

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n°41

Avant-propos

DOSSIER :

LA VISION CHINOISE DU CONFLIT DES SENKAKU/DIAOYUTAI

1. La Chine et ses frontières maritimes : une situation précaire nécessitant une nouvelle stratégie (Antoine Bondaz) 5
2. Une instrumentalisation du conflit au bénéfice des ambitions du néonationalisme japonais ? (Martina Bassan) 9
3. La crise des îles et les relations Taïwan-Chine (Tanguy Le Pesant) 13
4. Le « facteur américain » dans le différend territorial sino-japonais (Antoine Bondaz) 17

REPÈRES

5. Un nouvel élan pour la lutte anticorruption (Jérôme Doyon) 22
6. L'industrie chinoise du capital-investissement vit-elle une crise passagère ou organique ? (Agatha Kratz) 26
7. Destruction des tombes : la réforme foncière en débat (Camille Boullenois) 31
8. Le gaz de schiste révolutionnera-t-il la gestion de l'énergie en Chine ? (Marie-Hélène Schwoob) 34
9. Pékin doit-il s'inquiéter du rapprochement entre la Birmanie et les États-Unis ? (David Péneau) 38

DÉCALAGE

10. La santé mentale a enfin sa loi (Simeng Wang) 43



AVANT- PROPOS

Quand l'expertise suit la politique... Les think tanks chinois rajustent-ils leurs thèses en fonction de la ligne du moment ? On peut se le demander à la lecture de ce dossier de China Analysis (dont il faut remercier en particulier Martina Bassan, Antoine Bondaz et Tanguy Le Pesant), consacré aux implications du conflit des îles Senkaku/Diaoyu. Ses sources ont été publiées en décembre 2012 – soit après le XVIII^{ème} Congrès et juste avant les élections japonaises qui ont ramené au pouvoir Shinzo Abe. En contre-point, figurent aussi des analyses de source taiwanaise.

Or le monolithisme de la position adoptée est frappant. Il contraste par exemple avec des dossiers que le CICIR, premier institut géopolitique chinois, a consacrés dans le passé soit aux relations sino-japonaises, soit à la stratégie chinoise. Il s'y exprimait alors des points de vue modérés sur les relations sino-japonaises, des doutes sur la stratégie de projection navale (et en particulier le porte-

avions chinois), et une attention soutenue aux aspects économiques de la relation, en particulier avec le Japon.

Rien de tout cela aujourd'hui. Il y a d'abord élimination complète de toutes les actions chinoises dans la région : l'entrée nouvelle de bateaux de pêches, de navires para-militaires et même d'avions dans des zones économiques exclusives ou des eaux territoriales dont la Chine était absente, n'est jamais mentionnée. Ce n'est qu'à Taiwan qu'on discute du rôle déclencheur du débarquement d'activistes locaux sur une des îles contestées. La Chine apparaît ainsi comme passive ou simplement réactive. Vis-à-vis du Japon, le jugement est implacable et fondé sur un syllogisme. Soit le Japon est en pleine résurrection néo-nationaliste, le très droitier gouverneur de Tokyo (qui a contribué à la crise en voulant racheter les îles à leur propriétaire privé) devenant l'inspirateur stratégique du gouvernement d'alors ; même l'ancien premier ministre

Hatoyama, qui avait si fort irrité les États-Unis en 2009 en proposant une « communauté asiatique », se voit qualifié de « néo-asiatiste ». A défaut, le Japon est un « nain » à la remorque de la stratégie d'encerclement des États-Unis. On relèvera tout de même que ces jugements, publiés à la veille des élections dont on pouvait se douter qu'elles aboutiraient à la défaite du gouvernement Noda, ciblent surtout les politiciens de ce camp : Seiji Maehara en particulier. Mais l'évocation de la « haine » entre Chine et Japon concerne explicitement – et à tort ou à raison – les opinions publiques des deux pays.

Vis-à-vis des États-Unis, le syllogisme devient contradiction. Les États-Unis poursuivent une stratégie d'encerclement, poussant leurs alliés au conflit, attisant le feu. Et cela vient de loin : la rétrocession en 1971 d'Okinawa (qui a inclus implicitement celle des îles aujourd'hui contestées) était déjà un marché avec le Japon contre la Chine. Mais nos auteurs relèvent aussi que le Japon « se trompe » sur les intentions américaines : Washington s'engage aussi peu que possible sur la question de la souveraineté, et veut protéger ses relations avec la Chine. Et l'un des experts affirme que la Chine détient une supériorité en Mer de Chine du Sud, et « fait presque jeu égal » avec le Japon en Mer de Chine orientale.

Ces raisonnements sont en ligne avec les premières déclarations du n°1 chinois, Xi Jinping, sur le « renouveau de la nation chinoise », l'intransigeance sur la souveraineté et les « intérêts fondamentaux », toujours aussi mal définis. C'est sur cette ligne très exigeante que think tanks et experts se sont alignés au lendemain du XVIII^{ème} Congrès du PCC. Les analyses – très partagées – en provenance de Taiwan dans ce numéro relèvent d'ailleurs le risque pour l'île d'être coupée de ses alliés par un « Front uni » avec une Chine populaire exempte de concessions.

Là où la pression politique est moins forte, le jugement se fait plus nuancé. Ce numéro aborde aussi (avec David Peneau) la vision chinoise du réchauffement entre la Birmanie et les États-Unis. Même si l'idée d'une stratégie d'encerclement est ici aussi rappelée, l'analyse est bien plus réaliste : elle rappelle que la Chine a gagné son influence dans le sillage des sanctions occidentales de 1988. La volonté des généraux birmanes d'équilibrer leurs relations stratégiques n'en fait pas des « marionnettes » (un terme employé à propos du Japon), et les impairs de la politique chinoise sont pointés à l'occasion.

Par contraste, nos sources sur la politique intérieure et l'économie de la Chine paraissent beaucoup plus calmes, et marquées par la diversité et la nuance.

Le XVIII^{ème} Congrès a accordé une place sans précédent à la lutte contre la corruption, promue en objectif majeur par Xi Jinping. Les auteurs cités par Jérôme Doyon vont plus loin, en ciblant la montée quantitative de la corruption et son changement de nature : de facilitateur de la libéralisation, elle est devenue une récompense des positions dominantes. La nécessité d'une séparation des pouvoirs, les risques d'utilisation politique de la lutte sont également soulignés

Agatha Kratz rassemble les avis de journalistes économiques et de professionnels du capital investissement (*private equity* ou PE) en Chine. Après une décennie de croissance soutenue, le secteur connaît un fort ralentissement, notamment en raison des difficultés rencontrées en matière de sortie d'investissement, et sur les marchés financiers. Les professionnels interrogés se doivent de faire preuve d'optimisme, mais les journalistes de *Xin Shiji* se montrent plus réservés, et rappellent la nécessité pour le secteur et ses acteurs de se moderniser, s'il veut continuer leur croissance.

Comme souvent en Chine, le débat public sur la propriété foncière a été relancé à la suite d'un fait divers marquant, relayé par les médias sociaux : la destruction de millions de tombes au Henan et en particulier à Zhoukou, une décision prise pour dégager des terres industrielles et constructibles. Les abus qui découlent de la propriété éminente de l'Etat, les mécanismes actuels de location ou de transferts, les réformes possibles (y compris le passage à la propriété privée pour les paysans) sont abordés. Il s'agit de la question qui suscite le plus grand nombre de mouvements sociaux en Chine.

Comment appliquer en Chine ce que les experts chinois voient comme l'immense succès de la révolution du gaz de schiste aux États-Unis ? Marie-Hélène Schwoob relève les analyses qui s'inquiètent de la multiplicité des acteurs administratifs, et proposent deux changements principaux, bien inspirés des États-Unis : la concentration des décisions en une seule entité nationale, mais aussi l'intéressement des collectivités locales – qui sont souvent dans des régions pauvres de l'Ouest. La nécessité de coordonner avec la gestion de l'eau, le risque d'abaissement local des normes environnementales – et d'une opposition de la population – est également soulignée.

Notre rubrique *Décalage* aborde un sujet peu traité, celui de la santé mentale en Chine. Les statistiques rapportées dans l'article de Simeng Wang montrent que les cas se sont multipliés au cours de ces dernières décennies. En raison du désintérêt à la fois public et politique, cette aggravation n'a pas été accompagnée par une augmentation des capacités médicales et psychologiques. Pourtant, des expériences locales innovent, notamment en introduisant la psychiatrie ouverte. A l'étude depuis 27 ans, la première loi sur la santé mentale a été votée en Octobre 2012. Elle ouvre enfin la voie à des améliorations considérables pour les malades.

Dans ce numéro de China Analysis, notre équipe éditoriale revient sur un sujet central dans la presse chinoise et asiatique de ces derniers mois : la dispute des îles Senkaku/Diaoyu entre la Chine et le Japon.

C'est une querelle de longue date qu'entretiennent les deux puissances nord asiatiques au sujet de ces quelques îlots de mer de Chine orientale. Mais le conflit a été largement ravivé par les incidents de 2010 et 2012, suivis par la nationalisation des îles par le gouvernement japonais en septembre 2012.

Ce dernier événement a créé, à la veille du XVIII^{ème} Congrès du PCC, une vague antijaponaise sans précédent: manifestations parfois violentes, et surtout, pour la première fois depuis les années 1920, un boycott des produits japonais, en partie par crainte de représailles contre leurs acheteurs.

Depuis la nationalisation des îles en septembre 2012, deux transitions politiques ont pris place,

en Chine et au Japon, qui n'ont pas mis un terme aux tensions. Loin de là. Le gouvernement nouvellement élu au Japon, avec à sa tête Shinzo Abe, a multiplié les déclarations de fermeté et les visites dans les pays également impliqués dans des différends territoriaux avec la Chine. En Chine, le ton ne baisse pas non plus, et les incursions dans les zones sous le contrôle effectif du Japon se poursuivent.

Les articles du dossier traitent donc de ces tensions sous quatre angles différents : le premier article d'Antoine Bondaz revient sur l'historique de la dispute, ses caractéristiques et ses implications pour la Chine. L'article de Martina Bassan part des analyses chinoises du mouvement *néo*

nationaliste au sein du précédent gouvernement japonais (issu du Parti Démocrate Japonais), le rendant responsable de l'embrasement de la dispute sino-japonaise, à des fins parfois purement électoralistes. Tanguy Lepesant nous rappelle que cette dispute est lourde de conséquences pour Taïwan, et pour les relations entre la République de Chine et la République populaire. Enfin, Antoine Bondaz revient sur la vision chinoise du « facteur américain » dans la dispute, et sur l'omniprésence des États-Unis au sein des relations internationales.

Agatha Kratz

DOSSIER : LA VISION CHINOISE DU CONFLIT DES SENKAKU/ DIAOYUTAI

problématiques territoriales chinoises à la montée en puissance de la Chine », *Xiandai guoji guanxi*, n°8, 2012.

1. La Chine et ses frontières maritimes : une situation précaire nécessitant une nouvelle stratégie

ANTOINE BONDAZ

SOURCES :

- Jin Canrong¹, « Le contexte et la résolution des conflits territoriaux maritimes chinois », *Xiandai guoji guanxi*, n°8, 2012.
- Chu Shulong², « La situation actuelle dans les lointaines eaux territoriales chinoises et sa conception externe stratégique », *Xiandai guoji guanxi*, n°8, 2012.
- Lin Hongyu³, « Les causes de la détresse maritime chinoise et les mesures de réponse », *Xiandai guoji guanxi*, n°8, 2012.
- Liu Jianfei⁴, « Les défis posés par les

¹ Jin Canrong est vice-doyen et professeur à l'École des études internationales de l'université Renmin, à Pékin.

² Chu Shulong est le vice-directeur de l'Institut des études en stratégie internationale et en développement (Institute of International Strategic and Development Studies) et professeur de sciences politiques et de relations internationales à l'université Tsinghua, à Pékin.

³ Lin Hongyu est directeur du département de relations internationales et professeur au CICIR.

⁴ Directeur de sa division des affaires étrangères chinoises, Liu Jianfei est professeur à l'Institut d'études internationales stratégiques de l'École

Le CICIR a organisé le 3 août 2012 une de ses table-rondes, avec plus de trente experts chinois, autour du thème « Le problème des frontières maritimes chinoises et la stratégie internationale de la Chine ». Sa revue, *Xiandai guoji guanxi*, rend compte d'une douzaine d'interventions. Les quatre articles sélectionnés insistent sur la situation délicate à laquelle la Chine ferait face. Commerçant par-delà les mers et modernisant sa marine, la Chine se dote progressivement d'une véritable puissance maritime mais se heurte à l'opposition de ses voisins et des États-Unis. Les différends territoriaux maritimes ne sont pas un problème isolé, mais font partie d'une situation sécuritaire marquée par l'émergence chinoise et la stratégie américaine en Asie-Pacifique. La Chine doit donc développer une véritable stratégie maritime et faire valoir ses droits.

D'une puissance continentale à une puissance duale

Les auteurs reconnaissent tous que la Chine, pourtant à l'extrémité du continent eurasiatique, a longtemps négligé la mer au profit de la terre, alors même que les « humiliations subies à partir du XIX^{ème} siècle venaient toutes des mers » (饱受海洋之屈辱, *baoshou haiyang zhiquru*). Celles-ci résultaient notamment d'une négligence de la Chine, qui n'avait pas alors de « conscience maritime » (海洋意识, *haiyang yishi*), et n'avait pas non plus les moyens de s'occuper de sa façade maritime, comme le souligne Lin Hongyu. Chu Shulong, revenant sur les grandes lignes de l'histoire de la Chine communiste, rappelle quant à lui que, de 1949 à 1979, les guerres lors desquelles la Chine s'est battue (Corée, Inde, URSS) étaient toutes terrestres. À la chute de l'URSS, centrale du PCC.

priorité a encore été donnée à la résolution des différends territoriaux terrestres. La Chine ne s'est donc préoccupée que récemment des questions maritimes, alors même qu'elle n'est pas uniquement une « civilisation continentale du loess » (黄土文明, *huangtu wenming*), mais aussi une « civilisation maritime de l'azur » (蔚蓝色文明, *weilanse wenming*). Jin Canrong explique ainsi qu'aujourd'hui, la Chine ne fait que normaliser sa puissance en développant une vraie puissance fondée non pas sur son histoire (历史本位, *lishi benwei*) – donc une puissance continentale –, mais sur sa géographie (地理本位, *dili benwei*) – donc une puissance duale, à la fois continentale et maritime.

Une stratégie maritime inadaptée à la puissance économique de la Chine

Bien que la Chine soit la seconde puissance économique mondiale et la première puissance commerciale, elle a accumulé un retard considérable dans la remise à niveau de sa puissance maritime. Sa puissance militaire navale est ainsi loin d'égaliser celle de ses voisins comme le Japon ou l'Inde, et encore moins celle des États-Unis. De plus, comme le souligne Lin Hongyu, la Chine fait face à trois handicaps majeurs : sa géographie lui est défavorable (les États-Unis ont une ouverture sur trois océans, Atlantique, Pacifique et Arctique, alors que la Chine n'a aucun accès direct, même à l'océan Pacifique), les différends territoriaux qui l'opposent à ses voisins perdurent, et les États-Unis, première puissance mondiale, s'impliquent désormais dans ces conflits. Faisant face à cette « situation maritime précaire » (海洋困境, *haiyang kunjing*), la Chine, loin d'être « agressive » (咄咄逼人, *duoduobiren*), selon Chu Shulong, est en réalité « faible » (软弱, *ruanruo*). Lin Hongyu critique même une « attitude chinoise empreinte de passivité » (防御的状态, *fangyu de zhuangtai*).

Une résurgence récente de différends territoriaux historiques

La Chine fait face à des différends territoriaux dans toutes ses mers périphériques. Ceux-ci sont devenus plus graves depuis 2010, comme le rappelle Jin Canrong, que ce soit à la suite du torpillage du Cheonan en mer Jaune, de l'incident avec le Japon ayant impliqué un navire de pêche chinois en mer de l'Est, ou en raison des tensions grandissantes avec le Vietnam et les Philippines en mer du Sud. Cependant, Chu Shulong cherche à combattre des idées reçues. Ces différends territoriaux, historiques et non conjoncturels, sont difficiles à résoudre pour tous les pays, et pas seulement la Chine, qui n'est d'ailleurs pas au cœur de toutes les disputes régionales. La Chine est en position de force en mer du Sud, n'a qu'un léger désavantage vis-à-vis du Japon en mer de l'Est, et sa position régionale s'améliore progressivement. Plus important, ce sont les voisins de la Chine qui sont revendicatifs, la Chine s'accommodant tout à fait du *statu quo* (现状, *xianzhuang*).

Néanmoins, certains facteurs intérieurs renforcent l'intensité de ces différends territoriaux. Jin Canrong revient par exemple sur la modernisation de la marine chinoise (à travers ses sous-marins mais aussi son premier porte-avions, le *Liaoning*) ayant permis à la Chine de se doter, enfin, d'une « marine de haute mer » (远洋蓝水, *yuanyang lanshui*). De plus, 9,7 % du PIB chinois dépend de l'économie maritime, ce qui accroît la nécessité, pour la Chine, de défendre ses frontières maritimes. Enfin, Liu Jianfei, de l'École centrale du Parti, souligne l'importance du nationalisme du peuple chinois, lequel trouve souvent son gouvernement trop timoré, et pousse à une radicalisation de la politique diplomatique du pays.

Une stratégie régionale américaine visant à renforcer ces différends territoriaux

Ces mêmes auteurs soulignent cependant que les États-Unis jouent un rôle crucial dans la détérioration de la situation régionale. Selon Jin Canrong, de l'université Renmin, les États-Unis ne peuvent accepter une véritable puissance maritime chinoise qui remettrait en cause leur hégémonie dans les mers du globe et irait ainsi à l'encontre de leurs intérêts nationaux. Alors que ceux-ci bénéficient déjà de deux avantages clés sur la Chine, à savoir leur supériorité matérielle et technique et leur système d'alliances régionales, ils tentent, de plus, de légitimer leur intervention dans ces conflits. Washington cherche à « embraser » ces disputes (煽风点火, *shanfeng dianhuo*) en se reposant sur les pays voisins, qui souhaitent pour la plupart internationaliser le conflit et s'appuyer sur les États-Unis pour contrer l'émergence chinoise.

