le compte-rendu du séminaire du Centre Asie Ifri, « Opinion publique en ligne en Chine », 17 décembre 2008, disponible sur *Ifri.org*.

⁴² Passant ainsi directement de la dictature de l'avant-garde du prolétariat à la « démocratie cathodique »...

définition du concept de « peuple », et l'élargissement de la représentation des intérêts des différents groupes sociaux – le terme de classe n'étant pas – encore – reconnu.

Les évolutions de la constitution du Parti, depuis le début de la période des réformes il y a 30 ans, reflètent cette volonté de le transformer tout en le préservant, de le transformer pour justement préserver son essence fondamentale selon un principe quasi taoïste⁴³. Il s'agit de réformer sans le dire, de contourner sans le nommer l'écueil de la réforme politique, tabou depuis 1989, d'accélérer le processus de réformes économiques comme substitut aux réformes politiques perçues comme potentiellement trop déstabilisatrices et dangereuses pour la survie du régime⁴⁴.

La condamnation de la Charte 08, apparue sur un site Internet à la fin de l'année 2008 et qui a réuni plusieurs milliers de signataires et dont une partie au moins des positions reflète les débats sur les limites du système chinois qui ont cours quasi officiellement, correspond à cette volonté de ne pas nommer l'essentiel, c'est-à-dire la question du maintien du monopole du Parti sur la vie politique.

Comme dans le cas du Japon et de la réforme de ses caractéristiques « pacifistes », plutôt que de transformer la Constitution elle-même sur des questions aussi déstabilisatrices il s'agit d'en modifier, sans formalisation officielle, l'interprétation. Dans le cas de la Constitution du Parti communiste, la stratégie d'évitement s'attache à la question du monopole du pouvoir et du rejet du factionnalisme et répond au principe classique de la culture asiatique qui tend à systématiquement privilégier le contournement de l'obstacle et du « combat », potentiellement coûteux et dont l'issue est incertaine⁴⁵.

Mais au-delà des réformes politiques, le débat actuel sur la démocratie au sein du Parti relève aussi de la nécessité de mieux prendre en compte la complexité croissante des intérêts représentés, alors que les effectifs du Parti communiste sont passés de 4,4 millions de membres en 1949 à 36 millions de membres en 1978 à la veille des réformes, et à 74 millions aujourd'hui, dont 4 millions venant du secteur privé. Si cette diversité au sein du Parti est acceptée, la reconnaissance des factions ou du « factionnalisme » – premier pas vers l'émergence de nouveaux mouvements politiques et menace pour « l'unité du parti » et son rôle dirigeant –, sont toujours officiellement rejetés⁴⁶.

Cette stratégie de contournement pragmatique valorise, plus que le respect de principes rigides, des solutions adaptées qui ont sans doute contribué à renforcer la capacité de survie du Parti. En revanche, ce type

⁴³ Wu Zhong, « Red Capitalists Unravel the Party Line », *Asia Times*, 17 octobre 2008.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ V. Niquet, *La Culture stratégique chinoise*, Paris, Economica, 1998.

⁴⁶ Feng Chongyi, « Democrats Within the CCP Since 1989 », *Journal of Contemporary China*, 17 novembre 2008, p. 673-688. Rappelons qu'à Taiwan, la démocratie s'est progressivement installée, à l'instigation de Jiang Jingguo, fils de Chiang Kai-shek, avec l'autorisation de candidatures de « sans partis » (*wu dang*).

de stratégie à court terme interdit la prise en compte des véritables problèmes auxquels la Chine doit faire face, repoussant éternellement la mise en œuvre des politiques moins consensuelles et plus déstabilisatrices, au moins potentiellement. Mais le gain de temps ainsi obtenu pourrait rendre d'autant plus explosif le processus de transition politique auquel le régime chinois – et ses partenaires – doit se préparer.

Sous la pression de la crise économique globale qui frappe aujourd'hui la Chine, la mise en œuvre de véritables réformes dans les domaines social, sanitaire, éducatif, des retraites, de la répartition des revenus, y compris ceux provenant des terres agricoles, est perçue comme le seul moyen de rééquilibrer – et de pérenniser – une croissance chinoise plus harmonieuse, et donc favorable aux équilibres sociaux et politiques qui garantissent la survie du régime.

Mais la mise en œuvre de ces réformes au travers notamment de choix d'investissements différents, vient remettre en cause des intérêts puissants qui constituent eux-mêmes une composante essentielle du soutien au régime, notamment au niveau local. Ces intérêts sont d'autant plus puissants que, depuis la disparition de Deng Xiaoping, il n'existe plus au sommet du Parti de véritable homme fort totalement consensuel. Le recours à la répression brutale et à la force est par ailleurs devenu beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, en dehors des cas de corruption qui réintroduisent l'autorité et l'arbitraire dans un système de régulation et de succession qui était devenu beaucoup plus « sûr » depuis la fin de la période maoïste⁴⁷.

En dépit d'une prise de conscience et d'une volonté manifeste d'atteindre une plus grande efficacité, la résolution de ces contradictions « au sein du peuple » est donc loin d'être simple et explique pour une large part la tentation de s'en tenir aux effets d'annonce, la force des mots et des slogans agissant comme substitut à l'action.

