

Les principaux acteurs de la politique étrangère et de sécurité dans la Chine de Xi Jinping

Jean-Pierre Cabestan, chercheur associé à Asia Centre

Note d'actualité n°4/8 de l'Observatoire de la Chine, cycle 2015-2016

Janvier 2016

Depuis son arrivée au pouvoir en novembre 2012, Xi Jinping a concentré entre ses mains de vastes pouvoirs, bien plus vastes que la plupart de ses prédécesseurs, à l'exception sans doute de Mao Zedong. C'est la raison pour laquelle les responsables chinois qui prennent part au sommet à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité chinoise sont peu nombreux. Cela étant, l'on voit apparaître un certain nombre de nouveaux acteurs qui pourraient jouer un rôle croissant dans les années qui viennent.



Les structures

Sur le plan formel, constitué de sept membres et se réunissant probablement chaque semaine sous la direction de Xi, le Comité permanent du Bureau politique (CPBP) du Parti communiste chinois (PCC) définit les grandes orientations de politique internationale

et avalise les principales décisions en la matière. Mais ses membres sont loin de tous peser du même poids sur l'élaboration et la conduite de la politique étrangère et de sécurité du pays. Ce poids dépend notamment de la place particulière que chacun d'entre eux occupe au sein des groupes dirigeants du PCC (cf. ci-dessous).

De même, fort de 25 membres, le Bureau politique du PCC est censé avoir un droit de regard sur ces questions. Il est régulièrement informé à leur sujet. Cependant, se réunissant sur une base mensuelle, son rôle paraît plus marginal sauf en cas de crise internationale grave ou si une orientation majeure doit être arrêtée.

Enfin, présidée par Xi, la Commission militaire centrale (CMC) du PCC exerce une influence sur la politique étrangère du pays. Cependant, cette influence a diminué depuis les années 1990 et aujourd'hui se concentre plus particulièrement sur les questions possédant une dimension sécuritaire, comme la mer de Chine du Sud. Et comme on va le voir, cette influence sur la politique étrangère et de sécurité passe à travers quelques acteurs particuliers au sein de la CMC et au sommet de l'Armée populaire de libération (APL).

En réalité, plus encore qu'auparavant, la politique

étrangère et de sécurité chinoise est élaborée et mise en œuvre ailleurs. En outre, l'on peut arguer que depuis la fin 2012, un nombre plus réduit d'acteurs joue un rôle clé dans ce domaine et que les décisions sont prises dans le Parti plutôt qu'au sein des institutions de l'Etat. Parmi les structures suprêmes de concertation, de coordination et dans une certaine mesure de décision, il faut citer les groupes dirigeants du Comité central du PCC (et non de l'Etat) chargés respectivement de la politique étrangère, de la sécurité maritime et de Taiwan ou la Commission nationale de sécurité (CNS), créée en novembre 2013 et qui a alors succédé au Groupe dirigeant chargé de la sécurité nationale, un organe qui se superposait en partie avec le Groupe dirigeant chargé de la politique étrangère (GDPE). La répartition des compétences entre la CNS et le GDPE n'est pas claire bien que la première soit principalement responsable de la sécurité intérieure du pays¹. Cela ne signifie pas que la CNS se désintéresse de la sécurité extérieure : ainsi, le commandement conjoint de l'APL pour la mer de Chine orientale informe directement cette commission de la situation dans la zone². Quoiqu'il en soit, ces quatre structures (les trois groupes dirigeants et la CNS) sont toutes présidées par Xi Jinping. En dessous, dirigé par le Premier ministre Li Keqiang, le Conseil des affaires de l'Etat, c'est-à-dire le gouvernement central, et, sous sa tutelle, le ministère des Affaires étrangères, dirigé par Wang Yi depuis 2013, et dans une moindre mesure le ministère du Commerce, dirigé par Gao Hucheng depuis la même année, participent à la mise en œuvre de la politique étrangère.

Au sein de l'appareil du Parti, il faut citer le Bureau des Affaires étrangères du Comité central, dirigé par Yang Jiechi, qui est également le Conseiller d'Etat en charge au sein du gouvernement de la politique étrangère depuis 2013, c'est-à-dire coiffant Wang Yi, et le Département de Liaisons internationales qui, dirigé par Wang Jiarui depuis 2003, est responsable des relations entre le PCC et les partis étrangers, qu'ils soient de gauche ou de droite. Mais ces structures ne nous révèlent pas complètement l'identité des principaux acteurs de politique étrangère.



Les acteurs

Le principal acteur en est évidemment **Xi Jinping**, secrétaire général du Comité central du Parti communiste chinois (PCC), président de la Commission militaire centrale du Parti depuis novembre 2012 et président de la République depuis mars 2013. Mais en dessous de lui, il est bien moins aisé de déterminer qui influence la politique étrangère du pays.

