

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n°23

Avant-Propos

DOSSIER : LE PARTI, ENTRE RÉFORMES ET CRISPATION

1. Les cadres et leurs responsabilités
2. Pour une réforme globale de la gestion de la carrière des cadres
3. Hu Jintao et l'Armée populaire de libération
4. La réévaluation de Tian'an Men et le risque de division du parti

REPÈRES

5. La nouvelle réforme du système de santé
6. L'Afrique, la Chine et Obama : plus de dialogue ?
7. Un an après Wenchuan : le mérite des opérations de sauvetage partagé entre l'APL et le PCC
8. L'accord - cadre de coopération économique Chine / Taiwan : enjeux et lignes de fracture
9. Punir la Corée du Nord ou stabiliser la péninsule ?

DÉCALAGES

10. Le développement du centre financier de Shanghai et l'internationalisation du renminbi



AVANT- PROPOS

Ce premier numéro d'été de China Analysis revient sur les « affaires partisans », comme il est convenu d'appeler la question du contrôle de la direction centrale du parti sur les cadres locaux et sur l'armée. La gestion d'une organisation de plus de 80 millions de membres passe souvent inaperçue tant les observateurs se concentrent sur l'action publique de la Chine dans les domaines économiques, stratégiques et sociaux. Elle atteint rarement le niveau de visibilité requis pour apparaître dans les médias occidentaux : campagnes politiques, sessions d'études des dernières innovations idéologiques, règlements internes en évolution permanente, rivalités. Ce numéro propose quelques interprétations et scénarios tranchés, mais documentés. Le contrôle du centre sur les cadres locaux reste une priorité des dirigeants successifs de la République populaire, sans qu'un équilibre satisfaisant ait encore été atteint. La direction actuelle des réformes vise à canaliser l'opinion publique, afin de s'en servir pour faire pression sur les

cadres et éviter les abus les plus criants, car la légitimité du parti est en jeu.

Le contrôle de l'Armée populaire de libération relève plus d'équilibres factionnels. La presse hongkongaise fait état de la montée en puissance d'une tendance dure parmi les officiers généraux, à un moment où les incidents maritimes se multiplient dans la zone économique exclusive chinoise et où la question de Taïwan ne fixe plus l'APL. Hu Jintao s'emploierait à contenir l'expansion de cette ligne dure. Enfin, comment aborder les affaires partisans en ce mois de juin sans revenir sur le 20^e anniversaire des événements de Tian'anmen et la publication à Hong Kong des mémoires de Zhao Ziyang ? Cette année encore, le gouvernement chinois a pratiqué une censure extensive sur internet, au point d'alarmer des bloggeurs peu politisés. Pourtant, un débat feutré émerge dans les cercles de pouvoir : est-il temps de réviser le jugement sur la répression, de rétablir l'honneur

des victimes, de reconnaître la responsabilité du Parti ? Pour certains commentateurs, le risque de division de celui-ci est le principal facteur qui explique que la révision du verdict sur Tian'anmen soit de nouveau repoussée.

L'actualité touche bien sûr les dossiers socio-économiques et internationaux. La réforme du système de santé, l'une des priorités du gouvernement Wen Jiabao, en est déjà au stade de l'expérimentation. Elle implique une redéfinition du lien entre les médecins et leur unité de travail, et la définition de médicaments de base, pour parvenir à une couverture maladie universelle qui serait un acquis phénoménal. Il n'est pas difficile de comprendre combien cette réforme attire l'attention des médias et de l'opinion publique, et symbolisera pour beaucoup, si elle est menée à bien, l'héritage de Wen Jiabao.

Dans le même temps, la crise économique et les relations sino-américaines restent des sujets de débat incontournables de la presse chinoise, et deux thèmes sur lesquels la liberté de ton et l'audace des propositions sont bien plus grandes que sur les « affaires partisans ». Trois sujets nous ont paru particulièrement dignes d'attention. L'internationalisation de la monnaie chinoise, qui pourrait être la prochaine étape de la montée en puissance de la Chine; le débat d'experts sur le nouvel essai nucléaire nord-coréen du 25 mai ; et les perceptions de la nouvelle politique africaine de l'administration Obama, qui montre combien la communauté stratégique chinoise anticipe une nouvelle expansion diplomatique américaine.

Enfin, à propos de Taiwan, la Chine réussit pas à pas à construire avec l'île une relation de quasi-tutelle. Après avoir fait dépendre de Pékin les succès de sa politique extérieure (sa participation comme « observateur » à l'assemblée annuelle de l'Organisation mondiale de la santé), Taipei s'engage dans un accord-cadre de coopération économique

bilatérale, avec l'espoir que Pékin autorise Taipei à participer à la régionalisation économique en Asie Orientale.

Mathieu Duchâtel et François Godement

* La rédaction adresse ses sincères remerciements à Jean-François Di Meglio pour sa disponibilité lors de la construction de ce numéro.

La question du contrôle du gouvernement central sur les administrations locales traverse toute l'histoire de la Chine impériale. Depuis la fondation de la République populaire, et en particulier depuis le lancement des réformes par Deng Xiaoping, la direction centrale du Parti communiste a toujours estimé que la légitimité du Parti dans son ensemble était vulnérable aux abus de pouvoir des cadres locaux. La construction d'institutions capables de réaffirmer le contrôle du centre sur les cadres locaux a donc été l'une des priorités du bureau politique du comité central depuis

les années 1980, pour surmonter les tendances décentralisatrices liées à l'adoption de l'économie de marché. Tout indique qu'elle reste une priorité aujourd'hui. Dans l'ensemble, l'on assiste sous Hu Jintao à la poursuite de cet effort de régulation. Il s'agit d'une part d'effets d'annonce, pour construire auprès de la population une image de bienveillance du gouvernement central. D'autre part, l'on y décèle une adaptation forcée à l'ère d'internet, visant à donner au parti les moyens d'anticiper les plaintes contre les cadres locaux en précisant leurs droits et leurs devoirs. Pourtant, certains commentateurs chinois soulignent que les réformes entreprises sont encore insuffisantes. Or le problème du contrôle et de la légitimité dépasse les relations centre/localités. Il porte de manière récurrente sur la réaffirmation

DOSSIER: LE PARTI, ENTRE RÉFORMES ET CRISPATION

de la qualité de « bras armé du Parti », et non de l'Etat, de l'Armée populaire de Libération, avec pour enjeu, des agendas de pouvoir complexes, parfois difficiles à discerner. Au-delà encore, quelques semaines après le 20^e anniversaire de la répression de Tian'anmen, il porte sur une question qui fait surface petit à petit dans les cercles de pouvoir : réviser le jugement historique sur l'emploi de la force contre les forces vives de la nation ne servirait-il pas mieux les intérêts de pouvoir du Parti que la censure et le déni de vérité ?



1. Les cadres et leurs responsabilités

MATHIEU DUCHÂTEL

Sources :

- Zhu Lijia¹, « Vers une institutionnalisation du système de responsabilité des cadres dirigeants du parti et de l'Etat », *Xuexi Shibao*, 8 juin 2009.
- Liang Junfeng², « De la ligne s'appuyant sur les masses populaires à la responsabilité des cadres », *Xuexi Shibao*, 22 juin 2009.

Le 22 mai, le bureau politique du comité central du Parti a voté les « règles provisoires pour un système de responsabilité des cadres dirigeants du parti et de l'État » (关于实行党政领导干部问责的暂行规定, *guanyu shixing dangzheng lingdao ganbu wenze de zhanxing guiding*). Ce texte appelle plusieurs commentaires dans le *Xuexi shibao*, l'hebdomadaire de l'école du Parti, qui le présente comme une innovation déterminante et une garantie institutionnelle du bon exercice de la puissance publique.

¹ Zhu Lijia est professeur à l'institut national de gestion administrative.

² Liang Junfeng est professeur à l'école du parti.

Le *Xuexi shibao* affirme que l'entrée en pratique de ces règles provisoires permet au Parti de finaliser sa législation interne sur les trois dimensions de l'encadrement du travail de ses cadres : le système de responsabilité, les règles relatives à la discipline et la définition des droits et des devoirs. Cette entreprise de législation s'inscrit dans la démarche globale du PCC sous la direction de Hu Jintao, qui consiste à construire un « gouvernement de services » (服务性政府, *fuwuxing zhengfu*) et à relever le niveau des cadres, un problème mis en lumière par le Parti dès le début des réformes à la fin des années 1980, mais rendu plus aigu par la prolifération des scandales dans les médias chinois et sur Internet.

L'hebdomadaire rappelle combien la construction d'un système de responsabilité des cadres était devenu une demande pressante de la société ces dernières années. Les attentes étaient si fortes que certains gouvernements locaux avaient déjà commencé à produire leur propre législation. Il fallait donc que le PCC réagisse en rendant publiques des règles s'appliquant à l'ensemble de la Chine. A la suite du 17^e Congrès en octobre 2007, le comité disciplinaire du PCC avait déjà mis l'accent sur la nécessité pour le bureau politique de légiférer dans les meilleurs délais.

Les nouvelles règles sont fondées sur deux distinctions, entre les cadres politiques et les fonctionnaires, d'une part, et entre les notions de discipline et de responsabilité, d'autre part. Elles viennent donc combler un vide juridique. Un système de contrôle des fonctionnaires existe déjà dans le cadre de la « loi sur les fonctionnaires », au sein duquel des peines sont prévues pour les manquements à la discipline. La particularité de ces nouvelles règles est qu'elles s'appliquent autant au Parti qu'au système étatique, sans les distinguer. C'est donc la première fois que le système de responsabilité est étendu au Parti, au-

dela du système étatique. Il s'applique désormais à tous les cadres du Parti et de l'État occupant des fonctions de direction (负有决策领导责任, *fuyou juece lingdao zeren*), au-delà du secrétaire du Parti et du chef du gouvernement local. Le nouveau système diffère donc du système de responsabilité établi dans les années 1990 à travers les contrats de performance³.

Les règles établissent un principe de symétrie entre les pouvoirs et les responsabilités (权责一致, *quanze yizhi*), à partir d'une définition en trois volets, qui inclut les responsabilités politiques, exécutives et éthiques. L'aspect moral est particulièrement digne d'attention, parce qu'il renvoie à des critères culturels. Le *Xuexi shibao* reprend l'exemple du maire d'une ville allemande, forcé à la démission parce qu'il avait été aperçu dans les transports publics gardant sa place assise alors qu'une personne âgée se tenait debout à ses côtés, pour justifier le recours à des standards internationaux en matière de responsabilité éthique. Mais, sur le fond, l'on peut entrevoir là le tournant confucéen donné à l'encadrement de l'exercice du pouvoir dans la Chine de Hu Jintao.

Les cadres visés par les procédures disciplinaires seront ceux qui « n'agissent pas, qui refusent d'agir, qui sont impuissants à atteindre leurs objectifs, ou qui agissent n'importe comment ». En outre, les nouvelles règles visent à éliminer les cadres « médiocres, paresseux, dépourvus de sens moral, manquant de sens des responsabilités politiques ». Zhu Lijia insiste sur l'importance cruciale d'écarter de manière définitive un

cadre forcé à la démission à travers ces nouvelles règles. Il ne faut en aucun cas qu'il soit à même de retrouver des fonctions politiques. L'ambition de ces mesures, pour l'hebdomadaire, est bien alors d'édicter un standard nouveau pour juger de la qualité des cadres politiques : il ne s'agit plus d'avoir du « talent » (才, *cai*), mais d'être « responsable ».

Le *Xuexi shibao* insiste sur le caractère davantage politique que juridique du système de responsabilité. Il s'agit d'écarter des cadres ayant commis des fautes politiques, via les institutions en charge de la surveillance dans le Parti, mais en prenant en compte les plaintes de citoyens, les scandales révélés par les médias et les dénonciations effectuées sur Internet. L'opinion publique tient donc un « rôle irremplaçable » (不可替代的作用, *buke tidai de zuoyong*) dans la mise en application de ces nouvelles règles.

Dans un second article, Liang Junfeng propose une perspective idéologique sur la mise en œuvre du système de responsabilité. Il tente de montrer qu'il prolonge la tradition de « ligne de masses populaires » (群众路线, *qunzhong luxian*) du Parti communiste chinois. Si cette ligne est constitutive de l'identité du PCC, elle manquait selon Liang Junfeng de fondement juridique et institutionnel, et dépendait trop des styles d'exercice du pouvoir des cadres. Les nouvelles règles viendraient combler ce manque. Certes, le système politique chinois prévoit différents types d'interactions entre les cadres et leurs administrés : les séjours d'études des cadres, les rapports de travail et les sessions d'écoute des griefs et des opinions de la population. Mais, jusqu'à présent, chaque cadre pouvait choisir son degré de proximité et d'écoute de la population.

« Ils s'agit d'écarter des cadres ayant commis des fautes politiques »

3 Maria Erding, « State Capacity and Local Agent Control in China : CCP Cadre Management from a Township Perspective », *The China Quarterly*, n°173, mars 2003, pp. 35-52.

La ligne des masses populaires trouvait ainsi ses limites dès qu'un cadre commettait des erreurs du point de vue de l'opinion publique. Comment les corriger, les anticiper ? Jusqu'à présent, les masses populaires exprimaient leur mécontentement a posteriori, et les règles s'appliquant au travail des cadres devaient être précisées ou réaffirmées après chaque erreur. D'où la nécessité de construire un véritable canal institutionnel pour réguler les relations entre les masses et les cadres. Liang Junfeng prend l'exemple, sans doute déterminant pour comprendre les directions actuelles des réformes internes dans le PCC, des responsabilités des cadres dans la crise du SRAS à l'été 2003. Avec optimisme, il avance que le nouveau dispositif permettra de prévenir les dérives des cadres en clarifiant les risques qu'ils prennent autour de la notion de « responsabilité », et non plus seulement de discipline.



2. Pour une réforme globale de la gestion de la carrière des cadres

LEI GONG

Sources :

– Xin Yu, « La réforme du système de gestion des ressources humaines : passer de la « guérilla » à la « guerre de position » – neuf réflexions sur les trente ans de la réforme des RH », *Nanfang zhoumo*, 10 juin 2009.

Le *Nanfang Zhoumo* ouvre ses colonnes à Xin Yu, un intellectuel vivant à Pékin et écrivant probablement sous un nom de plume, pour revenir sur les défauts et les limites de la réforme du système de gestion des ressources humaines des cadres du Parti et de l'Etat depuis trente ans. L'auteur propose une feuille de route au service d'une réforme globale. Jusqu'à présent, la réforme a concerné tous les cadres du Parti communiste, de l'administration gouvernementale, mais aussi des entreprises d'Etat et des administrations d'Etat (banques, poste, bureaux d'impôt, etc.). Mais l'article de Xin Yu ne concerne que les « cadres de base » (基层干部, *jiceng ganbu*), soit ceux dont le niveau hiérarchique est inférieur à l'échelon provincial.

Comment garantir la stabilité de la société ? Xin Yu souligne l'importance de l'utilisation des compétences dans la structure politique et

administrative. La Chine traverse une époque paisible depuis trente ans, un vrai miracle depuis le renversement du système féodal il y a cent ans. Selon Xin Yu, la réforme de la sélection des cadres entreprise ces dernières années a beaucoup aidé au maintien de la stabilité.