Liu Jianfei est encore plus critique à l'égard de Washington. L'implication américaine permet selon lui de légitimer une stratégie de pivot régional, qui vise à contenir la Chine, et obtenir le soutien des voisins de la Chine. Les États-Unis utilisent donc ces disputes territoriales comme « une carte maîtresse afin de faire pression sur la Chine » (美国打压中国的一张牌, *Meiguo daya Zhongguo de yizhangpai*) tout en restant officiellement en retrait, manipulant leurs alliés « depuis les coulisses » (自己则站在幕后, *ziji zezhan zai muhou*). Cette stratégie incite les voisins de la Chine, notamment le Japon et le Vietnam, à adopter des stratégies offensives, ce qui réduit à néant les efforts chinois pour développer une politique de bon voisinage.

Nécessité pour la Chine de développer une stratégie maritime d'envergure

Les auteurs proposent un certain nombre de solutions pour renforcer la puissance maritime chinoise et pouvoir peser, de façon positive pour les intérêts chinois, dans ces différends territoriaux. Liu Jianfei estime tout d'abord que la Chine doit à tout prix poursuivre ses efforts pour améliorer son image sur la scène internationale, pour ne pas courir le risque d'alimenter la « théorie de la menace chinoise » (中国威胁论, *Zhongguo weixie lun*). Pékin doit également privilégier le « maintien de la stabilité » (维稳, *weiywen*) non seulement en Chine mais aussi dans la région.

Jin Canrong développe une stratégie structurée en plusieurs points. Selon lui, il faut tout d'abord remettre ces différends dans le contexte

régional marqué par l'émergence chinoise et le retour des États-Unis en Asie-Pacifique. Selon lui, la clé est la communication et la coordination entre la Chine et les États-Unis, afin de mettre fin à une « défiance stratégique mutuelle » (战略互疑, *zhanlüe huyi*) et à un « déficit chronique de confiance » (互信赤字, *huxin chizi*). Chacun doit reconnaître les intérêts de l'autre, et Washington doit notamment accepter l'émergence chinoise et le renforcement de la puissance maritime de Pékin. La Chine doit pour sa part renforcer sa coopération avec ses voisins asiatiques, en mettant par exemple en avant la notion de « PIB océanique » (海洋GDP), qui permettrait de redistribuer en partie les richesses de la mer aux pays voisins, et ainsi de calmer leurs revendications. Enfin, la Chine doit développer une défense structurée de ses droits sur des bases historiques et juridiques.

« La Chine ne fait que normaliser sa puissance en développant une vraie puissance fondée non pas sur son histoire mais sur sa géographie. »

Enfin, Liu Hongyu, qui propose les mesures les plus radicales, estime que la compétitivité et la sécurité maritimes sont indispensables au développement économique de la Chine. Pékin doit donc, enfin, développer une véritable conscience maritime. Pour ce faire, le gouvernement, mais aussi – de façon plus surprenante – la société civile, ont un rôle à jouer. Cette dernière, à travers les ONG, doit développer le patriotisme du peuple chinois, créer des projets spécifiques de soutien aux revendications chinoises, tout en incitant à des contributions financières afin de soutenir ces mêmes projets. Au niveau stratégique, la Chine doit tout faire pour briser l’encerclement que constitue la première chaîne d’îles⁵. En renforçant sa puissance maritime, et en passant du statut de « nation maritime » (海洋大国, *haiyang daguo*) à celui de « grande puissance maritime » (海洋强国, *haiyang qiangguo*), la Chine protège ainsi son influence dans le Pacifique, tout en développant une véritable force de dissuasion contre les autres forces maritimes de la région.

voisins se renforcent avec son développement économique, et la dépendance grandissante de ceux-ci à l’économie chinoise, États-Unis compris, réduit à long terme leurs marges de manœuvre.

Mentionnant Sun Yat-sen, qui estimait que le XX^{ème} siècle était celui des puissances continentales, Lin Hongyu avance que le XXI^{ème} siècle est résolument celui des puissances maritimes. La Chine doit donc développer une puissance maritime correspondant à sa puissance économique. Si la confrontation directe avec les États-Unis est exclue, la Chine doit cependant moderniser sa marine et affirmer ses revendications. La situation, bien que précaire, n’est en rien catastrophique. Comme le rappelle Liu Jianfei, la Chine possède un atout majeur, le temps. Ses moyens de pression sur ses

⁵ Théorisée par le père de la modernisation de la marine chinoise, l’amiral Liu Huaqing, que Liu Hongyu honore par ailleurs dans son article, la première chaîne d’îles correspond aux archipels séparant les mers périphériques chinoises de l’océan Pacifique, à savoir l’archipel nippon, Taïwan et les Philippines.



2. Une instrumentalisation du conflit au bénéfice des ambitions du néonationalisme japonais ?

MARTINA BASSAN

SOURCES :

- Zhu Feng⁶, « Une stratégie tridimensionnelle pour la protection des îles Diaoyu », *Caijing*, 9 septembre 2012.
- Cai Liang⁷, « Le néonationalisme japonais : concepts et limites de sa stratégie à l'étranger », *Xiandai guoji guanxi*, n°7/2012.

Parus avant la transition au pouvoir au Japon et la réélection de Shinzo Abe comme Premier Ministre japonais après une année de gouvernement Noda, les articles présentés ici décrivent et analysent le courant néonationaliste au sein du Parti démocrate japonais (PDJ), au pouvoir à l'époque de leur parution. Les experts chinois cités ici s'interrogent sur le rôle de ce « néonationalisme japonais » (日本新国家主义, *riben xin guojia zhuyi*). Quels sont ses objectifs stratégiques ?

⁶ Zhu Feng est professeur à l'Institut des relations internationales de l'université de Pékin.

⁷ Cai Liang est chercheur, spécialiste des relations sino-japonaises au Centre de recherche sur l'Asie-Pacifique, au Shanghai Institute of International Studies (SIIS).

Notamment en termes de politique intérieure, de rapports de force entre puissances régionales et internationales et d'équilibre géopolitique en mer de Chine méridionale.

Trois courants au sein du Parti démocrate

D'après Cai Liang le néonationalisme, à l'origine un simple courant politique parmi d'autres, est désormais devenu l'idéologie dominante de la stratégie diplomatique du Parti démocrate japonais (PDJ). Depuis la victoire de ce dernier, en septembre 2009, trois courants politiques rivalisent pour définir la ligne politique que le Japon doit adopter dans ses relations extérieures :

- Le *néo-asiatisme* (新亚洲主义, *xin yazhou zhuyi*) représenté par Yukio Hatoyama⁸, qui soutient l'amélioration de la position du Japon envers les États-Unis et l'établissement d'une « communauté de l'Asie de l'Est » (东亚共同体, *dongya gongtong ti*) fondée sur des relations pacifiques avec la Chine.
- Le *néo-conservatisme* (新保守主义, *xin baoshou zhuyi*), représenté par Ichirō Ozawa⁹, qui prône la préservation de bonnes relations à la fois avec la Chine et les États-Unis, dans le but de continuer à jouir des avantages apportés par le développement économique de la Chine, ainsi que de la protection américaine.
- Le *néo-nationalisme*, défendu par Seiji Maehara¹⁰, qui recommande des rapports plus étroits avec Washington et une

⁸ Premier ministre du Japon du 16 septembre 2009 au 8 juin 2010.

⁹ Secrétaire général du PDJ du 4 septembre 2009 au 2 juin 2010.

¹⁰ Membre du PDJ, qu'il a présidé du 17 septembre 2005 au 7 avril 2006, Seiji Maehara a été ministre des Affaires étrangères de septembre 2010 jusqu'en mars 2011. Il est connu pour sa position antichinoise et pro-américaine, et a été en charge de la gestion de l'incident survenu au large des îles Senkaku/Diaoyu le 7 septembre 2010.

« séparation entre les rapports politiques et les relations économiques » (政经分离, *zheng jing fenli*) avec la Chine. Le néonationalisme est donc un courant « visant à anéantir la confiance politique réciproque » entre les deux pays, tout en profitant des retombées positives de la croissance économique chinoise et des relations commerciales sino-japonaises. En politique étrangère, cette stratégie rejette les efforts pacifistes et les décisions prises par le Japon post-1945, considérées comme trop souples, et favorise au contraire une politique étrangère plus pragmatique, déterminée et agressive.

Ce dernier courant s'est progressivement imposé comme le courant dominant au sein du PDJ, favorisé d'ailleurs, selon Cai, par l'émergence rapide de la Chine dans le contexte régional et mondial, et par la réorientation consécutive de la stratégie américaine en Asie-Pacifique.

L'instrumentalisation des Senkaku/Diaoyutai par les partis politiques japonais, et notamment l'extrême droite

Selon Cai et Zhu la dispute concernant les îles Senkaku/Diaoyu, et la montée des tensions depuis 2012, doivent être considérées dans ce contexte, et être analysées en rapport avec les ambitions de la faction néo-nationaliste au Japon. Les auteurs parlent ainsi d'une crise « planifiée » (计划, *jihua*) et « provoquée » (挑起, *tiaoqi*) par le gouverneur de la préfecture de Tokyo, Shintaro Ishihara, avec le soutien du Premier ministre Noda. Ils espèrent tous deux pouvoir « obtenir quelque chose »¹¹ de l'escalade des tensions entre Chine et Japon. D'après

¹¹ L'expression chinoise (“有所作为”, *yousuo zuowei*) est curieusement une prescription célèbre de Deng Xiaoping pour la politique extérieure... chinoise.

Zhu, toutes les factions politiques au Japon ont essayé, d'une façon ou d'une autre, de profiter de la question des Senkaku/Diaoyutai pour servir leurs propres intérêts politiques. Notamment, Shintaro – que Zhu n'hésite pas à qualifier à plusieurs reprises de « masochiste paranoïaque » (受虐妄想症, *shounüekuang xiangzheng*) – aurait explicitement « fait des Diaoyu un prétexte pour 'sauver le Japon' ».

Plus spécifiquement, le conflit autour de la souveraineté des îles Senkaku/Diaoyu s'inscrit parfaitement dans le cadre des ambitions et de la stratégie de l'extrême droite japonaise, à trois niveaux :

- Au niveau mondial, les choix du Premier ministre Noda et d'autres membres du PDJ comme Akihisa Nagashima et Seiji Maehara sont caractérisés, selon Cai, par une « conception inerte de la guerre froide » (冷战的惯性思维, *lengzhan de guanxing siwei*), qui voit dans la « réorientation stratégique vers l'Asie-Pacifique » (重返亚太的东移战略, *chongfan yatai de dongyi zhanlüe*) des États-Unis une répétition de la situation géopolitique de l'après Seconde Guerre mondiale et le tout début d'un nouvel affrontement bipolaire. Les néo-nationalistes voient dans les mesures prises par les États-Unis dans les domaines militaire et économique depuis 2010¹²

¹² En particulier, l'auteur fait référence ici à l'opération conjointe des forces marines et aériennes japonaises et américaines (nommée Air-Sea Battle (ASB), 空海一体战, *konghai yitizhan*), mise en place en 2010 dans le domaine militaire. Cette stratégie est considérée par les néo-nationalistes japonais comme comparable à celle de l'Air-Land Battle (空地一体战, *kongdi yitizhan*) entreprise par l'OTAN vis-à-vis de l'Union soviétique pendant la Guerre froide. Dans le domaine économique, l'auteur donne l'exemple du Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TPP) pour l'élimination des droits de douane parmi les pays signataires, et auquel les États-

une preuve de la volonté américaine de contenir la Chine. Comme, selon les néo-nationalistes, la compétition entre la Chine et les États-Unis est déjà amorcée, et que celle-ci a vocation à devenir de plus en plus intense, il est impératif, pour le Japon, de prendre position aux côtés de Washington dans son projet de mise en place d'un « réseau d'endiguement de la Chine » (对华包围网, *duihua baoweiwang*), en s'alliant aux États-Unis contre la « menace chinoise » (中国威胁, *Zhongguo weixie*).

- Au niveau régional, la dispute autour des îles Senkaku/Diaoyu est fondamentale pour le parti néo-nationaliste pour se positionner et refaçonner les rapports de force régionaux et les partenariats stratégiques avec les autres puissances asiatiques. Premièrement, à travers le slogan promouvant la « sauvegarde de la liberté maritime de la mer de Chine méridionale », « l'adhésion aux règles internationales », et la « protection des intérêts maritimes et de l'ordre maritime », le Japon cherche à renforcer ses relations avec le Vietnam et les Philippines et à obtenir un rôle clé dans le domaine de la sécurité régionale en Asie orientale. Deuxièmement, en utilisant la querelle des Senkaku/Diaoyu, le Japon vise aussi à fournir son soutien aux États-Unis et à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) dans le « soi-disant cadre sécuritaire d'endiguement de la menace chinoise de l'Asie-Pacifique » (通过所谓的亚太海洋安全架构遏制中国, *tongguo suowei de yatai haiyang anquan jiagou ezhi Zhongguo*).
- Au niveau national, selon Zhu, le parti

Unis ont négocié une participation en 2010.

d'extrême droite veut utiliser ce qu'il appelle « l'excès de haine » (余恨, *yuhen*) du Japon vis-à-vis de la Chine comme levier pour renforcer le soutien populaire dont bénéficie le Parti démocrate. La réponse du gouvernement japonais à l'incident de septembre 2010¹³ est considérée comme trop passive et vécue comme une humiliation par le peuple japonais. Par ailleurs, un sondage réalisé en avril 2012, au lendemain de la déclaration de l'intention d'achat des îles Senkaku/Diaoyu par le maire de Tokyo, créditait ce dernier de 92% d'opinions positives. Noda espère donc pouvoir regagner lui aussi en popularité grâce aux Senkaku/Diaoyutai, et renverser la tendance des récents sondages, qui lui sont largement défavorables en raison de l'introduction d'une nouvelle taxe en 2012 et de la poursuite de la crise économique nationale.

« Toutes ces factions politiques au Japon ont essayé, d'une façon ou d'une autre, de profiter de la question des Senkaku/Diaoyutai pour servir leurs propres intérêts politiques. »

Or, d'après ces auteurs, il faut aussi prendre en considération un dernier aspect de la question,

qui regroupe les deux niveaux d'analyse ci-dessus : les ambitions militaires du pays et ses intérêts en matière d'approvisionnement en armes. À ce propos, Cai note la publication, par le ministère de la Défense, le 17 décembre 2010, du document *An Analysis of Japanese New Defense Policy Guidelines*¹⁴, qui décrit

¹³ En septembre 2010, le capitaine d'un chalutier chinois, accusé d'avoir heurté un navire de gardes-côtes japonais autour des îles Senkaku/Diaoyu, a été arrêté par les autorités japonaises. Le Premier ministre japonais de l'époque, Naoto Kan, consentira finalement à le libérer à la suite de la pression du gouvernement chinois et aux manifestations antijaponaises sur le territoire chinois.

¹⁴ En décembre 2010, Tokyo a publié un document officiel concernant les nouvelles directives pour la stratégie de défense japonaise pour les dix années

les menaces potentielles que représentent la Chine et la Corée du Nord, et explique que la politique de défense du Japon dans les cinq ou dix ans à venir sera orientée vers la constitution d'une capacité de défense plus importante.

Cela expliquerait la décision du Japon de doubler le nombre des militaires présents à Okinawa, et de développer sa capacité en termes de sous-marins et de système anti-missile Aegis¹⁵. Mais le Japon s'est aussi engagé avec d'autres pays – notamment les États-Unis – dans la production de nouvelles armes et dans le développement de sa technologie militaire. La promotion du processus d'intégration des forces armées américaines et japonaises ainsi que la production de nouvelles armes permettraient donc à Tokyo de passer d'une « capacité de défense de base » (“基础防卫力量”, *jichu fangwei liliang*) à une « capacité de défense dynamique » (“机动防卫力量”, *jidong fangwei liliang*).

En somme, la crise économique et la redistribution du pouvoir international ont déterminé une nouvelle orientation de la diplomatie japonaise, dont l'objectif est désormais d'obtenir une position stratégique dans le nouvel ordre diplomatique régional et global. Mais, d'après Cai, ce que l'extrême droite japonaise n'a pas compris, c'est que le « réseau d'endiguement de la Chine » ne préconise pas un affrontement militaire direct ; au contraire, il s'agit d'une stratégie douce

suivantes et intitulé *National Defense Program Guidelines* (NDPG). D'après le NDPG, le Japon vise à équiper les forces japonaises du potentiel et de l'équipement lui permettant de réagir à des scénarios de crises susceptibles de se déclencher au-delà des territoires du Japon *stricto sensu*, notamment dans les territoires de la mer de la Chine et des îles Senkaku/Diaoyu.

¹⁵ Un système de défense intégré anti-missiles pour navires de guerre, développé par les États-Unis et vendu à plusieurs marines, dont celle du Japon.

d'équilibre des pouvoirs, à travers laquelle les États-Unis encouragent une « mentalité du doute » (疑慮心理, *yilü xinli*) parmi les voisins de la Chine, pour « rééquilibrer les rapports régionaux » (离岸平衡手, *l'ān pingheng shou*). Pour cette raison, nous dit Cai, le postulat du néo-nationalisme japonais selon lequel il existe une opposition stratégique de grande échelle entre Chine et États-Unis est faux, et un affrontement militaire direct pourrait se révéler « hasardeux et extrêmement coûteux » (“失之毫厘, 谬以千里”, *shizhi haoli miu yi qianli*). Par ailleurs, la tactique du gouvernement Noda de préserver les relations avec la Chine tout en faisant preuve de résolution et de détermination, pourrait créer un obstacle au développement des relations économiques entre Chine et Japon, et aggraver ainsi la situation d'instabilité politique intérieure du Japon. Tout cela finira par nuire aux intérêts du pays. C'est pour cette raison, réaffirme Zhu, que « le masochisme de Shintaro Ishihara est ridicule, et reflète très bien la dépression économique et la faiblesse politique du pays en ce moment ».



3. La crise des îles et les relations Taïwan-Chine

TANGUY LE PESANT

SOURCES :

- Chen I-hsin¹⁶, « Pourquoi Taïwan ne peut pas coopérer avec le continent pour protéger les Diaoyutai », *Zhongguo shibao - China Times*, 27 juillet 2012.
- Éditorial, « Des Diaoyutai s'élève au loin le cor de l'unification finale », *Ziyou shibao - Liberty Times*, 18 août 2012.
- Éditorial, « Les relations entre les deux rives sous l'angle des Diaoyutai », *Lianhebao - United Daily News*, 27 septembre 2012.