En effet, **Xi Jinping** a concentré entre ses mains plus de pouvoirs dans ce domaine que Hu Jintao ou même Jiang Zemin. Comme on l'a vu, il préside non seulement le GDPE, le Groupe dirigeant chargé de la sécurité maritime (GDPM) créé à la mi-2012, le Groupe dirigeant chargé de Taiwan (GDT) et la CNS mais aussi le Groupe dirigeant

chargé des finances et l'économie, traditionnellement dirigé par le Premier ministre et qui a en charge la diplomatie commerciale du pays, et deux autres structures qu'il a mises en place en 2013 et qui l'une comme l'autre ont des compétences internationales: le Groupe dirigeant pour l'approfondissement d'ensemble des réformes et le Groupe dirigeant chargé de la cybersécurité et de l'informatisation.

Depuis sa prise de fonction, il a énormément voyagé, déployant tous azimuts la diplomatie de son pays : avec les Etats-Unis, la Russie, l'Inde, l'Union européenne, l'Australie et les pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine. C'est en priorité Xi qui assiste aux sommets de l'Organisation de coopération de Shanghai, des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), qui se rend à l'Assemblée générale de l'ONU ou prend part aux grands forums internationaux comme la COP21 à Paris fin novembre - début décembre 2015.

De ce fait, les autres membres du CPBP, y compris le Premier ministre **Li Keqiang** (né en 1955), le numéro deux du régime et traditionnellement en charge de la diplomatie économique, jouent un rôle moindre, voire secondaire. Comme ses prédécesseurs Wen Jiabao ou Zhu Rongji, Li Keqiang est le responsable chinois qui voyage le plus, juste après le président, mais il se rend en général à des réunions moins importantes (sommets de l'ASEAN ou Chine-UE) ou effectue des visites qui ont une plus nette coloration commerciale. Son activité diplomatique reste dense et il participe à l'élaboration de la politique internationale du pays, notamment en tant que (premier) vice-président de la CNS ou président de la Commission nationale de l'énergie et du Groupe dirigeant de travail chargé du changement climatique et de la réduction des émissions à effets de serre du Conseil des affaires de l'Etat. Mais cela ne signifie pas qu'il influence de manière importante la politique étrangère chinoise. En effet, il n'est pas proche politiquement de Xi mais plutôt de Hu Jintao qui, comme lui, a fait une partie de sa carrière au sein de la Ligue de la Jeunesse Communiste (LJC) et a promu nombre de ses anciens responsables. Les interrogations croissantes sur son maintien en fonction après le XIX^{ème} congrès du PCC (automne 2017) et la réunion de l'Assemblée populaire nationale (APN) de mars 2018 contribuent aussi à réduire cette influence.

Derrière Li, le président de l'APN, **Zhang Dejiang**, numéro trois du CPBP, voyage aussi régulièrement à l'étranger, en général pour développer les relations avec les autres parlements, qu'ils soient démocratiquement élus, nommés ou cooptés comme en Chine. En outre, il est le président du Groupe dirigeant chargé de Hong Kong et Macao (GDHKM). A ce titre, il coordonne la politique de Pékin à l'égard de ces deux régions administratives spéciales et exerce un droit de regard sur les aspects des relations entre la Chine avec les deux anciens colonisateurs de ces territoires, respectivement le Royaume Uni et le Portugal, qui s'y rapportent. Zhang est aussi (deuxième) vice-président de la CNS. Cependant, Zhang Dejiang agit sous l'étroite tutelle de Xi Jinping. Ainsi, lors du mouvement des parapluies survenu à Hong Kong au cours de l'automne 2014, c'est le président chinois qui a clairement indiqué la stratégie à suivre : pas de concessions, pas d'usage

1- Phillip Saunders & Andrew Scobell eds., *The PLA Influence on China's National Security Policy Making*, Stanford, Ca., Stanford University Press, 2015, p. 75

2- Op. cit., p. 146

de la force. Proche de Jiang Zemin, Zhang devrait, du fait de son âge (il est né en 1946), se retirer en 2017-2018.

Le Président de la Commission consultative politique du peuple chinois, **Yu Zhengsheng**, numéro 4 du CPBP, occupe une position majeure au sein du **Groupe dirigeant chargé de Taiwan** (GDT): il en est l'unique vice-président et numéro deux derrière Xi. En charge d'une assemblée qui symbolise le front uni avec les forces non-communistes (mais placé sous la direction du PCC), il occupe cette fonction pour ainsi dire *ex officio*. Mais plus encore que Zhang Dejiang, il opère sous l'étroite surveillance de Xi Jinping, dont il est proche, appartenant lui aussi à l'aristocratie communiste. Par exemple, la rapidité avec laquelle ce dernier a décidé en novembre 2015 de rencontrer de manière informelle et en terrain neutre (Singapour) son homologue taiwanais, Ma Ying-jeou – sans pour autant reconnaître officiellement son statut ni l'existence de l'Etat, la République de Chine, qu'il dirige – atteste du rôle prééminent que le président chinois entend et peut jouer dans la politique de Pékin à l'égard de Taipei. Et il n'a apparemment eu besoin de négocier avec nul responsable civil ou militaire pour organiser ce sommet improvisé. Né en 1945, Yu devrait aussi se retirer en 2017.

