

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n°30

Avant-Propos

DOSSIER :

TAIWAN ET LES RELATIONS ENTRE LES DEUX RIVES

1. Retrait des missiles, des propositions insatisfaisantes pour Taipei
2. Taïwan au miroir des îles Diaoyu/Senkaku/Tiaoyutai
3. Le DPP dans l'opposition, le retour à une stratégie centriste et modérée ?
4. L'espace international de Taïwan après la signature de l'ECFA

REPÈRES

5. La guerre des monnaies : éviter un destin japonais
6. La réforme du système financier international : intérêts, rapports de force et responsabilités
7. Les « revenus gris » : la face cachée des inégalités des revenus
8. Vers un bloc régional pour les négociations climatiques ?
9. Le débat sur la peine de mort

DÉCALAGES

10. La loi sur la sécurité sociale attend des arbitrages



ASIA CENTRE

à



SciencesPo.

AVANT- PROPOS

Ce numéro automnal survient après l'attribution, le 8 octobre, du prix Nobel de la paix au dissident Liu Xiaobo. L'annonce a accentué le durcissement de la politique étrangère chinoise entrevu depuis le début 2010, avec cette fois des sanctions annoncées contre la Norvège, dont le gouvernement n'exerce pourtant pas de contrôle sur le comité Nobel. Aucune voix décalée n'a filtré dans la presse chinoise, qui s'est contentée de répéter à l'envie – surtout dans ses versions en anglais – la position souverainiste dure, décrivant le vote du comité Nobel comme une attaque « blasphématoire » contre le système judiciaire chinois. La personnalité même de Lu Xiaobo est peu attaquée, toutefois ; la presse utilise surtout des déclarations vieilles de plus de vingt ans du dissident, où il évoquait le « besoin d'Occident » de la culture chinoise, pour le discréditer.

C'est d'ailleurs précisément dans un registre juridique que la presse chinoise aborde les

droits de l'homme. L'analyse de la portée d'une réforme du code pénal limitant l'emploi de la peine capitale montre que la réflexion autorisée porte surtout sur l'alignement du droit avec la pratique et sur des réformes cosmétiques. En revanche la diminution des chefs de condamnation, en particulier pour crimes et délits économiques, avait été envisagée mais a finalement été rejetée.

ous consacrons le dossier de ce numéro aux derniers développements dans les relations entre les deux rives du détroit de Taïwan. L'approfondissement rapide des échanges entre Taïwan et la Chine, initié en mai 2008 après le retour au pouvoir du Kuomintang, a connu en juin dernier un temps fort, avec la signature d'un accord-cadre de coopération économique (ECFA), similaire à un accord de libre-échange limité à certaines catégories de produits, et conçu pour avantager l'économie taïwanaise. Or au deuxième semestre 2010, ce processus est entré dans une phase de

ralentissement. A deux ans d'échéances politiques majeures – le 18e congrès du Parti communiste et les présidentielles à Taïwan – la prudence est de mise. Quatre questions s'imposent pourtant sur l'agenda des relations entre les deux rives : l'élargissement du nombre de secteurs économiques inclus dans l'ECFA, l'adoption de mesures de confiance sur le plan militaire, la négociation par Taïpei d'accords de libre-échange avec ses partenaires commerciaux et sa participation substantielle aux organes techniques des Nations Unies, et la signature d'un accord politique.

Or par stratégie électorale, Ma Ying-jeou ne peut pas prendre le risque d'apparaître trop « unificationniste » aux yeux d'un électorat qui défend le statu quo. Sur l'autre rive, Pékin hésite. Une approche plus libérale sur l'espace international de Taïwan améliorerait l'image de la Chine, mais risquerait, en cas de retour au pouvoir des indépendantistes, de placer Pékin devant des faits accomplis. Il faut donc s'attendre à des négociations à faible valeur politique, se concentrant sur les échanges économiques et commerciaux, pour compléter l'ECFA sans provoquer de grand mouvement d'opinion à Taïwan. La grande inconnue reste la stratégie électorale du Parti démocrate progressiste. La réforme de son programme est incomplète et peu lisible. Tirailé entre son électorat indépendantiste radical et l'aile modérée qui domine sa direction, son positionnement sur les relations entre les deux rives sera l'une des clefs des présidentielles de 2012.