Xin Yu rappelle que le gouvernement central a tracé très tôt les grandes lignes de sa politique de gestion des ressources humaines, dès le début des réformes. En 1978, le Comité central formule le principe suivant : « Rendre les cadres plus révolutionnaires, plus jeunes, plus intellectuels, plus spécialisés » (干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化, *ganbu duiwu geminghua, nianqinghua, zhushihua, zhuankehua*)⁴. Le principe de Deng Xiaoping, principal architecte de cette évolution, est de libérer en partie l'initiative, tout en décentralisant partiellement les pouvoirs. Presque toutes les grandes réformes sont suscitées dans un premier temps par la direction centrale du Parti, par exemple le système de retraite des cadres dirigeants⁵ (领导干部退休制, *lingdao ganbu tuixiuzhi*), instauré dans les années 1980.

En juin 2000, le gouvernement central a rendu public son « plan pour l'approfondissement de la réforme du système de gestion des ressources humaines des cadres » (深化干部人事制度改革纲要, *shenhua ganbu renshi zhidu gaige gangyao*). Ce document mettait en

4 Ce principe a été formulé après le troisième plénum du onzième Comité central du PCC en 1978. Il a été inscrit dans la Charte du PCC lors de son 12^e Congrès national, en 1982.

5 Ce système concerne des cadres fonctionnaires du Parti communiste et du gouvernement. Les fonctionnaires sont divisés en deux catégories et quinze échelons : les cadres dirigeants, ceux qui ont la responsabilité de l'organisation et de la prise de décision dans l'administration, ils relèvent des échelons 1 (le Premier ministre) à 10 ; les cadres non dirigeants : ils ne détiennent pas de responsabilité autre que la mise en œuvre des décisions, et relèvent des échelons 11 à 15.

avant une approche globale des questions de la sélection des cadres et de la gestion de leurs carrières. Tout en respectant la gestion des ressources humaines par le Parti, le plan insiste sur la nécessité d'étendre la participation et de prendre en compte la surveillance citoyenne sur le travail des cadres. Pour les cadres du Parti communiste et du gouvernement, le point clé est de rendre le processus de sélection plus démocratique et d'introduire un système de compétition pour mieux choisir les personnes compétentes. Pour les cadres des entreprises d'État, l'objectif est d'associer proposition par le parti et recrutement direct au sein de la société. Quant aux cadres des administrations d'État, la réforme porte sur l'application du système contractuel et le système de gestion des postes.

Si le gouvernement central encadre les innovations, c'est aux autorités locales de les mettre en œuvre. Selon Xin Yu, l'on peut déjà constater parmi les cadres de base une volonté réformatrice. Avec l'arrivée de l'économie de marché, le bien-être économique a attisé parmi la population la volonté de conquérir de nouveaux droits. Par définition, les cadres et les fonctionnaires locaux sont les plus proches de leurs administrés. Il est donc normal qu'ils ressentent plus directement que leurs supérieurs les nécessités de réforme. De fait, certains cadres de base ont déjà délégué à la population une partie de leurs pouvoirs et une capacité de contrôle, de manière consciente ou inconsciente.

Trois exemples sont cités par Xin Yu pour étayer ce point de vue. Liu Ri, secrétaire général du parti dans le district Wuji, dans la province du Hebei, a usé de procédures disciplinaires contre des cadres et a engagé des personnes compétentes pour les remplacer⁶. Lü Rizhou, secrétaire général de la ville de Changzhi, dans le Shanxi, a promu un système de surveillance

6 Fin des années 1980 jusqu'au début des années 1990.

des cadres par l'opinion publique à travers des formes d'évaluation populaire⁷. Zhang Jinming, secrétaire générale de l'arrondissement Shizhong de la ville de Suining, dans le Sichuan, a procédé à des élections directes dans le bourg de Buyun en 1998⁸. Plus de six mille habitants se sont déplacés sous la pluie.

Pourtant, ces cas restent encore isolés. Comme il n'a pas été défini de zone géographique pionnière où consolider ces réformes, il est difficile de maintenir et d'étendre les progrès réalisés par ces cadres locaux. Depuis leur départ, il n'y a plus eu de véritable innovation locale dans l'esprit des lignes directrices du gouvernement central.

Depuis la fin des années 1980, le système juridique offre plus de possibilités d'initiative aux autorités locales. Pourtant, malgré l'encouragement du gouvernement central, il n'y a pas de système de récompense ou de promotion des innovations les plus intéressantes, ce qui explique l'immobilisme certain dans la réforme de la gestion de la carrière des cadres.

Dès lors, selon Xin Yu, une réforme plus approfondie, mise en avant par le gouvernement central, est nécessaire pour régler les problèmes de recrutement, de nomination et de mutation des fonctionnaires engendrés par le système actuel. C'est le moment pour passer de la micro-réforme à la macro-réforme.

Globalement, dans le système actuel de gestion des ressources humaines, il existe des problèmes non négligeables. Xin Yu propose des orientations pour les surmonter :

7 Son mandat va de février 2000 à février 2003.

8 Son mandat va de 1998 à 2002. Ce sont les premières élections directes dans des bourgs en Chine. Elle les a réalisées dans quatre bourgs durant son mandat.

- Pour les cadres, il existe un système de mutation vers des postes avec davantage de responsabilités, mais rarement le contraire, à part pour ceux qui ont commis des crimes et ont été écartés par le Parti. Le système ne permettant que la promotion, l'on constate un surnombre à tous les échelons. L'objectif étant de « rendre plus jeune le corps des cadres », les critères d'âge limitent les motivations de certains d'entre eux. Être jeune devient le seul critère de sélection, plus important que la compétence⁹. Il faudrait donc un système léger de sanctions, dirigeant les cadres inefficaces vers des postes à moindre responsabilité, et permettant une plus grande mobilité.

- Dans certaines administrations ou localités, le « premier responsable » (一把手, *yibashou*) s'approprie les fonctions du département de l'organisation¹⁰ (组织部, *zuzhibu*) en nommant directement les cadres.

- Les réformes réalisées et actuelles concernent le système de nomination, mais pas celui de l'élection¹¹. Elles sont

9 Par exemple, au niveau provincial, l'âge limite du secrétaire général et vice-secrétaire général est de 65 ans, pour le secrétaire général du comité de discipline, de 63 ans, pour le reste, de 60 ans. Au moment de leur nomination, ils ne doivent pas dépasser respectivement 63, 61, 58 ans.

10 Le département qui gère les cadres. Il existe à tous les échelons.

11 La nomination des fonctionnaires passe par quatre voies différentes : 1) L'élection, comme par exemple pour les membres du gouvernement de chaque échelon. Ils sont élus ou nommé par les délégués des assemblées populaires ou des comités permanents du même niveau. 2) La nomination. Ce sont surtout des fonctionnaires non membres des gouvernements. 3) Le contrat. Cela concerne des postes qui ne touchent pas les secrets d'État, mais qui sont très spécialisés, ou des postes auxiliaires. Ce sont des postes dans des organismes et les personnes concernées doivent être approuvées par des services compétents au niveau

très localisées et touchent des postes secondaires. La prochaine étape de la réforme doit, selon Xin Yu, insister sur les postes de dirigeants, exerçant des responsabilités exécutives. En outre, la réforme dans les grandes entreprises d'État n'est pas entrée en action. Les cadres ne sont toujours pas sélectionnés par le marché, mais nommés comme des cadres administratifs ou du Parti. Il faut donc étendre le système des élections. Tant qu'il n'y a pas d'élections générales qui permettent aux membres du Parti de manifester leurs intentions, il reste difficile pour les cadres nommés d'exercer leurs responsabilités sous leur autorité.

- La réforme doit porter avant tout sur la désignation des dirigeants principaux et la gestion de leurs carrières. Ces dernières années, on a assisté à des essais au niveau moyen des autorités centrales, et aux postes d'adjoint au plan local. Mais l'efficacité de ces tentatives reste discutable. Le secrétaire général du district, qui prend des décisions exécutives, devrait être choisi via des élections. Or il est désigné par son supérieur. En revanche, les chefs de section ou de service dans un bureau ou un département sont des exécutants. Ils devraient être désignés, mais en réalité ils font campagne comme des hommes politiques pour être élus par les congrès locaux du peuple.
- De plus en plus de candidats se présentent au concours des fonctionnaires. Il arrive

provincial ou plus. 4) Le concours. Ce sont des fonctionnaires sélectionnés par les concours et les évaluations organisées par des organismes ayant le droit de nomination et de limogeage.

en moyenne jusqu'à 80 candidats pour un poste. La compétition croissante pour ces postes résulte des pressions sur le marché de l'emploi. Où est le futur des fonctionnaires ? Le système des fonctionnaires contractuels n'est mis à l'essai que pour un nombre très limité de postes et de localités. La province du Liaoning a interprété en 2006 la loi

« Le système des fonctionnaires contractuels n'est mis à l'essai que pour un nombre très limité de postes et de localités »

des fonctionnaires (公务员法 *gongwuyuan fa*), en augmentant le nombre de contractuels, mais cela concerne seulement sept catégories de postes : la finance, la comptabilité, les affaires juridiques, l'analyse, la notation, l'enregistrement et les archives.

- En revanche, la gestion du personnel dans l'Armée populaire de libération est assez efficace. Le département de l'organisation et le département des cadres connaissent une séparation claire de leurs responsabilités. Mais dans les gouvernements ou les comités locaux du Parti, c'est le département de l'organisation qui s'occupe de la carrière des cadres, et, à l'échelle locale, il n'existe pas de département des cadres, donc la surveillance ne peut pas être effectuée dans les meilleures conditions. C'est ce problème qui a causé par exemple le séisme politique de Fuyang¹² dans la province de l'Anhui.

12 Entre 2001 et 2006, une vingtaine de cadres de la ville de Fuyang sont tombés pour des affaires de corruption, dont un maire et deux secrétaires généraux du Parti communiste. Un nouveau mot a été créé à la suite de ces révélations : « modèle Fuyang » (阜阳模式, Fuyang moshi).



3. Hu Jintao et l'Armée populaire de libération

MATHIEU DUCHÂTEL

Sources :

- Fu Yangui, « Bien saisir les enjeux actuels, renforcer les bases de la pensée politique dans l'armée », *Qishi*, n° 501, 16 avril 2009.
- Lu Ren, « Hu Jintao utilise le principe de contrôle total du Parti sur l'armée pour écarter les faucons de l'APL », *Chengming*, avril 2009, p. 20-21.
- « Pourquoi l'armée doit continuer à s'opposer fermement à toute évolution vers la neutralité politique », *Jiefangjun bao*, pages éditoriales, 5 mai 2009.

L'actualité chinoise des mois d'avril et de mai témoigne d'une activité importante de Hu Jintao pour affermir son contrôle sur l'Armée populaire de libération. Deux initiatives sont à mettre à l'actif du président de la Commission militaire centrale : un regain de fermeté dans la lutte contre la corruption et l'hédonisme chez les militaires et, de nouveau, un discours attaquant les appels à la « nationalisation » de l'armée¹³. Les articles sélectionnés ici

13 L'armée populaire de libération appartient au Parti communiste chinois et non à la République populaire de Chine. Au printemps 2007, de jeunes officiers chinois avaient appelé à la « nationalisation »

permettent de faire un point sur les rapports entre la direction centrale du Parti et l'APL, en avançant des hypothèses sur les enjeux de cet effort de reprise en main.

En avril, Hu Jintao a prononcé un discours mettant en avant trois points : la soumission totale de l'APL au leadership du Parti, l'importance de fonder l'entreprise de modernisation sur les progrès de la pensée politique, la nécessité de bien gérer le tournant historique que représente pour l'APL l'entrée dans le XXI^e siècle. Ces trois points sont qualifiés dans la littérature spécialisée et par les services politiques de l'armée de « trois réassurances » (三个确保, *sange quebao*). Au mois de mai, le *South China Morning Post* révélait que Hu Jintao, au nom de la Commission militaire centrale, avait publié une circulaire visant les officiers généraux, et les prévenant qu'il n'accepterait pas « l'hédonisme et l'individualisme » parmi les troupes. Xu Guanyu, un général à la retraite, rappelait combien il était inhabituel pour le président de la Commission militaire centrale de critiquer directement les officiers¹⁴.

En outre, un éditorial du *Jiefangjun bao*, le quotidien de l'Armée populaire de libération, s'en prend directement à l'attractivité trompeuse du modèle d'une armée nationale. L'article montre combien l'armée reste un bastion de résistance du conservatisme idéologique. L'argumentation est clairement marxiste. Par la dépolitisation de l'armée, par sa nationalisation, l'outil militaire passerait au service de la classe politique dominante. Cette vision est étayée par des citations de sagesse chinoise, selon lesquelles l'armée doit servir la « voie », et surtout par une argumentation

de l'APL, provoquant une réaction de fermeté de la Commission militaire centrale. Voir Mathieu Duchâtel, « Contre le changement pacifique dans l'armée », *China Analysis*, n°14, juillet-août 2007.

14 « Hu Intolerant of Graft in PLA, Analysts Say », *South China Morning Post*, 21 mai 2009.

biaisée soutenant que, dans les démocraties, l'armée est toujours au service du parti au pouvoir, qui représente la classe dominante. Dans ces conditions, les différences entre la Chine, où l'armée appartient au PCC, et les démocraties occidentales sont à l'avantage de la Chine, où le PCC représente l'ensemble de la population à travers le Front uni. En outre, le quotidien de l'APL estime que la Chine est l'un des rares pays à ne pas s'embarasser d'hypocrisie sur la nature des liens entre parti et armée. Mais il s'inspire également de l'histoire. La nationalisation de l'armée fut l'une des premières réformes de Gorbatchev en URSS. Pour le *Jiefangjun bao*, la cause principale de l'implosion de celle-ci ne doit pas être cherchée plus loin : l'armée formait le lien entre toutes les institutions de l'Union soviétique.

De son côté, le journal *Qiushi* s'ouvre à une analyse détaillée sur la nature du travail politique au sein de l'APL. La modernisation de l'APL s'effectue dans un environnement socio-économique en mutation profonde. Fu Yangui, commissaire politique de l'APL dans la région militaire de Pékin, estime que plusieurs facteurs rendent plus difficile la tâche d'éducation politique qui est la sienne : les opérations de subversion et d'infiltration des forces ennemies, et surtout la diversification des points de vue dans la société chinoise. Dans un contexte de multiplicité des points de vue, les appels à la rectitude politique doivent être renforcés. Ce problème est rendu plus ardu par l'écart que l'on peut parfois constater entre le travail d'éducation politique et les besoins des recrues. Ce constat expliquerait le timing du discours de Hu Jintao, qui a voulu dessiner de nouveaux horizons pour le travail d'éducation politique dans l'armée.