Les trois autres membres du CPBP – **Liu Yunshan**, **Wang Qishan** et **Zhang Gaoli** – de par leurs fonctions, peuvent influencer ponctuellement la politique étrangère du pays. Ils effectuent également de temps en temps des visites à l'étranger. Par exemple, grand responsable de la propagande au sein du PCC, **Liu** s'est rendu en Corée du Nord en octobre 2015 à l'occasion du 70^{ème} anniversaire de la fondation du Parti des travailleurs et surtout pour reprendre langue avec Kim Jong-un ; de même, secrétaire de la puissante Commission centrale de contrôle de la discipline (CCCD) du PCC, **Wang Qishan** voyage occasionnellement pour coordonner la lutte contre la corruption avec les pays où les cadres indécents ont pu se réfugier (comme les Etats-Unis) ; et **Zhang Gaoli** en tant que premier vice-premier ministre et donc numéro deux du gouvernement, seconde Li Keqiang en matière de diplomatie économique (visites au Vietnam en juillet 2015, à Singapour en octobre 2015 et en Serbie en novembre 2015). Zhang est aussi numéro deux de la Commission nationale de l'énergie et du Groupe dirigeant chargé du changement climatique du gouvernement. Mais, à part peut-être Wang Qishan, que l'on dit proche de Xi Jinping et qui conserve un droit de regard sur l'économie et les négociations commerciales internationales, l'on peut douter que ces dirigeants influencent de manière notable les choix de politique étrangère du pays. En effet bien que rallié à Xi après avoir été propulsé à de hautes fonctions par Hu Jintao, Liu est appelé à prendre sa retraite en 2017 (il est né en 1947). Il est en de même de Zhang, un responsable provincial né en 1946 promu par Jiang et son homme lige, Zeng Qinghong. En outre, les ennuis depuis septembre 2015 de la CITIC Security (une filiale de la China International Trust & Investment Corp. créée en 1979) dont son fils Liu Feile est le vice-président (il est aussi président de CITIC Private Equity) avec la CCCD sont de nature à fragiliser la position de Liu au sein de la direction chinoise.

Dans l'ensemble, comme sous Hu ou Jiang, ce sont les membres du CPBP qui effectuent le plus de visites

à l'étranger. Néanmoins, certains membres du Bureau politique comme **Mme Liu Yandong**, vice-premier ministre chargée entre autre de l'éducation et de la culture, et **Wang Yang**, vice-premier ministre responsable du commerce et des relations économiques extérieures, participent aussi, quoiqu'à un rythme moins soutenu, à la diplomatie de leur pays, en particulier en direction des pays en développement asiatiques, africains ou latino-américains.

Quoique proche de Jiang et de Zeng Qinghong (avec lequel elle a des liens familiaux) mais aussi de Hu, **Mme Liu** a cherché à de multiples reprises à démontrer son allégeance au nouveau président chinois, y compris lors de visites dans les pays étrangers (Etats-Unis, Grande Bretagne, UE). Toutefois, née en 1945, elle devrait se retirer en 2017.

Né en 1955, protégé de Hu Jintao et ancien rival de Bo Xilai en terme de stratégie de développement (il dirigeait le Guangdong quand Bo administrait Chongqing), **Wang Yang** prend depuis 2013 une part importante aux négociations commerciales bilatérales ou multilatérales, notamment avec les principaux partenaires économiques de la République populaire. Les propos conciliants qu'il a tenus à Chicago fin 2014 selon lesquels la Chine ne souhaitait pas défier les Etats-Unis ont beaucoup été commentés comme contradictoires avec la politique d'affirmation de puissance de Xi (notamment « l'Asie aux Asiatiques »). Mais l'on aurait tort de trop y lire de divergences au sein de la direction chinoise. Espérant être promu au CPBP en 2017, Wang a plutôt intérêt à coller à la politique étrangère de Xi. Et il l'a montré lors de ses déplacements ultérieurs aux Etats-Unis ou ailleurs.

Il est un membre du Bureau politique qui exerce un rôle public et particulier en politique étrangère : il s'agit de **Li Yuanchao**, vice-président de la République et numéro huit du régime. Li est aussi l'unique vice-président du GDPE et le vice-président permanent du GDHKM. Cependant, plus proche de Hu Jintao que de Xi Jinping, sa mission paraît souvent protocolaire. Ainsi, c'est lui qui a représenté la Chine aux funérailles de Nelson Mandela en décembre 2013 ou à celles de Lee Kuan-yew en mars 2015. Il a aussi bien plus de temps que Xi pour s'entretenir avec les ambassadeurs étrangers accrédités en Chine. Du fait de son statut de numéro deux de l'Etat, il est souvent utilisé par le pouvoir chinois pour recevoir des hôtes de marques et effectuer des visites de haut niveau dans les pays où ni Xi ni Li n'ont le temps de se rendre ou bien représenter la République populaire à des cérémonies d'investitures des présidents amis. Il voyage donc assez régulièrement : il s'est par exemple rendu en Zambie et en Tanzanie en juin 2014, en Birmanie en décembre 2014 ainsi qu'Afghanistan et en Inde en octobre 2015. Mais il reste difficile d'évaluer son rôle dans l'élaboration de la politique étrangère chinoise et l'on peut sans doute avancer l'hypothèse que celui-ci reste secondaire.