La montée des tensions entre la Chine et le Japon consécutive à l'annonce par ce dernier de la nationalisation des Senkaku/Diaoyutai début septembre 2012, fait souvent oublier que cette crise a également d'importantes répercussions sur les relations Taïwan-Chine. En effet, dès l'été, Pékin a vu là une occasion de diffuser auprès de la communauté

¹⁶ Chen I-hsin (陳一新) est professeur de sciences politiques au sein de l'Institut d'études américaines de l'université Tamkang, à Taipei. Il est aussi vice-directeur de la Fondation pour la recherche sur la paix en Asie-Pacifique, un *think tank* fondé en 2008 et proche du gouvernement Kuomintang.

internationale l'image d'une nation chinoise soudée, réunissant les deux rives du détroit de Taïwan contre le Japon. Bien que datant d'août et de septembre 2012, les analyses présentées ici rendent compte des options dont dispose toujours Taïwan face à cette crise, et notamment des arguments soutenus par les partisans d'un rapprochement stratégique avec la Chine populaire et par ceux qui estiment, au contraire, qu'une telle manœuvre est extrêmement risquée, voire suicidaire.

Pour Chen I-hsin, une alliance avec la Chine populaire pour défendre les Senkaku/Diaoyutai contre le Japon n'est pas envisageable, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, si les deux rives du détroit collaboraient, cela aurait pour effet de réduire la marge de manœuvre diplomatique de Taïwan vis-à-vis du Japon, car la Chine continentale campe sur une position beaucoup plus intransigeante que Taïwan. Il faudrait par conséquent que Taïwan se prépare à l'éventualité d'un conflit armé. Or, cette perspective n'est absolument pas dans l'intérêt de l'île, qui risquerait de perdre son statut de « promoteur de paix¹⁷».

Ensuite, les deux rives ne se font pas suffisamment confiance pour envisager une alliance. Chen I-hsin donne deux exemples à l'appui de ce constat. Tout d'abord, Pékin continue de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils cessent leurs ventes d'armes à Taïwan et qu'ils mettent un terme au Taïwan Relations Act par lequel ils s'engagent à assurer la protection de l'île. La Chine fait par ailleurs tout ce qu'elle peut pour limiter la présence et l'influence de Taïwan sur la scène internationale. Une coopération pourrait donc difficilement se mettre en place sur un pied d'égalité, et placerait Taïwan dans une

¹⁷ Le 5 août, soit quelques jours après la rédaction de cet article, Ma Ying-jeou présentait effectivement une Initiative pour la paix en mer orientale (東海和平倡議, *donghai heping changyi*).

position délicate car les Senkaku/Diaoyutai ne constituent pas un problème isolé. Une collaboration face au Japon pourrait entraîner Taipei dans un engrenage dont il aurait bien du mal à s'extraire par la suite, car bien d'autres conflits de souveraineté existent en mer de Chine du Sud.

Mais pour Chen I-hsin, une alliance entre les deux rives entraînerait deux conséquences encore plus importantes. Premièrement, une collaboration prolongée avec la Chine risquerait d'« anesthésier » la population taïwanaise et d'aboutir à l'effondrement de son esprit de défense. Cela donnerait à Pékin la possibilité de mettre fin au *statu quo* et d'accélérer la marche vers l'unification de façon bien plus efficace qu'au travers des pressions exercées sur les États-Unis pour qu'ils « abandonnent Taïwan » (棄台, *qitai*). L'auteur estime en effet qu'aux yeux du Parti communiste, la défense commune des Senkaku/Diaoyutai représente le premier pas vers l'unification. Cela expliquerait pourquoi le gouvernement communiste déploie autant d'efforts dans cette direction. En effet, si Taïwan venait à se ranger aux côtés de la Chine populaire dans le conflit qui l'oppose au Japon, cela éloignerait inévitablement l'île de son protecteur historique, les États-Unis. Washington serait certainement très mécontent du choix de Taipei et pourrait envisager de stopper ses ventes d'armes à Taïwan. Selon Chen I-hsin, Pékin espère ainsi utiliser les Senkaku/Diaoyutai pour briser les relations que Taïwan entretient avec les États-Unis et le Japon.

Le *United Daily News* adopte une approche beaucoup plus positive à l'égard d'un rapprochement stratégique avec la Chine populaire. L'éditorial considère que le Japon est incontestablement le grand perdant de cette crise, pour trois raisons : la nationalisation des Senkaku/Diaoyutai a transformé ce conflit de souveraineté en un sujet brûlant alors que celui-ci avait longtemps été considéré comme

secondaire par la Chine ; l'événement a produit une nouvelle vague de haine antijaponaise sur le continent chinois ; le gouvernement central et la population se sont unis contre le Japon, qui risque des pertes importantes sur le plan économique. Inversement, la Chine populaire sort renforcée de cette épreuve de force car elle a pu faire la démonstration de ses nouveaux atouts diplomatiques, économiques et militaires, et souligner ainsi qu'elle avait les moyens de ses ambitions.

Or, pour le *United Daily News*, il ne fait aucun doute que la question des Senkaku/Diaoyutai et celle de Taïwan sont liées. En affichant sa détermination à ne rien céder dans la crise qui l'oppose au Japon, la Chine populaire envoie aussi un message aux États-Unis au sujet de Taïwan, ainsi qu'aux Taïwanais. Pékin se présente en grand frère protecteur et insiste sur le fait que l'asymétrie de puissance n'empêche en rien de s'unir contre une force étrangère hostile.

L'éditorial estime que Taïwan doit savoir se servir intelligemment de la force de la Chine populaire pour parvenir à ses fins face à ses adversaires, ce qui est résumé par deux proverbes : « Emprunter la force pour l'utiliser » (借力使力, *jilishi*) et « Utiliser la ruse du renard pour tourner la force du tigre à son avantage » (狐假虎威, *hujiahuwei*). L'éditorial donne un exemple concret d'application de cette stratégie. Dans ses négociations sur les droits de pêche dans les eaux contestées, Taïwan pourrait faire céder le Japon en se rapprochant de la Chine.

Le *United Daily News* se penche ensuite sur la forme que pourraient – ou devraient – prendre les relations entre les deux rives à l'intérieur de ce rapprochement. Selon le journal, « les Diaoyutai ont toujours été un territoire de la Chine » (釣魚台自古就是中國的領土, *Diaoyutai zigu jiusi Zhongguo de lingtu*). Le problème est de savoir de quelle Chine

il est question. Si Taipei souhaite utiliser la force dont dispose aujourd'hui la République populaire pour faire reculer le Japon, alors toute la difficulté consiste à trouver un espace de manœuvre pour Taïwan. Or, il faut s'attendre à ce que Pékin fasse preuve de la même intransigeance à l'égard des Senkaku/Diaoyutai et de Taïwan.

L'éditorial considère ainsi que la crise actuelle doit résonner comme un appel à la réflexion sur le futur de Taïwan. Celui-ci se résume à trois impératifs. À travers les Senkaku/Diaoyutai, la Chine populaire signifie une nouvelle fois à Taïwan que « l'indépendance n'est absolument pas possible » (台獨已絕無可能, *taidu yi jue wu keneng*). Il est donc nécessaire de trouver « une porte de sortie pour Taïwan à l'intérieur de la notion de Chine » (必須在中國概念中, 找到台灣的出路, *bixu zai Zhongguo gainian zhong, zhaodao Taiwan de chulu*). Cela implique de « trouver un dénominateur commun à la République de Chine, la Chine et la République populaire de Chine » (在中華民國 / 中國 / 中華人民共和國三者之間找到交集, *zai Zhonghua minguo, Zhongguo, Zhonghua renmin gongheguo san zhe zhijian zhaodao jiaoji*) tout en parvenant à différencier les deux Chines. Selon le *United Daily News*, la solution à cette équation se trouve dans l'idée d'« une Chine sous un grand toit » (大屋頂中國, *dawuding Zhongguo*), la République de Chine étant la Chine démocratique alors que la République populaire de Chine est la Chine communiste. La notion de « Chine » ne doit donc pas être considérée comme un « élément de division » (阻隔, *zuge*), mais comme une « interface » (介面, *jiemian*) dans la définition des relations entre les deux rives.

L'éditorial du *Liberty Times* adopte quant à lui un ton beaucoup plus critique à l'égard

de l'attitude du gouvernement Ma Ying-jeou, et notamment de sa gestion des relations avec la Chine, le Japon et les États-Unis. Il part pour cela du débarquement sur un des îlots disputés d'une poignée de nationalistes chinois venus de Hong Kong pour y planter conjointement les drapeaux de la République populaire de Chine et de la République de Chine. Le *Liberty Times* s'insurge contre la « réaction "très chinoise" de Ma Ying-jeou »

« Les deux rives ne se font pas suffisamment confiance pour envisager une alliance. »

(馬英九總統的反應很中國, *Ma Yingjiu zongtong de fanying "hen Zhongguo"*) qui n'a su ni défendre la souveraineté de Taïwan sur les Senkaku/Diaoyutai, ni clairement se distancier de Pékin, au risque de donner l'impression que Taipei s'associait pleinement à l'action de la Chine populaire contre le Japon. Selon l'éditorial,

il ne fait aucun doute que le gouvernement chinois est derrière les activistes hongkongais. L'administration Ma aurait donc commis deux erreurs. Tout d'abord, au lieu de protester contre Pékin qui, dès le lendemain, proclamait que des « Chinois avaient débarqué sur les îles Diaoyu » (中國人昨天登上釣魚島, *Zhongguoren zuotian dengshang Diaoyudao*) par l'intermédiaire du *Global Times*, Ma Ying-jeou a exigé que le Japon libère immédiatement les activistes arrêtés par les gardes-côtes japonais. Ensuite, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères taïwanais a déclaré que les activistes hongkongais avaient seulement fait usage de leur droit à la liberté d'expression et que cela n'avait rien de choquant.

Le *Liberty Times* s'interroge sur les raisons d'une telle asymétrie de réaction face aux violations par le Japon et la Chine populaire de la souveraineté revendiquée par Taipei sur les Senkaku/Diaoyutai. En effet, poursuit le journal, si Ma Ying-jeou souhaite, comme il l'a dit à plusieurs reprises, « ne pas reculer d'un pouce » (寸步不讓, *cunbuburang*) et

défendre la souveraineté de la République de Chine, alors pourquoi n'a-t-il pas également protesté contre Pékin après la violation de ce qu'il considère être une partie du territoire de la République de Chine, et pourquoi s'est-il contenté de réclamer la libération des activistes hongkongais par les autorités japonaises ? Pourquoi le ton menaçant employé face à Tokyo – Ma ayant même déclaré qu'il « n'hésiterait pas à recourir à la guerre » (不惜一戰, *buxi yizhan*) – laisse-t-il place à « un président muet » dès qu'il s'agit de s'opposer à Pékin ?

Le *Liberty Times* souligne d'un ton ironique que Ma est prompt à soutenir les activistes chinois face à Tokyo, mais pas les défenseurs des droits de l'homme face à Pékin. Il se demande aussi pourquoi les Taïwanais n'ont pas été autorisés par leur propre gouvernement à brandir le drapeau de la République de Chine en signe d'opposition à la visite de Chen Yunlin¹⁸ à Taïwan en 2008, alors que ce même gouvernement est prêt à risquer une crise diplomatique pour défendre des individus qui ne sont même pas des citoyens de la République de Chine, pour avoir eu le mérite de planter ce même drapeau.

Selon l'éditorial, ces événements montrent clairement qu'en dépit des multiples déclarations de Ma sur le refus de coopérer avec la Chine, le Kuomintang et le Parti communiste chinois travaillent indéniablement main dans la main. Ma, à l'instar des activistes ayant planté simultanément les drapeaux de la République Populaire de Chine et de la République de Chine sur les Senkaku/Diaoyutai, est « un nationaliste panchinois » (中華民族主義者, *Zhonghua minzuzhuyi zhe*). Mais pour le *Liberty Times*, l'asymétrie de la réaction de Taipei vis-à-vis de Pékin et

de Tokyo fait en définitive le jeu de la Chine populaire qui cherche à donner l'image d'un front commun panchinois et à briser le triangle Taïwan-États-Unis-Japon. Le gouvernement Ma est ainsi tombé dans le piège tendu par la Chine grâce à la question des Senkaku/Diaoyutai. En donnant tous les signes d'un rapprochement avec Pékin, Taïwan s'éloigne du Japon, mais aussi des États-Unis. Cela accroît aussi le risque d'une guerre contre le Japon. Or, l'éditorial rappelle qu'un traité de défense unit ce dernier aux États-Unis. Mais le *Liberty Times* estime que, pour Ma Ying-jeou, cela n'a finalement pas vraiment d'importance « car ce qu'il souhaite avant tout, c'est de contribuer à la mission historique de l'unification de la mère patrie ».

¹⁸ Chen Yunlin est le président de l'Association pour les relations de part et d'autre du détroit (ARATS), l'organisme chinois chargé des négociations avec Taïwan.



4. Le « facteur américain » dans le différend territorial sino-japonais

ANTOINE BONDAZ

SOURCES :

- Feng Zhaokui¹⁹, « Le facteur américain depuis le rétablissement des relations diplomatiques sino-japonaises il y a 40 ans », *Riben xueke*, n°5, novembre 2012.
- Hu Dekun²⁰, « Neutraliser les États-Unis et construire des relations de bon voisinage dans la périphérie maritime de la Chine », *Xindai guoji guanxi*, août 2012.
- Lian Degui²¹, « Une analyse de l'ambiguïté de la politique américaine au sujet des îles Diaoyu », *Xindai guoji guanxi*, octobre 2012.
- Ren Weidong²², « La Chine veut résister

¹⁹ Ancien vice-président et chercheur honoraire à l'Institut des études japonaises de l'Académie chinoise des sciences sociales (CASS), Feng Zhaokui est vice-président de la National Society of Japanese Economy.

²⁰ Hu Dekun est le doyen du China Institute of Boundary and Ocean Studies de l'université de Wuhan.

²¹ Lian Degui est chercheur associé au Centre d'études japonaises du Shanghai Institute for International Studies (SIIS).

²² Ren Weidong est chercheur au département de politique internationale du China Institutes of Contemporary International Relations (CICIR).

à la pression des États-Unis et forcer les Japonais à abandonner », *Zhongguo wang*, 3 novembre 2012.

- Éditorial, « Si le Japon est la marionnette des États-Unis, la Chine et les États-Unis doivent jouer ensemble », *Huanqiu shibao*, 14 septembre 2012.

- Éditorial, « La Chine, par ses paroles, ne peut pas convaincre les États-Unis d'être neutres », *Huanqiu shibao*, 19 septembre 2012.

Ces six articles soulignent la centralité du « facteur américain » (美国因素, *Meiguo yinsu*) dans le différend territorial sino-japonais concernant les îles Senkaku/Diaoyu. Ce différend est, selon Ren Weidong, directement lié au contexte régional, marqué par le « retour » des États-Unis en Asie de l'Est (重返亚洲, *chongfan Yazhou*) et par la stratégie américaine visant à « contenir » la Chine (牵制, *qianzhi*), à l'« encercler » (包围圈, *baoweiquan*), voire même à l'« étouffer » (扼制, *ezhi*). Hu Dekun explique en effet que l'utilisation du Japon est primordiale dans l'entreprise américaine de conservation de son leadership en Asie – permettant aux États-Unis non seulement de bénéficier du dynamisme économique régional mais aussi de contrôler la Chine. Feng Zhaokui rappelle par ailleurs que le Japon demeure un pays « occupé » par les forces américaines, de ce fait non réellement souverain, ce qui facilite la mise en œuvre de la stratégie américaine. Selon Lian Degui, Washington développe autour de cette dispute, et dans ses relations est-asiatiques en général, une « politique pragmatique de l'ambiguïté » (模糊的政策, *mohu de zhengce*) afin de conserver des marges de manœuvre face à la Chine et de maximiser ses intérêts. Cependant, notent les éditorialistes du *Global Times*, les stratégies respectives du Japon et des États-Unis concernant les Senkaku/Diaoyutai divergent : sous couvert d'une apparente neutralité, les États-Unis attisent

le conflit en incitant le Japon à s'opposer à la Chine, alors que le Japon cherche autant que possible à internationaliser la dispute en obligeant les États-Unis à le soutenir. Chacun cherche donc à mettre l'autre en première ligne sans risquer un conflit direct avec la Chine.

Les Senkaku/Diaoyutai, un élément parmi d'autres de la stratégie américaine d'« étouffement » de la Chine

Ren Weidong est très critique vis-à-vis des États-Unis, qui ne sont pas selon lui dans un rôle positif de « médiateur » (和事老, *heshilao*), d'arbitre ou de conciliateur. Au contraire, les États-Unis, pour étouffer la Chine, déploient de nouveaux équipements militaires, renforcent leur alliance avec le Japon et multiplient les exercices militaires dans les mers périphériques. Ces exercices – auxquels participe l'USS George Washington – ne sont d'ailleurs pas sans rappeler le positionnement en 1996 d'un porte-avions dans le détroit de Taïwan afin d'intimider la Chine. Cette intervention américaine participait alors d'une politique de « China bashing » (欺凌, *qiling*) visant à isoler le pays, comme dans les années 1950.

Le Japon a un rôle clé dans cette stratégie américaine. Les États-Unis ont besoin du Japon pour réaliser l'encerclement stratégique de la Chine. Washington cherche donc à plaire à Tokyo et fait pression sur la Chine afin que celle-ci abandonne ses revendications territoriales et accepte une « nationalisation » (国有化, *guoyouhua*) des Senkaku/Diaoyutai par le Japon. Mais la Chine, affirme Ren, ne peut accepter « ces ruses et ce chantage » (诱骗和讹诈, *youpian he ezha*), qui n'ont d'ailleurs aucun fondement légal.

Un triangle Chine/États-Unis/Japon, plus qu'une relation bilatérale entre Pékin et Tokyo

L'influent ancien vice-président de l'Institut d'études japonaises de l'Académie chinoise des sciences sociales (CASS), Feng Zhaokui, revient quant à lui sur le facteur américain dans les relations sino-japonaises depuis 1972, année de l'établissement des relations diplomatiques bilatérales. Pour lui, il est impossible d'isoler la relation Chine/Japon, et l'on ne peut apprécier celle-ci sans comprendre les différentes dynamiques du triangle diplomatique Chine/États-Unis/Japon.