Fu Yangui le rappelle, l'objectif de base de l'éducation politique dispensée aux militaires vise à leur apprendre la loyauté sans faille envers le Parti. Il s'agit ainsi de combattre trois tendances : la « dépolitisation » (非政治

化, *fei zhengzhijia*), la remise en cause du leadership du Parti (非党化, *feidanghua*), et la nationalisation (军队国家化, *jundui guojiahua*). Qu'elles émergent de nouveau après les événements de 2007 n'est pas confirmé par la presse chinoise, mais seulement, par défaut, à travers les orientations sur le travail politique du Parti soulignées par Fu Yangui.

Le principal vecteur de renouvellement du travail politique dans l'armée s'appuie sur l'apport idéologique de Hu Jintao, soit la notion de « développement scientifique » (科学发展观, *kexue fazhan guan*). Ces deux dernières années, toutes les grandes revues militaires chinoises ont publié de nombreux articles sur la mise en œuvre de ce concept sur le plan opérationnel, pour encadrer le processus de modernisation¹⁵. Fu Yangui établit un lien clair entre ce concept et la réaffirmation du leadership du Parti sur l'APL. Il affirme en outre que l'amélioration du travail politique doit passer par une meilleure formation des cadres politiques, à tous les échelons militaires, en termes de compréhension des implications du concept de « développement scientifique ».

Le développement scientifique joue un rôle dans l'intégration par l'armée de ses nouveaux modes d'action politique. Fu Yangui souligne ainsi le lien entre l'éducation politique et le concept des « trois guerres », mis en avant contre Taïwan à la mi-2003. La Commission militaire centrale approuvait alors un amendement des « directives sur le travail politique », le texte qui encadre le fonctionnement du département général politique, pour se focaliser sur la « guerre d'opinion, la guerre psychologique et la guerre juridique » dans des conditions de maîtrise des technologies de l'information. Dès lors, l'on peut circonscrire le champ d'utilité du travail politique de l'APL : au-delà de la loyauté qu'il permet d'inculquer aux recrues, il sert les

¹⁵ C'est en particulier le cas de *Guofang* (Défense nationale) et de *Zhongguo junshi kexue* (Science militaire chinoise).

objectifs de modernisation, en fonctionnant véritablement comme un vecteur facilitant l'assimilation des nouvelles missions de l'APL. Pourtant, seule la presse de Hong Kong donne des indices intéressants sur la question des rapports entre la direction politique du Parti et l'armée, en proposant une hypothèse pour expliquer l'impression d'un effort de reprise en main.

Un éditorialiste de *Chengming* lie les déclarations de Hu Jintao à la montée en puissance dans l'armée d'une véritable aile dure (鷹派, *yingpai*). Nombreux seraient les officiers généraux à fustiger l'absence de courage de la Commission militaire centrale, et en particulier de Jiang Zemin, puis de Hu Jintao. Ils n'auraient pas pardonné le profil bas adopté par Pékin lors du bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade en 1999, puis lors de l'incident de l'EP3 en mer de Chine méridionale en avril 2001, et, enfin, ils soulignent que le récent incident naval près de Hainan démontrait une fois de plus la faiblesse d'une Chine qui tolère l'espionnage militaire à proximité de ses bases les plus sensibles ainsi que l'impuissance du Parti communiste à faire régner l'ordre dans la zone d'influence traditionnelle de la Chine – péninsule coréenne et mer de Chine méridionale – et à protéger les intérêts souverains de la Chine.

Le discours de ces « faucons » est connu. Il se focalise sur la nécessité historique d'une guerre avec les États-Unis, le principal ennemi militaire, qui enferme la Chine dans un carcan stratégique et qui réduit ses marges de manœuvre pour régler ses problèmes intérieurs. Il s'indigne de l'effort de Pékin de continuer à acheter des bons du Trésor américains : estimant que l'acquisition de porte-avions aurait été bien plus utile. Il s'alarme du départ à la retraite de la génération qui a connu le maoïsme, soulignant

que la prochaine génération serait trop faible pour éviter un « changement pacifique » (和平演变, *heping yanbian*), selon le terme consacré, qui signifie un changement de régime politique sous pression populaire, avec des connotations claires de complot fomenté par les démocraties occidentales.

L'éditorialiste de *Chengming* se fait l'écho des voix subversives nationalistes au sein de l'armée, en détaillant leurs arguments. Les intérêts privés des dirigeants centraux du Parti expliquent plus que tout autre facteur qu'ils refusent le conflit avec les Américains. Jiang Mianheng (le fils de Jiang Zemin), Hu Haifeng (le fils de Hu Jintao), Li Xiaolin (la fille de Li Peng) et Wen Yunlai (le fils de Wen Jiabao) mènent, chacun dans leur domaine, des affaires lucratives avec les Américains ou les Taiwanais. Ils représentent l'interdépendance du pouvoir chinois avec les États-Unis.

« Hu Jintao veut contrer la montée en puissance dans l'armée d'une véritable aile dure »

Cette analyse est loin d'être sans intérêt. Elle tend à montrer qu'au-delà des jeunes officiers qui croient à une modernisation de l'armée à travers sa nationalisation, en coupant le lien avec le Parti, une autre faction, bien plus conservatrice, amatrice de stratégie maoïste, ferait l'objet des inquiétudes du pouvoir central. Le resserrement du contrôle politique, l'imposition à tout un chacun des innovations idéologiques de Hu Jintao seraient une nécessité pour que le Parti ne se laisse déborder ni par les tendances à la nationalisation ni par les tendances au nationalisme belliqueux.



4. La réévaluation de Tian'an Men et le risque de division du parti

MATHIEU DUCHÂTEL

Source :

– Guan Hong-ren, « Les réactions à Zhongnanhai aux Mémoires de Zhao Ziyang », *Chengming*, n° 380, juin 2009, p. 17-19.

Vingt ans après les événements du 4 juin, le débat en Chine porte insidieusement sur la « réévaluation des événements de Tian'an men » (平反六四, *pingfan liusi*)¹⁶. Selon *Chengming*, dont l'éditorial appelle le PCC à procéder comme Deng Xiaoping vis-à-vis de la révolution culturelle, en soulignant le prestige que cela conférerait au dirigeant chinois qui en prendrait l'initiative, le principal obstacle à cette réévaluation tient à que des informations concernant de nombreux dirigeants chinois dont le rôle pendant les événements n'est

16 La réévaluation des événements de Tian'an Men, qui aboutirait à une révision de la qualification des manifestations étudiantes comme subversives et contre-révolutionnaires, et qui pourrait inclure la qualification de la répression par l'armée comme une erreur historique, est régulièrement demandée dans les milieux de Chinois d'outre-mer. Tout indique qu'un débat a lieu sur le continent chinois à ce sujet, même si le Parti développe des efforts de censure considérables pour éviter que ce débat ne soit public.

toujours pas connu avec certitude soient portés à la connaissance du public. Cela pourrait ouvrir la porte à de nouvelles luttes de pouvoir au sein du parti.

La boîte de Pandore du partage des responsabilités a été en partie entrouverte par la publication à Hong Kong, quelques jours avant le vingtième anniversaire de ces événements, des Mémoires de Zhao Ziyang¹⁷. Hu Jintao et Wu Bangguo auraient souligné que les Mémoires de Zhao risquaient de provoquer sur le continent chinois de fortes réactions sur Internet¹⁸, qui aboutirait à diviser le Parti sur le dossier de plus en plus sensible de la « réévaluation des événements de Tian'an men ». Selon *Chengming*, la division des élites du PCC sur ce thème est le principal obstacle à une initiative majeure de la part du leadership central. Si personne, au sein du PCC, n'ose revenir sur les événements de Tian'an Men, c'est que la vérité historique impliquerait des réactions en chaîne mettant en cause le rôle de nombre de dirigeants actuels. C'est dans cette perspective que *Chengming* revient sur les réactions aux Mémoires de Zhao.

A Pékin, l'on s'attendait à la publication des Mémoires de Zhao Ziyang, ou d'informations provenant de lui. Après le décès de l'ex-secrétaire général du PCC, les universitaires chinois spécialistes de l'histoire du Parti communiste auraient ainsi tous reçu une missive leur interdisant d'utiliser les sources s'appuyant sur les souvenirs de Zhao. Cet avertissement avait alerté les chercheurs sur la disponibilité potentielle de ressources inexploitées pour éclairer l'histoire contemporaine du PCC et de la Chine.

17 Zhao Ziyang, *Prisonnier of the State, the Secret Journal of Zhao Ziyang*, Simon & Schuster, Hong Kong, 2009.

18 En réalité, la censure a permis d'éviter une vague de commentaires sur les mémoires, même s'il est extrêmement probable que de nombreux Chinois concernés aient été au courant de la parution des mémoires de Zhao Ziyang.

Les dirigeants centraux du PCC ont réagi à la publication à Hong Kong des Mémoires de Zhao, en anglais en demandant immédiatement au bureau de protection des secrets nationaux et au bureau central de l'interprétariat d'en faire une traduction synthétisée, se focalisant sur deux éléments : les relations de Zhao avec Hu Yaobang, et l'évolution de Deng Xiaoping vis-à-vis des manifestations de la place Tian'an Men. D'après les sources recueillies par *Chengming*, les proches de Hu Jintao et de Wen Jiabao s'intéressaient avant tout au premier sujet. Quant au second, il aurait éveillé l'attention de ceux qui comme Li Ruihuan ou Zhu Rongji, représentent l'aile « éclairée » du PCC et s'interrogent sur leur statut historique ; ils auraient craint d'être salis par Zhao Ziyang.

« La vérité historique impliquerait des réactions en chaîne mettant en cause le rôle de nombre de dirigeants actuels »

La première réaction à cette traduction serait venue du bureau du Premier ministre, ancien collaborateur de Zhao Ziyang. Dans l'entourage de Wen Jiabao, l'on aurait confirmé la véracité du récit de Zhao, en particulier en ce qui concerne Wen lui-même, qui dirigeait en 1980 le secrétariat de Zhao. L'identification de Deng Yinchao, veuve de Zhou Enlai et faisant partie des « huit immortels » regroupés autour de Deng Xiaoping et effectuant avec lui les grandes décisions stratégiques sur l'avenir de la Chine, comme la personne étant intervenue directement auprès du parti pour éviter à Wen Jiabao d'être écarté, aurait été confirmé dans l'entourage de Wen.

Dans le Canton, le secrétaire général de la province, Wang Yang, célèbre comme chef de file du mouvement de « libération de la pensée », s'est employé à éviter toute vague, dans une province particulièrement vulnérable à l'influence de Hong Kong. Alors que

l'élimination, dans la province, des proches de Jiang Zemin corrompus (Chen Shaoji, et maintenant Liu You-jun, qui y dirigeait la sécurité sociale) et l'intégration économique de la province avec Hong Kong et Macao sont les deux priorités de son action, il ne pouvait pas se permettre d'erreur au sujet de Zhao Ziyang et Tian'an Men. Il a donc envoyé le vice-président de la province, Wan Qingliang, recevoir une délégation de députés démocrates du Conseil législatif de Hong Kong, pour éviter de répondre à toute question sur les événements du 4 juin.

Pourtant, le problème qui embarrasse le plus le Parti porte sur l'influence de Chen Yun, l'un des huit immortels, sur le Parti pendant les événements de Tian'an Men, et la question de savoir si l'ascension de Jiang Zemin était entièrement passive ou si elle a résulté d'une stratégie intelligente de sa part,

profitant de l'adaptation nécessaire du PCC à cette crise de légitimité sans précédent. D'après *Chengming*, les travaux de recherche commandés par le pouvoir central à Pékin sur cette question penchent plutôt pour la seconde hypothèse, d'après l'un de leurs auteurs, qui a préféré garder l'anonymat. Il pose que Chen Yun a utilisé Zhao Ziyang, qui éprouvait pour lui une véritable sympathie, afin de mettre en avant Jiang Zemin. *Chengming* s'efforce de démontrer la justesse de cette analyse.

Le 22 avril 1989, une semaine après la mort de Hu Yaobang, Chen Yun aurait envoyé, de Shanghai, un télégramme à Pékin exprimant ses « plus profondes condoléances ». Son initiative aurait été immédiatement imitée par Bo Yibo et Li Xiannian. Alors que ces trois « immortels » du Parti avaient été les principaux instigateurs de la mise à l'écart de Hu Yaobang quelques années plus tôt, leur changement de ligne soudain aurait fait croire à Zhao

Ziyang qu'il avait les coudées franches pour approfondir la ligne de Hu Yaobang. Il aurait interprété leur message comme un vrai signe politique. L'alliance apparente entre Zhao et Chen Yun est le principal facteur expliquant la colère de Deng Xiaoping, qui devait aboutir au fameux « éditorial du 26 avril », dénonçant le caractère antirévolutionnaire du mouvement étudiant. En réalité, pourtant, Chen Yun n'avait pas pris parti pour la ligne libérale de Hu Yaobang, et ne cherchait pas non plus à cautionner les manifestants.

C'est à partir de cet éditorial que Chen Yun et Jiang Zemin réussissent à écarter Zhao Ziyang, en ayant feint de le conforter dans ses certitudes. Dès la parution de l'éditorial de Deng, Jiang Zemin réagit en ordonnant la fermeture du quotidien *Shijie jingji daobao* et la mise en résidence surveillée de son rédacteur en chef. Il s'agit selon *Chengming* de la première mesure annonçant la répression du mouvement étudiant, permettant à Jiang Zemin, grâce à Chen Yun, de se positionner comme un successeur potentiel à Zhao Ziyang comme secrétaire général du Parti. Alors que la presse chinoise, à la suite du décès de Wang Daohan, avait rappelé le lien entre Wang et Jiang pour présenter Wang Daohan comme le patron de Jiang, il s'agirait selon *Chengming* d'une manœuvre pour dissimuler le rôle de Jiang Zemin pendant les événements de Tian'an Men, et le fait que son pouvoir dépendait en réalité des manœuvres de Chen Yun au printemps 1989.

REPÈRES

5. La nouvelle réforme du système de santé

CANDICE TRAN DAI

Sources :

– Li Ling, « Le succès de la réforme du système de santé repose sur deux points-clés », *Zhongguo jingyingbao*, 18 avril 2009.

– Li Hongmei, Li Xiaohong, Wang Junping, « Dix experts commentent la nouvelle réforme du système de santé : un meilleur accès aux soins médicaux et à moindre coût », *Renmin ribao*, 15 avril 2009.

– Yao Qi, « La nouvelle réforme du système de santé doit surtout remédier aux déficiences des hôpitaux de proximité », *Yangcheng wanbao*, 8 avril 2009.

– Gu Xin, « L'émancipation des médecins : une avancée majeure dans la transformation administrative des services médicaux », *Liaowang dongfang zhoukan*, 29 avril 2009.

Le 6 avril 2009, le Comité central du Parti communiste chinois et le gouvernement ont dévoilé conjointement les grandes lignes de force du nouveau projet de réforme du système de santé dans un document intitulé « Opinions sur l'approfondissement de la réforme du système de santé¹⁹ » (中共中央国务院关于

¹⁹ Document intégral disponible notamment sur les

深化医药卫生体制改革的意见, *Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu shenhua yiyao weisheng tizhi gaige de yijian*). L'objectif global à atteindre à l'horizon 2020 est ambitieux : « Mettre en place une couverture médicale de base pour tous les citoyens et les ruraux afin d'offrir à la population des services médicaux sûrs, efficaces, appropriés et abordables (建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度, 为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务, *jianli jianquan fugai chenxiang jumin de jiben yiliao weisheng zhidu, wei qunzhong tigong anquan, youxiao, fangbian, jialian de yiliao weisheng fuwu*).