Ce numéro fait aussi la part belle aux dossiers monétaires et financiers, qui dominent les relations de la Chine avec les pays occidentaux, et qui pourraient lui offrir un nouvel espace de coopération stratégique avec la France et l'Union européenne.

Nous ne mettons pas non plus de côté les affaires socio-économiques intérieures.

L'étude récente de Wang Xiaolu sur les « revenus gris » qui représenteraient près de 20% du PIB chinois ne pouvait être passée sous silence tant elle met en avant, malgré ses probables déficiences méthodologiques, des phénomènes économiques et sociaux dont l'impact politique est réel, en particulier parce qu'ils touchent directement au sujet sensible de la hausse du prix de l'immobilier. Enfin, la rubrique décalage est consacrée à la réforme de la sécurité sociale du point de vue du processus de décision politique, avec un article qui met en lumière une compétition entre différentes entités administratives du gouvernement chinois. Celle-ci a pour effet de retarder une réforme attendue depuis longtemps, et conçue pour être un legs crucial du tandem Hu Jintao – Wen Jiabao.

Mathieu Duchâtel et
François Godement

A l'approche d'une échéance électorale majeure à Taïwan, le dossier que nous consacrons aux relations entre les deux rives a pour ambition de mettre en lumière les transformations de l'équation de sécurité dans le détroit de Formose, et ses limites.

Le 27 novembre aura lieu l'élection des maires et conseils municipaux des 5 nouvelles municipalités spéciales (soit plus de 12,5 millions d'habitants sur les 23 que compte l'île) nées de la réforme sur les collectivités locales du 8 novembre 2009 (Taipei jouit déjà de ce statut, Kaohsiung, Taichung, Tainan et le Nouveau Taipei naissent de la fusion des niveaux administratifs du comté et de la mairie) et au cours de laquelle 60% de la population taiwanaise se rendra aux urnes. Face à une opinion publique dans l'ensemble insensible aux entreprises de séduction de Pékin (l'identification à une identité nationale exclusivement taiwanaise continue de progresser) et face à une Chine qui s'est affirmée comme grande puissance mondiale, le Kuomintang (KMT) et le Parti démocrate

progressiste (DPP) ajustent leurs programmes, en particulier leur politique continentale, en se préparant pour l'échéance majeure des présidentielles de 2012. Le KMT, fort de son bilan, qui inclut la stabilisation des tensions avec la Chine, la normalisation des relations économiques et l'institutionnalisation du dialogue avec Pékin, se présente serein à ces scrutins locaux. Le DPP, qui a remis en chantier l'ensemble de ses positions et de sa plate-forme idéologique, éprouve des difficultés à concilier sa tradition indépendantiste avec la nécessité qu'il perçoit de bâtir sur les acquis de Ma Ying-jeou pour revenir au pouvoir. Pékin est donc plus que jamais présent dans le jeu électoral sur l'île. Sa stratégie consiste à peser sur le scrutin en favorisant la politique continentale du KMT, tout en cherchant

DOSSIER : TAIWAN ET LES RELATIONS ENTRE LES DEUX RIVES

à faire évoluer les positions du DPP. C'est là l'une des principales évolutions du paysage politique insulaire qui semble arriver à maturité.

Dans le même temps, le gouvernement taiwanais, que ce soit sur le plan de sa diplomatie économique, de son espace international ou des conflits de souveraineté maritime dans la région, cherche à renforcer sa capacité de défense et de survie. Le dossier des îles Tiaoyutai et le récent durcissement de Pékin face à Tokyo illustre ainsi les hésitations de Taipei et la difficulté de sa position. Malgré les récents acquis de la politique continentale développée par Ma Ying-jeou, les menaces et incertitudes continuent de peser sur son espace international, et l'opacité de la stratégie chinoise et la maîtrise de son agenda, rendent peu probable la reprise par Taipei de l'initiative stratégique dans un futur prévisible.

Hubert Kilian

des missiles : Ne détruisons pas le grand équilibre des relations entre les deux rives », *Lianhebao*, 10 août 2010.