Concernant les relations sino-japonaises, l'accord signé entre Washington et Tokyo en 1971 – marquant la rétrocession d'Okinawa et des îles méridionales au Japon – a contribué à « miner » pour de longues décennies les relations entre Pékin et Tokyo, nous dit Feng. Ces tensions sino-japonaises permettent aujourd'hui aux États-Unis de renforcer leur pouvoir d'influence sur le Japon et de stigmatiser la Chine.

Concernant les relations américano-japonaises, celles-ci ont été conflictuelles durant de longues années du fait de l'essor économique japonais, qui a directement menacé la domination économique régionale et mondiale des États-Unis. Cependant, le ralentissement économique japonais et la chute de l'URSS dans les années 1990 ont recréé une inégalité de fait dans la relation bilatérale et fait du Japon un allié de circonstance idéal pour les États-Unis, notamment pour contrer l'essor de la Chine. Le Japon, « occupé par les troupes américaines » (美国占领着, *Meiguo zhanlingzhe*) qui en ont fait une « base stratégique » (战略根据地, *zhanlüe genjudi*), a accepté de marchander sa « fierté nationale » (民族自尊心, *minzu zizunxin*). Le Japon, ne pouvant devenir un rival militaire des États-Unis, accepte ainsi un rôle

de « subordonné » (从属, *congshu*) et limite sa souveraineté afin de contrebalancer une montée en puissance chinoise qui menace sa sécurité. Si le gouvernement Hatoyama (2009-2010) avait proposé la création d'une communauté de l'Asie de l'Est, une ligne favorable aux États-Unis a depuis été adoptée et sera vraisemblablement renforcée avec le retour de Shinzo Abe au poste de Premier ministre.

Cependant, Feng met en garde Tokyo : si le Japon cherche à bénéficier pleinement du dynamisme économique régional, il ne peut le faire qu'avec la Chine. Le Japon devrait donc accepter une résolution du différend territorial au profit de Pékin afin d'assurer son avenir et de se rapprocher de son voisin.

Une ambiguïté américaine persistante concernant les Senkaku/Diaoyutai

Dans un long article, Lian Degui revient sur ce qu'il considère comme les ambiguïtés de la politique américaine vis-à-vis des Senkaku/Diaoyutai. Selon lui, les États-Unis entretiennent volontairement le flou sur au moins trois questions, lesquelles sont étroitement liées : les Senkaku/Diaoyutai font-elles partie des îles restituées au Japon en 1971 ? Si oui, l'alliance militaire américano-japonaise s'applique-t-elle à ces îles ? Si oui, les Américains interviendraient-ils dans une guerre sino-japonaise malgré les coûts que cela entraînerait ? Pour le chercheur du SIIS, Washington entretient volontairement cette ambiguïté, cette « ruse de confusion » (模糊的花招, *mohu de huazhao*), afin de pouvoir s'adapter à toute évolution de la dispute territoriale sino-japonaise, tout en évitant que celle-ci ne devienne l'objet de

« Washington entretient volontairement l'ambiguïté, afin de pouvoir s'adapter à toute évolution de la dispute territoriale sino-japonaise. »

l'attention de l'opinion publique américaine – suivant ainsi la ligne qui fut celle d'Henry Kissinger dès 1972. De même que l'occupation des îles japonaises méridionales permettait de contenir le communisme dans les années 1950, l'ambiguïté vis-à-vis des Senkaku/Diaoyutai a permis de faire pression sur le Japon dans les années 1970 afin de maintenir les bases américaines à Okinawa, et de permettre l'installation de missiles

nucléaires stratégiques. Cet accord secret est une violation claire des « trois principes non nucléaires », définis pour la première fois pas le gouvernement Sato en 1967, et indiquant que le Japon ne doit « ni posséder, ni produire, ni permettre l'introduction d'armes nucléaires (par un autre pays) sur le sol japonais ». Aujourd'hui, cette ambiguïté permet d'entretenir la dépendance du Japon et de mieux contrôler ce pays. Comme Lian Degui le souligne

clairement, l'ambiguïté américaine permet aux États-Unis de garder le « contrôle des relations est-asiatiques » (掌控东亚关系, *zhangkong dongya guanxi*).

Des objectifs américains multiples et la nécessité d'une réponse chinoise structurée

Le doyen Hu détaille les objectifs américains permettant d'expliquer l'implication américaine dans la dispute territoriale. Selon lui, les États-Unis s'inquiètent de l'essor économique chinois et entendent contrôler la Chine en l'encerclant et en profitant des moindres difficultés rencontrées par Pékin. Ils cherchent également à faire de la Chine l'ennemi national numéro un, afin de détourner l'attention de leur opinion publique quant aux difficultés économiques que le pays rencontre. Enfin,

les États-Unis cherchent à maintenir leur leadership dans les régions clés du monde, et notamment en Asie de l'Est.

Face à cette stratégie américaine, nous explique Hu, la Chine doit répondre calmement, éviter une confrontation directe en « coordonnant les différences » (协调分歧, *xietao fengqi*), et tout faire pour que les États-Unis restent neutres dans la périphérie chinoise. La Chine devrait ainsi utiliser sa puissance économique pour atténuer les effets de la crise économique mondiale. Elle se rendrait ainsi indispensable régionalement et internationalement, tout en développant une politique de bon voisinage avec le Japon. Si la Chine est devenue une grande puissance continentale au cours des trente dernières années de réforme et d'ouverture, le pays doit également rattraper son retard et devenir une véritable puissance maritime, les principaux risques géopolitiques contemporains venant désormais des mers.

Dépendance japonaise et parti pris américain

Enfin, les deux éditoriaux du *Global Times* sont volontairement provocateurs et critiquent ouvertement l'ambiguïté de Washington. Les États-Unis déclarent ne pas vouloir prendre position dans le différend territorial, mais ont réaffirmé que le traité de sécurité signé avec Tokyo couvre les Senkaku/Diaoyutai, comme l'a rappelé Leon Panetta, secrétaire à la Défense, en septembre 2012 lors de sa visite à Pékin.

Élargissant le problème à toutes les disputes territoriales maritimes de la Chine, l'éditorial du 19 septembre affirme que les États-Unis ont toujours pris position contre la Chine. Les autorités chinoises ne devraient donc pas se faire d'illusion sur le parti pris de Washington, car les États-Unis ne seront jamais neutres. Mais, selon les éditorialistes, les États-Unis

commettent une erreur de taille, et devraient comprendre que leur priorité dans la région doit être la Chine et non le Japon ; la défense des Senkaku/Diaoyutai étant par ailleurs étrangère aux intérêts fondamentaux américains. Face à cette opposition véritable, la Chine doit montrer sa détermination, se faire entendre et être prête à relever le défi présenté par les États-Unis.

L'éditorial du 14 septembre est plus ironique. Il considère que, de peur d'être marginalisées face à la Chine, les autorités de Tokyo acceptent de se comporter comme une simple « poupée » (玩偶, *wanou*) entre les mains de Washington, devenant le « petit Japon » (小日本, *xiao Riben*). Les États-Unis peuvent ainsi manipuler plus facilement le pays afin d'en faire une source de désagréments pour la Chine et de lui faire barrage.

La Chine fait donc face au « retour américain » en Asie de l'Est. L'une des expressions de ce pivot est l'implication, ambiguë, de Washington dans la dispute territoriale opposant Pékin à Tokyo. Les États-Unis font du Japon un contrepoids face à la Chine, et utilisent les conflits régionaux pour entacher l'image du pays sur la scène internationale, pour contrôler son développement économique, et pour freiner sa montée en puissance.

Face à cette situation, la Chine doit tenir tête au Japon et aux États-Unis, affirme Ren Weidong. Si la Chine cède, elle n'aura jamais l'influence régionale dont elle a besoin pour assurer sa sécurité, et l'Asie de l'Est demeurera une sphère d'influence américano-japonaise. La question des Senkaku/Diaoyutai est donc bien plus qu'une simple question juridique de souveraineté, elle est un moyen de contrer la stratégie américaine d'étranglement de la Chine et de refaçonner l'ordre régional au profit de Pékin.

Cependant, le *Global Times* du 14 septembre met en garde le Japon et les autorités

chinoises : la volonté de Tokyo de transformer le différend territorial sino-japonais en un conflit régional, sur fond d'opposition sino-américaine, risque de faire du Japon la « poudrière » du Pacifique occidental (火药桶, *huoyatong*), ce qui n'est ni dans l'intérêt des États-Unis, ni dans celui de la Chine.

REPÈRES

5. Un nouvel élan pour la lutte anticorruption

JÉRÔME DOYON

SOURCES :

- Ren Zhongyuan²³, « Séparer scientifiquement les pouvoirs et autonomiser la surveillance et la lutte anticorruption », *Xin shiji*, 31 décembre 2012.
- Zhang Weiyong²⁴, « Les deux choix pour lutter contre la corruption », intervention lors de la seconde session de la conférence annuelle du *Jingjiguangcha bao* sur la réforme en Chine, qui s'est tenue le 19 décembre à Pékin, publié par *Xinlang caijing*, 19 décembre 2012.
- Chen Baocheng²⁵, « La nouvelle dynamique anticorruption », *Xin shiji*, 31 décembre 2012.
- Hu Shuli²⁶, « Facilité et difficultés de la lutte anticorruption », *Xin shiji*, 17 décembre 2012.
- Yang Minzhi²⁷, « Limiter les pouvoirs puis

²³ Ren Zhongyuan est journaliste à *Xin shiji*.

²⁴ Zhang Weiyong est professeur à l'École de management Guanghai de l'université de Pékin.

²⁵ Chen Baocheng est journaliste à *Xin shiji*.

²⁶ Hu Shuli est rédactrice en chef du groupe de presse *Caixin*, qui détient les revues *Xin shiji* et *Zhongguo gaige*.

²⁷ Yang Minzhi est un ancien membre du comité permanent du comité du PCC de la province du Hunan

reprendre la lutte anticorruption », *Caijing*, 10 décembre 2012.

- Wang Jing²⁸, « Avancée de la politique de “gestion stricte du Parti” au Guangdong », *Xin shiji*, 7 décembre 2012.

Le XVIII^{ème} Congrès du Parti communiste chinois (PCC) semble ouvrir une nouvelle page dans l’histoire de la lutte anticorruption en République populaire. Le renvoi de Li Chunheng, vice-secrétaire du PCC du Sichuan, 22 jours après sa nomination en tant que membre suppléant du Comité central du PCC, est symbolique du changement d’atmosphère. Li est le membre suppléant du Comité central mis le plus rapidement sous investigation lors des dix dernières années. Les nouvelles « huit règles » de Xi Jinping pour rectifier le comportement des cadres – en particulier simplifier le style des réunions officielles et limiter l’extravagance des réceptions – illustrent aussi cette tendance²⁹.

Si le mal de la corruption n’est pas nouveau, l’année 2012 a vu naître de nouvelles tendances, mises en avant par Ren Zhongyuan. Tout d’abord, la direction du Parti apparaît de plus en plus consciente de l’ampleur du problème et des conséquences pour le PCC si rien n’est entrepris. Par ailleurs, certains cas majeurs comme l’affaire Bo Xilai sont particulièrement mis en avant, malgré leur rareté. Bo n’est que le troisième membre du Bureau politique à perdre sa place depuis 1992, selon *Xin shiji*. Enfin, les internautes et les microblogs occupent désormais une place centrale dans la lutte anticorruption, ce qui pose la question de l’utilisation de ces informations et de leur interaction avec les mécanismes internes du PCC.

et ancien secrétaire de la commission disciplinaire provinciale.

²⁸ Wang Jing est journaliste à *Xin shiji*.

²⁹ Shi Jiantao, “Xi Jinping’s Guidelines to Cut back Extravagance Go into Effect”, *South China Morning Post*, 4 janvier 2013.

La prise de conscience des dirigeants et la pression venue d’internet

Avec un nombre croissant de cas révélés et des sommes en jeu toujours plus élevées, la corruption des cadres constitue un défi majeur pour la nouvelle équipe du PCC. Selon Yang Minzhi, ancien directeur de la commission disciplinaire de la province du Hunan, un rapport de la commission disciplinaire centrale rédigé pour le XVIII^{ème} Congrès enregistre 643 759 affaires de corruption entre novembre 2007 et juin 2012. D’après le « Livre bleu sur la corruption et l’intégrité du gouvernement », publié par l’Académie chinoise des sciences sociales, le nombre de plaintes et de pétitions reçues par les organes de surveillance à l’échelle du pays s’élèverait même à 1 345 814 pour la seule année 2011.

Zhang Weiyong note que, sur le site populaire d’information *Baidu xinwen*, le nombre d’articles abordant le thème de l’anticorruption est passé de 11 900 en 2003 à 76 200 en 2004, pour atteindre 246 000 en 2010. Une évolution similaire se retrouve sur le site internet du *Quotidien du peuple*. Le nombre de cas de corruption et de mesures prises pour remédier à ce fléau augmente, tout comme la médiatisation de ces affaires. Cela va de pair avec une prise de conscience au sommet de l’État, confirmée par la déclaration de Hu Jintao au XVIII^{ème} Congrès, pour qui il s’agit désormais d’une question de « vie ou de mort pour le Parti et la Patrie ». À ce constat, Zhang Weiyong oppose une formule populaire selon laquelle « l’inaction tuera la Patrie mais la lutte anticorruption tuera le Parti ». Si, pour lui, la Patrie n’est pas en danger, c’est toutefois le moment de penser à sauver le PCC en s’attaquant de front à la corruption en son sein.

Selon Zhang, la corruption n’a pas seulement gagné en ampleur, elle a également changé de nature au cours des dix dernières années.

Dans l'esprit des travaux de Kellee Tsai³⁰, Zhang décrit le passage d'une corruption réformatrice et créatrice de valeur à une corruption conservatrice et contreproductive. Dans les années 1980 et 1990, la corruption revenait pour une grande part à un achat de pouvoir de la part des populations et auprès des cadres, et donc à un allègement de la pression étatique. Allant de pair avec les réformes économiques, ces pratiques illicites permettaient la libération de ressources qui n'étaient pas encore libres d'accès et accéléraient ainsi l'entrée de la Chine dans l'économie de marché.

Au contraire, à partir des années 2000, la corruption ralentit le retrait de l'État de l'économie. Alors qu'avant 2000, les entrepreneurs « achetaient » par la corruption une certaine liberté d'action auprès des cadres, il s'agit aujourd'hui surtout de cadres corrompant d'autres cadres pour leur intérêt personnel. Ce constat souligne l'importance toujours centrale des cadres dans l'économie, en particulier dans les secteurs de la gestion de terrain ou des transports, sur lesquels l'État exerce un large contrôle et où la corruption est la plus forte. Chen Baocheng note ainsi que, le 25 décembre 2012, Hu Jun, alors vice-directeur du bureau d'urbanisme et d'administration des ressources foncières de Shanghai, été condamné à 15 ans de prison pour corruption. Il s'agissait alors du troisième « seigneur des terres » (土地爷, *tudi fu*) de Shanghai à être démis de ses fonctions en cinq ans. Ces affaires à répétition se retrouvent aussi dans l'administration des transports

publics ou des chemins de fer, en particulier dans les provinces du Hunan et du Henan.

D'autre part, les différents auteurs notent tous le rôle croissant que joue l'internet dans la lutte anticorruption, en particulier après le XVIII^{ème} Congrès. Chen Baocheng note que, dans les mois qui ont suivi le Congrès, trois cadres de niveau provincial ont été démis de leurs fonctions à la suite d'accusations

« Avec un nombre croissant de cas révélés et des sommes en jeu toujours plus élevées, la corruption des cadres constitue un défi majeur pour la nouvelle équipe du PCC. »

formulées sur l'internet : Lei Zhengfu, qui était secrétaire du parti pour le district Beibei de Chongqing ; Li Yali alors vice-directeur du département de la sécurité publique du Shanxi et directeur du bureau de la sécurité publique de Taiyuan ; et Dan Zengde, qui était vice-directeur du département de l'agriculture de la province du Shandong. Malgré les problèmes de vérification des informations et leur facile instrumentalisation sur l'internet, Ren Zhongyuan souligne que celui-ci permet d'élargir et d'accélérer la lutte anticorruption dans un système

où la liberté de la presse est très limitée. En particulier, cela permet de corriger les lacunes de la lutte anticorruption au sein du Parti, dues au manque d'autonomie des commissions disciplinaires qui sont rattachées aux comités du PCC aux différents échelons administratifs.

Des remèdes institutionnels

Selon Zhang Weiyong la mesure la plus urgente pour contrer la hausse de la corruption est un accroissement de l'effort consistant à traquer les cadres concernés, et un alourdissement des peines encourues, pour que la corruption devienne désormais un pari plus risqué. Zhang note toutefois que cela doit aller de pair avec des réformes de fond, notamment car les

³⁰ Kellee Tsai, *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Cornell University Press, 2007.

accusations de corruption constituent souvent un instrument utilisé dans des luttes de pouvoir. Ce ne sont alors pas forcément les cadres les plus corrompus qui sont arrêtés, d'autant plus que, plus la somme en jeu est importante, plus le nombre de cadres impliqués est élevé, et plus les fuites sont rares. Zhang appelle à augmenter les salaires des cadres pour que ceux-ci aient moins d'intérêt à se prêter à des activités illicites. Leurs revenus devraient également être rendus publics. Il est rejoint sur ce point par Hu Shuli, qui souligne que le débat sur la question est apparu en Chine dans les années 1980. Depuis 2009, une vingtaine de villes ont été sélectionnées pour expérimenter la publication des revenus des cadres locaux sur le modèle des *sunshine laws* américaines. Toutefois, selon Hu, le manque de soutien politique empêche de rendre la pratique systématique.

Tous les auteurs mettent en avant la nécessité d'une réforme profonde du système, allant vers une plus grande liberté de la presse, une plus grande indépendance de la justice et le développement d'une structure autonome de lutte anticorruption. C'est toutefois Yang Minzhi qui va le plus loin dans les détails institutionnels. Yang montre que la question va bien au-delà de la formation ou de la moralité des cadres. En effet, si certains cadres peuvent mener des activités illicites en situation de quasi-impunité pendant des années, comme dans le cas Bo Xilai, c'est que le problème est systémique. Le système hiérarchique rend tout contrôle des cadres supérieurs par leurs adjoints impossible dans la pratique. Le « numéro un » (一把手, *yibashou*) aux différents échelons administratifs a un tel pouvoir sur la carrière de ses subalternes que ceux-ci ne peuvent prendre le risque de le dénoncer. C'est donc à ce niveau que se trouve le plus haut degré de corruption selon Ren Zhongyuan et Yang Minzhi, et cette situation ne peut changer qu'en développant la démocratie intra partisane.