⁴⁷ Liu Xiaobo, *Der Spiegel*, 4 juillet 2008. Liu Xiaobo a été arrêté au mois de décembre 2008 pour avoir signé la « Charte 08 » demandant l'ouverture d'une réflexion sur les réformes politiques.

Conclusion

L'ensemble de ces crises font apparaître un certain nombre de constantes dans leur mode de gestion. Contrairement à la situation qui prévalait en URSS, le diagnostic sur les problèmes sociaux, économiques et même politiques que rencontre la Chine est juste, très largement débattu dans la presse, sur Internet ou au sein des principaux *think tanks* semi-officiels, et nourrit la réflexion et le discours des autorités au plus haut niveau. L'encouragement à une meilleure information, à un débat plus riche, fait par ailleurs partie des moyens désignés par le pouvoir pour améliorer la gestion d'un « système Chine » de plus en plus complexe.

Mais si le diagnostic est juste, la crainte d'une fragilisation des équilibres d'un régime par une réforme trop brutale est tout aussi prégnante. Dans la hiérarchie des facteurs qui pèsent sur la prise de décision, on trouve comme nous l'avons vu, les lobbys et les groupes d'intérêts. Mais leur capacité d'influence se voit fortement réduite lorsque la crise menace directement la stabilité et la survie du régime.

Dans le processus de prise de décision, la nécessité de prendre en compte l'intérêt de groupes très divers explique toutefois l'incohérence au moins apparente de certaines annonces et déclarations. Dans le cas de la création des grands ministères par exemple, et de la restructuration de l'État, un système de ballons d'essais a pu être utilisé pour préciser les résistances, exercer d'éventuelles pressions et tenter d'imposer au moins une réflexion sur les enjeux de cette réforme.

Par ailleurs, les mesures autoritaires (de contrôle de la pollution par exemple, pour répondre à la « crise » des JO) demeurent plus faciles à mettre en œuvre pour un régime qui refuse la remise en cause de ses fondements alors qu'une véritable restructuration passerait notamment par un système légal indépendant.

La crise, ou le sentiment de crise et d'urgence, joue donc le rôle de catalyseur d'une prise de décision ou de facilitateur de la mise en œuvre de cette décision, à la suite d'un processus de mûrissement et de débat souvent très prolongé. Ainsi, alors que le système politique s'est considérablement normalisé depuis 1978, un mode de fonctionnement

par crises successives tend à perdurer, qui seul permet d'imposer les mesures jugées indispensables par les autorités centrales⁴⁸.

En contrepartie, plus que la mise en œuvre réfléchie d'une stratégie globale à long terme, on constate une réactivité destinée à désamorcer au coup par coup tout risque pesant sur l'avenir du régime. En l'absence de sentiment d'urgence lié à la survie du système et à la stabilité de la société, l'adoption des mesures nécessaires paraît à l'inverse très aléatoire, la rationalité économique et l'efficacité ne constituant pas les facteurs majeurs de la décision politique dont le facteur premier reste l'objectif de survie du régime.

En revanche, les pressions extérieures, qui pèsent sur l'image de la Chine et le prestige de son régime et qui peuvent remettre en cause l'accès à certains marchés, entraînent plutôt une stratégie de contournement à la fois dilatoire et déclaratoire peu suivie d'effets réels. Dans la hiérarchie des facteurs, celui de la stabilité interne pèse en effet beaucoup plus que les facteurs externes. Si l'on reprend le cas de la crise financière, le facteur de la stabilité sociale, qui justifie par exemple le maintien d'industries fortement polluantes en raison de la protection de l'emploi dans des zones particulièrement déshéritées, l'emporte sur celui de la réponse aux attentes internationales en matière d'environnement.

Très significativement, au niveau du discours, ce sont souvent les « menaces externes » qui sont mises en avant, mais dans les faits se sont donc bien les risques de « désordres internes » (*nei luan*), plus immédiatement préoccupants pour le régime, qui sont les moteurs des évolutions.

Concernant le processus de prise de décision appliqué aux grandes orientations économique-sociales, on peut donc relever les éléments suivants : la montée en puissance des débats favorise un diagnostic juste et une prise de conscience. Ce diagnostic, qui peut être manipulé aux services d'une stratégie politique spécifique, est entériné par les plus hautes instances du Parti (à l'automne 2007, le XVII^e Congrès a ainsi décidé de placer « l'homme » – et les questions sociales – « au centre » (*Wei ren ben*)).

Les mesures annoncées font ensuite l'objet de débats internes au Parti, qui reflètent les conflits entre objectifs ou groupes d'intérêts concurrentiels. Les conclusions – ou l'absence de conclusion en raison du manque de consensus – sont confirmées au cours de plénums du Comité central qui précèdent la session de l'APN. Une série d'articles et de déclarations sont publiées dans les semaines qui précèdent la session de l'APN, chargée de traduire les orientations politiques en lois et décrets, et permettent d'affiner ou de tester le consensus.

