

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n° 20, septembre-octobre 2008

AVANT-PROPOS	2
POLITIQUE INTÉRIEURE	
1. Réforme du système de santé : les contradictions d'un projet ambitieux et participatif.....	3
2. La résistance des localités à la gratuité de l'éducation.....	5
3. Réflexions sur le fonctionnement des institutions.....	7
ÉCONOMIE	
4. La crise accélèrera-t-elle le passage à un nouveau modèle de croissance chinois ?	12
5. Sécurité énergétique et climatique chinoise : l'Europe a-t-elle les moyens de ses ambitions ?	14
6. Chine et Russie, deux chemins économiques	17
AFFAIRES DIPLOMATIQUES ET STRATÉGIQUES	
7. Le soft power, nouvelle priorité de la politique extérieure chinoise après les J.O	21
8. La clause des droits de l'homme dans les négociations sino-européennes.....	24
9. Le soft power de l'Union européenne en question	27
TAÏWAN	
10. L'abandon de la théorie des deux Etats.....	32
11. Eloge de la trêve diplomatique	34
LA PRESSE DANS CE NUMÉRO	36



Bulletin électronique bimestriel d'**Asia Centre** sur la Chine, **China Analysis** est dirigé par François Godement et édité par Mathieu Duchâtel. **China Analysis** commente l'actualité du monde chinois à partir de la presse écrite en mandarin. Seule publication en Europe à s'appuyer exclusivement sur des sources de langue chinoise, le bulletin présente des analyses originales exposant les points de vue de la République populaire de Chine, de Hong Kong et de Taïwan sur la politique intérieure et l'économie chinoises, les questions stratégiques en Asie, la vie politique taïwanaise et les affaires internationales.

Avant-propos

Deux mois après la cérémonie de clôture des Jeux Olympiques, la crise financière internationale inquiète la Chine, mais lui offre une opportunité sans précédent pour renforcer son statut de « quasi superpuissance ». Avec 1,9 milliards de \$ de réserves de devises officielles, et sans doute 500 milliards officieux en plus, un marché des capitaux encore contrôlé et une structure industrielle diversifiée, la Chine est moins vulnérable à la crise que par exemple l'Inde, la Corée du Sud ou naturellement la Russie. Loin du pronostic de ceux qui voient l'attelage « Chinamérique » se muer en « Chimerica », George W. Bush, Henry Paulson et Ben Bernanke ont protégé une large part des avoirs chinois quand ils ont garanti Fanny Mae, Freddy Mac et AIG. Même si la machine à exporter chinoise a des ratés – crise sur la sécurité et des jouets et des produits lactés, baisse de la demande finale – sa souplesse et sa compétitivité assurent à la Chine un avantage sur d'autres exportateurs émergents. D'Août à Octobre, le surplus commercial chinois aura battu tous les records historiques, grâce aussi à la baisse du prix de l'énergie et des matières premières.

Cela ne rend pas la Chine plus disposée à contribuer directement au sauvetage du système financier international. D'autres banques centrales de l'Asie-Pacifique ont déjà largement cotisé à l'effort d'injection de liquidités ou d'apport au FMI. La Chine met plutôt en avant un statut de premier rôle défendant les intérêts des pays en voie de développement, et détournant ainsi les demandes éventuelles sur ses propres réserves. Inentamées, ces réserves accroissent pour demain son influence au sein du système financier international.

Elle a fait pourtant face aussi à l'éclatement de ses propres bulles – immobilière et boursière – qui a eu lieu fort heureusement avant Octobre Noir, et donc sans alimenter la panique globale. Comme lors de la crise financière asiatique de 1997, la Chine soutient indirectement les efforts internationaux, en soutenant... sa propre conjoncture. Le gouvernement chinois a annoncé un plan de relance de 586 milliards de dollars, qui agrège des mesures déjà planifiées et de nouveaux projets. Il a aussi réduit taux d'intérêt et obligations de réserves bancaires, mettant certainement fin à la phase de réévaluation du renminbi par rapport au dollar. La relance par l'investissement public est classique, mais un tournant social se produit avec de très ambitieux projets de santé et de retraite quasi-universelles. Pékin utilise la crise internationale pour consolider le tournant social de son modèle de développement, un tournant annoncé depuis des années, mais jamais mis en pratique avec autant de moyens annoncés. En effet, Hu Jintao et Wen Jiabao ont dû attendre de consolider leur pouvoir et de bénéficier d'une conjoncture paradoxalement favorable – le spectre d'une panne de croissance liée à une contraction des exportations – pour le mettre en œuvre.

Les marges chinoises ont connu ces derniers mois des développements considérables. Le gouvernement central a sapé les négociations avec les représentants du gouvernement tibétain en exil dans l'indifférence générale, en refusant de prendre en considération les demandes d'application de la constitution de la RPC autorisant une autonomie substantielle dans les provinces autonomes. A Taipei, le négociateur chinois Chen Yunlin a signé quatre accords historiques avec les Taiwanais. Les liaisons maritimes et aériennes directes sont désormais opérationnelles dans le détroit de Taiwan. Il s'agit d'un résultat irréversible. A l'avenir, un gouvernement indépendantiste ne pourrait faire machine arrière qu'en provoquant une grave crise. Si l'opposition a tenté de s'emparer de la question pour dénoncer une érosion démocratique et le retour de la « terreur blanche », il semble que son message a peu pris et qu'elle a surtout fait état de ses divisions, affaiblie par les scandales de détournement de fonds de l'ex-Président, Chen Shui-bian. Déjà impopulaire, Ma Ying-jeou n'en mène pas moins une politique de rapprochement avec la Chine qui bénéficie du soutien de la majorité d'une population. Mais sur le très court terme, l'approche économique des relations entre les deux rives sera jugée sur son impact sur le pouvoir d'achat. Et sur ce point, au-delà d'une conjoncture défavorable à la croissance, la politique de Ma Ying-jeou n'a encore apporté aucune amélioration sensible.

Mathieu Duchâtel et François Godement

POLITIQUE INTÉRIEURE

Réforme du droit de propriété dans les campagnes, chantier de la réforme de la sécurité sociale ou audit de la politique de gratuité de l'éducation primaire, le gouvernement chinois connaît au lendemain des Jeux Olympiques sa « rentrée sociale ». Les processus de décision à l'œuvre dans ces réformes témoignent des changements en cours dans les relations entre l'Etat et la société. Si le gouvernement conserve le contrôle de l'agenda des réformes, les attentes formulées au cœur de la société participent à la sélection des priorités. L'on assiste à une entreprise de préemption des conflits sociaux par l'ouverture de canaux participatifs visant à recueillir les suggestions citoyennes, et au rejet des échecs de l'application des réformes sur les officiels locaux. Or ces ajustement pragmatiques aboutissent à refaçonner graduellement l'exercice du pouvoir dans le régime chinois. Au-delà, ils contribuent à un ajustement partiel des équilibres institutionnels du système politique, traversé par un mouvement de construction de checks and balances. A travers l'orientation sociale imprimée à l'action du gouvernement, il y a bien un phénomène de construction incrémentale du politique par les politiques.

1) Réforme du système de santé : les contradictions d'un projet ambitieux et participatif

CAMILLE BONDOIS

D'après :

« Il faut remédier immédiatement au processus d'élaboration de la réforme du système de santé », éditorial du *Zhongguo Xinwen Zhoukan* (China Newsweek), 23 octobre 2008.

Yang Zhongxu, « Derrière la réforme, les intérêts des organes gouvernementaux: Le contrôle gouvernemental sur les prix des médicaments ne peut pas empêcher la corruption », *Zhongguo Xinwen Zhoukan* (China Newsweek), 23 octobre 2008.

Le 14 octobre 2008, la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme a publié sur son site internet, l'avant-projet de réforme du système de santé chinois, en appelant les citoyens à donner leur avis et à émettre des suggestions sur ce projet.

Ce projet de réforme, en gestation depuis plus de deux ans, est en effet particulièrement attendu par la population et les enjeux sont importants. Entièrement sous contrôle étatique jusqu'aux années 1980, le secteur médical a vu, depuis 1992, un fort désengagement de l'Etat, le laissant davantage ouvert à une dynamique de marché et de profitabilité.

Or, cette politique a, depuis lors, entraîné de graves dysfonctionnements et des inégalités croissantes dans l'accès aux soins. Les patients doivent couvrir eux-mêmes 52% de leurs dépenses de santé¹ et celles-ci donc constituent une grande partie de leur épargne. Par ailleurs, 400 millions de Chinois² n'ont à l'heure actuelle aucune couverture médicale. Ces dernières années, les cas de décès de personnes n'ayant pas les moyens de se faire soigner se sont multipliés, aggravant le malaise de la population déjà exacerbée par l'augmentation du coût des soins et des

médicaments et certaines pratiques abusives des établissements de soins. Contraints à s'autofinancer, ces derniers n'hésitent pas à surfacturer les services et à sur-prescrire des soins ou des médicaments à leurs patients. En conséquence, une enquête effectuée en 2007 par le Bureau National des Statistiques, désigne les coûts médicaux, comme l'un des principaux facteurs sociaux « déstabilisants »³. La réforme du système de santé est donc indispensable non seulement pour libérer l'épargne et stimuler la consommation intérieure, mais aussi pour assurer la stabilité sociale.

Toutefois, en appelant ses concitoyens à discuter le projet de réforme, la commission pluri-ministérielle ne s'attendait peut-être pas à cette réponse massive : « on ne comprend pas ». Dans deux articles complémentaires, China Newsweek revient donc, avec scepticisme, sur ce projet de réforme replaçant l'Etat au cœur, et sur cet appel, plutôt singulier, à l'avis populaire. L'hebdomadaire évoque en particulier les incohérences du projet, dans son élaboration et son contenu, ayant entraîné une incompréhension de la population face au résultat. Par ailleurs, le réengagement fort de l'Etat est-il le signe d'un retour à une économie planifiée dans ce secteur et, surtout, peut-il apporter de véritables solutions?

L'élaboration du projet de réforme, rappelle le journaliste de China Newsweek Yang Zhongxu a été initialement confiée aux ministères de la Santé, de la Protection sociale, des Finances et la Commission nationale pour le développement et la réforme. Mais devant leur incapacité à s'entendre sur un projet commun, l'Etat a ensuite invité la Banque Mondiale, l'OMS, Mac Kinsey Consulting, et trois universités chinoises (Beida, Fudan, Qinghua) à soumettre leurs propositions, intégrées par la suite au projet et chaque ministère a finalement rédigé la partie du projet dont il avait la responsabilité.

¹ L'Etat chinois ne couvre que 18% et les assurances 30%. Etude publiée par *The Lancet*, revue médicale Britannique

² Selon les chiffres annoncés par le ministère de la Santé de la RPC.

³ "Wen: China's Health Care Reform Focuses on Public Service", *Xinhua*, 15 avril 2008.

Ainsi, Yang Zhongxu regrette que le projet de réforme soit l'addition de différents projets liés aux intérêts de chacun et non le fruit d'un consensus: le ministère de la Protection sociale était en charge de l'assurance maladie universelle (lancée en 2007) et le ministère de la Santé, des questions sur le monopole de l'Etat sur l'achat et la vente des médicaments ; la mise en place de comptes séparés pour les revenus et dépenses des hôpitaux⁴; ainsi que le renforcement des centres de soin au niveau des communautés. Ainsi, selon lui, ce manque de coordination a entraîné de nombreuses incohérences. La principale concerne la coexistence du système d'assurance maladie de base et la séparation des revenus et des dépenses des hôpitaux.

Comme dans un effort ultime pour atteindre un consensus général, le projet abouti a finalement été soumis à l'avis populaire. Toutefois, comme le souligne China Newsweek, ce processus n'est pas véritablement constructif. Selon l'auteur, l'incompréhension de la population face au projet tient davantage au manque d'information quant au contexte du projet, qu'à la formulation complexe du texte. Les responsables auraient du fournir un mode d'emploi clarifiant non seulement les conditions d'élaboration, les choix faits par les différents auteurs, mais aussi les règles et conditions de cet appel à la population.

Le manque d'organisation et d'indications claires quant au processus de consultation et de délibération permettant de prendre en considération les critiques émises dans la décision politique risque de rendre cette tentative de consultation « démocratique » stérile, ne provoquant qu'une excitation vaine auprès de la population sans que cela n'ait de réel impact auprès de l'administration centrale.

Pour en souligner les incohérences et les limites, Yang Zhongxu revient sur les différents points du projet de réforme dans

4 “收支两条线, *shou zhi liang tiao xian*”: Il s'agit de séparer les comptes des hôpitaux pour les revenus générés par les soins et les médicaments et les dépenses, évitant ainsi que les établissements puissent faire de l'argent notamment sur la vente des médicaments.

lequel l'Etat sera l'acteur principal. Celui-ci prévoit notamment :

- la mise en place d'une assurance médicale de base universelle d'ici à 2010.
- la définition de trois types d'établissements de santé: Les établissements publics, considérés comme centraux ; les établissements à but non lucratif, également privilégiés, et les établissements à capitaux privés, perçus comme complémentaires.
- le contrôle et la fixation des prix des médicaments et des soins de base par l'Etat ainsi que le contrôle de la production et la vente de médicaments génériques.
- une meilleure allocation et répartition des ressources et du personnel de santé par l'Etat.
- le renforcement du système médical et de la qualité des soins dans les zones rurales.
- le développement des activités caritatives liées à la santé à l'initiative de la société civile.

Face à ce projet, le journaliste évoque plusieurs problèmes. Tout d'abord, le projet de réforme va globalement dans le sens d'une restriction des capitaux privés alors que ceux-ci constituent une réponse potentielle aux problèmes de financement dans ce secteur. D'autant plus qu'ôter toute dynamique de marché dans le secteur n'est pas idéal. « *Que les établissements publics de santé deviennent leaders ou non, ce n'est pas à l'Etat d'en décider mais au marché* ».

De plus, la séparation rigide des revenus et des dépenses pour les hôpitaux, subordonne les établissements publics aux bureaux de santé dont ils dépendent, et rend difficile la mise en place du principe de « séparation entre la gestion et l'opérationnel »⁵ dans les hôpitaux. Ce principe, comme le souligne Yang Zhongxu, se trouve en contradiction avec l'investissement massif de l'Etat dans la construction des centres de santé, l'amélioration des conditions de santé et des soins, en particulier dans les zones rurales.

⁵ Par opposition à « *guanban heyi*, 管办合一 » où gestion et direction des établissements de santé sont unifiées au sein d'une même structure. Ainsi, le responsable du bureau de santé est également le directeur de l'hôpital. Le principe de *guanban fenli* 管办分离 suggère que le bureau de santé et la gestion générale doit être détaché du fonctionnement opérationnel de l'hôpital.

Enfin, et c'est peut-être le problème majeur, la mainmise du gouvernement sur les prix crée des conditions favorables à la corruption des cadres.

Le chemin est donc encore long avant de pouvoir résoudre les difficultés liées à l'accès aux soins. Malgré tout, comme le souligne *China Newsweek*, le projet comporte des éléments essentiels pour la future réforme, en particulier la notion de couverture maladie universelle, le développement d'une politique favorable à l'engagement social dans les activités médicales « non lucratives », et la volonté d'assurer la mobilité des ressources et de développer le multiservice pour les médecins. Finalement, dans sa consultation populaire, le gouvernement trouvera-t-il la solution d'un juste équilibre entre un contrôle étatique fort et une dynamique de rentabilité se faisant au détriment des patients ?