La structure hiérarchique existante pose parallèlement la question du système de responsabilité des dirigeants nationaux. Le Congrès du Parti communiste, réunissant plus de 2 000 délégués, est théoriquement l'instance la plus élevée hiérarchiquement au sein du Parti. Cependant il ne se réunit que tous les cinq ans, ce qui en fait une chambre d'enregistrement qui ne sert qu'à sélectionner les membres du Comité central du PCC, sans pouvoir surveiller ses activités. Yang Minzhi propose de donner plus de pouvoir au Congrès, et de développer son rôle hors des sessions plénières via la création d'un comité permanent. Celui-ci pourrait surveiller au quotidien les activités du Comité central et de la Commission disciplinaire centrale, et être plus actif en amont dans la modification des statuts du Parti ou dans le choix des dirigeants.

Yang met en avant la nécessité de s'appuyer sur la Constitution de la République populaire pour limiter les pouvoirs du PCC. Il déplore notamment le manque de pouvoir des assemblées du peuple aux différents niveaux administratifs. Leur rôle de supervision des activités du gouvernement, au niveau national ou local, entre souvent en contradiction avec la hiérarchie du Parti, ce qui rend ce rôle caduque. D'autant plus que le président de l'assemblée au niveau local est généralement aussi à la tête du comité du Parti de même échelon.

Souvent pionnière en termes de réformes, la province du Guangdong avait déjà, avant le XVIII^{ème} Congrès, développé un « Plan d'action en cinq ans pour une gestion stricte du Parti » (广东省从严治党五年行动计划, *guangdong sheng cong yan zhi dang wu nian xingdong jihua*), lancé en 2012. Faisant écho aux enjeux susmentionnés, ce plan, bien que vague dans sa réalisation, met l'accent sur la question du grand pouvoir des « numéros un » au niveau local. La question du rôle de l'internet dans la lutte anticorruption est aussi mise en avant, afin

de développer un système de vérification des informations recueillies. Plus concrètement, la publication des revenus des cadres et de leur famille devrait être généralisée à l'échelle de la province d'ici 2014. Le XVIII^{ème} Congrès donne un nouvel élan à cette vague anticorruption au Guangdong. Ainsi, Chen Baocheng et Wang Jing notent que, depuis le Congrès, un grand nombre de cadres ont été démis de leurs fonctions, dont au moins quatre de niveau provincial.

Les différents articles analysés ici visent notamment à ouvrir un débat sur les politiques anticorruption à la prochaine session plénière de l'Assemblée nationale populaire. La profusion d'articles sur la question et leur liberté de ton peuvent laisser penser que la nouvelle équipe prendra la question à bras le corps, en particulier dans un contexte où même les dirigeants du Guangdong et de Shanghai se prononcent publiquement pour plus de transparence quant aux revenus des cadres.



6. L'industrie chinoise du capital-investissement vit-elle une crise passagère ou organique ?

AGATHA KRATZ

SOURCES :

- Zheng Fei et Wang Shenlu³¹, « Le marché secondaire du capital-investissement est arrivé », *Xin shiji*, 8 octobre 2012.
- Zheng Fei, Wang Shenlu et Liu Ran³², « Jiuding Investments marche sur la glace », *Xin shiji*, 29 novembre 2012.
- Zhao Feng³³, interviewé par *Caixin wang*, « Une redistribution imminente des cartes dans l'industrie du PE ? », *Caixin wang*, 7 septembre 2012.
- Tang Kui³⁴, interviewé par *Caixin wang*, « Sur quoi s'appuiera le rétablissement du capital-investissement ? », *Caixin wang*, 28 septembre 2012.

L'industrie chinoise du capital-investissement (*private equity* ou PE) est en crise, affirment nos auteurs. Le nombre des transactions est

³¹ Tous deux journalistes à *Xin shiji*.

³² Journaliste à *Xin shiji*.

³³ Zhao Feng est vice-président de Jiuding (Nine Cauldrons) Investment Corp. LLP.

³⁴ Président-directeur général de Fangyuan Capital.

en baisse, les investisseurs sont frileux, et les perspectives futures sont assombries par l'environnement macroéconomique chinois. Certes, les articles présentés ici ont été publiés au lendemain de l'annonce de chiffres macroéconomiques estivaux décevants au troisième trimestre, mais le malaise décrit par nos auteurs ne semble pas complètement passer, et l'on se demande si les chiffres plus encourageants de décembre pourront véritablement rétablir l'optimisme dans le secteur. Quelle est la raison de ce trou d'air ? Celui-ci marque-t-il le début d'une crise plus durable ?

Une industrie en forte croissance jusqu'en 2012

Zhao Feng, vice-président de Jiuding Investments, nous rappelle que le marché du PE a connu une croissance fulgurante jusqu'en 2012. En 2001, celui-ci était estimé à 1,3 milliard de dollars, alors qu'en 2011, il atteignait 67 milliards de dollars, soit un taux de croissance moyen annuel de près de 50 % sur la période. Mais cette croissance s'est brutalement enrayée en 2012. Les raisons de ce ralentissement sont nombreuses, mais les facteurs suivants ont été les plus déterminants : une croissance économique ralentie, un marché primaire en berne, des investisseurs plus prudents, et un développement insuffisant des marchés financiers en général. Selon Wang Shenlu et Zheng Fei, un rétablissement rapide du secteur est peu probable, et il faut se « préparer pour passer l'hiver » (准备过冬, *zhunbei guodong*).

La crise généralisée des marchés financiers pèse sur l'industrie du PE

Wang et Zheng expliquent que l'environnement financier chinois est lui-même fortement déprimé. Ils citent en exemple le marché primaire des introductions en bourse (IPO), qui connaît un fort ralentissement depuis

le début de l'année. Les chiffres publiés en septembre par la China Securities Regulatory Commission (CSRC)³⁵ indiquent que, en août 2012, sur le marché primaire des titres A, les montants levés n'atteignaient que 7,3 milliards de yuans (880 millions de dollars). Il s'agit du niveau le plus bas de l'année, en baisse de 50 % par rapport à juillet 2012.

Cette crise des marchés d'IPO a un impact direct sur la performance des fonds de PE, qui ne peuvent plus espérer mettre en œuvre leurs cycles habituels d'« entrée rapide et de sortie rapide » (快速快出, *kuaijin kuaichu*), consistant à acquérir une entreprise privée et mature, pour l'introduire en bourse après quelques années de restructuration et de préparation.

Par ailleurs, la chute brutale des prix sur le marché primaire et sur le marché secondaire du PE³⁶ a engendré des reports de sortie d'investissements pour près de 170 projets, selon la CSRC. En effet, les fonds doivent arbitrer entre la nécessité de vendre dans les délais impartis par le contrat de gestion de fonds, mais à des TRI³⁷ décevants, ou plus tard pour espérer obtenir des niveaux de valorisation plus satisfaisants pour les investisseurs.

Zhao Feng se montre pessimiste quant aux perspectives futures des marchés financiers chinois : il prévoit que ces marchés annexes connaîtront des difficultés durant au moins six

³⁵ Cités par Tang Kui.

³⁶ Marché d'IPO ou introduction en bourse : marché sur lequel s'effectue la cotation d'une entreprise. À cette occasion, l'entreprise ouvre son capital au public, afin de trouver de nouveaux capitaux. La plupart du temps, l'opération est réalisée par le biais d'une cession d'actions existantes ou d'une augmentation de capital. Marché secondaire du PE : place financière sur laquelle les participations de fonds de PE sont échangées, cédées ou revendues à d'autres acteurs du PE ou à des investisseurs privés, publics ou institutionnels.

³⁷ TRI : taux de rendement interne d'un investissement.

mois supplémentaires.

Des perspectives de sortie assombries

Ce marasme financier a notamment eu pour conséquence de limiter les opportunités de sortie pour les fonds de PE. Alors que, nous explique Zhao Feng, près de 90 % des sorties d'investissement se font toujours par IPO³⁸ en Chine, il devient de plus en plus ardu, pour les fonds de capital-investissement, de se défaire de leurs sociétés de portefeuille.

En effet, expliquent Wang et Zheng, les valorisations proposées sur ces marchés sont très basses, et le nombre des acheteurs potentiels ne cesse de diminuer. La concurrence à la sortie est donc intense et les fonds se livrent à une véritable « guerre des prix » (价格战, *jiage zhan*). Ainsi, de nombreux investissements n'ont pas pu être cédés dans les délais impartis cette année. Ce phénomène est amplifié par le fait que, expliquent Wang et Zheng, la plupart des fonds montés en 2004-2005 l'étaient selon le principe de 5+2+2 ans³⁹, induisant donc une sortie en 2012-2013.

Enfin, dans ce contexte déjà difficile, une récente décision des autorités permet désormais aux compagnies d'assurance, aux courtiers d'actifs et à d'autres acteurs financiers d'opérer sur les marchés traditionnellement réservés aux acteurs du PE,

³⁸ L'année dernière, sur 11 mois, en Chine, 123 sorties d'investissements pour les firmes de PE, dont 111 sorties par IPO, soit 90 %, 6 par M&A.

³⁹ 5 ans de période d'investissement, 2 ans minimum de gestion de portefeuille, et 2 années (facultatives) d'optimisation de la sortie.

ce qui exacerbe la concurrence.

La conséquence principale de cette limitation des opportunités de sortie est logiquement une baisse des retours sur investissements. Les TRI sur lesquels les gestionnaires se sont engagés vis-à-vis de leurs investisseurs ne peuvent être atteints, comme l'explique Zhu Yi, un associé chez Jingtian Investments. Cette situation rend donc les investisseurs de plus en plus méfiants.

« Les raisons de ce ralentissement sont nombreuses : une croissance économique ralentie, un marché primaire en berne, des investisseurs plus prudents, et un développement insuffisant des marchés financiers en général. »

Des investisseurs frileux

Selon Wang et Zheng, les investisseurs optimistes se font de plus en plus rares, et les fonds de PE rencontrent de nombreuses difficultés dans leurs relations avec leurs pourvoyeurs de fonds.

Tout d'abord, il leur est de plus en plus difficile de lever ou de trouver des fonds à investir. La situation macroéconomique actuelle, et la situation sur le marché primaire des titres A, rendent les investisseurs méfiants. Même les investisseurs engagés dans des fonds de PE se font de plus en plus exigeants. Certains hésitent, voire refusent de répondre aux appels de fonds, et ne libèrent

les montants souscrits que pour des projets exceptionnels. Or, dans le contexte actuel, ces projets de qualité hors norme se font rares. Wang et Zheng nous informent que certains investisseurs dans des fonds levés en 2011 n'ont fourni pour l'instant que 50 % des capitaux engagés. Dans ce contexte, les fonds de PE se voient contraints d'arrêter tout bonnement leurs investissements, les remettant à plus tard.

Par ailleurs, certains investisseurs ont des réactions encore plus radicales : ils cherchent désespérément à céder leurs participations dans des fonds de PE, à des prix bien évidemment décotés, craignant une perte de capital encore plus importante s'ils ne vendent pas dans les délais les plus brefs.

De plus, même les canaux de financement étrangers se sont taris, selon Wang et Zheng, en raison de la crise financière européenne et du ralentissement de la croissance dans les pays développés, principaux investisseurs étrangers en PE en Chine.

Ceux-ci imputent ces mouvements erratiques dans l'industrie au manque d'expérience des investisseurs, qui sont bien trop souvent des investisseurs de court ou moyen terme. Les auteurs déplorent donc l'absence d'investisseurs plus aguerris et expérimentés, plus institutionnalisés, et habitués à de tels cycles de baisse passagère et de ralentissement sur les marchés. Ils regrettent aussi que les fonds de pension, les fonds d'assurance, ou les banques de développement et de commerce ne puissent investir dans des fonds de PE. Cela permettrait d'éviter ce type de réactions, fébriles et soudaines, de la part des investisseurs.

Un niveau de développement toujours limité

Finalement, Wang et Zheng font l'hypothèse que, pour la plupart, les problèmes que connaît le marché aujourd'hui viennent du fait que celui-ci est insuffisamment développé. Le marché des IPO est certes dynamique, mais trop jeune, et les fonds de PE se reposent exagérément sur ce mode de sortie, et tendent à négliger ou à ne pas explorer d'autres possibilités pour céder leurs sociétés de portefeuille.

Par ailleurs, le marché secondaire du PE est encore immature, et très peu développé.

Wang et Zheng prennent l'exemple de 北金所 (*beijinsuo*), une plateforme d'échange de participations pour les fonds de PE chinois. Celle-ci est très peu utilisée, manquant d'acheteurs structurés et institutionnalisés, et affiche des valorisations très élevées. Selon les auteurs, il existe encore sur ces marchés, un déséquilibre important entre vendeurs et acheteurs, qui limite largement le nombre des transactions effectuées par ce débouché.

Wang et Zheng proposent donc d'encourager d'autres formes de sortie pour les investissements : fusions acquisitions (M&A), revente à des investisseurs industriels ou stratégiques, buy-back, etc. Mais Zhao Feng est plus réservé : il explique que le marché de la fusion acquisition est encore trop peu développé en Chine pour offrir une alternative valable à l'IPO, du moins pour les fonds de PE. Si ces derniers entendent proposer les solutions les plus rémunératrices à leurs investisseurs, alors le marché de l'introduction en bourse reste préférable à celui du M&A. Selon lui, l'environnement du M&A n'est pas encore mature, notamment pour les opérations de large envergure, et il faudra attendre au moins cinq ans pour que le M&A devienne une véritable alternative à l'IPO.

Enfin, Wang et Zheng insistent sur les carences en termes de compétences sur ces marchés. Ceux-ci, nous expliquent-ils, manquent d'experts, de bonnes pratiques de gestion, de régulation et de réglementation, et avant tout, d'un climat de confiance et de transparence. Si ces aspects du marché ne se développent pas, alors que les acheteurs deviennent, pour leur part, de plus en plus exigeants et précautionneux, le problème du manque d'acquéreurs risque de perdurer.

Conséquences à court terme

Zhao Feng considère que la conséquence directe de cette crise devrait être une sélection

naturelle parmi les fonds de PE. Avec le resserrement du marché, de nombreux fonds risquent tout simplement de disparaître. De fait, les acteurs les plus solides et les plus performants seront les seuls à « passer l'hiver » du capital-investissement.

Wang, Zheng et Liu se montrent plus nuancés. Ils mettent en avant un certain nombre de méthodes qui peuvent être mises en place par les acteurs du PE pour éviter d'être trop brutalement affectés par la crise. Les gestionnaires de ces fonds doivent désormais se tourner vers des investissements moins risqués, et investir dans des industries contre-cycliques, comme les industries de grande consommation, les produits pharmaceutiques, ou encore les produits agricoles. Il faut, dans le contexte actuel, privilégier une approche top-down pour les investissements, par secteur et croissance agrégée plutôt que par société, au cas par cas.

D'autres fonds ont choisi des méthodes résolument novatrices. Un certain nombre de sociétés de gestion, ne pouvant se défaire de leurs investissements, ont décidé de se lancer dans des projets ambitieux de restructuration et de redéploiement à long terme de leurs sociétés de portefeuille. L'objectif est de les accompagner et de les aider à franchir des paliers significatifs dans leur développement stratégique, et d'accroître leur valeur. Ces gestionnaires espèrent ainsi une sortie à terme plus éloignée, une fois que la crise se sera résorbée.

Perspectives et opportunités à long terme

Concernant les perspectives à long terme du secteur, Zhao Feng reste optimiste. Pour lui, l'impact de ce marasme financier sur le secteur du PE est bien sûr pénalisant mais également porteur d'opportunités. En effet, le contexte de très basses valorisations offre des possibilités d'investissements alléchantes, et

le resserrement du marché primaire incite un nombre croissant d'entreprises à rechercher des capitaux ailleurs que sur les marchés financiers – notamment auprès des fonds d'investissements.

En conclusion, explique-t-il, la crise sur le marché primaire ne devrait pas s'éterniser, et les perspectives chinoises de croissance future sont bonnes. Le nombre des Chinois fortunés, et désireux de placer leur argent pour en préserver la valeur, devrait s'accroître en Chine. De nouveaux investisseurs sont donc à attendre sur ces marchés, et pour les fonds de PE.

De manière générale, les deux professionnels du secteur invités par *Caixin* (Zhao et Tang) concluent leur entretien sur une note positive et optimiste sur les perspectives chinoises à moyen et long terme.



7. Destruction des tombes : la réforme foncière en débat

CAMILLE BOULLENOIS

SOURCES :

- Liu Weibai⁴⁰, Chen Liuqin⁴¹ et Li Zhong⁴², « Analyse des innovations en matière de transferts de terres rurales en Chine », *Jiazhi zhongguo wang*, 6 avril 2012.
- Zuo Lin⁴³, « Derrière la destruction des tombes à Zhoukou (Henan) : un gain de dix milliards de yuans pour le gouvernement », *Fazhi ribao*, 18 décembre 2012.
- Peng Zhenhui⁴⁴ et He Xuefeng⁴⁵, « Faut-il accorder la propriété foncière aux agriculteurs ? », *Xinjingbao pinglun zhoukan*, 5 décembre 2012.

⁴⁰ Professeur adjoint au département de gestion de l'université de Shaoyang et à l'université d'économie et de droit de Zhongnan.

⁴¹ Chercheur à l'Institut d'économie urbaine de l'académie des sciences sociales de Tianjin.

⁴² Chercheur à l'université d'économie et de droit de Zhongnan.

⁴³ Journaliste à *Caixin*.

⁴⁴ Vice-directeur de l'Académie pour le développement urbain et professeur à l'université Shih Chien à Taïwan.

⁴⁵ Directeur du Centre de recherche sur la gouvernance rurale à l'université des sciences et technologies de Huazhong.

- Xu Chenggang⁴⁶, « Conséquences sociales du monopole d'État sur la propriété foncière », *Zhongguo gaige wang*, 13 avril 2011.

- Zuo Yonggang⁴⁷, « Comment augmenter le revenu des agriculteurs ? La nécessité d'une réforme foncière », *Zhengquan ribao*, 25 décembre 2012.