1. Retrait des missiles, des propositions insatisfaisantes pour Taipei

MATHIEU DUCHÂTEL

SOURCES :

- Su Chi¹, « Taïwan doit faire face à un nouvel environnement de sécurité », *Lianhebao*, 24 septembre 2010.

- Wang Chih-peng², « Analyse stratégique d'un retrait des missiles chinois », *Ziyou shibao*, 4 octobre 2010.

- Chao Chun-shan³, « Les risques d'un retrait

1 Su Chi est aujourd'hui professeur au centre de recherche sur la Chine continentale de l'université Tamkang. Sa carrière politique l'a conduit à occuper des postes à haute responsabilité, ministre des Affaires continentales sous Lee Teng-hui, député du Kuomintang et, plus récemment, directeur du Conseil pour la sécurité nationale de Ma Ying-jeou, l'instance qui conçoit, pour la présidence, la politique de sécurité extérieure de Taïwan, et coordonne son application. Il en a démissionné début 2010 pour des raisons personnelles. Su Chi est par ailleurs l'inventeur du « consensus de 1992 », qui a servi de fondement rhétorique à la reprise du dialogue entre les deux rives après l'élection de Ma Ying-jeou.

2 Wang Chih-peng est chercheur à l'Association de gestion des affaires stratégiques et de défense, un think-tank privé taïwanais.

3 Chao Chun-shan est professeur au centre de recherche sur la Chine continentale de l'université Tamkang.

Ces derniers mois, la Chine a multiplié les propositions pour offrir à Taipei des garanties quant à la sécurité de l'île. En juillet 2010, lors d'une conférence au centre de recherche sur Taïwan de l'université de Xiamen, pour la première fois, des experts chinois proposent à leurs collègues taïwanais une liste précise de mesures de confiance, composée de 43 articles. Pour l'anniversaire de la fondation de l'Armée populaire de libération (APL), le 1^e août, à Pékin, le porte-parole du ministère de la Défense, le général Geng Yansheng, évoque un retrait des missiles chinois de courte portée, dont le nombre est aujourd'hui estimé par le département de la Défense des États-Unis à près de 1 150. La déclaration du général Geng remet en avant la proposition traditionnelle de l'armée chinoise consistant à « échanger » un retrait des missiles contre la reconnaissance, par Taipei, du principe d'une seule Chine. Le 22 septembre, le Premier ministre Wen Jiabao va, en apparence, plus loin. Il estime, sans faire référence au principe d'une seule Chine, que le « retrait des missiles disposés contre Taïwan est un développement inévitable, qui finira par se produire ». Cet article, à partir d'analyses de chercheurs très proches du gouvernement Kuomintang (KMT) – Su Chi est l'un des principaux conseillers de Ma Ying-jeou pour les relations entre les deux rives, Chao Chun-shan met en œuvre un aspect de la diplomatie de *second track* à l'égard de la Chine – explique la stratégie d'évitement de Taipei sur les mesures de confiance et le retrait des missiles. D'une part, Ma Ying-jeou ne cesse d'exiger un retrait des missiles. De l'autre, les propositions chinoises sont perçues, à Taipei, comme un puissant levier pour forcer l'île à des concessions politiques. Wang Chih-peng, plus critique, souligne l'ambiguïté générale du gouvernement KMT sur les dossiers militaires.

La réflexion de Su Chi porte sur les mutations de l'environnement géopolitique de Taïwan. Selon l'un de ses principaux concepteurs, la politique de sécurité de Ma Ying-jeou recherche une équidistance entre Chine, États-Unis et Japon dans une région dont l'ordre est en pleine transformation. La politique de sécurité conçue dans les années 1990 par Lee Teng-hui dans un contexte d'équilibre des puissances plutôt favorable à Taïwan, et poursuivie par Chen Shui-bian de manière quelque peu anachronique, n'a plus de sens en 2010. Au milieu des années 1990, l'économie chinoise n'était que trois fois plus importante que l'économie taïwanaise ; elle était quatre fois plus importante en 2000, et huit fois aujourd'hui. Selon Su Chi, le réalisme appelle à s'adapter. La première considération stratégique de Taïwan est la survie de l'île, dans un système régional où les trois pays sur lesquels repose sa sécurité représentent 40 % du PIB mondial : 24 % pour les États-Unis, 8 % pour la Chine et 8 % pour le Japon.