2) La résistance des localités à la gratuité de l'éducation

PIERRE NORDMANN

D'après :

– Zhang Yanling, « Contrôler la gratuité de l'éducation obligatoire », *Caijing*, 21 juillet 2008.

En 2006, l'Assemblée nationale populaire chinoise amendait la loi sur l'éducation obligatoire. L'objectif annoncé : instaurer graduellement la gratuité de l'éducation élémentaire dans tout le pays. La même année, une enquête était lancée par le Bureau national d'audit (国家审计署, *guojia shenjishu*), le ministère en charge du contrôle des fonds publics, pour rendre compte de la mise en place de la réforme de l'éducation.

Après deux ans d'enquête, les résultats ont été publiés en juillet 2008. Le rapport, tout en soulignant les avancées des réformes, met en évidence de sérieux problèmes : malgré l'interdiction, les frais de scolarité continuent parfois à être collectés, et les fonds mis en place pour financer la gratuité de l'éducation sont détournés de leur utilisation dans la grande majorité des cas.

La loi sur l'éducation obligatoire, votée en 1986, incluait déjà l'obligation de gratuité pour les neuf années d'enseignement obligatoire. Toutefois, aucun mécanisme n'était prévu pour assurer cette gratuité. Les gouvernements locaux s'étaient alors vus contraints de continuer à collecter des frais de scolarité, ou de lever des fonds auprès des familles sous d'autres noms pour contourner les interdictions.

La révision de 2006 se voulait plus durable. Les nouvelles dispositions renouvelaient l'interdiction de collecte de frais auprès des familles, et instaurent en parallèle de nouvelles sources de revenus pour les écoles. Ces sources de revenus incluent notamment une revalorisation des fonds destinés à la couverture des dépenses courantes des écoles et collèges, et la création de fonds destinés à la construction et à la rénovation des bâtiments scolaires.

Cependant, ces nouvelles dispositions n'ont pas produit l'effet escompté. Les résultats de l'enquête menée par le Bureau national d'audit dans 54 districts⁶ (县, *xian*), dont une majorité dans l'ouest du pays, sont éloquents : un total de 163 millions de yuans (16,9 millions d'euros) a été collecté illégalement, et la somme des montants détournés de leur utilisation atteint 115 millions de yuans (11,9 millions d'euros). Les raisons de l'échec de la réforme sont multiples.

La pénurie de professeurs explique en partie les effets inattendus de la mise en œuvre de la nouvelle loi. En effet, dans certains territoires reculés, les écoles ont du mal à attirer les professeurs. Pour certaines matières, comme l'anglais, le sport ou la musique, les établissements scolaires n'ont d'autres choix que de faire appel à des professeurs non agréés par l'éducation nationale (代课教师, *daikē jiaoshi*). Or ces professeurs non agréés ne peuvent pas être comptés dans les effectifs des écoles et collèges, et les établissements ne peuvent recevoir de compensations des administrations du comté pour l'emploi de ces professeurs. Privées de transfert de gouvernements locaux, les écoles doivent

⁶ Les districts, en-dessous des préfectures et des provinces, sont des divisions administratives de 3^{ème} niveau. En zone rurale, l'ordre de grandeur du nombre d'habitants y est de la centaine de milliers.

alors lever elles-mêmes des fonds, ou utiliser d'autres fonds pour faire face à ces dépenses.

Autre conséquence de la pénurie de professeurs : les territoires sont en concurrence pour attirer les enseignants. Dans les zones urbaines prospères, en plus du salaire standard, les professeurs reçoivent du comté diverses indemnités et avantages : logement, retraite, ou encore subventions pour les frais de santé. Pour garder leurs professeurs, les comtés de campagne doivent s'aligner sur les pratiques des zones urbaines. Il ne leur reste alors qu'à solliciter les familles des élèves pour financer les subventions, ou à utiliser les fonds prévus pour d'autres dépenses.

Une troisième explication est donnée par le rapport d'enquête : les dettes accumulées pèsent sur la gestion quotidienne de l'éducation. Depuis les années 1990, les territoires ont dû généraliser l'accès à l'éducation obligatoire, et se sont vus imposer des restrictions pour la collecte de frais de scolarité. De nombreux établissements scolaires se sont alors fortement endettés pour financer la construction de bâtiments et l'achat d'équipement.

Enfin, les mauvaises utilisations de fonds sont aussi à mettre au compte de la nouveauté des différents dispositifs. D'une part, il existe encore un flottement entre les dispositions de la réforme et leur application par les différents échelons administratifs. Par exemple, les responsabilités pour la gestion des différents fonds ne sont pas toujours en place. Il arrive alors que les établissements scolaires ne reçoivent qu'une partie des fonds, ou qu'ils reçoivent les fonds plus tard que prévu. D'autre part, ces dernières années, les transferts entre niveaux administratifs ont augmenté au rythme des nombreux décrets et lois sur l'éducation obligatoire. Mais la mise en place de bonnes pratiques budgétaires au niveau des administrations locales est un long processus.

Caijing insiste sur les difficultés diverses que rencontrent les administrations locales. Rappelons qu'en 1994, une importante réforme du système de taxation avait été introduite. Le gouvernement central

souhaitait alors renforcer son contrôle sur les ressources fiscales vis-à-vis des territoires. En réorganisant l'administration fiscale, cette première réforme avait fortement limité l'autonomie des territoires en matière de taxation. Ensuite, en 2000, une deuxième réforme fiscale a été initiée par le gouvernement central. Il s'agissait cette fois de remédier aux écarts grandissants entre les revenus des urbains et des ruraux, et de trouver des solutions à l'agitation croissante dans les campagnes. A noter que la réforme des finances publiques reste à l'heure actuelle un chantier encore ouvert.

La réforme, dite « tax-for-fees » (税费改, *shuifeigai*), consistait à faire baisser les charges qui pesaient sur les paysans. Dans un premier temps, les différents impôts levés par les villages ont été supprimés, et remplacés par une augmentation de la taxe agricole et une augmentation des transferts du gouvernement central. Dans un deuxième temps, la taxe agricole a été graduellement baissée, jusqu'à son annulation complète en 2006. Cette uniformisation a eu plusieurs conséquences.

Suite à la standardisation des impôts agricoles, les villages ruraux ont perdu leur autonomie vis-à-vis des comtés. Beaucoup sont devenus de simples extensions des administrations du district. Par ailleurs, villages et districts sont devenus plus dépendants des transferts des échelons administratifs supérieurs. Or plusieurs études⁷ indiquent que, pendant cette phase de transition, l'augmentation des transferts n'a pas toujours été suffisante pour compenser la perte de revenus des gouvernements locaux.

Si la réforme a pu soulager le fardeau fiscal des paysans, elle a aussi parfois entraîné une perte sèche de ressources pour les villages et les districts. Les administrations locales doivent donc trouver des solutions pour pallier la perte de certaines sources de

⁷ Kennedy John James, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China", *The China Quarterly*, n° 189, janvier-mars 2007, pp. 43-59; et Lin Yifu *et. al.*, "Rural Taxation and Local Governance Reform in China's Economic Transition: Evolution, Policy Responses and Remaining Challenges", Conférence *Economic Policy Reform in Asia*, juin 2006.

revenus et, dans le même temps, se conformer à la complexité croissante des transferts entre les échelons administratifs. D'après *Caijing*, l'éducation représente plus de la moitié des dépenses des comtés. Les difficultés des administrations locales face au financement de l'éducation ne font donc que refléter l'état global des finances au niveau local.

Pour remédier à ces difficultés, le gouvernement central augmente progressivement les montants des transferts. Outre les financements décidés lors de la révision de la loi sur l'éducation obligatoire, des fonds ont été mis en place en 2005 pour subventionner les élèves les plus pauvres. Dans le cadre de ces fonds appelés « deux exemptions et une subvention » (两免一补, *liangmian yibu*), les élèves déshérités sont exemptés de frais d'éducation et de frais de scolarité, et les pensionnaires reçoivent une subvention de l'état. En décembre 2007, le gouvernement a également décidé de prendre en charge les dettes des comtés et villages. Cependant, malgré les différentes initiatives, les dépenses liées à l'éducation restent assez basses en comparaison avec d'autres pays en développement. Le taux de dépenses en part de PIB, bien qu'en forte progression, n'était encore que de 3% en 2006.

Il semble que la date de parution de cet article n'est pas anodine. Même si *Caijing* ne l'évoque pas, l'effondrement des bâtiments scolaires lors du tremblement de terre du 12 mai 2008 au Sichuan semble être au cœur de l'article. Les gouvernements locaux ont été accusés de collusion avec les promoteurs immobiliers qui ont négligé les normes antisismiques dans la construction des bâtiments scolaires⁸.

⁸ Bruno Philip, "Pékin reconnaît les malfaçons des écoles détruites du Sichuan", *Le Monde*, 10 mars 2008.

3) Réflexions sur le fonctionnement des institutions

VALERIE DEMEURE-VALLEE

D'après :
Cai Dingjian, « La Constitution est utilisable », *Nanfang zhoumou*, 3 septembre 2008.
Wang Gang, « Les difficultés liées à la loi sur la supervision », *Xuexi Shibao*, 25 août 2008.
Li Lin, « Principales expériences législatives en Chine depuis la réforme et l'ouverture il y a 30 ans », *Xuexi Shibao*, 25 août 2008.

Le droit chinois s'est considérablement développé depuis une trentaine d'années. Cette mutation juridique s'est effectuée en tenant compte du développement économique et social, et des réformes d'ouverture entreprises par la RPC. Concrètement, elle s'est matérialisée par l'institutionnalisation des normes et des pratiques courantes, et a conduit à l'adoption de très nombreuses lois⁹. Selon Li Lin, auteur de l'article sur les trente ans de réformes législatives en Chine, l'Assemblée nationale populaire (ANP) et son comité permanent ont promulgué 229 lois en matière économique et sociale ces trente dernières années.

Cette prolifération législative a permis de faire émerger une véritable conscience juridique, fondée sur une meilleure connaissance du droit, et qui alimente de nombreux débats dans la presse quotidienne et spécialisée de Chine. Leurs auteurs n'hésitent pas à faire preuve d'esprit critique et à émettre des suggestions pour améliorer les systèmes législatif et institutionnel, qui sont actuellement verrouillés par le Parti à travers les larges pouvoirs conférés sur le papier à l'Assemblée nationale populaire.

Wang Gang illustre bien cette situation avec son article sur la "loi sur la supervision" (监督法, *jiandufa*), adoptée le 27 août 2006 par le comité permanent de l'ANP¹⁰. Cette

⁹ Cf Leïla Choukroune, "L'internationalisation du droit chinois", séminaire de philosophie du droit 2006-2007/ 10^e séance, 23 avril 2007

¹⁰ Cf La loi sur la supervision a été adoptée, in <http://www.scio.gov.cn/zgxwbybd/fr/2006/19/200610/t101722.htm>

loi permet aux comités permanents des assemblées populaires aux divers échelons d'exercer leur droit de supervision de façon normalisée et institutionnalisée. En Chine, où le pouvoir législatif domine en théorie les pouvoirs exécutif et judiciaire en l'absence de séparation des pouvoirs, les assemblées populaires locales disposent d'un droit de supervision qu'elles peuvent exercer, via leurs comités permanents, sur le gouvernement, le tribunal et le parquet (一府两院, *yifuliangyuan*) de leur échelon.

Sans remettre en question le système établi, Wang Gang s'interroge sur certaines pratiques des comités dans le cadre de leur travail de supervision et sur les limites de celui-ci. Il se demande quelle valeur juridique et, plus généralement, quelle légitimité leur accorder quand elles ne sont ni définies par des lois écrites, ni strictement interdites. Il déplore également le manque de coordination et de cohérence des concepts définis par la loi. Il prend ainsi l'exemple des "avis sur les délibérations" (审议意见, *shenyi yijian*) que doivent rendre les comités dans le cadre de leur travail de supervision. Certains considèrent ces avis comme de simples références sans effet juridique, d'autres estiment qu'ils ont force de loi mais les considèrent moins importants que les délibérations et résolutions de l'assemblée, tandis que d'autres encore ne souhaitent leur accorder une valeur législative qu'après qu'ils aient été adoptés par un vote de l'assemblée.

Enfin, Wang Gang met l'accent sur les questions de responsabilité juridique, qui ne sont pas abordées dans la loi sur la supervision. Que faire lorsque la responsabilité juridique des acteurs impliqués dans ce processus de supervision est engagée ? Comment déterminer si le manquement constaté concerne la forme (procédure) ou le fond (contenu) du travail de supervision ? ? Qui serait compétent en cas de sanction ? L'auteur appuie sa réflexion en citant l'exemple des tribunaux, parquets ou gouvernements locaux qui ne rendraient pas à temps leurs rapports d'activités aux comités des assemblées populaires locales. Si leur responsabilité juridique était engagée, s'agirait-il d'un problème de forme ou de fond ? Qui les jugerait ? Cette dernière question de la responsabilité juridique renvoie à la question

plus fondamentale de la question de la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), du fonctionnement des institutions et, *a fortiori* du régime politique chinois.

C'est aussi une question liée au fonctionnement institutionnel du pays que soulève Cai Dingjian. Dans son article, il se prononce en faveur des tribunaux pour que ceux-ci puissent appliquer directement la constitution dans leur décision de justice. Or, d'après la loi fondamentale de 1982, c'est l'ANP qui détient le droit de contrôler, d'interpréter et de réviser la Constitution. Elle cumule ainsi des pouvoirs institutionnels et constitutionnels.

En 2001, la Cour suprême a, pour la première fois, autorisé un tribunal à appliquer directement le droit constitutionnel dans sa décision de justice¹¹. Bien que cette décision ait été saluée par les juristes et l'opinion publique à l'époque, elle fait encore actuellement débat au sein même de la Cour Suprême, où l'on se demande toujours si les tribunaux ont le droit ou non d'appliquer la constitution en l'interprétant dans leurs jugements. Pour Cai Dingjian, il ne fait aucun doute que cette hypothèse doit être validée car si l'ANP tient ses pouvoirs de la constitution, celle-ci ne s'oppose pas à une interprétation de la loi fondamentale par les tribunaux dans leurs décisions. L'auteur ajoute que cela permettrait de faire "progresser" les lois et que le comité permanent et les tribunaux joueraient ainsi des rôles "complémentaires". Il rappelle qu'il n'existe pas en Chine de contrôle de constitutionnalité des lois, à l'instar de ceux qui existent dans les pays occidentaux et qui sont exercés par des juridictions. Concrètement, cela signifie qu'en l'absence de séparation des pouvoirs, les tribunaux chinois, même s'ils pouvaient interpréter la constitution, ne seraient pas en mesure de s'opposer au pouvoir législatif de l'ANP organe suprême de la puissance de l'Etat. Leur rôle d'interprétation resterait strictement limité au cadre judiciaire, et ne ferait pas d'eux un contrepouvoir.

¹¹ Mi-2001, la Cour populaire suprême a autorisé la Haute Cour du Shandong à faire application du droit à l'éducation reconnu par la constitution de 1982. cf Chen Jianfu, "La dernière révision de la Constitution chinoise", in *Perspectives chinoises*, n° 82, mars-avril 2004

Cai Dingjian estime enfin que, selon l'article 5 de la Constitution de 1982, « les organes de l'Etat (...) ont le devoir de veiller au respect de la constitution et de garantir sa mise en œuvre », ce qui, d'après lui, signifie que les tribunaux doivent garantir le texte dans leurs jugements en l'appliquant et en l'interprétant. Il précise que, si tel était le cas, le texte constitutionnel ne pourrait être utilisé par les tribunaux que de façon subsidiaire, c'est-à-dire en l'absence d'une loi existante ayant déjà vocation à s'appliquer.