La formulation du nouveau projet de réforme du système de santé est le résultat d'un travail de longue haleine, qui avait commencé en septembre 2006 avec la mise en place d'une équipe de travail interministérielle dédiée. Près de deux ans plus tard, après des débats intenses et de nombreuses révisions du texte, la Commission nationale pour le développement et la réforme publiait sur son site web, le 14 octobre 2008, un avant-projet de réforme du système de santé chinois. Le document fut ensuite soumis au public pendant un mois, jusqu'au 14 novembre 2008, selon le processus déjà éprouvé des concertations publiques en ligne²⁰. Plus de 35 000 commentaires ont été formulés par des concitoyens, des entreprises privées et publiques, des universitaires et des chercheurs. Les principaux domaines de préoccupation des internautes étaient les suivants : l'augmentation des investissements publics, l'avancement de la réforme des hôpitaux publics, les mécanismes de compensation du personnel des services médicaux, l'amélioration des capacités de prise en charge des dispensaires, la baisse

sites web gouvernementaux chinois (ministère de la Santé, Commission nationale pour le développement et la réforme).

20 Camille Bondois, « Réforme du système de santé : les contradictions d'un projet ambitieux et participatif », *China Analysis*, n°20, septembre-octobre 2008.

du coût des médicaments, les inégalités de remboursement des soins médicaux. En janvier 2009, le Conseil des affaires d'État avait approuvé le plan de réforme sur le principe, mais se réservait encore le droit d'y apporter des révisions et modifications ultérieures. Dans la foulée, Pékin promettait de débloquer 850 milliards de yuans (environ 124 milliards de dollars) pour la phase initiale du plan de réforme, couvrant la période 2009-2011. 331,8 milliards de yuans (34 milliards d'euros) seront déboursés par le gouvernement central tandis que le reste sera pris en charge par les gouvernements locaux, a déclaré le vice-ministre des Finances, Wang Jun, lors d'une conférence de presse le 8 avril 2009.

A situation d'urgence, moyens exceptionnels. L'état critique du système de santé chinois avait été notamment mis en lumière en 2005 dans le rapport du Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État. Les conclusions de ce rapport se résumaient alors à cette formule simple et sans concession : « Fondamentalement, la réforme actuelle du système de santé²¹ de notre pays n'est pas une réussite. » (目前中国的医疗卫生体制改革基本上是不成功的, *muqian Zhongguo de yiliao weisheng tizhi gaige jibenshang shi bu chenggong de*). Quatre ans après ce constat cinglant, force est de constater que la Chine s'est fixé des objectifs ambitieux, qui inaugurent le retour en force de l'État dans le secteur de la santé. En effet, depuis les réformes économiques du milieu des années 1980, le secteur de la santé, alors soumis lui aussi aux lois du marché, avait connu un fort désengagement de l'État. Cette politique avait entraîné de

21 La Chine avait déjà entrepris un certain nombre de réformes dans le secteur de la santé depuis le milieu des années 1990, avec, notamment, le lancement d'un système de sécurité sociale de base dans les villes en 1998 ou encore la mise en place d'un programme communautaire de soins médicaux dans les campagnes en 2003.

sérieux dysfonctionnements et avait abouti à un système de santé avant tout marqué par une extrême inégalité, qu'il s'agisse de l'accès aux soins médicaux, du montant des remboursements des traitements médicaux ou encore de la répartition et de l'implantation géographique des centres médicaux.

Le nouveau plan de réforme proposé constitue en ce sens une rupture, puisqu'il met en avant le principe de l'universalité de l'accès aux soins médicaux de base, idée forte qu'un certain nombre d'experts chinois n'ont pas manqué

de louer. Li Ling, professeur au Centre de recherches sur l'économie chinoise de l'université de Pékin, souligne l'importance des notions d'égalité et d'équité dans le contexte d'une Chine dont les politiques publiques ne sont que très rarement égalitaires. Wang Hufeng, directeur du Centre de recherche sur la réforme et le développement du

système des soins médicaux de l'université du Peuple de Pékin, va même plus loin en affirmant que la nouvelle réforme du système de santé fait passer l'individu du statut d'« individu lié à l'unité de travail » (单位人, *danwei ren*) à celui d'« individu lié à la société » (社会人, *shehui ren*). Huang Jianshi, l'adjoint du président de l'Académie chinoise des sciences médicales, précise quant à lui que le sens de la notion d'équité des services de santé publique correspond à un système de santé où « chacun participe et chacun en profite » (人人参与、人人享有, *renren canyu, renren xiangyou*). Li Ling insiste malgré tout sur le fait que la notion d'égalité ne saurait résumer à elle seule le concept de l'assurance-maladie universelle, car il convient en effet de bien faire la distinction entre le système de sécurité sociale et le système de santé.

Le deuxième concept clé, qui traduit l'esprit du nouveau plan de réforme du système de santé, réside dans la forte volonté politique de revenir à la notion d'intérêt public, et partant à la notion de service public. Les hôpitaux publics sont censés devoir incarner au mieux cette orientation. Li Ling fait remarquer qu'il s'agit pour les hôpitaux publics de progressivement passer du statut de « centre de profit » (利润中心, *lirun zhongxin*) au statut de « centre de coût » (成本中心, *chengben zhongxin*). En d'autres termes, la course au profit qui prévalait au sein des hôpitaux (entraînant parfois une

véritable dérive vers la corruption) et qui les conduisait, notamment, à toujours prescrire plus de médicaments et autres traitements médicaux afin de respecter le seuil de capacité d'autofinancement, devrait progressivement laisser la place à une meilleure gestion, assortie d'une rationalisation des moyens alloués aux hôpitaux. Le tout devant s'accompagner par ailleurs d'une meilleure gestion des ressources humaines, avec la mise

en place de programmes ciblés de formation du personnel de santé et de mécanismes de compensation des salaires des praticiens de la santé, appelés à davantage de mobilité afin de contribuer à une répartition plus équilibrée du personnel soignant, notamment entre les villes et les campagnes.

Gu Xin, professeur à l'École de l'administration gouvernementale de l'université de Pékin, insiste à ce sujet sur l'avancée fondamentale que représente le changement du statut légal de la profession de médecin. Afin de remédier aux disparités de ressources humaines qui existent par exemple entre les grands hôpitaux et les dispensaires, ou encore entre les centres de soins des villes et ceux des campagnes, la mobilité et la libre circulation des médecins seront mises en œuvre. En clair, il s'agit de permettre aux médecins de

« Le nouveau plan de réforme proposé met en avant le principe de l'universalité de l'accès aux soins médicaux de base »

pouvoir exercer simultanément dans différents centres de soins, en ayant recours notamment au travail à temps partiel afin d'aboutir à une meilleure division du travail. Le médecin pourra exercer dans différents endroits en offrant son expertise et son savoir-faire là où des besoins sont à combler et ainsi cumuler les affectations et, au final, augmenter ses revenus. Il s'en suivra en outre une meilleure relation médecin-patient, celle-ci étant actuellement fortement dégradée. Gu Xin estime que le médecin quittera par conséquent son statut de simple « cadre national » (国家干部, *guojia ganbu*) pour devenir un « employé indépendant » (自由职业者, *ziyou zhiyezhe*). Ceci signifie que le médecin ne sera plus rattaché à un centre de soins unique même s'il est toujours lié par un contrat de travail. Il convient de noter que cette modification du statut légal de la profession de médecin va de pair avec la transformation du statut juridique des hôpitaux publics, destinée à améliorer la structure de gouvernance des centres de soins dans leur ensemble. A ce titre, la définition d'une liste de médicaments essentiels, qui sera établie dès cette année, pour l'ensemble des établissements de santé, permettra certainement de pallier les prescriptions exorbitantes de médicaments qui ont pu prévaloir dans les hôpitaux. En effet, au-delà de la définition d'une liste de médicaments de base, il s'agit surtout de réguler les approvisionnements, la distribution et les prix des produits pharmaceutiques non seulement auprès des centres de soins subventionnés par le gouvernement mais aussi auprès des autres établissements de soins, de même qu'auprès des pharmacies de détail.

Pour bon nombre d'experts chinois, la réforme des hôpitaux publics est une condition *sine qua non* de la réussite de la nouvelle réforme du système de santé, car ils constituent de loin le maillon faible du système de santé chinois. Li Ling considère quant à elle que le succès de la nouvelle réforme du système de santé repose essentiellement sur deux points clés :

d'une part, la promotion de l'intérêt public ; d'autre part, la mobilisation de l'enthousiasme des six millions de travailleurs que compte la Chine dans le secteur de la santé. Il s'agit donc bien de redonner ses lettres de noblesse à un secteur de la santé, longtemps gangrené par la simple recherche du profit et éloigné de sa mission originelle de service public.



6. L'Afrique, la Chine et Obama : plus de dialogue ?

YANN DOMPIERRE

Source:

– Wang Xuejun²² et Liu Hongwu²³, « Controverses académiques et tendances politiques américaines vis-à-vis de la politique africaine de la Chine », *Xiandai guoji guanxi*, n°2, février 2009, p. 25-31.

Après une brève introduction où ils soulignent le niveau atteint par le forum sino-africain, *primus inter pares* parmi les désormais nombreux forums associant les puissances globales et l'Afrique, Wang Xuejun et Liu Hongwu justifient leur article par la constatation que les relations entre la Chine et l'Afrique impactent nécessairement la politique étrangère des États-Unis et, de ce fait, les relations sino-américaines.

22 王学军, assistant de recherche au centre d'études africaines de l'université normale du Zhejiang, se consacre principalement à l'étude des politiques des puissances en Afrique et aux questions africaines de sécurité.

23 刘鸿武, président du même institut, spécialiste d'histoire et culture de l'Afrique et des relations sino-africaines.

La première partie de l'article est consacrée aux perceptions qu'ont les observateurs américains de la présence et de l'influence croissante de la Chine en Afrique, la deuxième aux différentes options politiques préconisées en retour. L'attitude adoptée par l'administration Bush est analysée de façon à tenter de prédire ce que sera celle de la nouvelle administration.

Les perceptions américaines de l'engagement chinois en Afrique se répartissent en trois types d'analyse : le discours de la menace chinoise, l'indétermination et l'opportunité de coopérer. Le premier a comme initiateurs les « forces conservatrices », au rang desquelles le Congrès, les médias de droite et, plus étrangement, les organisations de veille sur les droits de l'homme. Concevant la compétition pour les ressources et l'influence comme un jeu à somme nulle, les tenants de ce discours distinguent trois types de menace dans le phénomène sino-africain :

- l'accès aux ressources hydrocarbures, domaine où l'on prête à Pékin, au-delà de l'objectif à court terme du seul approvisionnement, celui de devenir un joueur global sur le marché pétrolier international, voire de chercher à s'assurer le contrôle et la distribution du pétrole africain. Le doublement prévisible des exportations africaines vers les États-Unis dans les dix ans à venir (25 % du total des importations américaines d'hydrocarbures, soit plus que la part qu'y tiendra alors le Golfe) implique que la présence chinoise dans ce secteur constitue *nécessairement* une menace.
- le domaine des valeurs, où la recherche chinoise de marchés gêne « l'imposant agenda de réformes structurelles » que les pays occidentaux souhaitent mettre en œuvre en Afrique en s'appuyant sur leur statut économique dominant, le modèle démocratique diffusé par les États-Unis

se heurtant dès lors à l'absence totale d'intérêt chinois pour la transparence et les droits de l'homme. Tout comme pour le domaine précédent, les craintes américaines sont énumérées par ordre croissant et culminent dans l'accusation faite à la Chine de porter atteinte à la stratégie antiterroriste globale des États-Unis.

- du point de vue enfin de la géopolitique, sans que celle-ci soit d'ailleurs définie clairement²⁴. La capacité d'influence sur l'ordre et l'équilibre dans la région, la compétition économique et la lutte antiterroriste coexistent dans ce champ un peu fourre-tout. Quoique « trop importante pour être fragilisée par la Chine », la suprématie occidentale se trouve confrontée à « des défis explicites et en nombre croissant ». La même formule déjà citée vaut ici aussi pour l'émergence chinoise qui, par nécessité, ne saurait être une émergence pacifique. L'objectif ultime de Pékin pourrait être le leadership sur le continent africain. Wang Xuejun et Liu Hongwu soulignent, non sans raison, les exagérations d'un membre de la commission de politique étrangère qui, arguant de la présence de « 1 500 casques bleus chinois en Afrique²⁵ et des 4 000 à 5 000 soldats chinois chargés de la protection des installations pétrolières soudanaises », en conclut à une modification de l'équilibre militaire sur le continent africain.

24 Les auteurs y incluent la sécurité des approvisionnements en hydrocarbures, déjà traitée plus haut.

25 Les casques bleus chinois déployés au sein d'opérations en Afrique (MINURSO, MONUC, UNAMID, UNMIL, UNMIS, UNOCI) dépassent légèrement 1 600 hommes à ce jour (à rapprocher des quelque 7 400 Indiens). En revanche, la présence de Chinois protégeant les installations pétrolières au Sud Soudan fait pour l'instant l'objet d'interrogations quant à leur nombre et à leur statut véritable.

Les deux auteurs voient l'origine de l'« indétermination », deuxième tendance dans les perceptions américaines, dans la profonde méconnaissance qu'ont les Occidentaux de l'histoire du monde afro-asiatique et de ses modifications contemporaines. Professant de ce fait des points de vue *arrogants et biaisés*, ayant longtemps manqué de la plus élémentaire lucidité vis-à-vis du développement à bas bruit des relations sino-africaines, les Occidentaux « se sont réveillés sonnés, sans savoir comment faire face à leur développement fulgurant ». Pour parer à la réponse réflexe de la théorie de la menace chinoise et à ses « raisonnements tordus à force d'exagérations », certains chercheurs américains (Bates Gill), conscients de la connaissance très superficielle qu'ont les élites américaines de la croissance économique et de l'agenda politique chinois, ont donc cherché à développer une réflexion *rationnelle et systématique*, dont le fruit est la « thèse de l'indétermination ».

Les tenants de ce discours considèrent que l'explosion de la présence chinoise en Afrique exerce certes une influence essentielle pour les intérêts des États-Unis et leurs relations avec la Chine, mais que cette influence est, par nature, polymorphe, variable et se développe dans un cadre en expansion permanente. Les efforts chinois vis-à-vis de la résolution de la crise au Darfour montrent cette capacité de changement. Pour les tenants de cette attitude, le jugement qu'il convient de porter sur la présence chinoise en Afrique varie donc selon plusieurs paramètres :

- ce sont les Africains eux-mêmes, et à partir d'une appréhension au cas par cas, qui jugeront de leurs futurs partenariats avec la Chine ;
- les échecs ou succès à venir de la stratégie chinoise en Afrique ;
- l'attitude future de l'administration Obama vis-à-vis de l'Afrique ;
- le cadre plus vaste de relations sino-

américaines fluctuantes, où vient s'insérer la perception américaine de la présence chinoise en Afrique.