Né en 1950, Li Yuanchao pourrait prétendre rester en fonction ou être promu au CPBP en 2017. Néanmoins, protégé de Hu Jintao et marqué par un long mandat à la direction du PCC à Nankin puis au Jiangsu, deux équipes dirigeantes qui sont aujourd'hui dans le collimateur de la CCCD, il pourrait bien être poussé à une retraite prématurée mais forcée. Tout dépendra de la qualité des relations qu'il aura su établir

avec Xi Jinping d'ici deux ans. Ses tendances libérales ne militent pas en sa faveur. Et la division du travail diplomatique entre Xi et Li est bien plus le résultat d'un accord pragmatique que d'une véritable empathie entre les deux hommes.

Les deux « systèmes diplomatiques » de Xi

En réalité, deux groupes de responsables, et de « systèmes administratifs » (*xitong*), participent à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité chinoise. L'on trouve d'un côté, ce que j'appellerais le « système administratif des affaires étrangères » : **Yang Jiechi**, le conseiller d'Etat chargé de la politique étrangère, et sous sa tutelle, **Wang Yi**, le ministre des Affaires étrangères ; appartenant aussi à ce « système », **Wang Jiarui**, le directeur du Département de Liaisons internationales du PC joue un rôle complémentaire, notamment avec les partenaires difficiles, comme la Corée du Nord. D'un autre côté, l'on a depuis la fin 2012 identifié un certain nombre d'acteurs qui jouent un rôle clé auprès du président chinois. Parmi ceux-ci l'on doit citer deux membres du Bureau politique du PCC qui accompagnent Xi dans la plupart de ses déplacements à l'étranger : **Li Zhanshu**, membre du Bureau politique du PCC et surtout directeur du puissant Département des affaires générales du Comité central ainsi que **Wang Huning**, directeur du Département de recherche politique du Comité central.

Le « système affaires étrangères » (*waijiao xitong*)

Le « système affaires étrangères » est depuis mars 2013 dominé par **Yang Jiechi**. Ancien ministre des Affaires étrangères (2007-2013) opérant sous la tutelle de Dai Bingguo, alors conseiller d'Etat en charge de ce dossier, Yang est parvenu à gagner la confiance de Xi Jinping, dit-on, au cours du voyage de ce dernier en qualité de vice-président de la République aux Etats-Unis en février 2012.

Depuis, il est le principal acteur public et officiel de la diplomatie chinoise. Il occupe pleinement ses fonctions, accomplissant la plupart des tâches en général dévolues à un ministre des Affaires étrangères (préparation des visites présidentielles et premier-ministérielles, réunions d'urgences). C'est lui par exemple qui en 2014 a géré et en grande partie résolu, en se rendant par deux fois à Hanoi (juin et octobre) la crise avec le Vietnam survenue après l'installation d'une plate forme pétrolière chinoise au large des Paracels, îles également revendiquées par ce pays.

De fait, Xi a confié à Yang de nombreuses responsabilités. Comme son prédécesseur Dai, Yang est le directeur du Bureau des affaires étrangères du Comité central, le secrétaire général et directeur du bureau du GDPE, le directeur du bureau du Groupe dirigeant chargé de la sécurité maritime (GDSM, ce qui explique son rôle-clé dans la crise sino-vietnamienne) et le secrétaire général du GDT, trois structures présidées comme on l'a vu par Xi lui-même. Mais il est aussi le (deuxième) vice-président du GDHKM et de la Commission nationale de l'énergie (Dai n'en était que membre). Et surtout, Yang semble faire tout son possible pour apparaître aux côtés de Xi et devancer ses souhaits.

D'après certaines sources, les services administratifs du GDPE et du GDSM sont situés au sein du Bureau

des affaires étrangères du Comité central du PCC dont Yang est le directeur. En outre, le directeur-adjoint de ce bureau, **Kong Quan**, est aussi, sous Yang, le vice-président du GDSM. Né en 1955, ancien ambassadeur en France, Kong Quan, fait partie des successeurs potentiels de Wang Yi au ministère des Affaires étrangères. En effet, c'est vers ce bureau du Comité central que Xi se tourne en priorité pour obtenir des informations sur les grands dossiers de politique étrangère³.

Néanmoins, l'influence de Yang Jiechi sur la politique internationale de la République populaire n'est pas sans limites. Tout d'abord, comme Dai et avant lui Tang Jiaxuan (2003-2008), il n'est pas membre du Bureau politique ce qui est de nature à affaiblir son statut mais aussi son rôle. (Qian Qichen était entre 1998 et 2003 le dernier Conseiller d'Etat en charge de la politique étrangère à siéger au BP). Ensuite, Yang n'a pas été inclus à la CNS dont la cheville ouvrière est **Li Zhanshu**, un proche de Xi (cf. ci-dessous). Et plus généralement, il est en concurrence avec les conseillers du président, tels **Wang Huning** ou **Liu He**, le directeur du bureau du Groupe dirigeant chargé des finances et de l'économie, et qui à ce titre participe à l'élaboration de la diplomatie commerciale du pays (cf. ci-dessous).