Ces réflexions nous montrent que les juristes chinois, sans remettre en cause le système institutionnel en vigueur, n'hésitent pas à émettre des propositions pour faire bouger ses frontières actuelles. A travers leurs débats et leurs recommandations, l'on peut observer les prémisses discrètes mais réelles d'une réforme politique incrémentale en faveur de la protection des droits civils et de la mise en place de systèmes de contre-pouvoirs pour limiter les abus.

ÉCONOMIE

Les Chinois ont célébré le trentième anniversaire de leurs réformes en même temps qu'ils organisaient les Jeux Olympiques. La période précédant les JO a été marquée par d'importantes tensions inflationnistes. Nombreux sont ceux qui craignaient qu'après l'événement, l'euphorie retombant, la Chine ne subisse un important ralentissement. Dans le contexte de la crise financière actuelle, la situation chinoise inquiète. Au tout début de la crise, alors que les géants de la finance américaine vacillaient, certains observateurs ont cru que les pays émergents allaient être épargnés. L'on a alors assisté à un « retard de perception » de la crise¹². Pékin, profitant de ses réserves et de son fonds souverain serait alors parti à la conquête d'actifs des multinationales occidentales bradés. A l'heure actuelle, la situation est plus ambiguë. Internationalement, la Chine conserve une situation économique plus avantageuse que ses concurrents émergents. Mais ses industries de main d'œuvre, ses créneaux récents comme la sidérurgie ou la construction navale sont rattrapés par la crise. Pour prévenir un ralentissement plus fort, pour éviter le malaise social et peut-être pour préempter des demandes étrangères sur ses fonds, le gouvernement relance les investissements dans les services publics et les infrastructures du pays.

¹² François Godement, table ronde Asia Centre : « Après les J.O., les mêmes défis intérieurs ? » tenue à Sciences Po Paris le 17 octobre 2008.

4) La crise accélèrera-t-elle le passage à nouveau modèle de croissance chinois ?

THIBAUD VOÏTA

D'après :

- Shen Minggao, Li Zengxin, « Après un nouveau record, l'excédent commercial ne pourra pas être soutenu », site internet de *Caijing*, 13 octobre 2008,
- Liang Jing, « Que signifie la crise financière globale pour la Chine ? », *Xin Shiji*, 13 octobre 2008,
- Wang Dajun, « Lin Yifu commente la crise : les résultats de la bulle internet ? », *21th Century Economic Herald*, 28 octobre 2008.

A l'heure actuelle, peu nombreux sont les Chinois optimistes pour qui la Chine pourrait profiter de la crise financière qui a éclaté en Occident pour s'imposer comme toute puissante.

Citons juste Li Dakui (de Tsinghua, lu dans l'article de Liang Jing) qui estime que cette crise est une occasion unique offerte à la Chine de poursuivre ses 30 années de croissance. Elle bénéficie d'importantes réserves, ne craint pas de crise bancaire, dispose de finances publiques en bonne santé et continue à afficher une forte croissance. Il s'agit de profiter des difficultés de l'Occident pour investir dans la formation des cadres chinois et racheter les actifs des entreprises étrangères en difficultés afin d'obtenir des représentations au sein du Conseil d'Administration des multinationales.

Mais Liang Jing soutient que la crise risque de se répercuter sur le peuple chinois (plus précisément, faire couler leur sang et sueur : 老百姓用血汗 *laobaixing yongxuehan*). Il estime que la Chine ne pourra soutenir dans sa croissance dans un environnement international en crise. Il invite le gouvernement à opérer un virage à 180 degrés en matière de politique monétaire. Alors que l'objectif de Wen Jiabao était jusqu'à présent la lutte contre l'inflation. Désormais, il lui faudra adopter une politique monétaire accommodante visant à relancer la consommation.

Pour l'heure, les dirigeants chinois semblent donc avant tout désireux d'éviter une crise économique qui dégènerait en crise sociale puis en crise politique. Ainsi, les économistes semblent inquiets. De manière

générale, il leur semble indispensable de profiter de la crise pour accélérer le passage à un nouveau modèle de croissance chinois. Il s'agit, comme le rappelle *Caijing*, de passer du « modèle [de croissance] reposant sur l'extérieur » (外向型 *waixiangxing*) à un « modèle reposant sur l'intérieur » (内向型 *neixiangxing*). Le « modèle de reposant sur l'extérieur » se réfère à une croissance qui s'appuie massivement sur les exportations et qui est donc dépendante de la conjoncture mondiale. Si la demande baisse, les exportations chutent et la Chine ne peut soutenir sa croissance. C'est pourquoi, il faut développer la consommation intérieure.

Dans un article au raisonnement peu cohérent mais riche en données sur le commerce extérieur chinois, *Caijing* insiste donc sur la fragilité du modèle actuel. Certes, en septembre dernier, l'excédent commercial a été au plus haut depuis huit mois, atteignant en valeur 29,6 milliards de dollars et les exportations ont grimpé de 21,5% par rapport au mois précédent, passant ainsi à 136,4 milliards de dollars. Cependant, ce chiffre pourrait être un simple effet statistique. Les importations vers la Chine ont globalement baissé en valeur et les exportations ont également connu un ralentissement par rapport à l'année précédente (voir tableaux¹³).

Tableau 1. Rythme des exportations chinoises (janvier – septembre 2008)

Produit	Augmentation par rapport à janv.-sept. 07	Rythme de l'augmentation de 2008 par rapport à 2007
Textile, habillement	1,8%	- 21,2%
Chaussures	15,1%	- 1,7%
Meubles	23,3%	- 3,5%
Produits en plastique	1,6%	- 8,4%

¹³ Les données citées dans l'article et rassemblées dans les tableaux prennent paradoxalement des exemples allant à l'inverse des tendances identifiées par les auteurs.

Tableau 2. Rythme des importations chinoises (janvier – septembre 2008)

Produit	Quantité (millions de tonnes)		Prix moyen (US dollars)	
Pétrole brut	140	+ 8,8%	779/ t	+ 70,5 %
Produits à base de pétrole	31,28	+ 16,5 %	840/t	+ 88,8 %
Soja	28,7	+32,3%	609/t	79,4 %

L'article met en garde contre la trop forte dépendance de la Chine envers les exportations. L'excédent commercial a augmenté, mais dans un contexte de chute des exportations et des importations : cela signifie juste que la valeur des exportations a baissé moins rapidement que celle des importations. Dans ce contexte, une croissance reposant sur les exportations reste donc extrêmement fragile et les auteurs de l'article ne cachent pas leurs inquiétudes vis-à-vis de l'économie chinoise.

Justin Lin Yifu, économiste en chef de la Banque Mondiale appelle également les pays émergents à adopter des politiques de relance¹⁴. Son diagnostic est que les pays émergents sont à l'heure actuelle les victimes d'une crise qui n'est que la conséquence de la politique des faibles taux d'intérêt adoptée par les Etats-Unis pour lutter contre l'effondrement de la bulle internet en 2000. Cette politique a profité aux pays émergents, qui ont bénéficié d'investissements directs étrangers massifs (1 000 milliards de dollars en moyenne par an entre 2002 et 2007, soit 5 fois plus que pour l'année 2000). En outre, les institutions financières des nombreux autres pays ont investi dans les subprimes. Tout comme les autres auteurs, Lin Yifu appelle également à une politique monétaire accommodante et à des interventions du gouvernement. Les autorités doivent investir dans les

infrastructures : l'électricité, les transports, l'éducation, la santé, etc.

On remarquera donc que les trois articles analysés ici convergent : il s'agit de réduire la dépendance de la croissance chinoise envers les exportations en adoptant des politiques d'inspiration keynésienne (investissements du gouvernement, politique monétaire souple). On voit ainsi ressortir les débats qui occupent les spécialistes chinois depuis quelques années, à savoir la trop grande dépendance de la croissance chinoise sur les exportations et la faiblesse de la consommation intérieure. Les politiques prônées vont par ailleurs dans le sens des orientations prises par le tandem Hu – Wen et visant à un rééquilibrage de la croissance chinoise.

Pour certains, la crise financière constitue malgré tout une chance pour la Chine : non pas pour qu'elle dépasse les Etats-Unis, mais bien pour qu'elle rééquilibre sa croissance et que son économie puisse ainsi poursuivre son expansion¹⁵.

¹⁴ Si Lin Yifu parle des pays émergents en général, il est difficile de ne pas voir en l'entretien analysé ici un appel au gouvernement chinois.

¹⁵ Geoff Dyer, "How The Financial Crisis is Changing China", *Financial Times*, 23 octobre 2008.

5) Sécurité énergétique et climatique chinoise : l'Europe a-t-elle les moyens de ses ambitions ?

THIBAUD VOÏTA

D'après :

- Bernice Lee, Pan Jiahua, Jiang Kejun et al. « Interdépendance de la Chine et de l'Union Européenne en matière de sécurité énergétique et climatique », *Shijie Jingji yu Zhengzhi*, n°8, août 2008, pp. 24-32.

La sécurité énergétique et climatique est centrale dans les relations Chine – Europe. Les deux partenaires estiment que l'Europe a un rôle de leader à jouer dans ce domaine¹⁶, mais il n'est pas sûr qu'elle en ait les moyens. Du point de vue chinois, l'Europe détient les technologies dont elle a besoin pour assurer ses besoins en énergie et lutter contre le changement climatique. Dans le même temps, le marché chinois est extrêmement régulé et contrôlé. Sous prétexte de sécurité énergétique, les investissements étrangers sont limités et soumis à autorisation et quelques grosses entreprises étatiques sont en situation de quasi-monopole dans les secteurs de l'énergie¹⁷. Certes, l'Union Européenne (UE)¹⁸ et la Chine sont confrontées aux mêmes défis et elles doivent accroître leur coopération pour y répondre.

L'article analysé ici a été rédigé par plusieurs éminents spécialistes chinois de l'énergie¹⁹ et est le fruit d'une collaboration avec des think tanks européens, mais rédigé par des Chinois et en chinois. Il insiste sur la

¹⁶ Voir par exemple les références au domaine de l'énergie dans les conclusions du dernier sommet Chine – UE : http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/eu_china_20071128/index_en.htm

¹⁷ Il s'agit des groupes placés sous la houlette de la State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) : voir Sinopec, Petrochina, CNOOC pour le pétrole ; Shenhua et la China National Coal Group Corp. pour le charbon, etc. Les autres entreprises du secteur ne sont pas en mesure de concurrencer ces grands groupes.

¹⁸ Ici réduite à l'Europe des 15, l'article chinois ne prend pas en compte les 12 dernières adhésions.

¹⁹ Bernice Lee est chercheur à Chatham House (Grande-Bretagne). Pan Jiahua fait partie des spécialistes chinois les plus en vue en matière de changement climatique. Il appartient à l'Académie Chinoise des Sciences Sociales. Jiang Kejun est membre du prestigieux Energy Research Institute.

nécessité de coopérer dans le domaine de l'énergie et du changement climatique. Le constat est simple : la Chine et l'UE sont confrontées aux mêmes défis en matière de climat et de consommation d'énergie. La taille de ces deux ensembles justifie une coopération accrue pour lutter contre le changement climatique et les risques de pénurie en énergie. C'est ainsi qu'est convoqué le concept de sécurité énergétique et climatique.

Certes, L'Europe et la Chine sont tous les deux confrontés à des défis similaires. Pékin est le deuxième consommateur mondial de pétrole (après les Etats-Unis) et le troisième importateur. La Chine comme l'UE est dépendante de l'étranger pour ses approvisionnements en pétrole²⁰. La Chine était en 2005 responsable de 19% des émissions de toute la planète et devrait l'être à 27% en 2030. Ces chiffres sont inquiétants mais les auteurs rappellent que mesurées par tête, les émissions chinoises ne représentent que 1/3 de celles de l'UE et 1/6 de celles des Etats-Unis. Réduire ces émissions est le principal objectif que se fixent les auteurs. Or, même si cela n'apparaît qu'indirectement dans l'article, l'objectif semble être d'améliorer l'intensité énergétique (consommation d'énergie par tête). Il n'est donc pas question de ralentir le rythme de construction des nouveaux équipements (usines, bâtiments, etc.) mais bien d'améliorer leur efficacité énergétique. Il s'agit ainsi de produire des équipements à faibles émissions, afin d'éviter les situations de *carbon lock-in*²¹.

Bruxelles et Pékin se sont ainsi engagés dans d'ambitieux programmes de réduction des émissions carbone et d'utilisation de nouvelles énergies, résumés par le tableau ci-dessous.

²⁰ D'après la Commission Européenne, l'UE dépend des importations de la Russie à hauteur de 50%, chiffre qui devrait passer à 70% d'ici 20 à 30 ans. <http://www.senat.fr/rap/r06-307/r06-30714.html>

²¹ Le *carbon lock-in* décrit ici la durée de fonctionnement d'installations fortement émettrices: une fois l'installation construite, il est difficile de la rendre moins émettrice.

Comparaison Chine UE

	Chine (objectifs du plan 2005 – 2010)	Union Européenne (objectif 2020)
Objectifs de réduction d'intensité énergétique (consommation d'énergie / PIB)	- 20%	- 20%
Utilisation de nouveaux types d'énergie	Nouveaux équipements : énergies solaire (3 millions de KW), hydraulique (300 millions de KW) et nucléaire (4 millions de KW)	20% de la consommation totale d'énergie (dont 10% de biocombustibles)
Lutte contre les émissions	- 10%	Développement de la capture et séquestration du CO2
Divers	Réduire de 30% la consommation d'eau pour l'industrie	

En outre, l'Europe achète à la Chine de nombreux CER (*Certified Emission Reduction Unit*) du programme CDM (*Clean Development Mechanism*). Pékin et Bruxelles ont signé le 18 juillet 2007 un accord prévoyant l'achat de 873,6 millions de tonnes de CO₂. La Commission Européenne estime ainsi que l'UE manquera en 2012 de 2,07 à 3,27 milliards de tonnes de CO₂. Les auteurs estiment donc que la Chine pourrait donc recevoir pour ses CER quelques 9,52 milliards de dollars de la part de l'UE.

Les auteurs de l'article estiment donc qu'un nouvel effort est nécessaire pour approfondir la coopération et les échanges dans le domaine de l'énergie. Ils identifient trois principaux secteurs dans lesquels renforcer la coopération : l'électricité, les bâtiments et les transports. Les principaux thèmes de cette coopération sont la définition de normes et les transferts de technologie. En matière d'électricité, la Chine devra disposer de 12,6 milliards de KW supplémentaires, 70% étant produits par combustion du charbon. L'UE devrait augmenter sa production de 8,5 milliards de KW. Ces nouvelles usines devront fonctionner pendant 50 ans : il est nécessaire de limiter au maximum leurs émissions. En matière de bâtiments, les immeubles de Chine du Nord consomment chaque année 130 millions de tonnes de charbon brut²². D'ici 2020, la Chine devrait bâtir plus d'immeubles que l'ensemble des 15 pays de l'UE. Les auteurs estiment que les technologies européennes permettraient d'importantes économies d'énergie dans ce secteur ; d'autant plus que les normes en matière d'efficacité énergétique des bâtiments sont beaucoup plus strictes en Europe qu'en Chine (en particulier en Scandinavie). Renforcer les normes chinoises pourrait permettre d'économiser 45% de l'énergie consommée quotidiennement. Enfin, en matière de transport, les exportations chinoises vers l'Europe se développent (76 000 voitures en 2006) et 80% des véhicules vendus sur le marché chinois étant produit par des joint-ventures avec des étrangers ; les auteurs estiment que les deux pays ont l'occasion de coopérer de manière plus approfondie pour la réduction des émissions dans ce secteur.