Nulle certitude n'étant possible quant à la menace que constituerait pour les États-Unis l'engagement africain de la Chine, cette indétermination est le produit de l'absence à ce jour d'une stratégie américaine *claire et unique* à adopter en retour.

Le troisième type d'analyse considère la politique africaine de Pékin comme une source d'opportunités de coopérations sino-américaines. Assignant au comportement chinois trois attitudes possibles par rapport aux normes internationales (divergence, statu quo, intégration), les tenants de la coopération jugent que la Chine s'en tient aujourd'hui à une attitude médiane en adoptant un « modèle composite » laissant quelque place pour un jeu à somme positive. La recherche des intérêts étant, après tout, le comportement le mieux partagé du monde, la Chine est peut-être à même de favoriser les objectifs américains, « jusqu'à un certain point » (non défini dans l'article), par le biais d'une coopération ciblée sur des domaines consensuels (soins de santé, aide humanitaire, maintien de la paix). La similarité des intérêts n'a pas nécessairement pour conséquence la rivalité : la dépendance par rapport au marché pétrolier global peut rationnellement conduire des États à aller dans le même sens. Les domaines où le développement des relations sino-africaines pourrait ainsi s'avérer bénéfique sont notamment l'ouverture des marchés, la stabilité et la prospérité, la bonne gouvernance, le maintien de relations proches entre pays africains, l'encouragement à la résolution des conflits et l'intelligibilité de la convergence / divergence des intérêts nationaux²⁶.

26 Les deux auteurs citent ici le rapport de Bates Gill, Chin Hao-huang et J. Stephen Morrison, *China's Expanding Role in Africa: Implications for the United States*, CSIS Report, January 2007, qui souligne

En regard de ces trois types d'analyse, Wang Xuejun et Liu Hongwu placent trois grandes tendances de préconisations politiques en retour : la défensive, l'engagement et le compromis.

- Les avocats de la politique défensive prônent un renforcement global de la présence américaine en Afrique (stratégie énergétique, efforts diplomatiques, droits de l'homme, gouvernance, participation à la sécurité) afin d'y empêcher un accroissement préjudiciable de l'influence chinoise.
- la politique d'engagement, « essentiellement défendue par des experts de la Chine ou de l'Afrique (Gill, Chin, Morrison) », préconise une communication multiple avec la Chine afin de discerner clairement les intérêts partagés en Afrique et les points de décision dans les situations de crise. Dans cette optique, l'Afrique constitue un terrain d'expérimentation pour juger des relations sino-américaines et de leur détermination commune à coopérer ou à dialoguer sur des questions sensibles (droits de l'homme, démocratisation, hydrocarbures). Cela doit nécessairement conduire les États-Unis à porter sur leurs relations avec la Chine un regard plus stratégique et plus global encore.
- la politique composite, consistant à engager la Chine tout en s'en gardant, renvoie à la « stratégie globale mixte » définie par l'administration Bush. Défendant cette option devant le Congrès, Ernest J. Wilson soulignait ainsi la nécessité pour les États-Unis d'adapter leur propre politique chinoise au vu de la politique africaine de la Chine. La position de Pékin vis-à-vis

quant à lui la « nécessaire anticipation et du règlement préemptif des contentieux ».

des normes internationales dictant les raffermissements et assouplissements des États-Unis, une telle politique viserait donc à susciter l'adhésion de la Chine au comportement global attendu d'elle plutôt qu'à défendre les intérêts nationaux américains stricto sensu. Wang Xuejun et Liu Hongwu soulignent que l'objectif final des États-Unis est néanmoins d'amener le développement africain et la présence chinoise en Afrique dans l'orbite de leurs intérêts et de leurs valeurs, afin de mieux préserver leur hégémonie.

La politique composite adoptée par l'administration Bush est ainsi décomposée en trois volets :

- offensive diplomatique à la hauteur de la focalisation stratégique sur l'Afrique²⁷ (visites de C. Powell et de G.W. Bush).
- recherche de coopérations avec la Chine (énergie, aide au développement et investissements, gestion des conflits et maintien de la paix, lutte antiterroriste) afin d'amener celle-ci à adhérer aux modes de management américains. Des contacts de haut niveau, tel le dialogue stratégique sino-américain, ont ainsi servi à discuter d'arrangements de coopération en Afrique.
- renforcement de la présence militaire en Afrique, avec un doublement des

²⁷ Focalisation initiée précisément par l'activisme chinois, estiment les deux auteurs qui citent à l'appui Asterios Huliaras et Konstantinos Magliveras (In « *Search of a Policy : EU and US Reactions to the Growing China's Presence in Africa* » European Foreign Affairs Review, 13 : 399-420, 2008).

dépenses à ce titre entre 1998-2001 et 2002-2005, agrandissement des bases militaires existantes, participation aux initiatives régionales de sécurité, création d'un commandement unifié pour l'Afrique (AFRICOM) et soutien des politiques africaines antiterroristes.

L'arrivée du président Obama ne devrait modifier en rien les objectifs stratégiques fondamentaux de la politique africaine des États-Unis, mais cette politique mixte pourrait s'infléchir vers une « tendance accrue aux consultations et à la coopération multilatérales » sous les auspices d'une « stratégie plus en retrait et plus prudente ».

« Les discussions tripartites entre les États-Unis, l'Afrique et la Chine sont également appelées à constituer une tendance de long terme »

L'intérêt de Barack Obama pour l'Afrique est ancien, rappellent les auteurs en

citant ses fortes déclarations de sénateur (massacres ethniques au Darfour, promotion de la stabilité en République démocratique du Congo, pressions à exercer sur le Zimbabwe, lutte contre la corruption au Kenya, efforts en faveur de l'éducation, de l'éradication de la pauvreté et de la maladie).

Au-delà de ce facteur individuel, l'importance stratégique de l'Afrique devrait continuer de s'accroître du fait de facteurs de long terme bien connus : augmentation continue des besoins énergétiques domestiques américains, troubles incessants au Moyen-Orient, survenue sur le marché pétrolier africain de nouveaux pays émergents tels que l'Inde ou la Chine, menace d'extension du terrorisme à l'Afrique.

Plusieurs rapports américains permettent de prédire que cet intérêt devrait se focaliser sur le golfe de Guinée, point nodal appelé à

mobiliser toutes les ressources politiques, diplomatiques, de renseignement, militaires et économiques des États-Unis.

Plus globalement, le cœur de la politique étrangère d'Obama étant de relever le leadership des États-Unis, la nouvelle administration devrait continuer d'user des trois grands vecteurs hégémoniques américains: sécurité (approvisionnements, contre-terrorisme, santé mondiale, environnement), économie (marchés, investissements, développement africain) et démocratie. Tout au plus, ce dernier domaine des valeurs sera-t-il plus visible du fait de la personnalité du nouveau président.

Les discussions tripartites entre les États-Unis, l'Afrique et la Chine sont également appelées à constituer une tendance de long terme, comme le montrent les instruments déjà existants (Conférence tripartite pour le dialogue, 2006, en voie d'institutionnalisation).

Wang Xuejun et Liu Hongwu concluent en appelant la Chine à intégrer de même sa politique africaine à sa stratégie globale. « Cela commande, soulignent-ils, de prêter attention à la coordination avec les États-Unis, et aussi de rechercher avec plus de sagesse un équilibre fin entre les différents intérêts de notre pays en Afrique, en termes de développement, de souveraineté et de responsabilité. »

Les auteurs de *Xiandai guoji guanxi* peinent parfois à échapper aux vieux réflexes rhétoriques, et Wang Xuejun et Liu Hongwu ne font pas exception lorsqu'ils en appellent à l'afro-asiatisme ou s'en tiennent au rappel désormais automatique des efforts chinois consentis pour la crise du Darfour, tout tardifs, limités et réticents qu'ils aient pu être. Le « développement à bas bruit des relations sino-africaines » semble de même prendre des libertés avec la longue histoire des renversements d'alliance arrachés par la

Chine aux alliés de Taiwan²⁸ ou la modification radicale de ses intérêts en Afrique depuis trente ans, et son choix subséquent d'alliés africains bien particuliers.

Tout aussi rhétorique sans doute est l'envoi final sur les nécessaires efforts de la Chine pour équilibrer la recherche de ses intérêts à court et à long terme. Mais ce genre de signal est précisément à même d'encourager la nouvelle administration à initier en effet la politique qu'on lui prédit plus haut : la multiplication d'enceintes où se dilueraient d'innombrables dialogues exige surtout un affichage de bonne volonté. Il aurait été évidemment bienvenu de s'attacher à scruter quels efforts chinois sont souhaitables.

Distinguant nettement les perceptions et préconisations classiques des China watchers américains, les deux auteurs peinent enfin à épuiser l'analyse de la menace chinoise vue par les conservateurs américains et en appellent finalement à une sorte de menace résiduelle (*i.e.* hors pétrole et démocratie) qualifiée de « géopolitique ». Sorte de point aveugle au centre du regard chinois porté sur l'image de la Chine, cette résistance à l'analyse répond à la rituelle accusation d'hégémonisme lancée contre les États-Unis. L'effet de blocage mutuel qui en résulte est parfaitement illustré par le recours à deux reprises à des formulations qui, pour être vraies en logique formelle, n'en sont pas moins indémonstrables²⁹.

28 Avec, pour certains États, pas moins de quatre retournements.

29 « L'accroissement de la participation américaine aux affaires militaires africaines est certes dû à la conscience qu'ont les États-Unis de leurs propres intérêts, mais *on ne peut en exclure* le facteur chinois »; « Bien que les États-Unis aient déclaré qu'AFRICOM avait pour raison d'être la lutte antiterroriste, la sécurité des transits pétroliers (...), *il est difficile d'exclure* qu'il répond aussi à une réflexion sur l'équilibre à assurer avec l'influence chinoise». »

Si, comme l'absence de référence le laisse penser, cette catégorisation des menaces est l'œuvre des auteurs, peut-être eût-elle gagné à s'appuyer plutôt sur la classification des vecteurs d'influence mentionnée plus loin (sécurité, économie, démocratie). L'absence, enfin, de toute évocation de la dimension plurielle des intérêts américains et de leurs acteurs donne une image un peu monolithique du *policy-making* américain, alors même que l'article fait montre d'une profonde connaissance des observateurs américains de la Chine.



7. Un an après Wenchuan : le mérite des opérations de sauvetage partagé entre l'APL et le PCC

OLIVIER MONCHARMONT

Source :

- Gu Fangliang, « De Tangshan à Wenchuan », *Xuexi Shibao*, 11 mai 2009.

Le 11 mai 2009, veille de la journée de commémoration du séisme de Wenchuan, survenu le 12 mai 2008 et ayant fait officiellement 68 712 victimes et plus de 370 000 blessés³⁰, Gu Fangliang, vice-ministre du département de la propagande du département général de l'équipement de l'Armée populaire de libération (APL)³¹, publiait dans le *Xuexi shibao*³² une tribune mettant en

³⁰ Chiffres du département des affaires civiles du gouvernement du Sichuan, rapportés le 7 mai 2009 par l'agence de presse chinoise Xinhua.

³¹ 中国人民解放军总政治部宣传部副部长, *Zhongguo jiefangjun zongzhengzhibu xuanchuanbu fubuzhang*. Gu Fangliang indique qu'il est également commissaire politique dans les forces de la police armée chargée de l'énergie hydroélectrique.

³² Lancé en février 2000 à l'initiative de Jiang Zemin et de Hu Jintao, le *Xuexi shibao* est le journal de l'école du Comité central du Parti communiste chinois et ouvre ses colonnes aux leaders politiques nationaux. Cette publication est plutôt destinée aux élites chinoises.

parallèle le tremblement de terre du Sichuan et celui qui a frappé le 28 juillet 1976 la ville de Tangshan, dans la province du Hebei, et qui aurait tué plus de 240 000 personnes³³. Au-delà de la description de ces deux moments et de l'exercice obligatoire de compassion envers les familles des victimes, l'article de Gu Fangliang, enrichi d'anecdotes personnelles issues de l'expérience de terrain qu'il a acquise lors de ces deux catastrophes naturelles, débouche sur une présentation élogieuse de l'action politique du Parti communiste chinois (PCC) et des spécificités de l'« esprit précieux » (珍贵的精神, *zhengui de jingshen*) du « sang de la civilisation chinoise » (文明血, *wenming xie*) face aux calamités de l'Histoire. Ses considérations s'attardent finalement moins sur le rôle ou l'efficacité de l'APL que sur l'utilité des technologies modernes pour l'amélioration des opérations de recherche et de sauvetage.

« L'APL apparaît quelque peu en retrait par rapport à l'action décisionnelle et coordinatrice du pouvoir politique central »

L'introduction de Gu Fangliang relève avant toute chose l'intérêt de mesurer par comparaison la distance qui sépare la Chine « d'avant l'ouverture » et celle d'aujourd'hui : sans critiquer immédiatement la Chine du passé, l'auteur juge que c'est par la poursuite du processus de réforme et d'ouverture que la Chine « continuera de développer le marxisme et la force spécifique du socialisme chinois » (中国特色社会主义的伟大力量, *zhongguo tese shehui zhuyi de weida lilian*). Gu Fangliang, évoquant son expérience de simple militaire sur le site de Tangshan, rappelle qu'en 1976 les hommes de l'APL furent les premiers à atteindre la zone du sinistre, à rechercher des survivants et à commencer de reconstruire les infrastructures indispensables aux opérations de sauvetage (approvisionnement en eau, restauration du système électrique et du réseau de télécommunications). Lorsqu'il

³³ Il n'a jamais pu être établi de décompte précis du nombre des victimes.

évoque ensuite le séisme de Wenchuan, les interventions de Hu Jintao et les déplacements de Wen Jiabao sont largement mis en avant. Ayant fait partie à Wenchuan des superviseurs militaires chargés des opérations de recherche et de sauvetage, l'auteur dresse avec lyrisme des portraits dithyrambiques des deux hommes politiques (voix graves, discours émouvants, réactions rapides). L'intervention des forces armées est louée pour leur dévouement dans les opérations de recherche ainsi que pour leurs capacités de reconstruction des

bâtiments et de gestion des blessés.

Dans la deuxième partie de son article, Gu Fangliang critique sans détours la manière dont l'agence de presse Xinhua a volontairement caché à la population, sur ordre du Parti, l'ampleur réelle du tremblement de

terre de 1976. S'il déplore cette censure, il admet que le « réalisme et le pragmatisme » du Parti justifiaient à l'époque ce genre de manipulation. A contrario, il juge exemplaire la manière dont l'agence a informé le reste de la Chine lors du dernier séisme, en mai 2008. Il salue notamment l'armée d'avoir tenu quotidiennement des conférences de presse sur la situation. Ce fut pour lui la démonstration d'une « avancée sans précédent en matière de transparence publique » (是在前所未有的公开透明中进行的, *shi zai qiansuoweiyou de gongkai touming zhong jinxing de*). Gu Fangliang, condamnant la fermeture du pays durant la Révolution culturelle, se réjouit que la Chine ait accepté d'ouvrir la zone du sinistre de Wenchuan à des équipes de sauvetage étrangères (russes, japonaises, coréennes et singapouriennes). S'adressant probablement aux lecteurs étrangers du journal, son article exprime des remerciements répétés aux soutiens extérieurs et fait de ces partenariats

établis dans l'urgence les symboles d'une coopération internationale apaisée.