Il en ressort que les instances législatives demeurent, comme le veut la Constitution, soumises à celles du Parti, même si la réunion

⁴⁸ Notamment parce qu'il existe sans aucun doute un consensus sur les objectifs fondamentaux des réformes et de la croissance, quelles que soient les divergences concernant leur mise en œuvre et le degré d'ouverture.

annuelle de l'APN apparaît de plus en plus comme le lieu d'ultimes débats, la représentation nationale servant aussi de chambre d'échos à une « société civile » plus largement représentée.

Comme aux plus beaux temps du maoïsme, reproduisant cette chaîne de décision et de « commandement », c'est la visite très commentée du président Hu Jintao au village modèle de Xiaogang, dans l'Anhui, qui a lancé la thématique de la réforme du système de gestion foncière dans les campagnes traitées lors du 3^e plénum du Parti (octobre 2008) et devant être entérinée et traduite en lois et décrets au cours de la prochaine APN⁴⁹.

Par ailleurs, les décisions les plus importantes, y compris en matière d'orientations économiques ou de grands investissements à l'étranger, sont toujours prises au niveau de la plus haute hiérarchie du Parti, au sein du Comité permanent du Bureau politique. C'est à ce niveau le plus élevé qu'une forme d'accord entre les trois ou quatre acteurs principaux doit être atteinte. C'est à ce niveau également que s'effectuent les arbitrages ultimes entre mouvances, groupes d'intérêts, réseaux de relations (*guanxi*), si ce n'est de factions constituées dont le principe est toujours rejeté par la constitution du Parti.

Le processus de mise en œuvre demeure toutefois soumis aux aléas des rapports de forces entre groupes de pressions, et tous les moyens peuvent être bons pour imposer une décision, y compris le couperet de l'arrestation pour « corruption », qui satisfait la population dont c'est un des premiers sujets de préoccupation, et tente à la fois de remettre au pas des intérêts particuliers trop récalcitrants. Mais à l'inverse, la volonté de préserver la base de soutien d'un régime fragilisé, favorise un immobilisme peu propice à l'efficacité du processus.

Dans le même temps, la crise économique à laquelle la Chine se trouve aujourd'hui confrontée limite la capacité du régime à retarder les mesures indispensables au maintien de la stabilité sociale. Les appels aux réformes politiques au nom de l'efficacité proviennent des rangs même du Parti. Wu Jingliang, l'un des acteurs des réformes économiques depuis le début des années 1980, ancien président du Centre de recherche sur le développement qui dépend de la Commission de réformes et de développement du Conseil des Affaires d'État, déclare dans un article publié à l'automne 2008 que, pour assurer la modernisation complète de la société et de l'économie et lutter véritablement contre la corruption qui détruit les organes du Parti⁵⁰, la Chine doit introduire les trois principes de la démocratie, du constitutionalisme et du système légal.

C'est donc une nouvelle forme de pression qui s'exerce, dont le pouvoir aura du mal à ne pas tenir compte. Ceci d'autant plus que, comme le laisse penser l'ensemble des déclarations et des décisions

⁴⁹ J. Fewsmith, « Tackling the Land Issue Carefully », *China Leadership Monitor*, n°27.

⁵⁰ C. Huang, « Those who Dare will Cure Nation's Ills and Make it Truly Modern », *Mr. Market Says*, 3 décembre 2008, disponible sur *Scmp.com*.

prises au cours de cette année 2008, la prise de conscience, et le sentiment d'urgence ont sans doute gagné les plus hauts sommets de l'État et du Parti. L'objectif des « réformateurs » correspond en effet aux priorités « officielles » de réduction des inégalités, de développement du marché intérieur et d'extension du filet social. C'est à l'aune d'un principe de réalité qui s'impose plus rapidement que beaucoup ne l'avaient envisagé que se mesure aujourd'hui la capacité du système à adopter les bonnes mesures – et à les mettre en œuvre – au-delà des simples discours.

Centre Asie Ifri

« Asie.Visions » est une collection électronique consacrée aux problématiques asiatiques. Rédigée par des experts français et internationaux, « Asie.Visions » traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. L'objectif d'« Asie.Visions » est de contribuer à l'enrichissement du débat public et à une meilleure appréhension des enjeux asiatiques. « Asie.Visions » est publiée en français et en anglais.

Dernières publications

Gilles Boquérat, *The Democratic Transition in Pakistan under Stress*, « Asie.Visions » n°13 – février 2009.

Benoît Cailmail, *The Fall of a Hindu Monarchy: Maoists in Power in Nepal*, « Asie.Visions » n°12 – janvier 2009.

Hélène Le Bail, Shen Wei, *Le retour des "cerveaux" en Chine : quel impact socio-politique ?*, « Asie.Visions » n°11 – octobre 2008.

Julien Kita, *L'Aide publique au développement japonaise et l'Afrique : vers un partenariat fructueux ?*, « Asie.Visions » n°10 – septembre 2008.

Laurence Henry, *India's International Trade Policy*, « Asie.Visions » n°9 – septembre 2008.

Valérie Niquet, *Du tremblement de terre du Sichuan aux Jeux olympiques: la Chine face aux défis politiques de l'année 2008*, « Asie.Visions » n°8 – septembre 2008.