La campagne, l'agriculture et les agriculteurs – le « triple problème de la Chine rurale »⁴⁸ – restent au centre des préoccupations de la nouvelle équipe dirigeante chinoise. Le XVIII^{ème} Congrès du Comité central du PCC a souligné la nécessité de « réformer le système de réquisition des terres » et, lors de la conférence centrale sur le travail rural clôturée le 22 décembre 2012⁴⁹, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de « maintenir la croissance du revenu des agriculteurs au moins sur le même rythme que celle du revenu des citadins ». Au sein de la question rurale, la réforme foncière cristallise espoirs et polémiques. Les débats portent principalement sur les transferts de terres, permettant de moderniser l'agriculture et d'accroître le revenu des agriculteurs, et sur la coordination du développement rural et urbain.

Les transferts de terres : expériences et limites

Pour nos auteurs, la modernisation de l'agriculture passe par la transformation des « exploitations familiales sous contrat » (土地承包经营, *tudi chengbao jingying*) en de grandes exploitations, plus productives et plus rentables. Ils appellent ainsi à faciliter

⁴⁶ Professeur au département d'économie et de finance de l'université de Hong-Kong et président de l'Asian Law and Economics Association.

⁴⁷ Journaliste à *Zhongguo gaige wang*.

⁴⁸ 《三农》：农村，农民，农业 (*nongcun, nongmin, nongye*)

⁴⁹ 中央农村工作会议 (*zhongyang nongcun gongzuo huiyi*)

le transfert de terres, c'est-à-dire l'ensemble des transactions permettant de modifier l'attribution de leurs droits d'utilisation et de disposition.

Selon Liu Weibai, Chen Liuqin et Li Zhong, les transferts de terres sont trop strictement limités par la loi⁵⁰, qui prévoit que la propriété foncière, collective, ne peut être ni vendue ni échangée (sauf par réquisition du gouvernement). Seuls les « droits d'utilisation des terres » (土地使用权, *tudi shiyong quan*) peuvent faire l'objet d'un transfert. Celui-ci ne doit cependant pas détourner les terres de leur usage agricole ni excéder la durée du contrat d'exploitation d'origine.

Malgré ces contraintes légales, les transferts de terres sont couramment utilisés et peuvent s'effectuer sous différentes formes, selon les besoins des parties concernées. Les formes de transfert les plus répandues à l'heure actuelle sont, par exemple, la « sous-traitance » (转包, *zhuobao*) et l'« échange » (互换, *huhuan*) de terres au sein d'une même collectivité rurale. L'échange permet notamment de remettre en culture des espaces construits et des friches industrielles, et ainsi de réduire les tensions entre développement urbain et exigences agricoles. La « location » (出租, *chuzu*) à un grand exploitant ou à une entreprise agricole est également populaire. Elle peut également se faire par l'intermédiaire de la collectivité rurale, qui se charge de trouver un exploitant. Enfin, la « mise en société par actions des terres » (土地股份制, *tudi gufen zhi*), moins courante, a été expérimentée dans certaines

⁵⁰ Les textes de référence sont la décision du Comité central du PCC sur les différentes questions cruciales concernant la réforme et le développement des zones rurales (中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定, *zhonggong zhongyang guanyu tuijin nongcun gaige fazhan ruogan zhongda wenti de jueding*) de 2008, la loi foncière (土地管理法, *tudi guanli fa*) de 1986 et la loi sur les contrats agricoles (农村土地承包法, *nongcun tudi chengbao fa*) de 2002.

provinces. Elle peut avoir lieu à l'initiative d'un exploitant individuel ou de la collectivité rurale, comme ce fut le cas à Nanhai. Dans ce canton du Guangdong, les droits d'usage des terres ont été mis en commun sur la base du volontariat, puis divisés en parts proportionnelles à l'apport initial. Ces droits ont ensuite été loués par la coopérative d'actionariat à des fins essentiellement non agricoles. Les paysans profitent ainsi de la transformation de leurs terres agricoles en zone industrielle, puisqu'ils touchent une part des profits provenant de sa location.

Cependant, selon Liu Weibai, Chen Liuqin et Li Zhong, ces succès ne doivent pas faire oublier que les transferts de terres se heurtent à de nombreux obstacles. Tout d'abord, le flou juridique qui entoure ces transferts conduit à de nombreux abus. Les transferts se font souvent contre la volonté des agriculteurs, pour des loyers très bas (généralement 6 000 à 9 000 yuans par hectare et par an) et pour des durées excédant celle de leur contrat d'exploitation. En outre, les auteurs expliquent que la volonté de remembrer les terres se heurte au manque de capitaux et de protection sociale disponibles pour les agriculteurs. Ils appellent de leurs vœux une réforme juridique et une action forte afin de garantir les intérêts des agriculteurs.

Le difficile équilibre entre terres urbaines et rurales : l'exemple de Zhoukou

Les failles juridiques du système des transferts de terres ont également pour conséquence la diminution de la surface des terres cultivées, ce qui nuit à l'autonomie céréalière de la Chine et à la stabilité sociale de ses campagnes.

Dans son article pour *Fazhi ribao*, Zuo Lin explique que la demande accrue de terres constructibles a favorisé les détournements de terres au profit de l'urbanisation et de l'industrie. Les gouvernements locaux, attirés

par le profit et désireux de développer les espaces urbains, ont joué un rôle important dans ce dépeçage, réquisitionnant des terres ou fermant les yeux sur leur occupation illégale.

Cela explique pourquoi, en 2012, la superficie des terres arables en Chine approchait de la « ligne rouge » de 1,8 milliard de *mu* (亩), soit 120 millions d'hectares, fixée par le Conseil d'État dans son programme national pour l'utilisation des terres⁵¹.

Dans la préfecture de Zhoukou, au Henan, la pression foncière a conduit en 2012 à une campagne très controversée de destruction de plusieurs millions de tombes, que la révision du statut sur la gestion des cimetières⁵², en novembre, a légalisée *a posteriori*.

Considérée comme la première province productrice de céréales, le Henan a un taux d'urbanisation très bas (38,7 % contre 51,27 %⁵³ pour la moyenne chinoise) et une économie faiblement développée. En octobre 2011, la création de la zone économique de la plaine centrale en avait fait une région prioritaire pour la modernisation de l'agriculture et le développement coordonné de l'industrialisation, de l'urbanisation et de la production céréalière. En réalité, la pression sur les terres agricoles s'est intensifiée et a abouti à interdire la poursuite des enterrements en plein champ, selon la coutume du Henan, et à la destruction de 3,5 millions de tombes.

Les défenseurs de la propriété foncière individuelle

⁵¹ « 全国土地利用总体规划纲要 (2006—2020年) ».

⁵² « 殡葬管理条例 » (*binzang guanli tiaoli*).

⁵³ Selon les chiffres officiels du Bureau des statistiques, fin 2011.

Faces à ces phénomènes et à ces abus, des voix s'élèvent pour réclamer des réformes foncières plus radicales. Selon le chercheur Peng Zhenhuai, la clé du problème rural réside dans la propriété foncière individuelle. Pour lui, « les agriculteurs sont pauvres parce qu'ils ne bénéficient pas d'un revenu de propriété stable et reconnu par la loi. Ne pas faire valoir cette cause de pauvreté [...], c'est guérir les symptômes et non la racine du problème ».

Il appelle à une réforme du système de propriété foncière, de façon à rendre les agriculteurs plus libres de disposer de leurs terres.

L'enjeu est de taille : il y va de la stabilité dans les campagnes, mais aussi de l'équilibre du système économique. La demande intérieure étant un moteur essentiel de la croissance chinoise, l'inégalité croissante entre les revenus

ruraux et les revenus urbains pourrait nuire au dynamisme économique.

Pour Xu Chenggang, la question est également éthique. En effet, le monopole de l'État ou de la collectivité sur la terre permet les expulsions forcées d'agriculteurs par les gouvernements locaux. Il affirme ainsi que « le gouvernement peut ainsi violer en toute légalité les droits des agriculteurs sur leur terres » et il évoque un « risque systémique » de corruption gouvernementale. Pour lui, le problème foncier est la principale cause des tensions sociales en Chine.

Enfin, l'auteur explique que les prix très élevés de l'immobilier en Chine sont dus en grande partie aux contraintes juridiques qui limitent le transfert des terres. En effet, le manque de terres constructibles provoque une hausse des prix, qui se répercute sur le marché immobilier.

Zuo Yonggang avance un autre argument :

« La demande accrue de terres constructibles a favorisé les détournements de terres au profit de l'urbanisation et de l'industrie. »

le monopole de l'État sur la terre constituerait un frein à l'urbanisation. Il explique en effet que la Chine ne connaît pour l'instant qu'une « semi-urbanisation » : tandis que la surface des terres urbaines augmente, la population urbaine officielle diminue, en raison du nombre important de « migrants de l'intérieur » (农民工, *nongmingong*). Le système d'enregistrement de la population (*hukou*) et les contraintes de la propriété foncière collective en sont les premiers responsables.

Une réforme foncière aussi radicale ne fait cependant pas l'unanimité. Beaucoup de chercheurs insistent sur la nécessité de contrôler l'usage des terres afin d'éviter la diminution de la surface des terres arables. D'autres, comme le chercheur He Xuefeng, rappellent que les agriculteurs profitent de l'exonération des taxes rurales établie dans beaucoup de provinces et estiment que les agriculteurs ne bénéficieraient pas de la propriété foncière individuelle.

D'après une enquête en ligne citée par Zuo Yonggang, 30 % des internautes estiment nécessaire de réformer le système foncier. Si une réforme radicale de la propriété foncière semble encore lointaine, la gestion des terres rurales demeure au cœur des réflexions, qui nourrissent à leur tour de nombreuses expérimentations locales.



8. Le gaz de schiste révolutionnera-t-il la gestion de l'énergie en Chine ?

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Zhang Yongnei⁵⁴, « À quoi tient la révolution du gaz de schiste en Chine ? », *Zhongguo Gaige - Caixin*, n°11, novembre 2012.
- Lin Mingche⁵⁵, Li Jingjing⁵⁶ et Yang Fuqiang⁵⁷, « Le développement du gaz de schiste nécessite de prendre en charge la transformation du système », *Zhongguo Gaige-Caixin*, n°11, novembre 2012.

Le succès américain réveille les espoirs chinois en matière de sécurité énergétique

⁵⁴ Zhang Yongnei est chercheur à l'Institut de recherche du Conseil d'État.

⁵⁵ Lin Mingche est membre du Comité américain de protection des ressources naturelles et directeur du projet politique pour l'énergie et le changement climatique en Chine au NRDC (Natural Resource Defense Council), une ONG établie aux États-Unis, spécialisée dans la protection de l'environnement.

⁵⁶ Li Jingjing est chercheur pour le projet politique pour l'énergie et le changement climatique en Chine au NRDC.

⁵⁷ Yang Fuqiang est haut conseiller auprès du NRDC pour l'énergie, l'environnement et le changement climatique.

Pour la Chine, dont les ressources énergétiques intérieures ne suffisent plus depuis longtemps à répondre à la demande, le gaz de schiste représente un nouvel espoir, et suscite l'enthousiasme des cercles économiques et politiques. Pour les chercheurs du NRDC, le développement du gaz non conventionnel permettrait d'augmenter les quantités disponibles de ressources énergétiques et donc de réduire les écarts entre l'offre et la demande, et d'abaisser les coûts énergétiques dans les pays en développement. Pour Zhang Yongnei, la forte demande énergétique chinoise et les ressources abondantes en gaz de schiste expliquent la hâte du gouvernement et des industriels à développer cette ressource. Pour les chercheurs que nous citons, la « révolution du gaz de schiste » doit être conduite rapidement, mais nécessite de redéfinir le cadre politique de l'énergie.

Conduire la révolution du gaz de schiste en utilisant des mécanismes de marché

Les propositions faites par les chercheurs s'inspirent du succès connu par les États-Unis. Zhang Yongnei souligne que, s'il n'est pas possible de reproduire à l'identique la voie américaine en Chine, certaines pratiques doivent néanmoins être considérées. Ainsi, pour lui comme pour les chercheurs du NRDC (Natural Resource Defense Council, une ONG établie aux États-Unis et spécialisée dans la protection de l'environnement), la Chine devrait développer le gaz de schiste au moyen de mécanismes de marché. Pour Zhang Yongnei, il faudra libéraliser au maximum l'attribution des droits d'exploitation, car il ne fait aucun doute que le système ouvert d'enchères a fortement contribué au succès américain du gaz de schiste. C'est pourquoi le système de gestion des droits miniers du gaz de schiste ne doit surtout pas suivre le système aujourd'hui appliqué au pétrole et au gaz en Chine. Il faut au contraire s'orienter vers un système de marché ouvert à la compétition, privilégiant la

diversité des participants et des partenaires, et permettant de nourrir l'intérêt des localités. Une fois l'enchère effectuée, l'activité des industriels ayant remporté les droits d'exploitation serait contrôlée par le gouvernement et le contenu du contrat passé entre le gouvernement et l'entreprise rendu public, pour permettre une plus grande transparence.

Pour Ling Mingche, Li Jingjing et Yang Fuqiang, le gouvernement devrait par ailleurs relâcher le contrôle qu'il exerce sur les prix de l'énergie. Selon eux, l'exploitation du gaz de schiste nécessite l'investissement de sommes importantes. Le niveau actuel des prix constituerait un obstacle pour les investisseurs, qui ne pourraient ni acquérir les technologies clés d'exploration ni lutter contre les conséquences de l'exploitation de gaz de schiste sur l'environnement.

Un difficile partage des pouvoirs entre gouvernement central et gouvernements locaux

Si les chercheurs s'accordent tous pour dire que le développement du gaz de schiste doit répondre à des mécanismes de marché, la question du partage des fonctions de régulation entre gouvernement central et gouvernements locaux semble moins consensuelle.

Zhang Yongnei souligne que le gaz de schiste a toutes les caractéristiques d'une ressource énergétique distribuée⁵⁸, et qu'il est donc nécessaire que son exploitation soit encouragée localement. Par ailleurs, l'auteur remarque que les gisements se concentrent dans les régions les moins développées. Pour cette raison, les gains réalisés par la vente aux

⁵⁸ Une ressource énergétique « distribuée » crée de l'électricité dans des centrales de production de petite capacité afin de fournir un réseau local, par opposition aux ressources énergétiques traditionnelles ou « centralisées », qui permettent une large production mais dont la centralisation nécessite la transmission de l'électricité produite sur de larges distances.

enchères des droits miniers devraient revenir, selon lui, aux gouvernements locaux. Mais il ne manque pas de rappeler que, comme la Chine n'a pas encore mis en place de système de supervision du développement du gaz de schiste, « le transfert du contrôle des droits miniers aux autorités locales mènerait facilement au chaos » (« 矿权下放也容易出现“一放就乱” », *kuangquan xiafang ye rongyi chuxian yifangjiuluan*). C'est pourquoi, souligne Zhang, ce contrôle devrait pour l'instant rester entre les mains des autorités centrales. L'auteur propose donc que le ministère des Ressources et du Territoire reste responsable de la supervision de l'exploitation, tandis que le département provincial des ressources et du territoire se chargerait, de son côté, de la mise sur le marché des droits d'exploitation.

Une administration de l'énergie trop éclatée face aux dangers du gaz de schiste

Pour les chercheurs du NRDC, la question du contrôle des entreprises exploitant la ressource est plus complexe. Les auteurs ne manquent pas de mettre en garde, tout au long de l'article, contre les répercussions environnementales et sociales que pourrait avoir le développement du gaz de schiste en Chine. Pour eux, les problèmes environnementaux et sociaux sont les principaux obstacles au développement du gaz de schiste en Chine. Pour éviter que ces problèmes ne se développent, les chercheurs veulent combattre le manque de cohérence des institutions centrales. En effet, les fonctions de régulation pour le gaz sont dispersées au sein du gouvernement, et les différentes entités gouvernementales ne sont pas coordonnées, ce qui limite le développement du gaz naturel et peut constituer un obstacle au développement du gaz de schiste. Le bureau de l'énergie de la Commission nationale de développement et de réforme (NRDC) est responsable de la planification

du développement de l'exploitation des ressources gazières ; le département des prix de la NDRC contrôle les prix à toutes les étapes de la chaîne gazière (production, transport et consommation) ; le département de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources est responsable de la stratégie nationale pour l'efficacité énergétique et la lutte contre le changement climatique ; le ministère du Territoire et des Ressources est responsable de l'émission des droits d'exploitation du gaz ; le ministère de la Protection de l'environnement formule les réglementations et les standards environnementaux liés au développement du gaz de schiste ; enfin, le ministère des Finances et de l'Administration se charge des politiques de taxation.

Par ailleurs, les différentes entités manquent de coordination. Les chercheurs soulignent par exemple qu'en dépit de la volonté de renforcer les standards de protection environnementale, aucun standard défini n'a été inclus par le ministère du Territoire et des Ressources dans le processus d'accès au marché. Selon eux, le ministère pour la Protection de l'environnement n'aurait même pas participé aux discussions concernant la planification du développement du gaz de schiste. En outre, les auteurs soulignent l'étonnante absence du ministère des Ressources en eau dans le processus de contrôle, et ce malgré le fait que l'exploitation du gaz de schiste nécessite la consommation de volumes d'eau importants.

Une réponse institutionnelle est nécessaire

Selon les auteurs, la Chine devrait se doter d'une unité régulatrice unifiée pour le gaz conventionnel et non conventionnel, qui devrait être « une combinaison de centralisation et de décentralisation, de processus top-down et bottom-up » (« 监管机构的设置可依照分散和集中相结合、自上而下和自下而上相结合的方式 », *jianguan jigou de shezhi ke yizhao*

fensan he jizhong xiang jiehe, zishang'erxia he zixia'ershang xiang jiehe de fangshi jinxing). Les droits d'utilisation des terres et les standards de protection environnementale devraient être créés par les différents ministères mais mis en œuvre par une autorité de contrôle unique, tout comme la supervision de l'accès au marché. Les auteurs proposent pour cela que les fonctions de régulation du gaz et du marché du carbone soient placées sous la juridiction de l'actuelle Commission de régulation de l'électricité, qui s'appellerait désormais la Commission de l'énergie et des marchés carbone (国家能源和碳市场交易监管委员会, *guojia nengyuan he tanshichang jiaoyi jianguan weiyuanhui*).