La troisième partie de l'article met en lumière l'apport des technologies modernes, décisif, selon Gu Fangliang, dans les opérations de recherche et de sauvetage. L'auteur commence par rappeler que, en raison des « erreurs de la pensée gauchiste » (“左” 的错误思想, *zuo de cuowu sixiang*) et de la Révolution culturelle, l'économie chinoise était en 1976 « au bord de l'effondrement » (崩溃的边缘, *bengkui de bianyuan*) et que, par conséquent, les sauveteurs ne « disposaient à l'époque que de pelles et de pioches » pour extraire les survivants des décombres. Saluant l'évolution doctrinale qu'a depuis connue la Chine en matière politico-économique, il constate non seulement que les équipes de secours de Wenchuan étaient formées pour ce genre d'opérations, mais aussi qu'elles étaient équipées de technologies adaptées (burins électriques, pelleuses, détecteurs électroniques de survivants, etc.). Par-delà cet aspect technique, Gu Fangliang se satisfait du « haut niveau de coordination qui, à l'échelle provinciale et nationale, a permis de rapatrier rapidement les blessés vers des centres de soin, d'apporter des quantités importantes de nourriture, de médicaments et de matériels vers les endroits qui en avaient le plus besoin et d'accéder aux zones les plus difficiles d'accès ». Gu Fangliang insiste en particulier sur le rôle des satellites dans la chaîne des secours. Citant les principaux modèles dont dispose la Chine (Fengyun, Ziyuan, Beidou et Yaogan³⁴), il détaille leurs usages : monitoring de la surface terrestre, transmission des informations, positionnement et navigation.

34 Les satellites Fengyun sont des satellites météorologiques, ceux de la classe Ziyuan et Yaogan effectuent des missions de télédétection spatiale, tandis que ceux de la classe Beidou appartiennent au système en développement de navigation par satellite, dit « Compass », semblable au GPS américain et au système européen Galileo.

Tous ces équipements technologiques sont décrits comme les résultats concrets des trente années de réformes menées par le Parti. De manière attendue, les propos de Gu Fangliang promeuvent donc en filigrane la ligne doctrinale de Hu Jintao et son concept du « développement scientifique ».

Globalement, bien que l'auteur témoigne à plusieurs reprises de l'efficacité, du professionnalisme et de la bienveillance dont elle a fait preuve à l'égard des survivants, l'APL apparaît quelque peu en retrait par rapport à l'action décisionnelle et coordinatrice du pouvoir politique central. Adaptée aux opérations de génie, l'ancienne « gardienne de la révolution » n'est plus, du moins dans ce discours, que l'outil d'hommes politiques « réactifs et avisés⁶ ». On remarque qu'une partie de l'article est consacrée à justifier le délai de plusieurs jours qui a été nécessaire à l'APL et aux secours civils pour arriver sur la zone sinistrée de Wenchuan et des villes environnantes. Pour Gu Fangliang, ce retard s'explique d'abord par l'obstruction des voies d'accès du fait des éboulements et coulées de boue, mais aussi par la mauvaise qualité des voies de communication du Sichuan à l'époque.

La dernière partie de la publication fait la synthèse de ce qui précède en un discours qui cherche à fédérer le plus grand nombre. Si l'épouvantail de la « Bande des Quatre » est désigné à plusieurs reprises comme responsable des bouleversements socio-économiques des trois premières décennies du régime, Gu Fangliang laisse entendre que « l'élan » actuel de la Chine, « catalysé par la politique du Parti et le développement économique subséquent », s'inscrit aussi dans une méta-histoire, millénaire, chargée d'épreuves et d'accomplissements. Au moyen d'anecdotes édifiantes narrant l'attitude patriote des survivants et leur volonté de « reconstruire », l'auteur fait l'apologie de

la « solidarité chinoise » et des capacités de la nation à résister aux catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par les hommes. Cette capacité de résistance s'explique, selon l'auteur, par le fait que la population chinoise applique depuis toujours l'aphorisme suivant : « Un endroit est en difficulté, tous les autres lui viennent en aide » (一方有难, 八方支援, *yi fang you nan, ba fang zhi yuan*)³⁵. Derrière le pathétique de ce genre d'expression toute faite, Gu Fangliang cherche à gagner l'adhésion du lecteur mais peut-être aussi à orienter son regard vers un aspect de l'essor économique de la Chine que Hu Jintao et sa faction souhaiteraient voir évoluer : faire cesser le déséquilibre géographique du développement national et favoriser les régions centrales du pays. L'APL devrait y jouer un rôle de cadre, mais elle ne saurait être le « moteur du changement ».



8. L'accord-cadre de coopération économique Chine-Taiwan : enjeux et lignes de fracture

HUBERT KILIAN

Sources:

- « L'économie taiwanaise ne résistera pas à l'impact ASEAN +3 », *Zhongguo shibao*, 26 février 2009, pages éditoriales.
- « Comment le DPP compte répondre à l'ASEAN + 3 ? », *Lianhebao – United Daily News*, 25 février 2009, pages éditoriales.
- « L'une des responsabilités fondamentales du gouvernement est d'informer », *Ziyou shibao – Liberty Times*, 29 mars 2009, pages éditoriales.
- « La crise de confiance de l'administration Ma Ying-jeou », *Xin Xinwen – The Journalist*, 3-5 mars 2009, numéro 1148.

Conformément à ses promesses de campagne et à la volonté des milieux d'affaires insulaires, et après que Hu Jintao en a mentionné la possibilité dans son discours en six points (胡六點, *Hu liudian*)³⁶, Ma Ying-jeou, le chef

36 Le second point formulé par Hu Jintao au mois de décembre 2008 évoque le renforcement des relations économiques et commerciales ainsi que la négociation d'un accord économique. Voir Russel Hsiao, "Hu Jintao "six Points Proposition" to Taiwan", *China Brief*, volume: 9, issue:1, January 12 2009.

35 Par extension, on pourrait traduire l'esprit de cette phrase par « Un pour tous, tous pour un ».

de l'État, a souhaité la signature d'un accord économique avec Pékin. D'abord baptisé CEFA (綜合性經濟合作協定, *zonghexing jingji hezuo xieding*, Closer Economic Partnership Arrangement), puis renommé ECFA (兩岸經濟合作架構協議, *liang'an jingji hezuo jiagou xieyi*, Economic Cooperation Framework Agreement) après une polémique née de la trop grande proximité avec la formulation choisie pour l'accord signé entre Pékin et Hong Kong en 2001, cet accord est aujourd'hui conçu comme un cadre permettant l'ouverture progressive et réciproque de l'île à la libre circulation des produits et des capitaux, à l'exception de certains secteurs que le gouvernement souhaite protéger³⁷. Il s'inscrit également dans le prolongement de la normalisation des relations économiques entre l'île et le continent. Alors que le chef de l'État s'emploie à convaincre l'opinion publique de sa nécessité, sinon de son urgence, la perspective d'une intégration économique avec le continent chinois, telle qu'elle est promue par le gouvernement, réveille des inquiétudes croissantes chez les Taiwanais et réactive les vieux clivages politiques.

Pour le *Zhongguo shibao*, qui a consacré depuis le mois de février 2009 un grand nombre d'éditoriaux à cette question, signer cet accord le plus tôt possible est une question de survie économique face à l'émergence de la zone de libre-échange qui se construit

37 Selon le *Taipei Times* et le *China Post*, Taipei et Pékin sont rentrés, au mois d'avril, dans la phase préliminaire de la préparation des accords, qui consiste à procéder à des études séparées. Six phases de travail ont été prévues – études séparées, évaluations communes des études, négociations et signature de l'accord, ratification par le Parlement et mise en application de l'accord.

« La perspective d'une intégration économique avec le continent chinois réactive les vieux clivages politiques »

autour de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est et la Chine (ASEAN + 1, 東協加一, *dongxie jia yi*). En 2001, lors de son accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), note l'éditorial, Taipei pensait que ses intérêts économiques et son commerce extérieur seraient préservés grâce aux accords multilatéraux prévus dans le cadre du cycle de Doha³⁸. Mais, après l'échec de ce cycle de négociations, c'est au contraire une tendance à la construction régionale de zones de libre-échange qui s'est imposée. Le projet de l'ASEAN + 1 ou + 3 (東協加三, *dongxie jia san*, le Japon et la Corée du Sud venant s'ajouter à la Chine) en est un exemple. Cette tendance place

Taiwan dans une situation de marginalisation économique préoccupante, car, explique l'éditorial, une fois que cette zone aura pris forme, soit le 1^{er} janvier 2010, les produits taiwanais continueront d'être soumis aux taxes douanières à hauteur de 6,5 ou 10 %, alors que ceux des onze autres États en seront totalement exemptés³⁹. Aujourd'hui, 38 La déclaration de la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue en novembre 2001 à Doha concerne les problèmes que rencontrent particulièrement les pays en développement pour mettre en œuvre les accords de l'OMC en vigueur, c'est-à-dire les accords issus des négociations du Cycle d'Uruguay. À Doha, les ministres sont convenus d'adopter environ cinquante décisions précisant les obligations des gouvernements des pays en développement en ce qui concerne des questions comme l'agriculture, les subventions, les textiles et les vêtements, les obstacles techniques au commerce, les mesures relatives aux investissements et au commerce et les règles d'origine. Il a fallu près de trois années de difficiles négociations pour parvenir à un accord sur ces points. <http://www.wto.org/>

39 En marge du 8^e sommet de l'ASEAN qui s'est tenu à Phnom-Penh au Cambodge, le 4 novembre 2002, les chef d'État des pays membres et le Premier ministre chinois Zhu Rongji ont tenu un autre sommet où il a été décidé d'un accord de coopération écono-

40 % des exportations insulaires sont destinées au continent chinois et à Hong Kong et 10 % aux États membres de l'ASEAN. Si Taiwan est exclu de l'ASEAN + 1, c'est la moitié de son commerce extérieur qui sera affecté, et si l'ASEAN + 3 voit le jour, c'est plus de 60 % des exportations qui en souffriront. Reprenant l'argumentaire du gouvernement, le *Zhongguo shibao* considère que la signature d'un accord économique garantissant aux produits taiwanais les mêmes exemptions et les mêmes avantages que ceux en vigueur dans cette zone en construction est urgente, non pas pour renforcer les relations économiques avec le continent, mais pour éviter la marginalisation économique de l'île, même si, admet l'éditorial, l'ouverture du marché insulaire aux produits chinois risque d'avoir un autre impact négatif sur les branches industrielles les plus faibles.

L'éditorial du *Lianhebao* reprend un argumentaire identique, fondé sur l'urgence de la signature, en critiquant l'inertie passée du gouvernement du Parti démocrate-progressiste (DPP) face à ce dossier de l'ASEAN + 1 ou + 3. Selon l'éditorial, la problématique de l'émergence d'un ensemble économique dont Taïwan serait exclu par Pékin existe depuis déjà plusieurs années, et, malgré la tentative échouée de négocier avec Singapour un accord de libre-échange en 2004, elle n'a jamais fait l'objet d'une réflexion de fond de la part du DPP. Accusant ensuite l'opposition de politiser le dossier sans pour autant faire de propositions économiques concrètes, l'éditorial souligne l'engagement du gouvernement à prendre en charge aussi bien les intérêts des industries que ceux de la main-d'œuvre potentiellement menacée par cet accord, et celui du chef de l'État à

mique qui servirait de cadre à la création de la zone de libre échange. Au 1er janvier 2010, les droits de douane sur le commerce des biens seront ainsi réduits ou éliminés entre la Chine et les 6 États fondateurs de l'ASEAN, et au 1er janvier 2015, entre la Chine, le Cambodge, le Laos, Myanmar et le Vietnam.

défendre la prospérité économique comme la souveraineté nationale.

L'opposition est néanmoins farouchement hostile à la signature d'un tel accord, qui, selon l'éditorial du *Ziyou shibao*, mettrait Taïwan dans l'orbite économique et donc politique de la Chine. L'éditorial reproche ainsi au gouvernement de n'avoir publié aucune évaluation chiffrée de l'impact de l'accord économique et réfute que Taipei ait la capacité de sécuriser des avantages sectoriels face à la puissance de négociation chinoise, puis avance l'argument selon lequel un tel accord ne garantit pas non plus que Taipei soit en mesure de signer d'autres accords de libre-échange (自由貿易協定, *ziyou maoyi xieding*) avec des États tiers, alors qu'il s'agit là du cœur de la stratégie gouvernementale.

L'éditorial pose ensuite l'épineuse question de la souveraineté, qu'il estime bradée au profit d'avantages économiques qui ne bénéficieront qu'à quelques groupes industriels. Il critique enfin l'absence de transparence dans le processus de décision gouvernemental et accuse le gouvernement de chercher à soustraire le débat au contrôle parlementaire et à la vigilance de l'opinion publique. Reprenant la position de Tsai Ing-wen, la présidente du Parti démocrate-progressiste (DPP), l'éditorial souligne enfin la nécessité d'une consultation référendaire sur cette question, qui est avant tout politique⁴⁰, alors que le gouvernement estime qu'il ne s'agit que d'un accord économique, qui ne peut pas et ne doit pas faire l'objet d'une telle procédure.

Pour le *Xin Xinwen*, les débats qui font actuellement rage dans l'île sur cette question sont à mettre au compte de l'échec du chef de l'État à préparer la société insulaire à un tel accord. Selon l'article, le projet d'accord existait depuis quatre ans déjà et avait été pour

40 « DPP to Initiate Referendum on ECFA by August », *The China Post*, 1er juin 2009.

la première fois évoqué lors de la rencontre historique entre Lien Chan, alors président du Kuomintang, et Hu Jintao, en avril 2005, lorsque les deux hommes ont mentionné dans le communiqué conjoint la volonté de signer un accord de coopération économique (全面經濟合作協定, *quanmian jingji hezuo xieding*). Il a fait l'objet d'une longue préparation au Kuomintang, comme le déclarait Su Chi, lors de sa prise de fonction au secrétariat général du Bureau national pour la sécurité en mai 2008. Face à la déshérence politique du DPP, épuisé par les huit années de pouvoir de Chen Shui-bian, le Kuomintang et Ma Ying-jeou avaient une occasion unique de convaincre les Taïwanais sur cette question, d'autant plus que, rappelle l'article, une majorité d'entre eux soutiennent l'idée de la normalisation des relations économiques avec le continent. Mais Ma Ying-jeou aurait négligé un facteur déterminant de la société insulaire, celui de l'absence de consensus quant à l'identité nationale, alors qu'il avait réussi, en 2007 et 2008, à construire une image susceptible de réduire ce clivage en avançant de nouveau l'idée du KMT selon laquelle la République de Chine est à Taïwan et qu'il s'agit là du meilleur moyen de régler le problème de la confrontation entre KMT et DPP. (中華民國在台灣是台灣的共識來化解藍綠對立, *zhonghua minguo zai Taiwan, shi Taiwan de gongshi lai huajie lanlu duili*).