Les auteurs insistent sur la nécessité de favoriser la recherche – développement et l'innovation. Il s'agit de coopérer en matière de diffusion des technologies déjà maîtrisées : cette diffusion est plus importante que l'utilisation de hautes technologies ou de « ruptures » technologiques. Sans doute faut-il comprendre qu'une utilisation plus répandue des technologies déjà existantes peut permettre de gagner beaucoup en matière d'efficacité énergétique, certainement plus

²² Sur l'efficacité énergétique des bâtiments en Chine, on se référera à Thibaud Voïta, « L'Invasion des immeubles verts », *China Analysis*, n°18, mars-avril 2008.

que dans la recherche de technologies plus poussées. Le gouvernement doit également soutenir les entreprises via des politiques d'incitation à l'innovation. Il doit enfin intervenir pour mettre en place un environnement favorisant l'innovation, avec des incitations pour des secteurs tels que les énergies renouvelables (voir les énergies solaire ou éolienne). La Chine et l'UE ont déjà des coopérations qui vont dans ce sens : des accords cadres existent. 66 millions d'euros ont déjà été investis.

Selon les auteurs, le commerce doit également être un moyen d'accélérer la transition vers une économie à faible émission carbone. Les échanges Chine – Europe doivent ainsi constituer un modèle pour l'ensemble de la planète. Par exemple, l'exportation d'ampoules chinoises à faible consommation d'énergie doit permettre à l'Europe d'économiser de l'énergie. De manière générale, l'article prône la libéralisation des échanges. Il est pourtant nécessaire de se méfier de la volonté du gouvernement de garder certains secteurs sous contrôle chinois. Par exemple, les joint-ventures dans l'énergie éolienne doivent être contrôlées à 70% par la partie chinoise, ce qui constitue probablement une violation des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Les effets concrets de cette coopération risquent cependant de se laisser attendre. Les secteurs concernés se limitent ainsi à l'électricité, les bâtiments et les transports. La consommation d'énergie à des fins industrielles reste un gros problème, surtout pour des secteurs très consommateurs en ressources naturelles tels que l'acier, pour ne citer qu'un seul exemple. Certainement cette question est-elle trop sensible pour qu'elle soit directement abordée²³.

Autre obstacle, la structure même du marché de l'énergie en Chine. Les auteurs adoptent ainsi un point de vue très libéral : promotion du libre échange, intervention du gouvernement se limitant au soutien de l'innovation et des produits à faibles émissions. Ils critiquent la gestion du

²³ Beaucoup d'industries polluantes sont soutenues par les gouvernements locaux ou par des lobbies d'entreprises étatiques. C'est par exemple le cas de l'acier. Voir Weina Li, « Steel prices are up again », *Caijing*, n°113, Aug. 5th 2004, p. 14 – 15.

changement climatique par le gouvernement, qui peut parfois sembler raisonner plus par souci d'assurer sa sécurité énergétique, que par volonté de réduire les émissions. Ils déplorent également les situations de monopole dans beaucoup de secteurs²⁴ ou encore les situations de protectionnisme (voir l'exemple des investissements étrangers dans l'éolien cité plus haut). Il apparaît ainsi que, côté chinois, une réduction des émissions doit passer par une réforme en profondeur des institutions²⁵ ; voire de la structure de l'industrie. S'ils ne le disent pas directement, les auteurs semblent implicitement réclamer une libéralisation du secteur, afin de mettre fin aux blocages des groupes d'intérêt (bureaucraties et entreprises étatiques).

Le rôle de l'Europe nous semble dès lors ambigu. Notamment parce que l'article échoue à mettre en valeur les spécificités de la coopération sino-européenne. Les Etats-Unis sont les grands absents du papier. Pourtant, Pékin collabore très activement avec le Department of Energy (DoE), notamment sur des questions techniques²⁶. Du point de vue chinois, que peut apporter une Europe ne disposant pas d'institution centralisée pour traiter les questions énergétiques face au DoE ? Les questions énergétiques et climatiques sont globales, la Chine et l'UE ne sont pas les seules à être confrontées à ce type de problème : pourquoi dans ce cadre accorder une telle importance à la relation bilatérale Chine – UE ? Ne serait-il pas plus pertinent de développer une coopération triangulaire Chine – Etats-Unis – UE ?

Il nous semble qu'étant données les réalités institutionnelles de la Chine et de l'UE, deux types de coopérations doivent être différenciées. Une coopération

²⁴ La plupart des secteurs énergétiques sont dominés par des entreprises étatiques placées sous la houlette de la State-Owned Assets Supervision and Administration Commission : voir Sinopec, Petrochina, CNOOC pour le pétrole ; Shenhua et la China National Coal Group Corp. pour le charbon, etc. Les autres entreprises du secteur ne sont pas en mesure de concurrencer ces grands groupes.

²⁵ On notera l'absence de mention des gouvernements locaux, souvent récalcitrants à appliquer des mesures visant à la protection de l'environnement.

²⁶ Voir <http://www.energy.gov/news/5080.htm>

spécifiquement politique sur la sécurité énergétique et climatique : ses résultats concrets seront probablement modestes, mais elle doit permettre à l'Europe de grandement renforcer ses liens politiques avec la Chine et de s'imposer comme le promoteur des énergies nouvelles et de la lutte contre le changement climatique. Ce positionnement justifierait alors une intensification des coopérations énergétiques et climatiques.

A un autre niveau, les grandes entreprises énergétiques européennes doivent multiplier les contacts et les coopérations (joint-ventures) avec leurs concurrentes chinoises. A l'inverse, les entreprises chinoises doivent investir sur le marché européen. Les institutions européennes peuvent faciliter les rencontres et les échanges, tout en accordant une attention toute particulière aux questions de transferts de technologie qu'il est nécessaire de surveiller de manière stricte. Il nous semble qu'une amélioration de la situation en matière de sécurité énergétique et climatique ne passera qu'avec la reconnaissance de ces grands groupes chinois comme acteurs de premier plan.

6) Chine et Russie, deux chemins économiques

THIBAUD VOÏTA

D'après une série de trois articles « 30 ans de réformes », *Nanfang Zhoumo*, parus les 10, 31 juillet et 27 août 2008.

2008 marque le trentième anniversaire des réformes chinoises. Le *Nanfang Zhoumo* a choisi de commémorer l'événement par une série de trois articles consacrés aux réformes chinoises. Le premier constitue un dialogue entre Wang Xiaolu (China Reform Foundation) et Yao Yang (Université de Pékin) et mène une comparaison entre les réformes chinoises et russes. Le second est fondé sur une série d'interventions donnée par Ronald Coase²⁷ à l'Université d'Ithaca à

²⁷ Ronald Coase est un économiste britannique (et non américain, comme mentionné dans l'article) né en 1910 et considéré comme le fondateur de la « théorie des coûts de transaction » avec un article paru en 1937 et resté célèbre : « The Nature of the Firm », *Economica*, 4 (16), pp. 386 – 405. Il est rattaché à la nouvelle économie institutionnelle et

la mi-juillet. Enfin, le troisième est un article de Fan Gang (secrétaire général de la China Reform Foundation).

Ces interventions permettent de mieux comprendre le regard que portent les Chinois sur leur histoire récente (sur la place des réformes, le lien entre politique et économique, etc.) ; de voir quels sont pour eux les imperfections actuelles et réformes à impulser dans les prochaines années. Elles renseignent enfin sur la vision qu'ont les Chinois de leur voisin russe²⁸.

Ces analyses permettent également de revenir sur un débat de politique économique des années 1990 – 2000 sur la « transitologie », étude des réformes menées par les anciens Etats socialistes à planification centrale. Ce débat opposait, pour simplifier, les partisans des réformes de la « thérapie de choc » (休克疗法, *xiuke liaofa* appliquée en Russie) et ceux du « gradualisme » (渐进式, *jianjinshi* mis en œuvre en Chine). Cet article ne se veut qu'un bref, incomplet et partial résumé des débats développés dans ces papiers.

Les réformes chinoises sont d'abord caractérisées par leur gradualisme : le pays a connu trente ans de réformes et les auteurs estiment que le processus n'est pas encore terminé. Durant ces années, les mesures économiques ont porté leurs fruits, ce qui n'est pas le cas en Russie. La thérapie de choc adoptée dans ce pays a mené à une « catastrophe » (灾难, *zainan*). Elle a entraîné une polarisation de la société avec la monopolisation des ressources par les oligarques. D'après le *Nanfang Zhoumo*, entre 1990 et 1998 (date de l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir), la Russie a perdu 57% de son PIB et a connu une inflation telle que les prix ont été multipliés par 2000 : ces 8 années auraient été pour le pays la pire crise depuis la Seconde Guerre Mondiale. Seul Poutine aurait su redonner à la Russie une certaine stabilité.

Si Fan Gang insiste sur les différences économiques Moscou et Pékin, pour Yao et

régulièrement cité comme référence en Chine. Conformément à l'esprit de *China Analysis* qui consiste à analyser les points de vue des Chinois, nous ne traiterons pas son article.

²⁸ A garder à l'esprit cependant : ces points de vue restent ceux de libéraux.

Wang, le problème des réformes russes est surtout qu'elles ont confondu politique et économique. D'abord, les auteurs reprochent à Gorbatchev son manque d'intelligence politique pendant la *perestroïka*. Les mesures prises pendant cette période étaient ainsi très similaires à celles expérimentées par Pékin (transferts de compétences aux gouvernements locaux, autonomie croissante des entreprises étatiques, etc.). Mais Gorbatchev, en cherchant à écarter les bureaucrates qui s'opposaient à sa politique a créé de nouveaux obstacles aux réformes. Yao et Wang soulignent que les opposants aux réformes étaient également très nombreux au sein du Parti Communiste Chinois. Ils citent Wan Li, secrétaire général de l'Anhui qui face à l'opposition politique du ministère de l'Agriculture a dû directement faire appel à Deng Xiaoping afin de poursuivre les premières réformes.

Ensuite Boris Yelstine ou Anatoli Chubaïs, particulièrement vilipendés par les auteurs, ont mis la priorité sur l'exclusion des anciens dirigeants. Il fallait s'assurer qu'ils n'aient aucun moyen de reconquérir le pouvoir et de revenir sur les réformes accomplies. Les mesures prises en Russie au début des années 1990 ont donc été politiques avant d'être économiques. Résultat, en « l'espace d'une nuit » (一夜之间, *yiyezhijian*²⁹), des gens se sont enrichis et sont devenus les oligarques, les actifs de l'Etat ont été bradés à ces gens. Ils ont suscité la haine du peuple, à force de chercher à manipuler le système et le Parlement. Le peuple russe a été la première victime de ces manigances politiques. Confronté à des pressions inflationnistes croissantes, il a dû avoir recours au marché noir. Pour réussir, il ne pouvait que compter sur la chance, les relations ou les *insiders*. Le peuple s'est mis à haïr les oligarques. Pour Yao, la Russie n'était plus un pays mais une zone contrôlée par les oligarques.

Wang et Yao vont jusqu'à accuser les Occidentaux d'avoir soutenu ce système : une Russie faible, ressemblant à l'Amérique Latine leur permettait d'avoir un contrôle plus facile sur le pays. Les Américains ne voulaient pas d'une Russie « normale » (正

²⁹ L'expression est reprise tout au long du texte et est opposée au processus long et graduel des 30 ans de réformes chinoises.

常, *zhengchang*). L'arrivée au pouvoir de Poutine a entraîné la chute des oligarques, le retour du gouvernement interventionniste et du capitalisme d'Etat. Poutine est donc revenu sur les réformes du début de la décennie 1990. Il aurait redonné la priorité à l'économique sur l'économique. Ces réformes ont suscité l'admiration de nombreux Chinois.

Les réformes chinoises, contrairement à celles d'Yelstine ou de Chubaïs ont donné la primauté à l'économie, pour mieux servir le peuple. La démocratie n'a jamais été une priorité et la réforme politique a été repoussée. Les mesures ont avant tout été caractérisées par leur pragmatisme. Wang cite un épisode du début de l'ère des réformes chinoises. Wan Li (déjà cité) aurait été confronté à un vieux cadre, choqué par les réformes qui ne correspondaient pas au socialisme. Wan Li aurait répondu que le plus important était que le peuple mange à sa faim puis aurait demandé au vieux cadre s'il attachait plus d'importance au socialisme ou au peuple. Le vieux cadre aurait répondu au socialisme tandis que Wan Li aurait dit le peuple³⁰.

Les auteurs insistent sur le caractère progressif des réformes : c'est le fameux principe de « lancer une pierre pour traverser la rivière » (摸着石头过河, *mozhe shitou guohe*). Les mesures ont d'abord été testées puis améliorées. Il a fallu vaincre les résistances bureaucratiques, les refus idéologiques. Ils reconnaissent que pendant longtemps certains débats sont restés silencieux, certaines théories n'ont pu être publiées : il était par exemple interdit de dire que l'économie de marché était une bonne chose. En revanche, il était possible de le dire pour le commerce. Aujourd'hui, Yao, Wang et Fan Gang reconnaissent qu'après 30 ans de réformes, la structure de l'économie est à peu près achevée, à l'exception de certains points (en matière technologique, par exemple). La réforme politique chinoise reste en revanche à réaliser, mais celle-ci n'est possible qu'après la réforme économique.

³⁰ Le récit de ces réformes semble glorifié et désormais appartenir aux mythes de l'histoire de la République Populaire de Chine, aux côtés des heures glorieuses de la résistance communiste.

Si le propos de Wang et Yao est principalement historique, Fan Gang revient sur les problèmes actuels du système et propose des orientations pour les futures réformes. La réforme politique doit donc accompagner et institutionnaliser les réformes économiques en matière d'institutions (perfectionnement du marché, politique fiscale, etc.). Elle doit avoir deux objectifs, la participation du peuple (参与, *canyu*) et l'équilibre du système (制衡, *zhiheng*). Il faut ainsi que l'ensemble de la société recueille les fruits des réformes et que le fonctionnement des institutions empêche l'appropriation des ressources ou la corruption. Fan Gang insiste également sur les problèmes d'asymétrie d'information, par exemple sur les marchés financiers chinois, qui entraînent une augmentation des coûts et des risques.

Fan Gang conclut sur le temps des réformes. Beaucoup de choses ont été réalisées en 30 ans. Mais le processus n'est pas achevé, et ne le sera au plus tôt que dans dix ans. Le rendez-vous est donc pris pour le futur bilan des 40 ans de réformes chinoises.

AFFAIRES DIPLOMATIQUES ET STRATÉGIQUES

Au lendemain de Jeux Olympiques ayant démontré au monde entier la puissance de la Chine, l'heure d'un réajustement stratégique de la politique extérieure a-t-elle enfin sonné? L'évaluation du succès des J.O apparaît comme un événement majeur pour la diplomatie chinoise, dans la mesure où il la conforte dans sa tendance récente à faire de la quête de soft power l'un de ses objectifs prioritaires. Avant les J.O, l'implication aux côtés des Occidentaux sur des dossiers comme le Soudan ou l'Iran était vue à Pékin comme des concessions nécessaires. Après les J.O, la participation active à la gestion des problèmes internationaux pourrait davantage être perçue comme apportant à la Chine des avantages conséquents. L'une des grandes questions sur ce point pour les mois à venir concerne ainsi la compétition pour le soft power en Asie entre la Chine et les Etats-Unis d'Obama, avec une Union Européenne en retrait et ne disposant que d'une capacité d'attraction réduite.