Or, pour Su Chi, la principale dynamique – durable – des relations sino-américaines est « l'harmonisation et la gestion des différends » et la recherche d'un équilibre viable entre les dynamiques de coopération et de rivalité, y compris sur la question de Taïwan. Dans les années 1990, le leadership incontesté des États-Unis sur l'ordre sécuritaire en Asie, l'unité relative de la population taïwanaise autour des grands choix stratégiques de Lee Teng-hui (approfondissement de la démocratisation, promotion mesurée de l'identité taïwanaise, ouverture prudente aux échanges économiques avec la Chine), les divisions et les faiblesses de la Chine avaient assuré la sécurité et la prospérité de Taïwan. Aujourd'hui, la transformation des équilibres

« Les propositions chinoises sont perçues, à Taipei, comme un puissant levier pour forcer l'île à des concessions politiques »

régionaux, la montée en puissance de la Chine et la division existant au sein de la société taïwanaise demandent un rééquilibrage de la position de Taïwan entre la Chine, les États-Unis et le Japon. Pourtant, Su Chi ne répond pas aux deux questions que se posent la plupart des analystes : jusqu'à quel point le rapprochement entre Taïwan et la Chine peut-il aller ? Jusqu'à quel point le lien de sécurité entre les États-Unis et Taïwan peut-il se dénouer ?

C'est dans ce contexte que la communauté taïwanaise travaillant sur la sécurité de l'île s'interroge sur les mesures de confiance et le retrait des missiles, deux objectifs de politique continentale mis en avant par Ma Ying-jeou lors de sa campagne pour l'élection

présidentielle de 2008. Pourtant, comme le note Wang Chih-peng, tous les spécialistes des affaires militaires s'accordent pour dire qu'un retrait des missiles n'accroîtrait guère la sécurité militaire de Taïwan, parce que ceux-ci peuvent être redéployés rapidement et que la Chine a d'autres atouts pour contraindre l'île sur le plan militaire. Selon lui, la question est un « faux sujet » (假議題, *jià yìtí*) quand elle est orientée dans le sens de son apport à la sécurité dans le détroit de Taïwan. La vraie question porte sur le « coût » politique et sécuritaire pour Taipei.

Et, sur ce plan, selon Wang Chih-peng, Taïwan a déjà perdu. Désormais, la Chine détient la capacité d'initiative sur le sujet des mesures de confiance alors que, à Taïwan, le ministère de la Défense est « affaibli et marginalisé » (弱勢與邊緣的一方, *ruòshì yǔ biānyuán de yí fāng*). Les militaires taïwanais sont exclus par Ma Ying-jeou du processus de décision concernant les affaires militaires. Celui-ci en donne pour exemple un épisode révélateur.

En 2010, après une importante action de lobbying menée aux États-Unis, le ministre de la Défense de l'île, Kao Hua-chu, devait être invité au forum annuel américano-taiwanais sur les industries de défense, et rencontrer à cette occasion des responsables américains. Mais la représentation taiwanaise aux États-Unis (donc le ministère des Affaires étrangères) s'est employée à annuler cette visite, sans toutefois confirmer ce fait.

La lecture de l'article de Chao Chun-shan met en lumière l'approche du gouvernement KMT. Taipei accepte quelques concessions envers la Chine en restreignant parfois, par petites touches, ses échanges militaires avec les États-Unis ; mais ces concessions limitées servent à entretenir le processus de « développement pacifique » (和平發展, *heping fazhan*) des relations entre les deux rives. Dans un article clairement destiné à un lectorat « continental », Chao Chun-shan rappelle la dynamique qui doit encadrer la gestion des relations entre les deux rives : Taipei doit faire preuve de « sagesse » (智, *zhi*), Pékin de « bienveillance » (任, *ren*). Or, les propositions de « mesures de confiance » ou de « retrait des missiles » liée à la reconnaissance du principe d'une seule Chine ou à d'autres concessions politiques n'entrent en aucun cas dans cette dialectique entre « sagesse » et « bienveillance ».