L'article considère qu'en l'espace d'une année le chef de l'État a ainsi ruiné son crédit et la confiance de l'opinion publique dans sa capacité à surmonter ces clivages. Plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer cet échec : l'attitude trop conservatrice de certains parlementaires du Kuomintang, la requalification des relations entre les deux rives du détroit selon l'idée⁴¹ « Un pays, deux régions » (一國兩區, *yi guo, liang qu*), puis le climat survolté qui a présidé à la venue du

41 « Ma Repeat “Region to Region” Comment », *Taipei Times*, 22 décembre 2008.

président de l'Arats, Chen Yunlin à Taïwan⁴², et, enfin, la gestion de ce dossier sur l'accord économique. D'une situation dans laquelle le dialogue PCC-KMT représentait un canal de communication acceptable, nous sommes passés à l'idée selon laquelle les deux partis sont unis pour solder la souveraineté insulaire (國共聯手賣台, *guogong lianshou maitai*), souligne l'article.

Le dossier de l'accord économique, tel qu'il est défendu par le gouvernement, a réactivé les clivages politiques et redonné au DPP le ressort nécessaire pour fédérer son camp autour de problématiques sociales transversales telles que la défense des avantages catégoriels de secteurs menacés par l'accord économique : industries traditionnelles, textile et, dans une certaine mesure, agriculture, face à l'invasion supposée des produits et des capitaux chinois et à une hausse massive du chômage insulaire. Dès lors, le discours de l'opposition sur l'agenda réunificationiste chinois, supposé se dissimuler derrière l'accord économique, gagne du terrain dans l'île et met en danger la stratégie du chef de l'État visant à faire primer la politique continentale sur la politique étrangère de l'île en verrouillant la question du conflit de souveraineté. La question qui est dès lors posée est celle de savoir combien de temps Ma Ying-jeou, pris en tenaille entre Pékin et une opinion publique progressivement suspicieuse, pourra tenir cette position et atteindre son objectif, soit la signature d'un accord de paix avec la Chine.

42 Hubert Kilian, “Taïwan: le rapprochement en question”, *China Analysis*, n°22, mars-avril 2009.



9. Punir la Corée du Nord ou stabiliser la péninsule ?

MATHIEU DUCHÂTEL

Sources :

– Zhan Debin, « La Corée du Nord est-elle déjà devenue un fardeau pour la Chine ? », *Huanqiu shibao*, 3 juin 2009.

– Dai Xu, « Le test nucléaire en Corée du Nord montre que la Chine n'est pas assez puissante », *Huanqiu shibao*, 3 juin 2009.

– Cui Zhiying, « La structure des relations entre la Chine et la Corée du Nord ne changera pas et ne doit pas changer », *Zhongguo pinglun xinwen*, 9 juin 2009.

– Editorial non attribué, « Le changement de politique des États-Unis est la clé de la résolution de la question nord-coréenne », *Zhongguo pinglun xinwen*, 31 mai 2009.

La presse chinoise du mois de juin s'ouvre au débat provoqué dans la communauté stratégique par le nouveau test nucléaire de la Corée du Nord, effectué le 25 mai⁴³. Faut-il ajuster la politique de la Chine envers

43 Pour d'autres références à ce débat, consulter deux articles aux thèses opposées dans *China Brief*, vol. 9, issue 12, 12 juin 2009. John J. Tkacik, « Sea of Blood, Year of Friendship : China-North Korean Relations in 2009 » et Willy Lam, « Beijing Mulling Tougher Tactics Against Pyongyang ».

le seul État avec lequel elle a signé un traité d'alliance ? La Chine doit-elle renforcer les pressions sur la Corée du Nord ou chercher en priorité à stabiliser la péninsule, en donnant au régime nord-coréen les moyens de survivre. Petit à petit se dessine pour la Chine une véritable alternative stratégique, dépendant de la priorité accordée à la dénucléarisation de la péninsule ou bien à la stabilisation de la situation, impliquant une Corée du Nord nucléaire.

Le ministère des Affaires étrangères chinois a condamné le test dans des termes sans équivoque, et la Chine a voté la résolution 1874, le 12 juin, qui aggrave les sanctions contre Pyongyang. Zhang Yesui, ambassadeur chinois à l'ONU, a pourtant appelé les États menant des inspections dans le cadre de la Prolifération Security Initiative à faire preuve de retenue pour ne pas exacerber les tensions. Un chercheur chinois a souligné sur ce point qu'il n'excluait pas un conflit limité entre les deux Corées, sous la forme d'incidents maritimes ou sur la ligne de démarcation⁴⁴.

Zhan Debin, chercheur au Centre d'études coréennes de l'université Fudan, souligne que le nouveau test nucléaire pose un défi à la diplomatie chinoise. Il s'agit d'abord d'un profond « embarras » (十分尴尬, *shifenganga*), envers une politique extérieure qui s'est employée à assurer paix et stabilité sur la péninsule à travers les pourparlers à six. Certes, rappelle Zhan Debin, la nucléarisation de la Corée du Nord n'est pas une menace directe pour la Chine. Elle vise avant tout les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud. Mais elle contredit deux intérêts stratégiques essentiels de la Chine : la stabilité et la non-nucléarisation de la péninsule. Zhan Debin décrit le test comme une nouvelle trahison de la part de Pyongyang. La Corée du Sud et le Japon vont accélérer leurs dépenses militaires

44 « Zhuanjia cheng chaohan huo baofa jubu chong-tu », *Huanqiu shibao*, 27 mai 2009.

pour contrer la menace nord-coréenne, et le risque que ces deux États franchissent le seuil du nucléaire militaire n'est pas inexistant. Dès lors, la politique nucléaire de Pyongyang place la Chine dans une position où elle peut difficilement limiter les sanctions contre la Corée du Nord au Conseil de sécurité. En outre, le fardeau économique du soutien à la Corée du Nord ne peut qu'augmenter tant que Pyongyang choisit l'opposition frontale avec la Corée du Sud, les États-Unis et le Japon.

Dans ces conditions, pour Zhan Debin, le bon sens voudrait que Pékin rompe avec le fardeau nord-coréen. Mais Pékin doit voir au-delà, car le problème nord-coréen ne doit pas être perçu simplement en termes d'intérêts politiques et économiques de court terme. L'enjeu porte sur la structure du système de sécurité en Asie du Nord-Est. Sur ce point, alors que les États-Unis et le Japon n'ont pas abandonné l'ambition de contenir la réémergence de la Chine, la Corée du Nord reste un pion stratégique pour Pékin. La Chine ne peut pas se permettre de l'abandonner, pour des raisons géopolitiques de moyen terme. La Corée du Nord ne constitue pas seulement un fardeau, elle reste un atout stratégique, et Pékin doit construire une stratégie subtile prenant acte de cette ambivalence.

Or pour Zhan Debin, Pyongyang instrumentalise cette ambivalence dans les perceptions chinoises pour forcer Pékin à accepter que la Corée du Nord conserve l'initiative stratégique. Mais celle-ci n'est pas seule à chercher son avantage dans le moment d'hésitation stratégique dont fait preuve Pékin. Les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud adoptent une démarche similaire. Chacun veut sous-traiter à la Chine le problème nord-coréen, pour se concentrer sur ses propres problèmes économiques. La

rhétorique chinoise arguant d'une certaine impuissance à influencer la Corée du Nord et invitant la communauté internationale à garder son calme, ne suffit plus à contrer ces appels. Dans la mesure où ces positions développées par la Chine depuis le début de la crise nucléaire sont de plus en plus intenables, les scénarios pour l'avenir évoqués par Zhan Debin sont extrêmement pessimistes. Pourquoi la tension diminuerait-elle ? Si elle augmente

« La Corée du Nord ne constitue pas seulement un fardeau, elle reste un atout stratégique »

jusqu'à l'éruption d'un conflit militaire, même limité, celui-ci débouchera soit sur la disparition du régime nord-coréen, soit sur la fixation d'une guerre froide encore plus complexe. Dans les deux cas, Zhan Debin prévoit une dégradation sensible de l'environnement de sécurité extérieur chinois en raison de la nucléarisation de la Corée du

Nord.

Dai Xu, général de l'armée de l'air et commentateur régulier des affaires stratégiques chinoises, commence également son analyse par un rappel du point de vue souvent développé en Occident selon lequel la Chine pouvait contrôler la Corée du Nord et a refusé d'exercer son influence. Il estime que Pékin n'en a pas les moyens. Selon lui, des Occidentaux aux motivations « complexes » (复杂, *fūza*) n'ont cessé ces dernières années de convaincre la Chine qu'elle était une grande puissance. Mais la vérité est que la seule arme de la Chine pour brider la Corée du Nord est le « communiqué diplomatique ». Pourtant, Dai Xu voit dans la Corée du Nord un État dont les initiatives stratégiques vont à l'encontre des intérêts de sécurité chinois. Or la Chine a sauvé le régime nord-coréen au prix fort pendant la guerre de 1950-1953, et, aujourd'hui encore, il ne survit que grâce à l'aide chinoise. Dai Xu en tire une conclusion générale : aujourd'hui, aucun pays n'hésite à intervenir dans l'environnement immédiat

de la Chine, (唯有中国周边不安宁, 谁都敢下手捞上一把, *weiyou zhongguo zhoubian bu anning, shei dou gan xiashou laoshang yiba*). En filigrane, l'on comprend qu'il appelle la Chine à faire régner l'ordre dans tout son voisinage, en tirant les conséquences de la crise nucléaire nord-coréenne.

Pour Dai Xu, le problème de la Chine face à la crise nucléaire nord-coréenne tient plus aux modalités d'utilisation des attributs de sa puissance qu'à un manque d'options stratégiques, même s'il ne les détaille pas. Un mot revient pourtant dans son argumentation : la Chine devrait inspirer à ses voisins la peur des représailles, pour limiter leur capacité d'initiative ou de choix mettant à mal les intérêts chinois. Or Pékin a arrêté une politique extérieure de bon voisinage, mettant l'accent sur l'harmonie et la coopération économique, et, selon Dai Xu, chacun profite de ces bonnes intentions de la Chine. Ainsi, affirme-t-il, alors que la Chine explique sa politique de bon voisinage par le besoin de stabilité à l'extérieur pour y assurer son développement, cette politique ne suffit pas à empêcher les fauteurs de trouble de mettre en danger la sécurité chinoise.

Dai Xu adopte une argumentation ambiguë qui laisse entendre à demi-mot que la Chine devrait utiliser tous les attributs de sa puissance pour instaurer avec la Corée du Nord une relation tributaire et la ramener à une attitude de loyauté. Certes, cette idée semble dissimulée derrière la dénonciation de la passivité du gouvernement chinois vis-à-vis des facteurs d'instabilité dans le pourtour de la Chine. En appelant à instaurer un ordre régional fondé sur la stabilité hégémonique, Dai Xu estime que Pékin doit faire passer ses intérêts stratégiques de long terme avant ses intérêts économiques de court terme.

Le site internet du *Zhongguo pinglun*, une revue de Hong Kong connue pour faire passer des messages, s'ouvre à des analyses qui

défendent le statu quo dans les relations Chine/Corée du Nord. Selon Cui Zhiying, directeur du centre de recherche sur la péninsule coréenne à l'université Tongji de Shanghai, le slogan de « l'alliance aussi proche que les dents et les lèvres » (唇齒相依, *chunchi xiangyi*) est toujours d'actualité. La nucléarisation, à laquelle la Chine est pourtant résolument opposée, n'a aucun risque d'aboutir à tourner la page de cette amitié historique. Car les deux pays ont des intérêts convergents : la Chine a besoin d'une relation privilégiée avec la Corée du Nord pour conserver l'équilibre de son processus de modernisation, et Pyongyang a besoin de l'aide chinoise pour la survie du régime.

Certes, la Corée du Nord attise les tensions sur la péninsule et relance la course aux armements en Asie du Nord-Est. Sa politique met en péril la légitimité du système international de non-prolifération nucléaire et contredit tous les prétendus acquis des pourparlers à six. Mais pour Cui Zhiying, la Chine doit conduire une stratégie visant à deux objectifs, qui restent sur le même plan : ne pas soutenir la détention d'armes nucléaires par Pyongyang, et ne pas soutenir l'emploi par certains pays de stratégies coercitives qui pourraient mener à l'escalade sur la péninsule. Selon Cui, les sanctions et les opérations militaires contre Pyongyang sont contre-productives. Pour préserver la stabilité, Cui préconise le maintien d'une relation forte de dialogue et d'amitié avec Pyongyang. Il s'agit d'une politique en trois points : « promouvoir l'abandon des armes nucléaires, promouvoir la stabilité, aider au développement » (促朝棄核、促朝穩定、助朝發展, *cuchao qihe, cuchao wending, zhuchao fazhan*). Pour Cui, le maintien de la stabilité impose d'écarter toute autre considération et, de ce point de vue, les notions de Corée du Nord comme fardeau ou comme atout de la grande stratégie chinoise n'ont aucun sens. En revanche, à l'avenir, la stabilisation de la péninsule passera par le choix nord-coréen d'embrasser l'ouverture

économique, seule véritable option ouvrant des opportunités pour une sortie du nucléaire militaire.

Dans un éditorial incisif, le *Zhongguo pinglun* pose les deux questions suivantes : Où la crise nucléaire nord-coréenne va-t-elle nous mener ? Quelle est la clef pour ouvrir la « boîte nord-coréenne », alors que celle-ci n'a aucune aspérité visible ? Pour l'éditorialiste, il n'y a pas de doute, la responsabilité de l'escalade incombe aux États-Unis, et les sorties de crise passent toutes par Washington. Alors que la nucléarisation de la Corée du Nord peut s'interpréter comme relevant de la politique américaine de Pyongyang, visant à une reconnaissance diplomatique, à la signature d'un traité de paix et à l'obtention d'une assistance au développement, seul Washington peut résoudre la crise nord-coréenne. Or, sous Georges W. Bush, les États-Unis ont participé aux pourparlers à six mais sans envisager sérieusement de véritables concessions envers Pyongyang ; en même temps, ils ont menacé la Corée du Nord mais sans stratégie militaire crédible. En un mot, ils ont provoqué la nucléarisation de la Corée du Nord, en ne lui laissant aucune autre option stratégique.

Dès lors, il n'y a qu'une stratégie de sortie de crise. Il ne s'agit pas d'élargir les sanctions. Il ne sert à rien non plus de presser la Chine pour obtenir la dénucléarisation du Nord. Insérer la Corée du Nord dans la liste des États soutenant le terrorisme international, comme le demande le Japon, est une option « stupide » (愚蠢, *yuchun*). Seules des négociations directes entre Washington et Pyongyang aboutiront à des résultats concrets, en complément des pourparlers à six. Pour le *Zhongguo pinglun*, les néo-conservateurs américains, comme Robert Kagan, l'ont bien vu, mais ils se trompent quand ils appellent Washington à renforcer au préalable l'alliance avec la Corée du Sud et le Japon autour des défenses antimissiles.