Le travail de l'unité centrale de régulation serait complété par celui d'entités locales de régulation de l'énergie et des marchés carbone, dont les capacités de contrôle devraient, selon les auteurs, être renforcées et élargies. Par ailleurs, ces unités devraient être indépendantes, spécialisées et dotées de ressources humaines adéquates. Ainsi, certaines régulations liées à la protection de l'environnement et à l'établissement des prix pourraient être ajustées en fonction des conditions locales⁵⁹. Les auteurs ne manquent pas de souligner que les autorités centrales devraient renforcer l'inspection et la supervision des régulateurs locaux, surtout pour ce qui est des régulations environnementales. Cette mesure devrait notamment empêcher les

administrations locales de négliger l'application des régulations environnementales décidées au niveau central au nom du développement du gaz de schiste – phénomène qui, comme le rappellent les auteurs, a déjà été observé par le passé, au nom du développement économique.

Vers une implication de la société civile ?

« Les problèmes environnementaux et sociaux sont les principaux obstacles au développement du gaz de schiste en Chine. »

Les chercheurs du NRDC proposent enfin la « mise en place d'une participation publique au système de protection de l'environnement » (实施全面的公共环境监管, *shishi quanmian de gonggong huanjing jianguan*). Pour ceux-ci, le développement du gaz de schiste devrait mobiliser l'ensemble des acteurs : le gouvernement, pour la

création des régulations et des politiques de développement ainsi que pour la mise en œuvre de celles-ci ; les entreprises, pour la mise en place de standards dans les régions dans lesquelles les réglementations ne seraient pas à la hauteur des standards internationaux ; et les ONG et les autres organisations sociales, pour prendre part à la supervision des entreprises par la vérification de la mise en place effective des standards environnementaux.

En conclusion, le développement du gaz de schiste en Chine, qui suscite l'enthousiasme à la suite du succès américain, se heurte néanmoins à certains obstacles propres à la Chine. Ceux-ci, perceptibles depuis longtemps dans le secteur de l'énergie, appellent aujourd'hui à une réponse. Tout d'abord, les fonctions de contrôle du secteur sont éclatées entre une multiplicité d'administrations centrales qui, en l'absence d'un ministère central de l'Énergie, pâtissent d'un manque

⁵⁹ Ainsi, le prix du gaz dans les régions consommatrices de l'Est pourrait être relevé progressivement pour atteindre le prix du gaz importé. Dans les régions de l'Ouest, le prix pourrait être ajusté en fonction des conditions économiques locales. Les auteurs précisent néanmoins que les standards environnementaux ne devraient pas être abaissés localement.

de coordination. Par ailleurs, le partage des tâches reste flou entre administrations centrales et administrations locales, et leurs liens hiérarchiques manquent souvent de cohérence. Or, souligne Zhang Yongnei, le gaz de schiste s'apparente à de l'énergie distribuée, et la ressource est présente dans des territoires aux conditions économiques difficiles. Enfin, les auteurs évoquent le manque de prise en compte par les localités des standards environnementaux dans le processus de développement économique et énergétique. Ceci pourrait non seulement mettre en péril les ressources hydriques, rares, du territoire chinois, mais également mobiliser très fortement les populations, déjà durement atteintes par les phénomènes de réquisition des terres – une ressource qui se fait également rare sur le territoire. Si les auteurs proposent de donner un rôle de supervision des activités d'exploitation du gaz de schiste à la population civile, les modalités de ce rôle restent encore à définir afin de ne pas répéter les erreurs du passé, ce qui pourrait dans le cas présent avoir des conséquences désastreuses.



9. Pékin doit-il s'inquiéter du rapprochement entre la Birmanie et les États-Unis ?

DAVID PÉNEAU

SOURCES :

- Li Yibo, « La Birmanie est-elle le prochain nénuphar de l'armée américaine en Asie ? », *Huanqiu wang*, 7 décembre 2012.
- Shi Qingren⁶⁰, « L'objectif des États-Unis est de contrebalancer l'influence chinoise en Birmanie », *Zhongguo qingnian bao*⁶¹, 4 janvier 2013.
- Wang Dong⁶², « Comment la Chine doit-elle réagir aux "changements" en cours en Birmanie ? », *Huanqiu wang*, 5 décembre 2012.
- Xiao Ke⁶³, « Réflexions sur la révolution

⁶⁰ Shi Qingren est chercheur au Centre de recherche sur la politique de défense nationale de l'Académie des sciences militaires de l'Armée populaire de libération (le *think-tank* le plus influent de l'APL).

⁶¹ Le *Quotidien de la jeunesse* est le journal officiel de la Ligue de la jeunesse communiste.

⁶² Wang Dong est diplômé en politique internationale de la China East Normal University.

⁶³ Xiao Ke est professeur associé à l'université normale du Nord-Est (School of Politics and Law). Ses recherches portent sur la théorie fondamentale des sciences politiques.

birmane et ses perspectives », *Xiandai guoji guanxi*, 2012, n°2.

- Zhou Xinyu⁶⁴, « Commentaires sur le renversement de la politique birmane des États-Unis », *Xiandai guoji guanxi*, 2012, n°10.

En l'espace de deux ans⁶⁵, la Birmanie est passée, aux yeux des États-Unis, du statut d'État infréquentable – elle fut naguère qualifiée « d'État voyou » – à celui d'un État ayant lancé des réformes démocratiques qu'il convient d'encourager. Ce réchauffement rapide des relations entre les deux pays s'est concrétisé avec les visites historiques d'Hillary Clinton (novembre 2011) et de Barack Obama (décembre 2012). Les relations sino-birmanes sont cependant encore marquées par les sanctions économiques et commerciales⁶⁶ mises en place par les États-Unis après le coup

⁶⁴ Zhou Xinyu est professeur à l'université des langues étrangères de Pékin (School of International Relations and Diplomacy). Ses recherches portent entre autres sur la politique étrangère américaine, la montée en puissance de la Chine et la diplomatie publique chinoise.

⁶⁵ On peut symboliquement dater le début de la transition politique en Birmanie à la libération d'Aung San Suu Kyi, le 13 novembre 2010. La dissolution du Conseil d'État pour la paix et le développement et la démission du général Than Shwe, le 30 mars 2011, signifient la fin de la junte qui laisse la place au gouvernement civil élu du Président Thein Sein. Ce dernier lancera plusieurs réformes en vue d'une démocratisation du pays (assouplissement de la censure, libération de prisonniers politiques, etc.).

⁶⁶ Les États-Unis, l'Union européenne, l'Australie et le Canada avaient mis en place un large éventail de sanctions contre la Birmanie après 1988 : interdiction des importations, embargo sur les armes, gel des relations commerciales et des investissements, interdiction de visa pour certains dirigeants et gel de leurs avoirs à l'étranger. Ces sanctions sont progressivement levées au fur et à mesure des réformes démocratiques. La secrétaire d'État Hillary Clinton a notamment annoncé la levée partielle des sanctions commerciales contre la Birmanie en septembre 2012.

d'État sanglant du général Ne Win en 1988. Cet isolement diplomatique et économique de la Birmanie avait encouragé le développement de relations privilégiées avec la Chine. Celle-ci a construit chez son voisin des routes et des pipelines, et continue d'exploiter les richesses naturelles birmanes.

Le soudain réchauffement des relations diplomatiques avec les États-Unis et l'Europe a bouleversé les perspectives de la Birmanie en l'espace de deux ans. Comment les médias chinois perçoivent-ils l'intérêt des États-Unis pour un pays que Pékin considère comme stratégique pour sa sécurité ?

Les cinq articles choisis commentent tous les réformes en cours en Birmanie sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici. Tous s'interrogent sur les motivations birmanes et américaines qui guident ce rapprochement, et sur ce que celui-ci signifie pour la Chine.

En effet, les auteurs décrivent longuement l'importance stratégique que, pour la Chine, revêt la Birmanie. Celle-ci est tout d'abord un « pont », nous explique Li Yibo, entre la Chine et l'océan Indien, lien géographique qui permettrait à Pékin de s'affranchir du « dilemme de Malacca⁶⁷ » (马六甲困局, *malijuia kunju*) dont les auteurs ont bien conscience. Pékin construit un pipeline entre le Yunnan et la ville portuaire de Kyaukpyu pour y faire peut-être transiter un jour les hydrocarbures importés d'Afrique et du Moyen-Orient. La Chine rénove également à grand frais la mythique « route de Birmanie » (Mandalay-Kunming) qui, après avoir permis d'acheminer les armes américaines du Kuomintang pendant la Seconde Guerre mondiale, pourrait devenir le canal privilégié du commerce sino-birman. Les ressources naturelles birmanes (pétrole, cuivre, énergie hydraulique) intéressent également les autorités chinoises.

⁶⁷ 80 % des importations chinoises de pétrole transitent par le détroit de Malacca.

Au-delà de l'intérêt stratégique que représente la Birmanie pour la Chine, les cinq articles rappellent les relations historiques entre les deux pays, lesquelles se fonderaient notamment, selon Xiao Ke, sur une histoire partagée du colonialisme japonais, sur des intérêts économiques communs et sur le soutien de la Chine quand la Birmanie était ostracisée. Pour toutes ces raisons, la relation sino-birmane est, pour les auteurs, une relation particulière, nécessairement étroite. Les auteurs ne manquent pas d'ailleurs de rappeler que, en chinois comme en birman, cette relation est désigné par un terme évocateur : *paukphaw* (*baobo* 胞波 en chinois)⁶⁸.

Les motivations birmanes : s'affranchir des sanctions économiques et commerciales ou s'affranchir de l'influence chinoise ?

Chacun des auteurs propose d'expliquer les raisons qui ont amené le président birman Thein Sein à se tourner vers les États-Unis. Il y aurait derrière cette volte-face des raisons purement pragmatiques et dictées par la volonté de s'affranchir des sanctions économiques qui pèsent sur la Birmanie depuis 1988. Les Américains jouant le jeu de la carotte et du bâton, Zhou Xinyu explique que les autorités birmanes n'ont pas eu d'autres choix que de réformer le régime pour espérer la fin des sanctions. John Blaxland, expert australien des questions birmanes cité par Li Yibo, explique d'ailleurs que la Birmanie ne souhaite pas développer un lien particulièrement étroit

« La Birmanie ne souhaite pas développer un lien particulièrement étroit avec les États-Unis, elle cherche juste à se doter “ d'un espace pour mieux respirer ”. »

avec les États-Unis mais qu'elle cherche juste à se doter d'un « espace pour mieux respirer » (呼吸空间, *huxi kongjian*). Selon Li, la Chine ne doit donc pas s'inquiéter outre mesure de ce rapprochement.

Étonnamment, Li Qingren est le seul à mentionner le fait que l'attitude engageante du gouvernement birman à l'égard des États-Unis pourrait être également la conséquence de la « montée en puissance » (崛起, *jueqi*) de la Chine, laquelle crée une certaine anxiété chez ses voisins. Selon lui, le fait que la Birmanie se rapproche des États-Unis ne s'explique donc pas uniquement par des raisons économiques mais également par la volonté d'acquérir une certaine « marge de manœuvre stratégique » (战略回旋余地, *zhanlüe huixuanyudi*) en multipliant ses partenaires.

Une critique de l'échec de la « diplomatie des droits de l'homme » et du virage pragmatique des États-Unis

On retrouve dans les articles une critique soutenue de la politique américaine en Birmanie. Zhou Xinyu montre que, globalement, lorsque les États-Unis sont en position de force sur la scène internationale, leur politique étrangère est déterminée par des facteurs idéologiques arbitraires. Il donne l'exemple des deux périodes qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale et la fin de la Guerre froide, périodes durant lesquelles l'idéologie aurait fortement influencé la politique américaine. Ceci passe notamment par ce que Zhou appelle la « diplomatie des droits de l'homme » (人权外交, *renquan waijiao*). À la fin des années 1980, cette posture « unilatérale et interventionniste » (单边主义, 干涉主义,

⁶⁸ Le terme de *baobo* (胞波) est directement dérivé du mot birman *paukphaw*, qui désigne une relation très intime, fusionnelle. En birman comme en chinois, le terme est exclusivement utilisé pour décrire la relation sino-birmane.

danbianzhuyi, ganshezhu yi) aurait notamment conduit aux sanctions américaines contre la Birmanie.

À l'inverse, lorsque l'environnement international se dégrade pour les États-Unis comme à la fin des années 1970, la politique étrangère américaine montrerait un visage bien plus réaliste, qui placerait les droits de l'homme au second plan. La crise économique de 2008 et un contexte international moins favorable aux États-Unis expliquerait donc le virage pragmatique de la politique étrangère américaine, représenté par la « stratégie du pivot asiatique » d'Obama dont la Birmanie fait partie. Pour Zhou Xinyu, les Américains ont réalisé l'échec de leur « diplomatie des droits de l'homme » qui n'a servi qu'à braquer les autorités birmanes. Les États-Unis ont mis du temps à réaliser que cet échec pouvait faire de la Birmanie une nouvelle Corée du Nord et que les sanctions les privaient du potentiel important qu'offrait ce pays. « Les États-Unis ne pouvaient que s'asseoir et regarder l'influence de la Chine, de l'Inde et d'autres puissances de la péninsule indochinoise grandir [en Birmanie] ». Les États-Unis essaieraient maintenant de rattraper leur retard.

Selon Zhou Xinyu, la politique birmane du président Obama est aussi réaliste en ce qu'elle a des fins électoralistes. Obama s'en serait servi pour mettre en avant ses résultats en termes de politique extérieure.

Xiao Ke critique lui aussi les visées purement pragmatiques des États-Unis, qui ne cherchent qu'à démocratiser (le terme revêt ici un sens péjoratif) et à privatiser l'économie là où la Chine chercherait avant tout à régler les conflits ethniques et à privilégier le développement et la stabilité économique de la Birmanie.

L'objectif caché des États-Unis : contenir l'influence chinoise en Birmanie

Les auteurs s'accordent pour dire que la politique américaine en Birmanie a surtout pour but de contenir la Chine dans ses frontières et de l'empêcher de prendre trop d'influence en Birmanie. Mais selon Xiao Ke, la Birmanie n'est finalement que le dernier maillon de la politique américaine en Asie du Sud-Est. L'objectif à court terme est de faire de l'Asean le « "gardien" méridional de la Chine » (中国南部的 « 守望者 », *Zhongguo nanbu de « shouwangzhe »*), à l'image de ce que seraient l'Asie centrale pour l'ouest de la Chine et l'ensemble Japon/Corée du Sud pour l'est. On retrouve donc cette hantise de l'encercllement si caractéristique de la politique étrangère chinoise. L'article de Li Yibo illustre très bien cette idée à l'aide de la métaphore du bassin et des nénuphars. Li Yibo décrit en effet la multiplication « silencieuse » (消消, *xiaoxiao*) en Asie de bases militaires qui, bien que n'abritant qu'un nombre limité de soldats, disposent de matériel mobile de haute technologie. Il compare cette prolifération discrète au mouvement imperceptible de nénuphars qui s'étendent sur la surface d'un bassin : la grenouille n'a donc plus qu'à se reposer sur ces nénuphars pour se projeter vite et de très loin sur sa proie. Or, où que l'on pose le regard autour de la Chine, du nord-est au sud-est de l'Asie et même dans le Pacifique Sud, on observe selon Li une « machine à tuer dissimulée » (暗藏杀机, *ancang shaji*) constituée de bases disposées tout autour de la Chine. Le maillon manquant à cette machine est la Birmanie, qui permettrait ainsi de relier les bases d'Asie du Sud et l'Asean⁶⁹. Ironiquement, c'est donc un « collier de perles » inversé que nous décrit Li.

Pour Shi Qingren, cette politique menée

⁶⁹ La base américaine en Asie du Sud à laquelle Li fait référence est sans doute celle de Diego Garcia dans les îles Chagos.

par les États-Unis en Birmanie « exerce une pression sur l'espace stratégique chinois » (挤压中国的战略空间, *jīyā Zhongguó de zhānlüè kōngjiān*), dont la Birmanie fait partie.

La politique américaine comprend également une part inquiétante de *soft power* dont Zhou Xinyu observe « l'infiltration » (渗透, *shèntòu*) au sein de la société birmane. Ce *soft power*, selon Li Yibo, inclut potentiellement des liens militaires entre les deux pays. L'invitation faite aux Birmans d'observer les exercices militaires Cobra d'or entre les États-Unis et la Thaïlande est un signe de cette volonté. Pour Li, l'éventualité d'une alliance militaire entre la Birmanie et les États-Unis doit inquiéter la Chine, car elle fermerait l'alternative birmane au dilemme de Malacca.

Quelles perspectives pour la relation sino-birmane ?

Quant au positionnement futur de la Birmanie, Li Yibo explique que l'exemple du Vietnam, un pays qui a réussi à dépasser une animosité historique envers les États-Unis, prouve que les vingt ans de mauvaises relations entre la Birmanie et les États-Unis ne suffiront pas à empêcher un rapprochement. La Birmanie devra choisir une stratégie parmi les différents modèles présents en Asie du Sud-Est : la neutralité thaïlandaise, la position vietnamienne (pro-américaine et visant à contenir la Chine), l'alliance des Philippines avec les États-Unis ou une « orientation vers la Chine » telle que l'a choisie le Cambodge.

Parmi toutes ces critiques vis-à-vis de la politique américaine en Birmanie, Wang Dong adopte une position originale. Tout en reconnaissant la politique très pragmatique des États-Unis et la volonté américaine de contenir la Chine, Wang regrette une diplomatie chinoise trop monolithique en Birmanie. Il relève trois points clés pour améliorer les relations sino-birmanes. Il faut tout d'abord accentuer

le *soft power* (软实力, *ruǎnshíli*) chinois en Birmanie. Cela passe par un soutien continu à la levée des sanctions mais également par le soutien à des programmes d'éducation et de microcrédits, d'aide au développement... Li Yibo parle lui aussi d'une politique pour « gagner les cœurs des Birmans » (赢得缅甸人民的心, *yíngde miǎndiān rénmin dèxīn*). Wang Dong explique par ailleurs que la Chine ne doit pas limiter ses contacts aux seules autorités politiques birmanes mais élargir les prises de contact avec les minorités ethniques et la société civile dans son ensemble. Enfin et surtout, Wang note que, si les investissements chinois en Birmanie sont bénéfiques, il faut que les entreprises chinoises assument « une plus grande responsabilité sociale » (更大的社会责任, *gèngdà de shèhuì zèrèn*). Wang Dong cite ouvertement les conflits sociaux que la construction du barrage de Myitsone et l'exploitation d'une mine de cuivre dans la province de Sagaing ont récemment entraînés. De la part d'un média chinois, cette recommandation est tout à fait originale.