La place secondaire de **Wang Yi** (né en 1953), le ministre des Affaires étrangères, non seulement au sein de son système administratif mais aussi plus généralement dans la conduite de la politique internationale de la Chine n'en ressort que plus vivement. Ancien responsable du Bureau du PCC et de l'Etat chargé de Taïwan et auparavant ambassadeur au Japon, Wang Yi est un diplomate chevronné et connaît particulièrement bien les questions asiatiques (il parle japonais). Mais dans l'ensemble il s'occupe des dossiers que Yang Jiechi ne souhaite ou n'a pas le temps de traiter et gère les relations avec les partenaires secondaires de la Chine (Moyen-Orient, Turquie, Europe centrale et orientale). Il voyage beaucoup, parfois avec le président Xi (Etats-Unis, UE) ou le Premier ministre Li (Russie, Amérique latine) si tant est que Yang daigne lui laisser sa place ou l'ajouter à la délégation. Certes, c'est Wang qui prend part aux négociations multilatérales, comme celle sur le nucléaire iranien. Néanmoins, il se rend en Pologne, en Bulgarie, en Corée du Sud ou au Cameroun quand Yang va au Japon, en Russie, en Inde ou en Afrique du Sud. Et la concurrence entre les deux hommes est presque transparente. Il n'en reste pas moins qu'aussi longtemps que Yang occupera la place que lui-même convoite (et à laquelle accèdent presque tous les anciens chefs de la diplomatie chinoise, sauf Li Zhaoxing), il sera contraint de rester discret et dans l'aille de Yang, tout en tentant de se faire remarquer par Xi Jinping et de s'en attirer les faveurs.

Les hommes de Xi

Parmi les « hommes de Xi », deux responsables jouent un rôle particulier en matière de politique internationale : Li Zhanshu et Wang Huning. Nous pourrions ajouter à cette liste d'autres conseillers de Xi, tel Liu He dont nous avons déjà parlé, même si leur rôle est principalement intérieur.

3- Bonnie Glaser, <http://amti.csis.org/chinas-maritime-rights-protection-leading-small-group-shrouded-in-secrecy/> 11 septembre 2015.

Né en 1950, **Li Zhanshu** est probablement le responsable chinois qui se trouve être le plus proche de Xi Jinping. Ayant travaillé dans des districts voisins au Henan dans les années 1980, Li et Xi sont restés constamment en contact par la suite. Membre comme Zhao Leji, le directeur du puissant Département de l'organisation du PCC, de la « clique du Shaanxi », province où Xi passa une grande partie de la Révolution culturelle comme « jeune instruit » et dont son père, Xi Zhongxun, est originaire, Li est l'un des hommes de confiance clé du secrétaire général⁴. Li appartient à une famille de « princes rouges » mais il est aussi passé par la LJC ce qui lui a aussi permis de tisser des liens étroits avec les anciens protégés de Hu Jintao⁵. En tant que directeur du Bureau des affaires général du Comité central, Li est à la fois le principal responsable de la communication des documents officiels au sein des organes du PCC et avec ceux de l'Etat et le secrétaire politique, voire la principale éminence grise, de Xi Jinping. Contrairement à son prédécesseur, Ling Jihua, maintenant en prison pour corruption, Li a été promu à la fois au Bureau politique et au Secrétariat du Comité central lors du XVIIIème congrès de novembre 2012. Déjà identifié au printemps 2013 directeur du bureau du Groupe dirigeant chargé de la sécurité nationale, il prend naturellement le contrôle du bureau équivalent au sein de la CNS après que cette dernière a remplacé ce groupe en novembre de la même année. Comme on l'a vu, il contribue ainsi à limiter le rôle de Yang Jiechi sur le plan international. Il siège aussi au sein du Groupe dirigeant chargé de la cybersécurité et de l'informatisation créé en décembre 2013 et présidé par Xi.

Il est vrai que le rôle public de Li en politique étrangère est récent. Ainsi, c'est lui qui est allé à Moscou en mars 2015 où il a rencontré Vladimir Poutine pour y préparer la visite du président chinois en mai. Il a aussi accompagné Xi aux Etats-Unis en septembre 2015 alors qu'auparavant, il ne faisait que rarement partie des voyages présidentiels. Mais son influence sur Xi dans tous les domaines, y compris en matière internationale, paraît importante et aller croissante. A noter que la fille de Li, Li Qianxin, vit à Hong Kong où en tant que vice-présidente de l'Association Hua Jing elle promeut la coopération entre la région administrative spéciale et le continent.

Bien que déjà âgé de 65 ans, Li Zhanshu sera probablement promu au CPBP en 2017 pour y occuper une place plus importante, comme celle de président de l'APN ou même de Premier ministre. Dans les deux cas, son rôle en politique étrangère est appelé à augmenter.