En outre, la politique nord-coréenne des États-Unis ne prendrait pas en compte les objectifs qu'elle ne poursuit pourtant pas. Puisqu'elle exclut une solution militaire, puisqu'elle ne cherche pas à favoriser l'unification coréenne, pourquoi ne pas revenir à la raison et discuter directement avec Pyongyang ? L'éditorial propose aux États-Unis une feuille de route en quatre étapes. Tout d'abord, l'abandon des sanctions, l'augmentation de l'aide au développement et la diminution des forces militaires face à la Corée du Nord. Ensuite, la construction de mécanismes de négociation et l'établissement de représentations consulaires provisoires à Washington et à Pyongyang. Troisième étape, la négociation d'un communiqué conjoint sur l'établissement de relations diplomatiques incluant la dénucléarisation de la Corée du Nord. Enfin, la signature d'un accord de paix et la reconnaissance mutuelle. Dans cette perspective, le rôle positif que pourrait jouer la Chine tient à convaincre les États-Unis de satisfaire les exigences de Pyongyang...

DÉCALAGES

10. Le développement du centre financier de Shanghai et l'internationalisation du renminbi

THOMAS VENDRYES

Sources :

- Gao Yanping, « Shanghai envisage l'«étalon-renminbi» », *Liaowang dongfang zhoukan*, 16 avril 2009.
- Zhang Yu, « Directions pour l'internationalisation du renminbi », *Liaowang dongfang zhoukan*, 16 avril 2009.
- Liu Xiangfeng, « Saisir l'opportunité de stimuler le développement du centre financier international de Shanghai », rapport de l'Académie de recherche macroéconomique (Commission nationale du développement et de la réforme).

Comme l'indique Liu Xiangfeng, de l'Académie de recherche macroéconomique (NDRC, Pékin), la crise que traverse le monde depuis l'éclatement de la bulle des *subprimes* aux États-Unis rend plus cruciaux que jamais les questions de la place internationale du système financier chinois et le rôle du renminbi (RMB) dans les échanges internationaux. Gao Yanping nous rappelle que, avec le soutien du gouvernement central, la ville de Shanghai a pris l'initiative, le 2 avril 2009, de donner une nouvelle impulsion au développement de ses services financiers, en profitant notamment

de l'implantation d'un projet pilote de centre de règlement des transactions internationales en RMB. Parallèlement, le gouvernement a affirmé sa volonté d'internationaliser le RMB, volonté qui s'est traduite pratiquement, ces derniers mois, par la signature d'une série d'accords de *swaps* de devises avec différents pays, notamment la Corée du Sud, la Malaisie, Hong Kong et l'Argentine, comme le souligne Zhang Yu. Les deux objectifs affichés, et considérés comme interdépendants, sont de faire de Shanghai un grand centre financier international, et du RMB une monnaie au rôle mondial.

Pour Liu Xiangfen, les principaux bénéfices attendus du développement financier de Shanghai sont l'approfondissement et l'amélioration des processus d'allocation du capital, tant chinois qu'étranger, au sein de l'économie chinoise. Selon Zhang Yu, la diffusion du RMB comme moyen de paiement permettrait aux acteurs économiques chinois d'éviter les aléas des variations des taux de change, ainsi que les coûts des opérations de change elles-mêmes, comme le souligne le professeur Jiao Jinpu, chercheur à la Banque populaire de Chine. A moyen terme, son émergence comme monnaie de réserve offrirait la possibilité de s'approprier une partie des bénéfices revenant actuellement au dollar américain, monnaie dominante, selon Chen Yulu, de l'Université du peuple.

Afin d'atteindre ce double objectif, une série de mesures et d'étapes sont annoncées, rappelées par Gao Yanping et Zhang Yu. Pour Shanghai, le centre pilote de paiement en RMB est déjà fondé, et il est prévu d'améliorer l'encadrement réglementaire et de multiplier les marchés financiers spécialisés. Quant au RMB, suite aux accords de *swaps* de devises et aux projets pilotes de centre de règlements internationaux en RMB, il est attendu que la monnaie chinoise se « régionalise » (区域化, *quyuhua*), c'est-à-dire voit son usage s'étendre

dans les pays proches, avant de devenir une véritable monnaie internationale, notamment comme monnaie de réserve.

Si ces objectifs ne semblent pas, à première vue, contestables, la mauvaise hiérarchisation des priorités et une identification erronée des besoins de l'économie chinoise pourraient les rendre contre-productifs.

La mise en place du centre financier international de Shanghai apparaît largement comme un but en soi, même s'il est fait brièvement mention du besoin d'améliorer l'allocation du capital en Chine. Pratiquement, cela se traduit par la volonté de maintenir et de renforcer la concentration à Shanghai des activités financières chinoises, concentration perçue comme un point fort, comme le souligne Zhu Yuchen, président du marché à terme chinois, basé à Shanghai. Cependant, rien ne montre que cela soit une bonne idée. Comme le rappelle Gao Xiangping, un certain nombre de villes, Pékin, Shenzhen, Hong Kong, ont des services financiers spécialisés déjà développés, mais, contrairement à ce que le journaliste laisse entendre, cet éclatement des services financiers n'est pas forcément un désavantage. La spécialisation des principales places internationales entre marchés d'actions (New York), marchés de produits dérivés (Chicago) et de devises (Londres), pour reprendre les exemples de Zhu Yuchen lui-même, montre, à l'inverse de ce que Zhu sous-entend, qu'il n'y a pas nécessairement de gain à regrouper sur une même place différentes activités portant sur différents produits. Le cas de la zone euro manifeste également qu'un système financier efficient n'a pas besoin de la domination d'un centre.

Il n'est donc pas évident que la concentration des activités financières chinoises à Shanghai présente un réel avantage. Par ailleurs, si l'objectif est d'améliorer l'accès des entreprises chinoises aux capitaux, il n'est pas clair que l'établissement d'un immense centre financier

à Shanghai en soit le meilleur moyen. A près de 90 %, selon Liu Xiangfeng, les entreprises chinoises passent par l'intermédiation financière, c'est-à-dire par le crédit bancaire, pour leur financement extérieur. Ce n'est pas un problème en soi : au Japon, 85 % des financements d'entreprise se font par l'intermédiaire des banques. Pour faciliter l'accès au crédit, il serait probablement plus facile, plus sûr et moins coûteux, d'améliorer le système bancaire plutôt que de mettre en place des marchés financiers performants. Le renforcement du centre financier de Shanghai ne doit donc pas faire oublier le principal objectif qu'il est censé servir : la bonne allocation du capital en Chine.

De même, le débat sur l'internationalisation du RMB ne doit pas masquer les vrais problèmes derrière des conceptions confuses du statut de monnaie de réserve. Comme il a été dit plus haut, les bénéfices attendus de l'internationalisation du RMB proviennent d'abord des économies réalisées en termes de change (réduction des commissions et moindre exposition aux aléas des taux de change), et ensuite des profits du seigneurage (铸币税, *zhubi shui*) tiré du RMB comme monnaie de réserve. Le premier type de gains est probablement mineur, tandis que le second est largement surestimé, du fait d'une incompréhension complète des mécanismes monétaires internationaux. Zhang Yu cite notamment les travaux de Chen Yulu, qui a calculé que les gains revenant aux États-Unis du fait du caractère dominant du dollar se montaient à 953 milliards de dollars en 2002.

Ce chiffre représente la différence entre la valeur faciale de la monnaie centrale (pièces et billets) émise par la Fed et ses coûts de

production. Cependant, cette différence, considérée par Zhang Yu et Chen Yulu comme une rente de monopole au niveau mondial, n'est en fait pas du tout une richesse nette, et est en plus indépendante du statut du dollar comme principale monnaie de réserve internationale. Rappelons que cette monnaie centrale est inscrite au passif de la Fed, c'est une dette, compensée, à l'actif, par des titres monétaires ou financiers, notamment des bons du Trésor américains. Le seul gain de seigneurage, quelques milliards de dollars par

an, correspond aux intérêts perçus sur ces titres. Le bénéfice est donc petit, et il est, en outre, sans relation avec le statut du dollar comme principale monnaie de réserve internationale : ce ne sont pas en effet des billets verts qui sont accumulés par les banques centrales du monde, mais des titres libellés en dollars, sur lesquels il n'y a pas de seigneurage.

« Le débat sur l'internationalisation du RMB ne doit pas masquer les vrais problèmes derrière des conceptions confuses du statut de monnaie de réserve »

Malgré tout, il est assez répandu de penser que le rôle du dollar sur la scène internationale est un « privilège exorbitant » en faveur des États-Unis. Il est vrai que dans le cadre du système de taux de change fixes de Bretton Woods, l'asymétrie entre le dollar et les autres monnaies donnait une légère marge de liberté supplémentaire au gouvernement américain. Mais cette asymétrie a disparu en 1973 avec l'abandon de la référence à l'or. Si les banques centrales achètent des titres de dette libellés en dollar, c'est qu'il y a une offre de tels titres, qu'ils sont sûrs et qu'ils sont liquides. Cela ne constitue en aucun cas un cadeau aux Américains : ce sont des titres de dette, donc à rembourser.

La perception, du moins dans les articles en question, des conséquences de

l'internationalisation du RMB est donc erronée et tend à masquer les vrais enjeux. Pour que le RMB devienne une monnaie de réserve internationale, il faudrait qu'il y ait émission de titres de dette en RMB, que ceux-ci soient sûrs et liquides. Aucune de ces conditions n'est aujourd'hui vérifiée. La République populaire est le principal créancier net au monde, elle importe donc beaucoup plus de titres de dette qu'elle n'en exporte – au contraire des États-Unis-, et donc il y a peu de titres libellés en RMB disponibles sur le marché mondial – à l'inverse des titres libellés en dollar.

Ensuite, les titres libellés en RMB tendent à être moins sûrs que ceux libellés en dollar⁴⁵, et ils sont surtout beaucoup moins liquides : les très nombreux contrôles et régulations concernant la circulation des capitaux et la convertibilité du RMB rendent la liquidation ou l'usage d'un titre libellé en RMB particulièrement difficiles. Les vraies questions sont donc bien plutôt : quelles régulations maintenir sur les échanges de capitaux ? Quel régime de change choisir pour le RMB ? L'émergence du RMB comme monnaie de réserve internationale n'est possible, sans être, d'ailleurs, nécessaire, qu'après une ouverture du marché des capitaux chinois, or cette ouverture est une décision difficile, lourde de conséquences, dont les enjeux ne peuvent être masqués par d'irréels gains de l'internationalisation du RMB.

Dans les deux cas, internationalisation de la place financière de Shanghai et internationalisation du rôle du RMB, les éléments en jeu sont donc soit mal compris, soit mal hiérarchisés. Une meilleure disponibilité et une meilleure allocation des capitaux en République populaire ne passent

ni par la mise en place d'un immense centre financier à Shanghai ni par la diffusion de billets en RMB hors de Chine. Il peut être utile pour l'État chinois de communiquer autour de ces thèmes, pour renforcer la crédibilité de son engagement à maintenir des politiques financières et monétaires responsables et pour flatter le patriotisme de ses citoyens, mais il faut espérer, dans son intérêt, qu'il ne soit piégé par ses propres leurre.

45 Par exemple, les réserves des banques centrales sont principalement constituées de titres de dette des États, or, actuellement, la dette souveraine chinoise est notée A+ par S&P, contre AAA pour la dette souveraine américaine.

爭鳴, *Chengming*. Mensuel de Hong-kong, au ton irrévérencieux, véritable boîte à rumeur sur Zhongnanhai, Chengming reste une référence pour suivre la politique intérieure chinoise.

環球時報, *Huanqiu shibao - Global Times*. Ce quotidien publié à Pékin appartient au même groupe de presse que Le Quotidien du peuple ; bien informé sur les questions internationales, il propose des analyses originales.

解放軍報, *Jiefangjunbao*. Quotidien officiel de l'armée populaire de libération, qui suit les affaires stratégiques et les technologies militaires. Ses contenus en anglais et en chinois sont très différents.

瞭望東方周刊, *LiaowangDongfangZhoukan*. Hebdomadaire shanghaien de l'agence Xinhua, il traite des sujets internationaux et de sujets sociaux appréciés par la classe moyenne.

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.

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.

求实, *Qiushi*. Revue officielle du Comité central du Parti communiste chinois consacrée aux réformes institutionnelles et légales, mais aussi à l'économie et aux affaires diplomatiques et stratégiques.

人民日報, *Renmin Ribao*. On ne présente plus le quotidien officiel du parti communiste chinois, dont le contenu en mandarin diffère de toutes ses éditions internationales.

現代國際關係, *Xiandai guoji guanxi*. Revue académique mensuelle du Chinese Institute for Contemporary International Relations (CICIR), consacrée aux affaires stratégiques et internationales.

LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

新新聞, *Xin Xinwen - The Journalist*. hebdomadaire taiwanais se situant depuis sa création en 1987 sur une ligne dénonçant tous les abus de pouvoir, et adoptant une attitude modérée envers la Chine continentale.

學習時報, *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.

羊城晚報, *Yangcheng Wanbao* : Quotidien du soir publié par le comité du Parti communiste de la province du Canton.

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.

中國評論新聞, *Zhongguo Pinglun Xinwen*. Mensuel de Hong Kong au site internet dédié à la « grande Chine », il publie, depuis sa création en 2005, des points de vue chinois sur les relations entre les deux rives, Hong Kong et les affaires stratégiques asiatiques.

自由時報, *Ziyou Shibao*. Quotidien de Taïwan, il soutient l'indépendance de l'île et la défense de l'identité nationale taiwanaise contre la Chine. Le quotidien anglophone Taipei Times appartient au même groupe de presse.

Bulletin électronique bimestriel d'**Asia Centre** sur la Chine, **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.

Directeur de la publication : François Godement

REDACTION :

Rédacteur en chef : Mathieu Duchâtel

Coordination du dossier « Le Parti, entre réformes et crispation » : Mathieu Duchâtel

Secrétaire de rédaction (relecture) : Françoise Lachkareff

Ont contribué à ce numéro : Jean-François Di Meglio, Yann Dompierre, Lei Gong, Hubert Kilian, Olivier Moncharmont, Candice Tran Dai, Thomas Vendryes

FABRICATION et DEVELOPPEMENT :

Secrétaire générale : Florence Biot

Assistant diffusion : Pierre Fauquet

Secrétaire de rédaction (maquette) : Lei Gong

Remerciements : Thomas Klau ; CEFC Hong Kong

COMMANDES ET ABONNEMENTS :

Version brochée :

abonnement 6 n°/an (TTC) : France 90 € - Reste du monde 100 €

commande par n° (TTC) : France 20 € - Reste du monde 30 €

Version électronique : sur demande / archives (depuis 2005): www.centreasia.org