7) Le *soft power*, nouvelle priorité de la politique extérieure chinoise après les J.O

MATHIEU DUCHATEL

D'après une sélection d'articles du dossier spécial « La Chine et le monde après les Jeux Olympiques », *Xiandai Guoji Guanxi*, n°9, septembre 2008, pp. 1-35.

Li Yonghui, « La sagesse traditionnelle et la diplomatie chinoise après les Jeux Olympiques »

Zhu Feng, « Chercher l'équilibre entre cacher ses talents et contribuer à l'ordre international »

Zhou Suyan, « Continuer à refuser le leadership mondial pour reconstruire un nouvel ordre international ».

Au début des années 1990, Deng Xiaoping formule une stratégie en 24 caractères pour encadrer la politique extérieure chinoise : Observer avec attention, conserver calme et stabilité intérieure, faire face aux situations avec sang froid, cacher ses talents et attendre son heure, savoir rester humble, ne surtout pas exercer de leadership (冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、善于守拙、决不当头、*lengjing guancha, wenzhu zhenjiao, chenzhe yingfu, taoguang yanghui, shanyu shoutuo, juebu dangtou*). Au milieu des années 1990, il y ajoute 4 nouveaux caractères : effectuer de temps à autre des contributions positives (有所作为, *yousuo zuowei*). Entre une tendance à dissimuler ses intentions et ses forces en se positionnant en retrait des grands dossiers internationaux et la tentation de mieux contribuer à leur résolution, la politique extérieure chinoise peut balancer dans un sens, ou dans l'autre. La doctrine de Deng fait encore aujourd'hui figure d'aiguillon, tant à la pratique qu'à l'analyse de la politique extérieure chinoise. Faut-il l'adapter à un environnement stratégique en mutation ? S'agit-il au contraire de l'ajuster à des pratiques qui auraient évolué plus rapidement que la doctrine ?

Le dossier spécial de la revue stratégique *Xiandai Guoji guanxi* fait le point sur ces débats. Les articles qu'elle publie révèlent deux tendances fortes : une volonté de contenir les forces qui veulent pousser la Chine à être plus assertive sur la scène internationale au lendemain de sa

démonstration de puissance aux Jeux olympiques ; une recherche dans la culture traditionnelle d'éléments permettant de justifier la grande stratégie chinoise, en y puisant des ressources pour développer le *soft power* chinois, en particulier à partir des deux proverbes suivants : « la paix est la valeur la plus précieuse » (以和为贵, *yihe weigu*), « l'harmonie entre le ciel et les hommes » (天人合一, *tianren heyi*).

Li Yonghui³¹ note que pendant près de sept ans, la préparation des Jeux olympiques a conditionné l'ensemble de l'action publique chinoise, en particulier sa diplomatie. L'approche des J.O a forcé la Chine à adopter une certaine retenue (克制, *kezhi*) et un profil bas sur de nombreux dossiers, afin de ne pas perturber l'organisation de cet événement planétaire. Mais au lendemain du succès éclatant de la Chine, il convient de « revenir progressivement à une approche plus normale ». Or pour Li Yonghui, il faut se méfier des voix qui appellent, selon le vieil adage, à « régler ses comptes après l'automne » (秋后算账, *qiuhou suanzhang*). Selon lui, l'on entend déjà ceux qui appellent à une « action d'éclat » (大工作, *da dongzuo*) qui exprimerait soudain la puissance de la Chine. Or ces voix doivent être étouffées pour maintenir la Chine sur la voie de l'émergence pacifique. Il est impératif selon Li Yonghui de préserver les décideurs de toute exposition à ces influences négatives, qui ne font qu'exercer des pressions perturbatrices sur l'action publique.

Les pressions au changement ne viennent cependant pas que de l'intérieur. La Chine devra faire face aux Etats qui lui « demandent des comptes » (秋后讨账, *qiuhou taozhang*). Ceux qui estiment avoir apporté à Pékin un soutien fort pendant la période de préparation des J.O vont exiger une certaine réciprocité. D'autres ont choisi de reporter à l'après J.O certains dossiers. C'est par exemple le cas des Etats-Unis avec les ventes d'armes à Taïwan³². Dès

³¹ Li Yonghui dirige l'institut de relations internationales de l'université des langues étrangères de Pékin.

³² Début octobre 2008, le Pentagone a notifié le Congrès d'une vente d'armes de 6 milliards de dollars à Taïwan. Le package comprend des systèmes de défense anti-missile PAC-3, des hélicoptères d'attaque Apache, des missiles Javelin

lors, comme l'ensemble de ses pairs, Li Yong-hui affirme que la Chine doit exercer plus de responsabilités dans les affaires internationales. Pourtant, il constate que ces nouvelles responsabilités aboutissent à limiter les options stratégiques de la Chine. Elle s'expose à des évaluations et à des critiques de son action extérieure, contre lesquelles elle avait longtemps été immunisée grâce à sa pratique de la discrétion et de la retenue. Il convient donc de déterminer un juste milieu entre des contributions croissantes et l'exigence de privilégier les intérêts immédiats de la Chine.

Dans cette nouvelle période qui s'ouvre pour la diplomatie chinoise, le principal défi concerne l'importance grandissante des « menaces non traditionnelles ». Il s'agit non pas du risque terroriste ou de la criminalité transfrontalière, mais bien des organisations non-gouvernementales : plus l'influence de la Chine dans le monde augmente, plus elle est vulnérable à leurs critiques. D'autant que le gouvernement chinois n'a toujours pas appris à communiquer avec les ONG. Il s'agit ensuite de la pression internationale contre l'effet de serre. En acceptant de déployer des efforts considérables pour organiser des J.O écologiques, la Chine a accepté de nouveaux standards, en deçà desquels il lui sera de plus en plus difficile de se positionner. Li Yonghui cite deux organisations à travers lesquelles la pression est exercée contre la Chine : le G8 et l'APEC. Son ignorance des pressions européennes sur ce dossier est notable.

Pour faire face à ces nouvelles pressions, Li Yonghui préconise de recourir à la sagesse traditionnelle. Il avance ainsi quatre recommandations. *Primo*, le développement du *soft power* doit devenir une priorité, et pour répondre à cette exigence, la Chine doit « cultiver ses vertus et pratiquer la voie du Prince » (内修其德, 外行王道, *neixiu qide, waixing wangdao*) en adoptant une politique extérieure magnanime et irréprochable. *Secundo*, elle doit puiser dans sa tradition internationaliste pour contrer sa tendance à un nationalisme étroit. *Tertio*, elle ne doit pas mettre en avant le prestige acquis à travers les J.O, et doit toujours

garder à l'esprit les risques potentiels de l'arrogance (慎大忌满, 中庸适度, *shenda jiman, zhongyong shidu*). Enfin, la protection de l'environnement doit être portée au rang de priorité de sa politique extérieure. Dans l'analyse de Li Yonghui, le *soft power* apparaît comme une réponse aux pressions internationales, mais aussi comme un bénéfice concret en matière de position internationale que la Chine obtiendra si elle s'adapte à la demande des autres puissances. En clair, le *soft power* n'est pas qu'une solution aux pressions extérieures exercées contre la Chine : il constitue un objectif stratégique, un bénéfice concret qui justifie certains sacrifices.

A l'évidence, les J.O ont apporté à la diplomatie chinoise une opportunité sans précédent. En libérant des forces dont la puissance n'avait jamais été identifiée par les Chinois eux-mêmes jusque là – leur capacité à s'approprier les valeurs d'écologie, de civilisation, de paix et de haute technologie – l'après J.O offre à la Chine une vraie chance pour préserver ces forces et les amplifier. En développant ainsi son *soft power*, elle « renforcera les effets positifs de la voie chinoise dans les relations internationales ».

Pour Zhu Feng³³, au lendemain des J.O, tout Etat organisateur doit exploiter au mieux l'opportunité d'une exposition internationale accrue et sous le meilleur jour pour ouvrir une période nouvelle de rayonnement diplomatique. L'Occident n'en attend pas moins de la Chine, et les analystes étrangers prévoient en général deux scénarios. Ils portent soit sur une assertivité nouvelle d'une Chine confiante en sa puissance, soit sur l'exacerbation de son nationalisme. Pour Zhu Feng, ces analyses manquent de rationalité ; elles ont été avancées sous le coup de l'émotion. Il s'en offusque en notant combien les médias chinois ont été impartiaux dans leur répartition du temps d'antenne, accordant autant de médiatisation aux grands champions étrangers qu'aux médaillés chinois. En outre, la propagande chinoise a rappelé sans relâche que le succès des J.O était une victoire pour le monde entier, et la preuve que la Chine tenait ses promesses envers la communauté internationale.

et Harpoon, et une remise à niveau des avions de surveillance E2-T Hawkeye. L'annonce de cette vente était attendue depuis l'inauguration de Ma Ying-jeou en mai 2008.

³³ Zhu Feng est professeur au département de relations internationales de l'université de Pékin.

Zhou Suyuan³⁴ note que l'éclatant succès des JO doit inviter la Chine à repenser sa grande stratégie et identifier avec clarté les ressources qui la servent au mieux. Par le passé, « ne pas exercer le leadership » (不当头, *bu dangtou*) a permis à la Chine de se concentrer sur son développement intérieur, sans gaspiller trop de ressources au service de son agenda international. Le profil bas chinois lui a permis de limiter au minimum la « pression de l'aide extérieure » et d'obtenir de la part de ses partenaires une assistance considérable à son propre développement. Aujourd'hui la Chine est déjà devenue un élément indispensable de la gouvernance mondiale, et selon Zhou Suyuan, « de nombreux Etats » souhaiteraient qu'elle devienne un pôle alternatif aux Etats-Unis dans le système international. Mais « exercer le leadership » serait un choix irrationnel, dont les coûts dépasseraient sensiblement les bénéfices.

Mais cet appel à la retenue stratégique n'est pas incompatible avec une autre exigence : la Chine doit œuvrer patiemment pour transformer l'ordre international. L'argument avancé par Zhou Suyuan pour justifier cette assertion est de plus en plus souvent entendu dans la communauté stratégique chinoise. Il pose que la Chine doit créer des conditions favorables pour que sa montée en puissance soit pacifique. En substance, il s'agit de modeler l'ordre international de telle sorte que l'aventurisme militaire ne soit pas une option pour la Chine. En ce sens, Zhou Suyuan élabore la notion de « démocratisation des relations internationales ». Par analogie avec les régimes démocratiques, l'ordre international doit permettre aux plus méritants de devenir Présidents ou Premiers Ministres, mais doit être agencé de telle sorte qu'aucun dictateur n'en prenne la tête.

Si le développement d'un *soft power* est désormais une priorité, la politique étrangère chinoise doit rompre avec certaines pratiques. Dans un environnement où la puissance relative de la Chine augmente par rapport à celle de l'Occident, il est de moins en moins crédible d'utiliser les concepts de « pays en voie de développement », ou de

³⁴ Zhou Suyuan est rédacteur en chef de la revue *Qiushi*, la publication officielle du comité central du Parti communiste chinois.

« nouvelle puissance » (新兴大国, *xinxing daguo*). De même, la Chine doit cesser d'utiliser l'exploitation des contradictions comme principal outil de politique étrangère. Sa diplomatie doit gagner en sophistication. Enfin, la Chine ne peut plus simplement percevoir la participation active au système international comme une garantie prouvant à ses partenaires son attachement au multilatéralisme et sa nature de puissance responsable. S'il est encore trop tôt pour que la Chine façonne elle-même les valeurs et les institutions du système international, la période post-olympique est idéale pour ajuster la doctrine de la politique étrangère chinoise, vers un profil plus haut, en acceptant des contributions plus conformes à son statut dans les affaires internationales. En même temps, comme le note Zhu Feng, « cacher ses talents et attendre son heure » reste plus que jamais d'actualité. Et c'est cet adage que Hu Jintao a suivi lorsqu'il n'a pas exprimé d'autre position à Dushanbe (le 27 août 2008) sur le conflit russo-géorgien que celle d'appeler à une résolution de la question par le dialogue³⁵. L'ajustement préconisé est donc modéré et pragmatique, mais il s'agit bien d'un tournant.

³⁵ Cette analyse converge avec celle de Huang Jing, qui estime que la Chine a obtenu un avantage substantiel dans ses relations avec la Russie en maintenant l'opacité sur ses perceptions du conflit, et en ne prenant pas de parti clair. Voir Huang Jing, "Beijing's Perspectives on the Russo-Georgian Conflict : Dilemma and Choices", *China Brief*, vol 8, issue 17, 8 septembre 2008.

8) La clause des droits de l'homme dans les négociations sino-européennes

MATHIEU DUCHATEL

D'après :
Zhang Hua, « Le problème de la clause des droits de l'homme et l'accord de partenariat sino-européen », *Xiandai Guoji Guanxi*, n°8, août 2008, pp. 40-47.

Pour l'Union européenne, la conclusion avec la Chine d'un accord de partenariat et de coopération (CPA) est conditionnée par l'inclusion dans le texte final d'une clause des droits de l'homme. La commission a exposé clairement que tout nouvel accord extérieur de l'UE devra lier le progrès des relations économiques et commerciales au respect des droits de l'homme. La clause autorise l'UE à suspendre le traitement préférentiel accordé à ses partenaires en cas de violation patente des droits de l'homme³⁶. Les différences de perception entre les deux parties au sujet des droits de l'homme ont retardé la signature d'un accord de partenariat et de coopération. Or alors que les négociations de ce nouvel accord cadre qui doit remplacer l'accord de coopération économique et commercial de 1985 ont commencé début 2007³⁷ et sont toujours en cours, il semble que la Chine est prête à assouplir sa position vis-à-vis de la clause des droits de l'homme. L'article de Zhang Hua³⁸ appelle le gouvernement

³⁶ "This commitment to human rights and a legal framework are reflected in the Union's common foreign and security policy provisions and in its development cooperation programme. Every new agreement between the EU and a third country includes a human rights clause allowing for trade benefits and development cooperation to be suspended if abuses are established." European Commission, *Europe and the World, Europe on the Move*, Brussels 2001.

³⁷ La décision d'entamer les négociations d'un accord de partenariat et de coopération a été prise au sommet d'Helsinki. Voir le paragraphe 4, *Joint Statement of the Ninth EU-China Summit*, 9 septembre 2006.

³⁸ Zhang Hua est doctorant de droit public international à l'université de Wuhan, spécialiste du droit de l'UE. Il a beaucoup publié sur l'Europe ces dernières années. Que *Xiandai Guoji Guanxi* ouvre ses colonnes à ce sujet avant le 11^e sommet UE-Chine de Lyon et alors que le dialogue sino-européen sur les droits de l'homme bat de l'aile n'est certainement pas anodin.

chinois à l'accepter, mais avec des réserves afin d'en limiter la portée et de contraindre la capacité de l'UE à l'utiliser pour forcer la Chine à d'importants changements en matière de droits civils.