Ancien politiste anglophone et francophone de l'Université de Fudan à Shanghai et né en 1955, **Wang Huning** a la particularité d'avoir travaillé avec trois secrétaires-généraux successifs du PCC : Jiang Zemin à qui il a soufflé le concept des « trois représentativités » après que Zeng Qinghong l'eut fait monter à Pékin en 1995, Hu Jintao, pour lequel il a forgé l'expression « approche scientifique du développement », et Xi Jinping à qui il a proposé l'idée du « rêve chinois ». Mais c'est surtout sous Xi que Wang a commencé à jouer un rôle important en matière de politique étrangère.

4- <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/01/30-xi-jinping-inner-circle-li-xi-jinping-inner-circle.pdf>

5- http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm45cl-xi_jinpings_inner_circlepart_3_political_proteges_from_the_provinces.pdf

Membre du Secrétariat du Comité central de 2007 à 2012 et du Bureau politique depuis, Wang a un profil particulier: directeur depuis 2002 du Bureau de recherche politique du Comité central, une structure qui produit aussi des travaux sur les questions internationales et surtout lui laisse beaucoup de latitude d'action, il n'a jamais occupé de responsabilité locale. Et lorsqu'on lui a proposé de prendre en charge une province du pays en 2012, il a immédiatement refusé, s'estimant incompetent. Il préfère de loin jouer le rôle d'éminence grise en particulier en matière diplomatique. Il connaît bien les Etats-Unis, dont il est très critique, mais aussi l'Europe (il a passé un mois à Paris en 1986 invité par l'EHESS). Dénonçant les excès du néolibéralisme et ses effets à ses yeux dévastateurs sur l'ancienne Union soviétique, il est l'un des plus influents promoteurs en Chine du modèle politique singapourien et du renouveau confucéen. Wang est par conséquent loin d'être un pro-occidental et c'est probablement cette inclination qui l'a naturellement rapproché de Xi Jinping⁶.

Depuis 2013, Wang Huning suit Xi dans la plupart de ses déplacements à l'étranger, notamment en Russie, en Europe, en France, et aux Etats-Unis. Cette évolution dans la carrière de Wang semble avoir commencé sous Hu Jintao autour de 2010 mais c'est sous Xi que Wang est devenu le conseiller diplomatique le plus discret, le plus omniprésent et sans doute aussi le plus influent de la Chine d'aujourd'hui, en concurrence avec Yang Jiechi et les services de Wang Yi. L'on prête notamment à Wang et son équipe de rédiger du moins en partie les discours prononcés par Xi à l'étranger. Un homme à suivre, même si l'on voit mal quelle autre fonction il pourrait occuper à l'avenir, sauf peut-être celle de vice-président de la République.

D'après certaines sources, **Liu He** (né en 1952) est présenté comme un ami d'enfance de Xi Jinping mais cette information quoique probable n'a pas été confirmée⁷. Quoiqu'il en soit, Liu est le principal architecte des réformes économiques de Xi et à ce titre influence la politique étrangère du pays, en particulier en matière commerciale et financière. Promu en 2012 au Comité central, il devient en mars 2013 vice-président de la Commission nationale aux réformes et développement (NDRC) et, plus important, directeur du Groupe dirigeant chargé des finances et de l'économie présidé par Xi. Il est partisan d'une libéralisation prudente de l'économie et en particulier de son système financier. Proche de Zhou Xiaocuan, le gouverneur de la Banque populaire de Chine, la banque centrale, il utilise la mondialisation de l'économie chinoise et les pressions extérieures, comme la perspective d'inclure le yuan aux monnaies de référence du FMI pour la détermination des DTS, comme autant d'aiguillons pour accélérer les réformes intérieures. Ayant obtenu un MBA à l'Université de Harvard en 1995, il connaît bien les économies occidentales et pense que la Chine a besoin d'un environnement stable pour réussir ses réformes.

Liu He voit régulièrement des visiteurs étrangers et pas uniquement possédant un profil économique : par exemple, en octobre 2013, il rencontre à Pékin Thomas Donilon, le conseiller à la sécurité nationale du président Obama, et moins de deux ans plus tard,

6- <https://blogs.nottingham.ac.uk/chinapolicyinstitute/2015/08/21/is-the-ccps-aspirational-leadership-narrative-un-american-or-anti-american-wang-huning-as-a-test-case/>

7- China Leadership Monitor, n° 44.

en août 2015, son successeur, Mme Susan Rice. Il a aussi accompagné Xi Jinping lors de sa visite d'Etat aux Etats-Unis en septembre 2015, ce qui est plus inhabituel et laisse apparaître une tendance renforcée de Xi à s'appuyer sur ses proches conseillers. En raison de l'ascendance qu'il a acquise sur Xi, il est probable qu'il soit promu membre du Bureau politique en 2017 et vice-premier ministre en 2018, en charge des dossiers économiques, commerciaux et financiers.