L'article de Shi Qingren est optimiste : il note que, si la présence américaine devait inévitablement « attaquer » la relation sino-birmane, celle-ci est trop bien ancrée pour que l'arrivée des États-Unis l'ébranle complètement. Cependant, et peut-être pouvons-nous y voir un écho aux recommandations de Wang Dong, le chercheur de l'Académie des sciences militaires conclut en rappelant que la Chine ferait bien d'anticiper les difficultés à venir et de « réparer (consolider) la maison avant les intempéries » (未雨绸缪, *weiyuchoumou*).

DÉCALAGE

10. La santé mentale a enfin sa loi

SIMENG WANG

SOURCES⁷⁰ :

- Yang Chengxin⁷¹, « Attentes concernant la loi sur la santé mentale », *Xin shiji*, 12 novembre 2012
- Zhang Youyi et Gong Huilanzhi⁷², « La loi sur la santé mentale : un pas en avant », *Caijing*, 6 novembre 2012.
- Dai Lian, Zheng Dao et Luo Jieqi⁷³, « Qui sont les malades mentaux ? », *Xin shiji*, 18 juillet 2011.
- Jing Jun⁷⁴, interviewé par Wang Yiqing, « Qui dit que le taux de suicide augmente en Chine ? », *China Daily*, 11 novembre 2010.

⁷⁰ Cet article est également partiellement inspiré d'éléments du mémoire de master de son auteur : Wang Simeng, « L'entraide mutuelle parmi des dépressifs : enquête sociologique de cas d'un hôpital psychiatrique à Pékin », 2010, mémoire de master en sociologie sous la direction de Jing Jun, université de Tsinghua, Pékin.

⁷¹ Professeur associé en psychiatrie clinique et en psychiatrie juridique à l'université de Southern California, États-Unis.

⁷² Respectivement journaliste et journaliste stagiaire à *Caijing*.

⁷³ Journalistes à *Xin shiji*.

⁷⁴ Professeur du département de sociologie à l'université de Tsinghua, Pékin.

- Wang Junping⁷⁵, « La prévalence de la démence sénile parmi les personnes âgées de plus de 60 ans est de 4,2 % », *Renmin ribao*, 11 octobre 2012.

- Yin Anxue⁷⁶, « Les fonctionnaires se suicident-ils à cause de la dépression ? », *Yangcheng wanbao*, 8 mai 2011.

- Ying Cheng⁷⁷, « Soigner la maladie d'«être désignés malades mentaux» », *Xinmin zhoukan*, 5 novembre 2012.

- Zhang Ranran⁷⁸, « Espoirs du soin en communauté », *Lia owang*, 16 janvier 2012.

Rédigée en 1985, la première « loi (chinoise) sur la santé mentale » (*精神卫生法, jingshen weisheng fa*) a été votée par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale (全国人大常委会, *quanguorenda changweihui*) le 26 octobre 2012 et sera appliquée à partir du 1^{er} mai 2013. Au cours de ses vingt-sept années de rédaction, le texte a connu de nombreuses versions. Ces évolutions correspondent non seulement aux demandes des patients, mais également aux changements suscités par l'intervention de juristes et de sociologues dans le débat, lesquels ont considérablement contribué aux réflexions plus générales sur la notion de « santé mentale », l'éthique et le droit humain durant la prise en charge des patients

Le texte de loi sur la santé mentale voté en octobre se divise finalement en sept chapitres. Le premier chapitre introduit la loi et son contexte, le dernier chapitre est consacré aux annexes de la loi, et les cinq autres chapitres concernent tour à tour : la prévention des troubles mentaux, le diagnostic et le traitement des troubles mentaux, la réhabilitation et la rémission du patient, la protection des institutions, et enfin, les responsabilités

⁷⁵ Journaliste à *Renmin ribao*.

⁷⁶ Journaliste à *Yangcheng wanbao*.

⁷⁷ Journaliste à *Xinmin zhoukan*.

⁷⁸ Journaliste à *Liaowang*.

juridiques du patient et de son entourage.

La santé mentale en Chine contemporaine : constats et défis

Selon l'article de Zhang Youyi et de Gong Huilanzhi, les statistiques de la Banque mondiale témoignent d'une augmentation de la prévalence des maladies mentales en Chine : de 2,7 ‰ dans les années 1950, puis de 5,4 ‰ dans les années 1970, ce taux est passé à 11,1 ‰ dans les années 1980 et à 13,47 ‰ dans les années 1990. Au début de 2009, selon les chiffres publiés par le Centre national de la santé mentale, sous le contrôle du Centre de contrôle et de prévention des maladies (中国疾病预防控制中心精神卫生中心, *zhongguo jibing yufang kongzhi zhongxin jingshen weisheng zhongxin*), le nombre des patients souffrant de maladies mentales dépassait les 100 millions (76,92 ‰ de la population), dont 16 millions atteints de troubles mentaux graves. Les données du ministère de la Santé montrent qu'à la fin novembre 2010, parmi les 270 500 patients souffrant d'une maladie mentale grave enregistrés à l'échelle nationale, 182 000 représentaient un « danger pour l'ordre social » (肇事肇祸倾向, *zhaoshizhaohuo qingxiang*).

Face aux demandes de soins psychiatriques en croissance, où en est la Chine en termes d'offre de soins et de prise en charge ? Selon une recherche de Xu Yifeng et Yan Fei⁷⁹, en 2005, il y avait 77 000 psychiatres et 575 hôpitaux psychiatriques en Chine continentale. Cela ne représente qu'1,3 lit en psychiatrie et 1,2 psychiatre pour 100 000 habitants. L'offre psychiatrique chinoise ne représente qu'un quart de la moyenne mondiale (par habitant). Par ailleurs, cette offre est très inégale : les disparités entre

⁷⁹ Xu Yifeng et Yan Fei, « Culture et santé : pratiques en anthropologie médicale », 2005, Édition du peuple, Shanghai.

zones rurales et urbaines sont grandes.

Les maladies et leur prise en charge diffèrent également selon le statut socio-économique des patients. Par exemple, les personnes âgées – 12 % de la population chinoise en 2009, soit 159 millions de personnes – sont très affectées par la dépression. Selon Wang Junping, une enquête menée par la mairie de Pékin indique que la prévalence de la dépression parmi les personnes âgées de plus de 65 ans à Pékin était de 4,4 % en 2012. Les hauts fonctionnaires sont eux aussi particulièrement atteints par ces problèmes psychiatriques. D'après l'article de Yin Anxue, en décembre 2009, six décès non naturels de fonctionnaires ont été rapportés par la presse chinoise, des suicides pour la plupart. Ces événements ont suscité un certain nombre de discussions concernant la pression exercée par les règles tacites d'ascension professionnelle dans le milieu politique. Ces règles ont pour conséquence directe une augmentation des problèmes d'anxiété, de dépression et des troubles mentaux graves.

Enfin, certains autres sous-groupes déterminés selon l'âge, le genre, la profession, ou le type de trouble mental, ont attiré l'attention des professionnels de la santé et des chercheurs en sciences sociales. Les études académiques les plus récentes s'intéressent en priorité à quatre axes de recherche : l'expression de la souffrance dans différents ethnos et cultures⁸⁰ ;

⁸⁰ Kleinman Arthur et Kleinman Joan, « How Bodies Remember : Social Memory and Bodily Experience of Criticism, Resistance, and Delegitimation Following China's Cultural Revolution », *New Literary History*, 1994, n°25, p. 707-723.

le recours aux soins en psychiatrie occidentale et les alternatives en médecine traditionnelle chinoise⁸¹ ; les soutiens et réseaux sociaux des patients en psychiatrie⁸² ; les sociogènes des troubles mentaux, et notamment du suicide⁸³.

La loi chinoise sur la santé mentale : débats et changements de paradigme

Zhang Youyi et Gong Huilanzi notent que, en 1991, l'élaboration de la loi sur la santé mentale s'est interrompue après sa dixième version. À ce stade, l'accent était mis sur les techniques de prise en charge : prévention, traitement, assurance médicale, etc. Ce paradigme a prévalu jusqu'en 2007, année de l'introduction dans le projet de loi de la notion de « besoins du patient » - besoins éthiques notamment, tels que la dignité humaine, la protection sociale, et la réintégration sociale après l'hospitalisation (via l'emploi, le mariage, etc.). En général, les multiples controverses et débats entre psychiatrie, droit, sociologie et éthique ont rendu plus complexe la rédaction de cette loi.

« Les statistiques de la Banque mondiale témoignent d'une augmentation de la prévalence des maladies mentales en Chine : de 2,7‰ dans les années 1950, ce taux est passé à 76,92 ‰ en 2009. »

L'un des grands sujets de polémiques autour de cette loi a notamment concerné la question de l'hospitalisation du patient, de son plein gré ou de force. Dai Lian, Zheng Dao et Luo Jieqi citent Tang Hongyu, vice-directeur du sixième hôpital de l'université de Pékin, qui

⁸¹ Li Qiang, « Les causes et préventions des problèmes psychologiques pendant la transition de la société chinoise », *Théories et modernisations*, 2003, vol. 6, p. 31-35.

⁸² Zhao Yandong, « Réseaux sociaux et santé des habitants urbains/ruraux », *Société*, 2008, vol. 5, p.1-18.

⁸³ Wu Fei, « Essais sur 'vivre la vie' », *Études sociologiques*, 2007, vol. 6, p. 66-84.

note que le taux d'« hospitalisation forcée » (非自愿住院, *feiziyuan zhuyuan*) en Chine, qui a atteint à 70 % des hospitalisations, est bien supérieur à celui des pays développés. Même en prenant en compte le taux enregistré de 50 % en 2008, cela représente plus de 300 000 patients hospitalisés de force. Aux yeux des médecins, s'appuyant sur la notion de « conscience de soi », un certain degré de contrainte et d'obligation en termes de traitement est nécessaire. Toutefois, ce point de vue n'est pas convainquant pour les experts d'autres domaines, qui promeuvent le critère international de l'hospitalisation : celui de la « dangerosité », impliquant des comportements à risque pour le patient et la société. La loi votée récemment prend parti, et stipule deux possibilités d'hospitalisation : volontaire, ou en cas de dangerosité.

Un autre débat s'attarde sur la définition de « l'hospitalisation volontaire ». Il s'agit ici d'une discussion sur la tutelle, et sur les abus de tutelle mis en œuvre par les parents ou les proches du patient. En septembre 2012, dans une ville du nord-est de la Chine, après qu'elle eut subi des violences domestiques de la part de ses parents, une adolescente de dix-huit ans a été envoyée dans un hôpital psychiatrique par ces derniers car elle avait déclaré être homosexuelle. Cet exemple révèle bien le problème qui existe lorsqu'on est « désigné malade mental » (被精神病, *beijingshenbing*). En effet, comme le décrit Ying Cheng dans son article, certaines « hospitalisations volontaires » (自愿住院, *ziyuan zhuyuan*) sont le fruit de la volonté des tuteurs, et aucune procédure n'est prévue pour vérifier l'existence d'un conflit d'intérêts entre les tuteurs et le patient. L'hôpital psychiatrique, en Chine, censé être un lieu de soin, n'appartient néanmoins pas au système de protection sociale, et ne dispose pas de la capacité d'examiner la relation intrafamiliale. Cette lacune permet de recourir abusivement au placement sous tutelle quand l'hospitalisation est décidée. Dans la

loi récemment votée, le droit de déposer un recours en cas de violation de ses droits et de ses intérêts a été accordé au patient. Reste à savoir si un patient déclaré « fou » (疯, *feng*) en psychiatrie perdra sa légitimité et sa crédibilité pendant ce recours.

Malgré tout, cette loi témoigne d'une progression remarquable dans le domaine de la santé mentale en Chine. Cependant, elle n'aborde toujours pas le sujet de la prise en charge non hospitalière des patients, question primordiale également en termes de rapport patient-famille.

La psychiatrie ouverte arrive en Chine

La famille demeure la première unité mobilisée pour s'occuper d'une personne atteinte de troubles mentaux. Les patients de moins de 40 ans sont généralement pris en charge par leurs parents, alors que ceux âgés de plus de 40 ans sont sous la responsabilité d'un conjoint, des frères et sœurs, ou d'un enfant adulte. Une recherche citée par Yang Chengxin montre que la qualité de vie d'un conjoint d'un malade mental est inférieure à celle de ses pairs : économiquement, physiquement et en particulier psychologiquement.

Zhang Ranran écrit dans son article que Wang Cheng, s'inspirant du modèle de psychiatrie ouverte inauguré en Italie, l'a appliqué en 2008 à l'institut de prévention de la santé mentale du district de Haidian, à Pékin, en coopération avec le sixième hôpital de l'université de Pékin. Dans son service, les chambres auparavant fermées ont été rouvertes, les barreaux en fer des chambres ont été enlevés, les patients ont eu accès à des activités de sport et de loisir (ordinateurs, karaoké, etc.). Pour favoriser l'aptitude professionnelle du patient et anticiper sa réintégration, des enseignements et des formations ont également été proposés. Cet institut a aussi créé, à l'aide de la mairie du district et d'une ONG italienne, une

résidence de jour à destination des patients non hospitalisés du quartier. Avec l'aide de quelques bénévoles, une dizaine de patients passent leur journée ensemble, et vivent de façon autonome.

Une autre forme de soin, les groupes d'entraide entre patients, met davantage le patient au centre de son traitement. Dans le sixième hôpital de l'université de Pékin, un groupe d'entraide entre patients dépressifs a été créé il y a cinq ans. Celui-ci propose des activités mensuelles, ouvertes aux patients (y compris des anciens patients déjà guéris) et à leurs proches : thérapie de groupe, promenades, sortie au karaoké, etc. Cette forme de soin combine soutien matériel et soutien psychologique. Elle est plus généralement adoptée par des patients ayant un faible réseau social - sur les plans familial, social, amical, et institutionnel – que par ceux bénéficiant de forts soutiens sociaux.

Un long cheminement à poursuivre

Après ce vote historique, les discussions autour de cette loi concernant la santé mentale devraient continuer. Dorénavant, l'accent devrait être mis sur la mise en place de cette loi et son perfectionnement, en prenant en considération d'autres systèmes auxiliaires, tels que la mise en place d'assistants sociaux, ou encore l'offre de soins psychothérapeutiques dans le secteur public.

财经, *Caijing*

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

财新网, *Caixinwang*

Site internet du magazine *Xin shiji* (voir ci-dessous), qui propose un contenu original.

法制日报, *Fazhi ribao*

Publié par le Ministère de la Justice, *Fazhi Ribao – Justice Daily* est publié tous les jours, et traite des débats et actualités liées notamment à la justice et aux institutions judiciaires, au gouvernement et au thème de l'Etat de droit, au droit des sociétés et à la régulation financière, entre autres choses.

环球时报, *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.

经济观察报, *Jingji Guanchabao*

Hebdomadaire économique et financier détenu par un groupe du Shandong et fondé en 2001, distribué nationalement, doté d'une grande réputation de sérieux.

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.

瞭望新闻周刊, *Liaowang Xinwen Zhoukan*

Magazine d'actualité grand public de l'agence Xinhua, qui se distingue par ses reportages sur des sujets de société.

人民日报, *Renmin Ribao*

On ne présente plus le quotidien officiel du parti communiste chinois, dont le contenu en mandarin diffère de toutes ses éditions internationales.

日本学刊, *Riben xuekan*

Revue bimestrielle de l'Institut d'études japonaises de l'Académie chinoise de sciences sociales.

现代国际关系, *Xiandai guoji guanxi*

Revue académique mensuelle du Chinese Institute for Contemporary International Relations (CICIR), consacrée aux affaires stratégiques et internationales.

新世纪, *Xin Shiji*

Hebdomadaire de Hu Shuli, l'ex-rédactrice en chef de la revue *Caijing*. En janvier 2010, celle-ci s'associe avec le Centre de recherche sur la réforme et le développement de l'île de Hainan pour reprendre sa publication *Xin shiji* et poursuivre la tradition de libéralisme, d'analyses et d'enquêtes approfondies de *Caijing*.

新京报, *Xinjingbao*

Quotidien de Pékin qui se distingue par son traitement humaniste des questions sociales.

中国改革, *Zhongguo gaige - China Reform*

Mensuel du groupe de Presse Caixin dirigé par Hu Shuli qui a pour objectif de rendre compte et d'analyser les réformes politiques et économiques en Chine. Il a été fondé en 1986.

LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

中国青年时报, *Zhongguo Qingnian shibao – Youth Times*

Il s'agit du journal officiel du comité de la Ligue des jeunes communistes.

中國時報, *Zhongguo shibao - China Times*

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

中国网, *Zhongguo Wang*

Créé en 1997, l'un des premiers portails officiels créés par les autorités chinoises sous l'impulsion du Bureau de l'information. Reprend généralement les articles d'autres journaux ou sites internet. Site existant en 10 langues et géré par le Bureau des éditions en langues étrangères de Chine – ce sont néanmoins des versions différentes.

自由時報, *Ziyou Shibao – Liberty Times*

Quotidien de Taïwan, il soutient l'indépendance de l'île et la défense de l'identité nationale taïwanaise 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

RÉDACTION :

Rédactrice en chef : Agatha Kratz

Auteurs : Martina Bassan, Antoine Bondaz, Camille Boullenois, Jérôme Doyon, Agatha Kratz, Tanguy Le Pesant, David Péneau, Marie-Hélène Schwoob, Simeng Wang.

FABRICATION et DÉVELOPPEMENT :

Directrice exécutive : Florence Biot

Diffusion, Secrétaire de rédaction : Rozenn Jouannigot

Secrétaire de rédaction (relecture) : Olivier Bosc

Impression : ESAT de l'Élan

Remerciements : Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC), European Council on Foreign Relations (ECFR)

COMMANDES ET ABONNEMENTS :

Version brochée :

abonnement 6 n°/an (TTC) : France 90 € - Reste du monde 96 €

commande par n° (TTC) : France 21 € - Reste du monde 22 €

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

© Asia Centre

71 boulevard Raspail

75006 Paris, France

www.centreasia.eu

chinaanalysis@centreasia.eu

ISSN : 2101 - 0048