La clause des droits de l'homme est un point crucial des négociations sino-européennes. Zhang Hua y voit l'une source potentielle de grave différend entre la Chine et l'UE, plus importante que l'embargo sur les ventes d'armes, le statut d'économie de marché à accorder à la Chine, le déficit commercial européen ou le problème des immigrés clandestins chinois. Zhang Hua rappelle l'histoire de l'émergence de cette clause dans la diplomatie européenne, un point sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir ici³⁹. Il souligne que la clause est un instrument essentiel de la politique extérieure de l'UE. Elle a été ajoutée à plus d'une cinquantaine d'accords de tous types signés avec plus de 120 partenaires. De plus, si elle n'est pas appliquée aux accords sectoriels, par exemple sur le textile ou les produits agricoles, il est possible qu'elle conditionne à l'avenir la signature de ce type d'accord.

Pourtant rien de comparable dans la diplomatie des droits de l'homme de l'UE avec les méthodes brutales (interventions militaires, embargos) des Américains. L'insertion d'une clause des droits de l'homme dans des accords bilatéraux est bien plus facile à accepter pour les pays en développement. Zhang Hua rappelle que l'UE n'utilise pas de doubles standards entre les pays en voie de développement et les pays développés. En 1997, les négociations euro-australiennes sur la signature d'un accord de partenariat et de coopération ont buté sur le refus de Canberra de signer un texte incluant la clause des droits de l'homme, et les deux parties ont dû se contenter d'un communiqué conjoint. Les négociations de l'UE avec la Nouvelle Zélande ont connu la même mésaventure en 1999. En cas de non-respect de la clause des droits de l'homme, l'UE se réserve le droit de suspendre l'application de ses

³⁹ Les lecteurs qui s'intéressent à ce point pourront se reporter au rapport d'expertise suivant : Vaughne Miller, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, research paper 4/33, House of Commons Library, 16 avril 2004. www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-033.pdf

accords. Ce fut par exemple le cas du Belarus en 2001 ou du Zimbabwe en 2002. A ces mesures passives qui incitent au respect des droits de l'homme une fois l'accord signé, s'ajoutent des mesures incitatives. Elles sont selon Zhang Hua plus efficaces que les sanctions pour promouvoir le respect des droits de l'homme.

Par contraste avec les sanctions unilatérales, la clause des droits de l'homme est conforme aux règles du droit international. Elle respecte le principe de liberté des traités, et dans ce sens, elle constitue une tentative pour promouvoir les droits de l'homme par le consensus. Elle évite ainsi toute ingérence dans les affaires intérieures des Etats tiers, puisqu'ils acceptent de manière volontaire de lier la situation des droits de l'homme dans leur pays à un partenariat avec l'UE. Dans ce sens, Zhang Hua estime que l'acceptation par les Etats tiers d'une clause des droits de l'homme est une manifestation du *soft power* de l'UE, à travers laquelle l'Union européenne a déjà construit une identité originale dans le système international.

Zhang Hua estime que le dialogue sino-européen sur les droits de l'homme est déjà dense et construit. Les interactions entre les deux parties sur ce dossier clef sont nombreuses. A côté du dialogue au sein des sommets UE-Chine, des différents dialogues politiques bilatéraux, de l'ASEM et du Conseil de sécurité, les deux parties ont institué en 1996 un dialogue spécifique relatif aux droits de l'homme. A travers l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'UE soutient les ONG, la société civile et les individus qui en Chine soutiennent la cause des droits de l'homme. Il estime que l'UE exerce déjà une influence sur l'évolution de la protection des droits en Chine.

Pourtant Zhang Hua a identifié en Europe une frustration quant aux avancées réelles des droits de l'homme en Chine malgré la diversification des canaux de communication bilatéraux. Cela explique la demande de l'UE lors du 10^e sommet UE-Chine de novembre 2007 d'une coopération plus substantielle entre les deux parties sur ce point, une demande acceptée par la Chine.

Lorsque les discussions sur le CPA ont commencé début 2007, il est immédiatement apparu que la clause des droits de l'homme ferait l'objet d'une négociation ardue, ayant le potentiel de mettre en danger l'ensemble du processus de négociation. D'une part, la densité des interactions et des projets communs, l'importance des échanges commerciaux justifient de requalifier les relations Chine-UE et de procéder à leur « montée en gamme » (升级, *shengji*, ou *upgrade*). De l'autre Pékin a tendance à percevoir la clause des droits de l'homme comme une ingérence dans les affaires intérieures de la Chine, alors que pour l'UE, la signature de la clause est une condition *sine qua non* à la conclusion du CPA. Dès lors, pour Zhang Hua, tenter de convaincre l'UE par des arguments rationnels et en mettant en avant les intérêts européens qu'il était illusoire de chercher à faire accepter à la Chine la clause des droits de l'homme était une cause perdue dès le début. Son argumentation suggère que la Chine a choisi la voie des concessions quand elle s'est aperçue de la fermeté européenne sur la question.

Mais accepter la clause des droits de l'homme comporte des risques juridiques évidents. Un CPA est un accord global. Alors que jusqu'à présent, les deux parties avaient dissocié les questions politiques des questions économiques et commerciales dans leurs négociations, le CPA lie ces deux dimensions. Or le Parlement européen ou les Etats membres très attachés aux droits de l'homme pourront se saisir de cet accord pour exiger de l'UE qu'il obtienne de la Chine de nouvelles concessions vis-à-vis des droits de l'homme.

Zhang Hua appelle à accepter avec des réserves (有限度地接受, *you xiandu di jieshou*) la clause des droits de l'homme. Les bénéfices potentiels pour la Chine d'un CPA incluant la clause des droits de l'homme sont nombreux. Signer la clause ne revient qu'à institutionnaliser le dialogue déjà existant entre les deux parties sur les droits de l'homme. Il n'y a donc pas de différence de fond, et puisque la Chine doit faire preuve de bonne volonté politique envers l'UE, il convient d'approfondir le dialogue déjà existant. Deuxième argument, les bénéfices liés à l'acceptation de la clause par la Chine sont nombreux et l'UE met plus l'accent sur

les récompenses accordées aux signataires de la clause qu'aux sanctions appliquées à ceux qui la respectent mal.

En outre, l'auteur démontre que la marge de manœuvre européenne pour appliquer des sanctions à la Chine en cas de non respect de la clause sera extrêmement réduite. Historiquement l'UE n'a appliqué de sanctions qu'aux Etats « d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». Ces sanctions ont été adoptées le plus souvent en réaction à des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. En outre, en cas de différend sur les droits de l'homme, l'UE privilégie systématiquement le dialogue politique. Son approche de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie consiste à encourager les progrès de la Chine dans ce domaine. Et l'expérience montre que l'UE adopte toujours une attitude prudente et réfléchie avant d'envisager des sanctions. Comme ce processus d'examen des sanctions passe par des consultations entre toutes les institutions européennes et tous les Etats membres, le risque de sanctions est très faible. Même si Zhang Hua reconnaît que la situation en Europe est en train de changer, à court terme, il conclut à une immunité de la Chine à toute sanction.

Il souligne surtout que la clause des droits de l'homme est un instrument juridique bilatéral. Il juge ainsi que la Chine pourrait y faire appel à tout moment pour dénoncer la situation des droits de l'homme en Europe, même si ce serait la première fois dans l'histoire des relations entre l'UE et un Etat tiers ayant signé la clause. La clause est une arme juridique tant que la situation de la protection des droits des immigrés et des minorités reste un problème en Europe. L'argument de la réciprocité avait été employé par l'UE pour convaincre le Mexique de signer un accord de partenariat et de coopération en 1997. Selon toute vraisemblance, l'UE se servira donc de la clause comme fondement juridique pour un partenariat souple avec la Chine, privilégiant les encouragements et les récompenses.

En contrepartie de sa signature, la Chine peut exiger des concessions sur d'autres dossiers : l'embargo sur les ventes d'armes, ou l'obtention du statut d'économie de marché. Elle peut également mieux contenir la pression exercée sur elle par l'UE

concernant l'absence de réciprocité dans les relations commerciales sino-européennes. Elle peut grâce à un mélange de souplesse diplomatique et de bonne volonté sur la question des droits de l'homme renforcer son soft power, et éviter les malentendus et les doutes en Occident quant au choix chinois d'une émergence pacifique.

La clause des droits de l'homme augmentera certes les « fardeaux juridiques » (法律负担, *falü fudan*) de la Chine. Mais elle peut limiter ces pressions, et c'est dans ce sens qu'il faut entendre l'acceptation « avec des réserves ». Il s'agit pour la Chine de refuser toute inclusion dans le texte final de références à des accords internationaux que la Chine n'a pas encore signés, ou ratifiés. C'est particulièrement vrai du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, que la Chine a signé en 1998 mais pas encore ratifié. Une mention du pacte engagerait la Chine à des adaptations importantes de son droit interne. Il en est de même d'une mention de la déclaration universelle des droits de l'homme. Mentionner ces deux textes reviendrait à donner aux Européens un levier (授人一柄, *shouren yibing*) pour exercer des pressions sur la Chine. Pékin doit se limiter selon Zhang Hua aux références d'usage à la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, ainsi qu'à mentionner les textes qu'elle a déjà signés, les cinq principes de coexistence pacifique et les grands principes de la Charte de l'ONU.

Au niveau des procédures, la Chine doit insister pour inclure un point similaire à l'article 96 des accords de Cotonou, qui prévoit de longues consultations bilatérales en cas de manquement de l'une des parties à ses obligations, et qui avance la notion de proportionnalité des sanctions à la violation constatée. Les négociateurs chinois doivent également faire accepter aux Européens une procédure d'arbitrage. Enfin, Zhang Hua estime qu'il est important de rendre un public un communiqué explicatif précisant les points communs et les différences entre les deux parties, soulignant que les mesures d'encouragement sont préférables aux sanctions, et que la coopération en matières des droits de l'homme doit monter progressivement en gamme à partir de son niveau actuel. Au point de transformer la

clause des droits de l'homme en déclaration de bonne intention de la part de la Chine ?

9) Le *soft power* de l'Union Européenne en question

MATHIEU DUCHATEL

D'après :

Wu Yikang, « Le *soft power* de l'UE : une évaluation du modèle de gouvernance européen », *Shijie Jingji yu Zhengzhi*, n°7, juillet 2008, pp. 24-31.

Zhang Jian, « L'unification européenne : problèmes, perspectives et statut international de l'UE », *Xiandai Guoji Guanxi*, n°7, juillet 2008, pp. 36-41.

L'UE peut-elle s'appuyer sur son *soft power* pour structurer sa relation avec la Chine de telle sorte que celle-ci adopte des politiques qui servent mieux les intérêts européens ? La réponse donnée par des universitaires chinois à cette question cruciale pour la politique extérieure européenne est sans ambivalence : ils nient à l'UE toute capacité de changer la Chine ou à modeler ses préférences de choix de développement. Wu Yikang⁴⁰ s'inscrit dans la tradition séculaire de l'utilisation des performances de l'Occident pour renforcer la Chine sans la changer en profondeur (中体西用, *zhongti xiyong*)⁴¹. Après un éloge du modèle de gouvernance européen, il nie à l'UE toute capacité d'instrumentaliser la Chine dans des directions qu'elle rejette, mais note que Pékin pourrait utiliser le *soft power* européen comme une force pour atteindre ses propres objectifs. Quant à Zhang Jian⁴², il ne nuance guère son tableau d'une Europe glissant peu à peu vers une marginalité accrue dans la gestion des grands dossiers internationaux, à la suite de l'échec de Lisbonne.

Si les deux articles diffèrent dans leur perception de la puissance de l'UE, ils se

⁴⁰ Wu Yikang est chercheur à l'institut d'économie internationale de l'Académie des sciences sociales de Shanghai.

⁴¹ Par opposition à une transformation radicale de la Chine selon les normes occidentales, en n'utilisant l'histoire et la culture chinoise que de manière superficielle. Le débat entre ces deux approches traverse toute l'histoire intellectuelle chinoise de la fin de la dynastie Qing aux années 1930.

⁴² Zhang Jian est chercheur à l'institut d'études européennes du Chinese Institute for Contemporary International Relations (CICIR) à Pékin.

rejoignent sur un point. Tout effort de l'UE pour promouvoir activement son modèle à l'étranger est voué à l'échec. Car l'UE pêche par arrogance en raison de sa culture de la supériorité de la civilisation européenne (欧洲文明优势论, *ouzhou wenming youshi lun*). Lors de leurs négociations avec leurs partenaires, les Européens ont du mal à cacher leur croyance inébranlable en l'universalité de leurs valeurs. Dans les pays en développement, cette attitude hautaine provoque un rejet des normes et des valeurs européennes. D'autant qu'en voulant les promouvoir à l'étranger, l'UE s'ingère indirectement dans les affaires intérieures de ces pays. Wu Yikang cite pour illustrer son propos un document du Conseil de l'UE de 2006, qui place la « promotion du mode de vie européen dans le monde en période de globalisation » au rang de pilier de la politique extérieure commune⁴³. L'on retrouve cette rhétorique tiers-mondiste au fil de l'article de Zhang Jian. Il note que le fait que l'UE se perçoive comme un modèle de gouvernance et de régulation des relations internationales est ancré dans un complexe de supériorité qui affaiblit son message à l'étranger.

La communauté stratégique chinoise reconnaît l'importance cruciale du *soft power* dans les relations internationales. Elle y voit un élément essentiel du *comprehensive national power* (综合国力, *zonghe guoli*)⁴⁴. Cet index, inventé par les universitaires chinois, comprend trois principales dimensions : les capacités matérielles, l'attractivité du modèle, et le degré d'influence internationale. Sur certains dossiers internationaux, l'emploi du *soft*

⁴³ Council of the European Union, *Revised version of the Presidency Conclusions of the Brussels European Council (15/16 June 2006)*, 17 juillet 2006.

⁴⁴ Le *comprehensive national power* (CNP) inclut la force militaire, la puissance économique, le territoire, les ressources naturelles, la stabilité sociale, la gouvernance, l'influence internationale, l'habileté diplomatique, la capacité d'innovation technologique, ou le niveau de développement scientifique. Les universitaires chinois en ont tiré un index qui mesure la place de chaque Etat dans le système international, et vise à modéliser l'évolution future des rapports de puissance dans le système, selon que tel Etat voit son CNP augmenter ou diminuer. Michael Pillsbury, *China Debates the Future Security Environment*, Washington DC, National Defense University Press, 2000.

power garantit de meilleurs résultats que la coercition. Wu Yikang note ainsi que le *soft power* européen a sans doute accompli plus en termes d'évolution de la structure du système international que le *hard power* européen, en particulier en Europe de l'Est et dans les Balkans.

Que l'UE détienne un véritable *soft power* n'est remis en question par aucun des deux auteurs. Elle repose selon Wu Yikang sur trois accomplissements : le modèle de gouvernance, la régulation de la compétition stratégique entre les Etats, et la consolidation de la souveraineté à travers son partage. Les transitions démocratiques en Espagne, en Grèce ou en Europe de l'Est, l'adoption de l'économie de marché par ces pays révèlent l'attractivité du modèle européen. Wu Yikang note ainsi que si l'UE acceptait d'intégrer la Turquie, elle acquerrait un puissant levier pour modifier les équilibres dans le monde musulman. Pourtant, la capacité de l'UE à modeler les préférences des Etats tiers se limite à sa proche périphérie.

Wu Yikang perçoit le *soft power* européen comme un bien commun (公共产品, *gonggong chanpin*), disponible pour l'ensemble de la communauté internationale. A cet égard, il identifie plusieurs aspects dignes d'attention pour la Chine. L'UE apparaît à travers sa description comme une boîte à outil dont tout gouvernement peut se servir selon son bon vouloir.