Le rôle des militaires

L'on dit beaucoup que le rôle des militaires en politique étrangère et de sécurité s'accroît. Il est clair que certains chefs militaires, notamment ceux qui sont proches de Xi Jinping, exercent une influence dans ce domaine. Mais ils ne constituent qu'un groupe parmi d'autres à prendre part aux décisions : leur voix ne prévaut donc pas toujours ; en outre, il n'est pas certain qu'ils soient toujours à l'unisson. Les récents développements en mer de Chine orientale et méridionale tendent à le démontrer. Parmi les chefs militaires, le général Fan Changlong occupe une place officielle prépondérante dans le système en tant que premier vice-président de la CMC. Mais les décisions de politique étrangères ne sont pas en général prises par cette instance mais le GDPE ou la CNS, si elles touchent à la sécurité. Or seulement deux militaires siègent au sein du GDPE (14 membres) : Chang Wanquan, le ministre de la Défense, et Sun Jianguo, le chef d'état-major général-adjoint chargé du renseignement. En revanche, c'est Fan Changlong et ce dernier qui appartiennent au GDT (13 membres). Et Fan Changlong et Chang Wanquan sont les seuls militaires à appartenir à la CNS, qui est sans doute devenue le principal lieu de décision en matière de sécurité extérieure comme intérieure (au moins 11 membres). En outre, Xi Jinping s'entoure des conseils d'autres chefs militaires, en particulier ceux qui sont proches de lui et qu'il entend promouvoir à la CMC lors du XIXème congrès ou même avant, tel Liu Yuan ou Liu Yazhou.

Né en 1947, **Fan Changlong** a servi les patrons de l'APL qui sont maintenant en prison, comme Guo Boxiong. Mais il a été choisi comme numéro un de fait des Armées car il était extérieur aux intrigues fomentées en 2012 autour de l'affaire Bo Xilai. C'est lui qui dirige la diplomatie militaire de la Chine et voyage régulièrement à l'étranger, dans les pays qui ont une coopération avec elle, comme la Russie, le Pakistan ou la Birmanie ou ses partenaires importants, tels les Etats-Unis ou l'Inde. Mais il devrait prendre sa retraite en 2017 et il n'est pas certain que le second vice-président de la CMC, le général d'aviation **Xu Qiliang**, son cadet de trois ans, lui succède. **Chang Wanquan** en tant que ministre de la Défense, prend une part active à la diplomatie militaire de la République populaire. Il est aussi membre de la « clique du Shaanxi », ce qui le rapproche du président. Mais l'administration qu'il dirige n'est guère influente car c'est le département des affaires extérieures de la CMC qui pilote les relations internationales de l'APL. Et né en 1949, il est peu probable qu'il soit reconduit dans ses fonctions après le XIXème congrès.

Né en 1951 et chef d'état-major général, **Fang Fenhui** joue aussi un certain rôle international. Il voyage régulièrement, en particulier dans les pays en développement qui ont une coopération militaire avec la Chine. Par exemple,

c'est lui qui a négocié l'ouverture d'une base logistique de l'APL à Djibouti en 2015. Membre de la « clique du Shaanxi », il pourrait être prolongé au sein de la CMC et devenir ministre de la Défense en 2018. Mais son influence personnelle sur la politique étrangère de Xi paraît plus limitée que celle d'un Liu Yuan ou d'un Zhang Youxia.

Les conseillers militaires de Xi en politique étrangère et de sécurité incluent surtout des généraux en qui celui-ci a une plus nette confiance et qu'il connaît depuis longtemps. Le premier d'entre eux est **Liu Yuan**. Fils de Liu Shaoqi, l'ancien président de la République mort abandonné par Mao au cours de la Révolution culturelle et né en 1951, Liu n'est pour l'heure que commissaire politique du Département de logistique de l'APL. Mais artisan de la lutte contre la corruption au sein des armées et partageant de nombreux souvenirs d'enfance avec Xi Jinping, c'est lui qui s'est chargé du traitement médical de ce dernier en septembre 2012, officiellement causé par une douleur dorsale, en réalité à la suite de la tentative d'assassinat dont il fut alors l'objet dans l'enceinte de Zhongnanhai qui l'aurait blessé au dos. L'on pense aussi qu'il a aidé Xi et son prédécesseur à déjouer les tentatives de complot ourdies par les partisans de Bo Xilai au cours du printemps 2012. Liu Yuan et Xi partagent les mêmes idées sur de nombreux sujets internationaux. Ils sont l'un comme l'autre opposés aux valeurs universelles et considèrent les Etats-Unis comme le principal promoteur des révolutions de couleur dans le monde. Pour Liu comme pour Xi, les risques extérieurs et intérieurs auxquels font face la Chine sont donc étroitement liés.

Pour autant, Liu n'est pas le va-t-en guerre que l'on a parfois décrit (le confondant sans doute avec Luo Yuan, un général à la retraite dont les commentaires enflammés sont célèbres). Partisan d'un rapide renforcement de la capacité militaire de son pays et de la « culture de guerre » au sein de la société, il est néanmoins conscient du fossé technologique important qui demeure entre l'APL et les forces armées américaines. En conséquence, au moment de la crise des Senkaku-Diaoyu, il a appelé à une certaine retenue envers le Japon, pays lié par un traité de sécurité avec les Etats-Unis. Très impliqué dans la réforme des forces armées engagée par Xi, il a cependant pris sa retraite en décembre 2015, à l'âge de 64 ans. Par ce geste, il a sans doute voulu donner l'exemple aux autres responsables de l'APL et marquer son soutien sans faille à la restructuration fondamentale que connaît celle-ci aujourd'hui.

L'autre général proche de Xi à observer de près est **Zhang Youxia**. Né en 1950 et directeur du Département de l'armement de l'APL, Zhang est surtout le fils du général Zhang Zongxun (1908-1998), un proche compagnon d'arme de Xi Zhongxun (1913-2002) dans les années 1940 et en particulier au cours de la guerre anti-japonaise.

Il a aussi l'avantage d'être le seul membre de la CMC à avoir une expérience du combat (il prit part par deux fois, en 1979 et en 1984 aux hostilités frontalières avec le Vietnam) et d'être comme Xi originaire du Shaanxi, province où son père est né (Xi junior est né à Pékin). En conséquence, Zhang paraît mieux placé que Xu Qiliang pour succéder en 2017 à Fan comme premier vice-président de la CMC.

Zhang a une certaine expérience internationale : lorsqu'il

était commandant de la région militaire de Shenyang (2007-2012), il s'est rendu en Corée du Nord pour y conduire de difficiles négociations sur la sécurité de la frontière commune. En charge du Département de l'Armement, il voyage régulièrement dans les pays fournisseurs de matériels militaires, comme la Russie, ou clients de la Chine, comme la Malaisie.

Genre de Li Xiannian et commissaire politique de l'Académie des sciences militaires, le général **Liu Yazhou** serait sur la même ligne que Liu Yuan et Zhang Xiyou. A la tête d'un centre de formation et de recherche sur les questions stratégiques, il participe activement à la réflexion générale sur la posture stratégique de son pays.

Parmi les autres militaires proches de Xi Jinping, l'on compte trois autres « princes » ou membre de l'aristocratie du PCC : **Ma Xiaotian** (né en 1949), commandant de l'Armée de l'air et membre de la CMC, **Zhang Haiyang**, commissaire politique de la seconde artillerie (forces stratégiques) ainsi que **Liu Xiaojiang**, le commissaire politique de la Marine. Si leur influence sur la politique étrangère est ardue à appréhender, l'on peut penser que Ma et Liu prennent directement part à l'entreprise de prise de contrôle progressive, notamment par poldrization et construction d'installations militaires, de la mer de Chine du Sud et que Zhang a un droit de regard sur les relations avec les autres puissances nucléaires et au premier chef les Etats-Unis.

Plus généralement, à l'ère de Xi Jinping, l'APL est devenue un acteur plus autonome de la politique internationale de la Chine. Elle peut influencer ou même provoquer les événements en période de crise, laissant le « système affaires étrangères » mal informé et impuissant. Toutefois, d'expérience, c'est en général ce dernier système qui doit gérer les crises extérieures, la République populaire demeurant à ce jour rétive à militariser ces dernières (Belgrade 1999, EP3 2001)⁸. La stratégie de Pékin en mer de Chine du Sud et les événements récents qui y sont survenus tendent à confirmer cette division non préméditée et souvent désordonnée du travail entre les militaires et les diplomates. Enfin, devant démanteler les grands départements traditionnels de l'APL, la profonde réorganisation en cours des forces armées pourrait affaiblir le rôle des militaires en politique étrangère, même s'il faudra rester attentif aux nouvelles compétences, des principaux responsables de la CMC, notamment le chef d'état-major général ainsi que les chefs des cinq armes (armée de terre, marine, armée de l'air, fusées et espace-cyber) et des cinq nouvelles zones militaires.



Conclusion

Depuis son arrivée au pouvoir, Xi Jinping a concentré entre ses mains de plus larges pouvoirs que ses prédécesseurs, y compris en matière de politique étrangère et de sécurité. Il a aussi déplacé des structures de l'Etat

8- Saunders, op. cit., pp. 150-154.

vers celles du Parti communiste un certain nombre de centres d'élaboration et de conduite de cette politique. Il a en outre cherché à s'appuyer plus largement sur des hommes de confiance que sur les acteurs institutionnels. Parmi les plus influents conseillers de Xi sur le plan international, l'on peut citer Li Zhanshu, Wang Huning, Liu He, Liu Yuan (jusqu'en décembre 2015) et Zhang Youxia.

Pour autant, Xi ne s'appuie pas exclusivement sur ces hommes de confiance. Il préfère recueillir les conseils de plusieurs instances concurrentes et conserver la liberté de choisir entre les diverses propositions qui lui sont faites. Ainsi, parfois il peut privilégier Yang Jiechi et son « système », d'autres fois ses propres conseillers et d'autres fois encore l'APL et en particulier ses forces navales et aériennes.

Il n'en reste pas moins que cette organisation des pouvoirs et des modes de conduite de l'action internationale de la Chine mettent au jour d'évidents cloisonnements et sont gros de tensions entre acteurs promouvant des politiques différentes, voire contradictoires. Ce qui rend la politique étrangère et de sécurité de la République populaire sous Xi plus imprévisible que cela a été le cas précédemment. Dans ce contexte institutionnel et politique, les deux seules certitudes que l'on peut avancer sont le rôle prééminent de Xi et l'affirmation de puissance de la Chine notamment dans le domaine maritime qu'elle revendique.