Wu Yikang considère que la clef de l'influence européenne tient à sa construction d'institutions capables de « résoudre les contradictions régionales » (化解区域内各种矛盾, *huajie quyu nei gezhong maodun*) à travers des mécanismes de distribution des bénéfices et de répartition des responsabilités. L'innovation institutionnelle lui semble la clef du *soft power* européen. Le modèle européen de « gouvernance commune » (共同治理, *gongtong zhili*) bouleverse la nature de l'Etat souverain et des relations internationales. Que le *soft power* européen réside dans l'attractivité des institutions de l'UE comporte une conséquence très importante : il est irréductible à toute coercition extérieure. Ces institutions préservent l'ensemble de la zone du risque de tentation hégémonique de l'une des

puissances régionales. La souveraineté des petits Etats est protégée de l'appétit des grands ; les grands conflits d'intérêts entre les puissances régionales, engageant leur intégrité territoriale, sont amortis par le coussin institutionnel et l'enchevêtrement des intérêts.

Wu Yikang perçoit l'UE comme un modèle de régulation des relations entre Etats, qui à travers un partage de certains éléments de souveraineté, aboutit paradoxalement à consolider la souveraineté de chacun des membres. En outre, les institutions de l'UE servent de bouclier renforçant la capacité des Etats membres à défendre leurs intérêts nationaux. Ils poursuivent à travers elle des objectifs stratégiques que leurs ressources nationales n'auraient jamais suffi à atteindre. Ensemble, les Européens savent adopter des réponses communes aux problèmes régionaux et internationaux. Seuls, ils seraient impuissants. Dès lors, la construction européenne apparaît comme une stratégie efficace pour relever le défi de l'intensification de la compétition internationale. Pour réguler la globalisation, la gestion des problèmes au niveau européen s'avère plus efficace que la gouvernance à l'échelle mondiale.

Nier à l'UE toute capacité de promotion active de son modèle au service de ses intérêts tout en reconnaissant l'attractivité européenne amène à la question suivante. La Chine peut-elle utiliser l'influence européenne comme une ressource pour promouvoir ses intérêts ? Le *soft power* de l'UE servirait alors de ressource à la politique extérieure chinoise, en modelant les préférences des Etats tiers dans une direction favorable aux intérêts de la Chine.

En effet, l'Union européenne défend certaines des valeurs que la Chine veut promouvoir pour restructurer le système international : « harmonie » entre les Etats, « démocratisation des relations internationales » (国际关系民主化, *guoji guanxi minzhu hua*), coopération, jeux à sommes positives, renforcement de la justice dans la répartition de la puissance relative dans le système international⁴⁵. A l'évidence, en défendant le multilatéralisme,

⁴⁵ Yu Keping, « We must work to create an harmonious world », China Daily, 10 mai 2007.

l'UE sert les intérêts chinois. L'UE exerce déjà un effet de contre-pouvoir (制衡, *zhìhéng*) à l'hégémonie américaine. Dans les grandes institutions internationales, à l'OMC, au FMI ou à la Banque mondiale, l'influence de l'Europe sert l'objectif chinois de « démocratisation des relations internationales ». Sur de nombreux points chauds du globe, l'UE joue un rôle positif en promouvant des sorties de crise par la négociation. Enfin, la Chine bénéficie de la recherche européenne de solutions aux défis globaux : le réchauffement climatique, la compétition pour l'accès à l'énergie, ou la reconstruction d'un système de sécurité international.

Or selon Wu Yikang, le monde traverse une période d'intense compétition internationale. Dans le monde contemporain, la recherche de puissance est plus importante que la volonté de coopération au sein d'institutions régionales ou globales. Zhang Jian juge avec une grande sévérité la capacité de l'UE à promouvoir ses valeurs et ses intérêts dans le monde réaliste. Il note que si ces dernières années, l'UE a fait preuve d'une grande activité diplomatique (非常活跃, *feichang huoyue*), elle n'a engrangé que très peu de résultats concrets lorsqu'elle n'a pas échoué. Il cite les politiques à l'égard du Moyen-Orient, de l'Amérique latine, du Kosovo, de la Russie, du nucléaire iranien et du changement climatique. Pour lui, l'avenir proche va confirmer l'impuissance de l'UE. En même temps, pour des raisons culturelles – le goût pour le *soft power*, le mépris pour la puissance traditionnelle fondée sur la force militaire après les guerres du 20^e siècle – les populations européennes ne soutiennent ni les interventions extérieures, ni la construction d'une armée commune. L'UE accumule du retard dans ce domaine, et se prive des moyens de mettre en valeur son *soft power*.

Pour Zhang Jian, l'attractivité de l'UE souffre du rejet par l'Irlande du traité modificatif de Lisbonne, le 12 juin 2008. Ce choc affecte durablement la capacité de l'Union à employer le *soft power* pour promouvoir ses intérêts. Car l'UE renvoie au monde entier l'image d'une structure politique rongée par les contradictions : entre les perceptions des élites politiques et celles des citoyens, entre les politiques de l'UE et les attentes des populations, et entre les différents Etats

membres de l'UE. Sans dirigeant charismatique capable de fédérer les Européens derrière un projet crédible, sans modèle pour assurer une forte croissance économique, le *soft power* européen ne pourra guère servir de levier à la politique extérieure commune.

Le rejet du traité modificatif a révélé au monde entier la faiblesse de l'Europe. Les observateurs étrangers ont pu constater que l'UE n'avait plus de vision consensuelle de son avenir. L'énergie diplomatique de l'UE est consommée par ses luttes internes (耗于内斗, *haoyu neidou*). La PESC n'apparaît plus comme une priorité des 27. Dès lors, ses ambitions diplomatiques « risquent une nouvelle fois de s'évanouir en vaines paroles ». Zhang Jian fustige un certain nombrilisme de l'UE. En consacrant toute son énergie à résoudre ses blocages décisionnels, comment l'UE aurait-elle le temps de construire une approche efficace pour faire face aux défis économiques et sociaux de la mondialisation ? Dans ces conditions, l'UE ne réussira jamais à entrer en négociations en position de force. Zhang Jian doute même qu'elle soit capable de négocier avec ses partenaires sur un pied d'égalité. En effet, pourquoi ses interlocuteurs la « traiteraient-ils avec sérieux » ?

Cette tendance est aggravée par le fait que l'UE est en train de se priver des leviers traditionnels de sa politique extérieure : l'aide au développement, le commerce extérieur et les politiques d'immigration. Diminution des budgets d'assistance, établissement de nouvelles barrières commerciales, renforcement des contrôles à l'immigration pour diminuer les flux, ces tendances renforcent l'impuissance des Européens à construire un monde à l'image de leurs valeurs et favorable à leurs intérêts.

D'autant que l'UE galvaude l'indépendance de sa politique extérieure. Après la guerre froide, l'Union européenne a fait entendre dans les affaires internationales la voix originale d'une « puissance bienveillante » (*benevolent power*, ou 仁爱力量, *ren'ai liliang*). Ses positions sur les dossiers internationaux étaient attendues et prises en considération par de nombreux Etats, précisément parce qu'elles offraient une alternative décalée aux Etats-Unis. Or ces

dernières années, l'on assiste selon Zhang Jian à un alignement européen sur la politique extérieure américaine. Si l'Europe n'a plus de voix originale, les Etats préféreront traiter directement avec les Américains, comme le fait déjà la Chine.

Pourtant, les analyses de Wu Yikang montrent que le soft power européen pourrait influencer la Chine dans des choix favorables à l'Europe. Il recommande en effet à son gouvernement de s'inspirer de l'expérience de l'Europe pour atteindre certains objectifs de politique étrangère. *Primo*, réguler la compétition stratégique en Asie implique un choix clair en faveur d'un processus de régionalisation. Il ne s'agit pas seulement de rassurer les voisins de la Chine sur ses intentions. Selon Wu Yikang, la régionalisation sera contraignante pour la Chine, mais dans le bon sens. Elle permettra en effet de l'ancrer la Chine dans un processus d'émergence pacifique et d'éviter tout autre choix.

Secundo, le modèle européen peut servir à la résolution de la question de Taiwan. Il s'agit d'une réponse indirecte aux propositions taiwanaises d'une confédération entre l'île et le continent, fondée sur une mise en commun de certains éléments de souveraineté, donc implicitement, d'une reconnaissance préalable de la souveraineté taiwanaise par la Chine. Or Pékin refuse de l'envisager. Pour Wu Yikang il s'agit plutôt d'utiliser la dynamique de construction régionale pour promouvoir l'unification. Ses effets sont propices à la stabilité, aux interactions pacifiques et au développement des échanges : la régionalisation crée donc une force qui, bien maîtrisée par la Chine, peut encourager Taiwan à accepter une unification. Wu Yikang estime qu'elles pourraient favoriser la formation d'une « communauté chinoise » (中华共同体, *zhonghua gongtong ti*). L'expérience européenne contribue donc à la réflexion chinoise sur la nature de la souveraineté et sur l'ordre régional ; ne doit-on pas y voir une influence insidieuse du modèle européen.

TAÏWAN

Sous l'impulsion de Ma Ying-jeou et en l'espace de 6 mois seulement, les relations entre les deux rives sont passées de l'ère de la convergence économique et de la divergence politique à celle d'une normalisation des relations économiques et de l'institutionnalisation du dialogue. Quatre rencontres, toutes historiques à des degrés divers, ont permis la signature d'accords instaurant notamment des liaisons aériennes, maritimes, commerciales et postales directes dans un premier temps. Les dossiers de la coopération financière, du règlement des conflits de pêche et de la lutte conjointe contre la criminalité feront l'objet de rencontres prévues tous les 6 mois. Qu'en est-il sur le plan du conflit de souveraineté ? Face à la puissance chinoise, Ma Ying-jeou tente d'échanger l'abandon de la course à une indépendance renforcée de l'île contre un espace international négocié et respecté. Diplomatie pragmatique, modus vivendi, principe de « non dénégalion mutuelle », trêve diplomatique ou « relation mutuellement bénéfique », le chef de l'Etat taïwanais a multiplié les initiatives rhétoriques et conceptuelles pour obtenir de Pékin la reconnaissance tacite des différences qui continuent d'opposer les deux rives, et tenter de rassurer l'opinion publique insulaire. Pékin n'a pas encore fait d'autre geste que celui d'accompagner et de soutenir ces initiatives, laissant penser que la pause qu'observent les autorités chinoises est peut-être stratégique. Sous l'insistance discrète de Taipei, un geste sur un dossier majeur, tel que l'obtention du statut d'observateur à l'Assemblée mondiale de la santé pour Taipei ou le lancement de négociation pour l'entrée dans la zone de libre-échange ASEAN+3 pourrait achever de transformer le statu quo entre les deux rives.

10) L'abandon de la théorie des deux Etats

HUBERT KILIAN

D'après :

- Wang Shan, « Ma Ying-jeou et la théorie du non-Etat, Taïwan ou la marionnette chinoise », *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, n°651, 11 septembre 2008.

- Hsueh Hua-yuan, « Le ridicule de la théorie du non-Etat », *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, n°651, 11 septembre 2008.

Sur le plan rhétorique, les relations entre les deux rives du détroit de Taïwan sont entrées dans une phase inédite avec la requalification apportée par le chef de l'Etat, Ma Ying-jeou, de la nature même de ces relations. Le 26 août dernier, dans une interview accordée au quotidien mexicain *Sol de Mexico*, Ma Ying-jeou déclarait : « Les relations entre les deux rives ne peuvent être qualifiées de relations d'Etat à Etat. Il s'agit bien d'une relation spéciale entre une région libre et une région continentale, mais pas entre deux Etats. » Le président de la République a justifié son propos en citant la lettre de la Constitution de la République de Chine, qui selon l'interprétation qu'il en fait, empêche la reconnaissance d'un autre Etat sur le territoire national⁴⁶. Il s'agit d'une rupture majeure avec la théorie des deux Etats formulée par Lee Teng-hui en juillet 1999 et selon laquelle les deux rives entretenaient des « relations spéciales d'Etat à Etat » (特殊的國與國的關係, *teshu de guoyuguo de guanxi*). La déclaration avait provoqué d'importantes tensions dans le détroit, et en représailles, la Chine avait rompu le dialogue informel entre les deux rives. Dans le même sens, le gouvernement taïwanais rompt aussi sans ambiguïté avec le paradigme de Chen Shui-bian, qui s'était lui-même aligné sur la théorie des deux états. Ce dernier avait affirmé en août 2002 qu'il existait un Etat sur chacune des deux rives (一邊一國, *yibian, yiguo*). La déclaration de Ma Ying-jeou n'a provoqué de crispations que dans les rangs de l'opposition, dont les arguments sont ici rapportés. Pourtant, c'est un retour de fait à la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années 1990.

⁴⁶ "State to state' theory is dead, Ma says", *Taipei Times*, 4 septembre 2008.

Pour le premier article de l'hebdomadaire indépendantiste *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, la déclaration de Ma Ying-jeou équivaut à une vassalisation et une « désouverainisation » de l'île (去台灣主權, *qu Taiwan zhuquan*). En effet, les deux « régions » mentionnées, ainsi que les « relations spéciales » qu'elles entretiendraient conduisent à dénier aux 23 millions de Taïwanais le droit à la souveraineté, une concession asymétrique car sans réciprocité de la part de la République populaire de Chine. Pour appuyer son propos, l'auteur cite une récente lettre de l'Ambassadeur chinois à l'Onu, Wang Guangya rappelant aux Etats-membre le caractère universel du principe d'une seule Chine⁴⁷.

S'attaquant ensuite à la dimension rhétorique de cette requalification, l'auteur tente de démontrer l'invalidité de l'argument selon lequel la constitution de la République de Chine empêche la reconnaissance d'un autre Etat sur le territoire national. Il est fondé selon lui sur une décision politique, équivalente à celle prise par le général Chiang Kai-shek en 1971 lorsqu'il refusa le principe d'une double représentation de la Chine à l'ONU. Aujourd'hui, seule la menace chinoise permet d'alimenter la fiction selon laquelle des obstacles juridiques ne permettraient pas de reconnaissance mutuelle.

Dans la même interview, le chef de l'Etat soulignait la nécessité de laisser de côté le conflit de souveraineté. Il rappelait que le consensus de 1992 devait servir de base pour la gestion des relations entre les deux rives, jusqu'à ce qu'une résolution finale soit conclue. Mais pour l'auteur de l'article, le consensus de 1992 (Une Chine, différentes interprétations ou 一中各表, *yizhong gebiao*) n'a jamais existé ailleurs qu'à Taïwan. Il a été inventé de toute pièce par le député KMT Su Chi, qui dirige aujourd'hui le Conseil pour la sécurité nationale taïwanais. Pékin n'en retient que le principe d'une Chine

⁴⁷ Wang Guangya a été remplacé par Zhang Yesui le 14 octobre. Ce dernier a expédié la même lettre aux Etats membres de l'Onu, le jour de son entrée en fonction, rappelant l'universalité du principe d'une Chine unique. "Chinese envoy says allies violate 'one China' tenet", *Taipei Times*, 26 octobre 2008.

unique⁴⁸. S'appuyer sur le consensus de 1992 et qualifier Taïwan de « région » (地區, *diqu*) vide de sens la souveraineté de l'île et est une manifestation évidente, selon l'auteur, d'un glissement graduel vers une unification avec le continent (化獨漸統, *huadu jiantong*).

Pour l'auteur du second article, la requalification des relations entre les deux rives devrait s'ancrer dans une perspective historique strictement taiwanaise, mieux positionner Taïwan par rapport au cadre constitutionnel de la République de Chine, et sortir définitivement du cadre de la guerre civile chinoise. Mais du fait de l'absence de consensus sur la question de l'identité nationale, cette dimension a été occultée par Ma Ying-jeou. Le chef de l'Etat s'est contenté de raisonner sur les relations entre la République de Chine et la République populaire de Chine. Pour l'auteur, l'origine du problème est à faire remonter au Traité de paix de San Francisco, signé le 8 septembre 1951 entre le Japon et les Etats-Unis⁴⁹, dont les termes négligent de définir clairement le statut de Taïwan, à l'instar de la déclaration du Caire en 1943 et de celle de Postdam en 1945⁵⁰, qui omettent d'apporter suffisamment d'éléments permettant d'établir l'appartenance de Taïwan à la République de Chine sur le plan du droit international. En développant l'argumentaire juridique classique des indépendantistes, l'auteur estime donc qu'il est erroné de redéfinir les relations entre les deux rives à la seule lumière des exigences tactiques du présent.

⁴⁸ Voir Su Qi, Chen An-Kuo, *Yi ge zhong guo, ge zi biao shu, gongshi de shishi*, (One China, Different Interpretations — A Historical Account of the Consensus of 1992), Taipei: National Policy Foundation, 2002, pp 75-84.

⁴⁹ Signé par 48 Etats membres de la coalition des alliés le 8 septembre 1948, à l'initiative des Etats-Unis, le Traité contient la seule et unique énonciation d'un abandon de la souveraineté du Japon sur l'île de Taïwan. La Russie et la Chine refusèrent de signer le document au motif que les droits de la RPC sur Taïwan n'étaient pas garantis. C'est la thèse du statut indéterminé, formulée pour la première fois par le Président américain Truman.

⁵⁰ Voir l'analyse du contenu des déclarations (Le Caire, Potsdam) et du traité international concernant la question de la reconnaissance diplomatique de la RDC et de la rétrocession par le Japon, consulter Christine Chaigne, *Taiwan, Enquête sur une Identité.*, Paris, Karthala, 2000, pp. 161-189.

Face aux attaques de Lee Teng-hui, furieux de voir l'une de ses grandes contributions politiques à la construction d'un Etat-nation purement taiwanais ainsi mis de côté⁵¹, Ma Ying-jeou a rappelé dans un communiqué de presse⁵² que l'idée de région avait d'abord été avancée par ce dernier dans le cadre des *Lignes directrices pour l'unification nationale* en 1991. Les deux rives y étaient ainsi qualifiées « d'entités politiques ». En outre, Ma Ying-jeou a insisté sur l'exigence de contourner le conflit de souveraineté.

Tirant le bilan des cent premiers jours de la présidence de Ma Ying-jeou, les deux auteurs s'inquiètent de l'indifférence dans laquelle la requalification a eu lieu, et soulignent les trois démissions du chef de l'Etat (三休, *sanxiu*). La première est diplomatique avec la stratégie de politique étrangère fondée sur le principe de « trêve diplomatique » (外交休兵, *waijiao xiubing*), la seconde est économique avec la volonté de relancer l'économie insulaire en l'arrimant mieux au continent (經濟休市, *jingji xiushi*). Enfin la troisième concerne la souveraineté taiwanaise (主權休克, *zhuquan xiuke*) à la suite de la requalification de la nature des relations entre les deux rives par le Président Ma. Une tendance qui, selon les auteurs, inquiéterait déjà le Japon et les Etats-Unis.

⁵¹ "Lee Teng-hui pans Ma over belief in '1992 consensus'", *Taipei Times*, 26 octobre 2009

⁵² "Ma vows to listen to 'voice of the people'", *Taipei Times*, 27 octobre 2008.

11) Eloge de la trêve diplomatique

HUBERT KILIAN

- « La trêve diplomatique, définition et consistance », éditorial du *Zhongguo shibao*, 22 octobre 2008.
- Lai Yue-tchienn, « Les interactions entre les deux rives à la lumière de la trêve diplomatique », *Lienhebao*, 8 septembre 2008.
- Sun Yang-ming, « Le nécessaire examen de l'intérieur », *Lienhebao*, 6 septembre 2008.
Lu Pei-ling, « Survie diplomatique et pragmatisme », *Lienhebao*, 13 septembre 2008

Elu avec une large majorité sur un programme dont l'objectif était de relancer l'économie insulaire en rapprochant l'île du continent chinois, le chef de l'Etat, Ma Ying-jeou, a largement redéfini la politique continentale et étrangère de Taïwan, l'organisant autour de trois priorités : la stabilisation des relations entre les deux rives, le développement de leurs interactions économiques, et la consolidation de l'espace international dont jouit Taïwan, alors que seuls 23 Etats reconnaissent la République de Chine à Taïwan. Au service de ces objectifs a été mise en place une stratégie qualifiée par Ma Ying-jeou de trêve diplomatique. Egalement défini comme la recherche d'un *modus vivendi* entre les deux rives, le chef de l'Etat a fait le pari, risqué selon certains universitaires et l'opposition, qu'une normalisation des relations entre les deux rives pourrait permettre de préserver un espace international sans cesse menacé par Pékin. Tirant un trait sur les 15 dernières années de pratiques diplomatiques dont Lee Teng-hui, l'ancien président, était à l'origine⁵³, Ma Ying-jeou soumet les objectifs

⁵³ Entre 1988 et 2000, Lee Teng-hui a reformulé la politique étrangère de Taïwan, abandonnant le rêve de la reconquête du continent chinois, lançant la première campagne d'entrée à l'Onu, développant la politique d'aide et de coopération économique vis-à-vis des alliés africains, et président à une politique d'expansion du nombre d'alliés diplomatiques de Taïpei. Il reste l'artisan du retour de l'île sur la scène internationale, après la décennie des années 1980, qui avait vu la stratégie de politique étrangère de la République de Chine s'enrayer, notamment après la rupture diplomatique avec Washington en 1979.

de sa politique étrangère à la réalisation de ceux de sa politique continentale, estimant qu'il s'agit là du meilleur moyen d'atteindre les premiers. Comment se déploie cette stratégie, quels sont ses moyens, où s'en trouvent les limites ? C'est à une tentative de définition et une estimation de sa faisabilité que se livrent les articles rassemblés ici, tous très en faveur de la trêve diplomatique.

Depuis 1993 et la redéfinition de la politique étrangère par Lee Teng-hui, le retour ou l'entrée de l'île à l'Onu était l'objectif numéro prioritaire et la stratégie déployée visait à s'appuyer sur les alliés de Taipei pour accroître l'indépendance et la souveraineté de l'île. Pour le premier éditorial, cette stratégie qualifiée de « diplomatie de la flamme de guerre » (烽火外交, *fenghuo waijiao*) a incité Taipei et Pékin à adopter une diplomatie du carnet de chèque, provoquant une logique de confrontation néfaste à la stabilité de la région mais ayant aussi pour conséquence la dégradation de l'image internationale de Taipei. Le premier objectif de la « trêve diplomatique » est donc, selon l'éditorial, de mettre un terme à cette logique, en sortant du jeu de souveraineté à somme nulle (彼此不要再你死我活, *pici buyao nisi wohuo*). Lu Pei-ling partage ce constat en notant que la stratégie de Lee Teng-hui et Chen Shui-bian avait été de travailler au renforcement du *statu quo* tout en luttant pour l'accroissement de l'indépendance de l'île, poussant ainsi la Chine à lutter contre l'indépendance tout en forçant la réunification (反獨急統, *fandu jitong*). Dans le même esprit, le second article voit dans l'idée de « trêve diplomatique » un moyen de sortir de la logique de confrontation tout en préservant le *statu quo* dans le détroit. Les deux premiers articles se rejoignent pour définir la trêve diplomatique comme un instrument devant permettre d'ouvrir une ère de coexistence et de coprosperité. (共存、共榮, *gongcun, gongrong*).

Avec une approche plus novatrice, Sun Yaming, le troisième auteur estime que la trêve diplomatique doit se comprendre comme un échange de bénéfices sur le plan de la politique intérieure (利益交換, *liyi jiaohuan*). Abandonner l'objectif d'une représentation à l'Onu pour Taipei, une perspective difficile à faire accepter à son opinion publique, doit permettre de sécuriser

des gains diplomatiques qui seront supérieurs aux pertes quasi-certaines d'une approche privilégiant la confrontation. Du côté chinois, l'auteur estime que Pékin doit également faire accepter l'idée de l'existence de Taïwan en Chine et désamorcer les forces du nationalisme. L'auteur appuie son analyse en termes de gains supérieurs aux pertes pour Taipei sur l'exemple récent du Paraguay et de la République Dominicaine. Ces deux Etats ont renoncé à rompre leurs relations diplomatiques avec Taipei sur la base, semble-t-il, d'un accord tacite avec Pékin⁵⁴. L'on verrait ainsi un net assouplissement de la pratique de suppression diplomatique exercée par la Chine envers Taïwan⁵⁵.

L'ensemble des articles pose néanmoins la question fondamentale de savoir si Pékin acceptera soit l'échange de bénéfices, soit la rupture de la logique de confrontation. Autrement dit, la relation mutuellement bénéfique appelée de ses vœux par Ma Ying-jeou relève-t-elle du domaine du possible ? D'autant, comme le note Lu Pei-ling, que le risque pour Taipei, dans le cadre de ce rapport de force asymétrique, de se voir soumis à de puissantes pressions unificationnistes reste élevé, même dans l'hypothèse, théorique, où les forces diplomatiques de Taipei et Pékin seraient intégrées.

Lu Pei-ling tente d'apporter une réponse à cette question en proposant d'organiser la trêve diplomatique autour du gel du *statu quo*, seul moyen de garantir à Taipei la préservation de son espace international. L'auteur voit ainsi dans la « trêve diplomatique » deux dimensions interdépendantes : l'arrêt de la diplomatie secrète et de la diplomatie taïwanaise de

chef d'Etat, dont les gains sont limités et coûteux, au profit de la mise en œuvre d'une diplomatie pragmatique (務實外交, *wushi wajiao*) dans l'entretien de relations bilatérales et le cadre des organisations internationales spécialisées. Il enjoint ensuite le chef de l'Etat à prendre cette décision, à la mettre en œuvre et à s'y tenir absolument afin de créer une capacité de réponse à l'attitude de Pékin, qui peut s'analyser en termes de degré. Soit Pékin accepte tout ou partie du *modus vivendi* et Taipei pourra sécuriser des gains diplomatiques, soit Pékin refuse cette formule et Taipei pourra alors s'appuyer sur le soutien de la communauté internationale et sur son opinion publique pour contrer la Chine. Un des éléments fondamental du raisonnement de l'auteur réside dans le fait que la Chine a jusqu'ici accepté le jeu de la stabilisation proposé par Ma Ying-jeou et abandonné sa guerre de réunification au profit du maintien du *statu quo* car il y va de son intérêt national comme de celui de la communauté internationale.

Pour l'ensemble des auteurs, il y a une opportunité stratégique à saisir pour Taipei. La perspective de la construction d'un nouveau système de sécurité dans l'Océan Pacifique (太平洋安保體系, *taipingyang anbao tixi*) ainsi que la mise en œuvre de mesures de confiance (建立信心機制, *xinxin jizhi*) sont conformes aux intérêts de l'île. Ne pas saisir cette opportunité, c'est rater la chance de transformer l'émergence chinoise, source de menace, en une opportunité pour Taïwan.

⁵⁴ Fernando Lugo, le président récemment élu du Paraguay avait réclamé 71 millions de dollars à Taipei contre le maintien des relations diplomatiques avant d'y renoncer en expliquant que son désir de développer les relations de son pays avec Pékin n'impliquait pas forcément qu'il romprait avec Taipei. Alors qu'il était encore en campagne, Fernando Lugo avait affirmé que s'il était élu, il établirait vraisemblablement des relations diplomatiques avec Pékin. "Lugo says Paraguay to maintain ties", *Taipei Times*, 15 août 2008.

⁵⁵ Mathieu Duchâtel, « La politique de suppression de l'espace international de Taïwan peut-elle s'assouplir ? », *China Analysis*, n°14, août-septembre 2007.

LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

21 世纪经济报道, *21 Shiji jingji baodao*. Quotidien de Canton appartenant au groupe de presse Nanfang, il est considéré depuis sa création au début des années 2000 comme l'un des meilleurs journaux de la presse économique chinoise. Suite à des pressions politiques, il aurait cependant quelque peu perdu de son indépendance.

财经, *Caijing*. Revue économique bimensuelle basée à Pékin, *Caijing* adopte des positions libérales sur les grandes questions d'actualité économique et financière.

聯合報, *Lianhebao - United Daily*. Fondé en 1951, il est l'un des quatre plus grands quotidiens de Taïwan par son tirage et affiche des positions politiques pro-Kuomintang dans une langue élégante et parfois recherchée.

世界经济与政治, *Shijie jingji yu zhengzhi - World Economics and Politics*. Mensuel académique du centre de recherche sur l'économie et la politique mondiales de l'Académie des sciences sociales de Chine. C'est la principale revue qui anime le débat chinois sur les relations internationales.

现代国际关系, *Xiandai guoji guanxi*. Revue académique mensuelle du Chinese Institute for Contemporary International Relations (CICIR), consacrée aux affaires stratégiques et internationales.

南方周末, *Nanfang zhoumo* : Hebdomadaire de Canton, qui a acquis une grande notoriété dans les années 1990 en dénonçant des scandales de corruption. Malgré une certaine reprise en main de la part des autorités chinoises, il conserve une certaine liberté de ton.

新世纪, *Xin Shiji*. Publication internet de Hong-Kong, appartenant au groupe de presse indépendant Chengming-Dongxiang.

新台灣新聞週刊, *Xin Taiwan xinwen zhoukan - New Taiwan*. Hebdomadaire d'actualité politique fondé en janvier 1996, le *New Taiwan* se veut le témoin des évolutions politiques à Taïwan. Proche des valeurs défendues par le mouvement indépendantiste, il revendique un rôle de porte-parole de la conscience taïwanaise.

学习时报, *Xuexi shibao*. Mensuel de l'École centrale du Parti, et à ce titre outil fondamental pour suivre les débats et la ligne politique d'une institution essentielle du régime.

中國時報, *Zhongguo shibao - China Times*. Fondé en 1950, il est l'un des quatre plus grands quotidiens de Taïwan par son tirage. Affichant toujours des positions centristes, mais très critique envers le PDP pendant le second mandat de Chen Shui-bian, il joue depuis la victoire de Ma Ying-jeou un rôle d'opposition modérée et mesurée au nouveau pouvoir.

中国新闻周刊 *Zhongguo Xinwen Zhoukan*. Hebdomadaire d'informations pékinois du groupe de presse Xinhua, il s'agit d'un magazine bien informé et richement illustré sur l'actualité politique et sociale du pays ainsi que sur les affaires internationales.

China Analysis - Les Nouvelles de Chine
Bulletin électronique bimestriel
publié par **Asia Centre**
71, boulevard Raspail, 75006 Paris
chinaanalysis@centreasia.org

Directeur de la publication

François Godement

Rédacteur en chef

Mathieu Duchâtel

Responsables éditoriaux

Politique intérieure : Mathieu Duchâtel

Économie : Thibaud Voïta

Affaires diplomatiques et stratégiques :
Mathieu Duchâtel

Taiïwan : Hubert Kilian

Ont contribué à ce numéro :

Camille Bondonis, Valérie Demeure-Vallée,
Pierre Nordmann,

Diffusion

Rozenn Jouannigot

Remerciements

Françoise Nicolas ; CEFC Hong Kong