Chao Chun-shan sous-entend que la proposition chinoise du 1^{er} août est une tentative de l'APL pour faire avancer son propre agenda de politique taiwanaise – même si les déclarations de Wen Jiabao qui ont suivi la rédaction de l'article montrent que le gouvernement chinois la soutient, tout en étant plus modéré, car il ne met pas en avant de conditions lisibles. Si l'on prolonge son analyse, l'APL serait plus pressée (et plus confiante) que les autorités civiles de faire céder Taipei sur le principe d'une seule Chine en utilisant le levier militaire. Quant aux autorités civiles, elles préféreraient utiliser ce levier pour

rompre les relations de défense entre Taïwan et les États-Unis.

Selon Chao Chun-shan, l'APL fait preuve d'une mentalité de type « grand bond en avant » en avançant de manière si soudaine des mesures de confiance et le retrait des missiles. Car de telles propositions ne font qu'affaiblir le KMT à l'occasion des prochaines élections municipales et des présidentielles. Selon Chao, derrière le retrait des missiles, est en jeu la base du « développement pacifique », soit le consensus de 1992, « une Chine, différentes interprétations » (一中各表, *yizhong gebiao*). Celui-ci repose sur un équilibre qu'il faut à tout prix préserver et qui tient aux nuances que les autorités des deux rives imposent à leur audience intérieure, « une Chine » pour Pékin et, pour Taipei, « plusieurs interprétations ». Le message est clair : si Pékin cherche à trop forcer, à pressurer Taïwan, la politique conciliatrice de Ma Ying-jeou ne sera plus tenable. Et, de ce point de vue, un retrait des missiles constituerait un embarras plutôt qu'un soutien pour la prochaine campagne électorale de Ma Ying-jeou.



2. Taïwan au miroir des îles Diaoyu/Senkaku/Tiaoyutai

MATHIEU DUCHÂTEL

SOURCES :

- Chen Hsin-chih⁴, « Les évènements des îles Tiaoyutai. Et si la Chine employait contre nous l'arme économique et commerciale ? », *Lianhebao*, 26 septembre 2010.
- « Taïwan au miroir des Tiaoyutai », éditorial, *Lianhebao*, 25 septembre 2010.
- Shih Chih-yu⁵, « L'affaire des Tiaoyutai, les États-Unis en sortent gagnants », *Zhongguo shibao*, 28 septembre 2010.
- Chang Huang-chih⁶, « La souveraineté de Taïwan sur les Tiaoyutai du point de vue de la coopération sino-japonaise contre les bateaux de pêches taïwanais en 1997 », *Ziyu shibao*, 28 septembre 2010.

La lecture de la presse taïwanaise invite à écarter l'hypothèse d'une coopération entre Pékin et Taïpei pour protéger, contre le Japon, les îles que les deux capitales chinoises

4 Chen Hsin-chih est professeur de science politique à l'université Chengkung (Tainan).

5 Shih Chih-yu est professeur de science politique à l'université nationale de Taïwan.

6 Chang Huang-chih est professeur de droit à l'université nationale de Taïwan.

appellent respectivement les Diaoyu et les Tiaoyutai. La Chine insiste depuis des années pour un établir un front uni entre les deux rives sur cette question de souveraineté et d'intégrité territoriale. Le vice-président du Kuomintang Chiang Hsiao-yen – fils illégitime de Chiang Ching-kuo – a déclaré que les îles « appartenaient à tous les Chinois de part et d'autre du détroit », une déclaration qui a suscité la sympathie du vice-président du bureau des Affaires de Taïwan, Zheng Lizhong. Mais, dans le même temps, Ma Ying-jeou envoyait au Japon l'un de ses proches, King Pu-tsung, qu'il a placé au poste clef de secrétaire général du Kuomintang. Aux Japonais, cet émissaire a déclaré qu'il espérait que le Japon « comprenait » que Taïwan défende sa souveraineté sur les îles et que cela ne devait pas devenir un problème politique entre les deux parties.

Chen Hsin-chih tente de tirer les enseignements, pour Taïwan, du durcissement soudain de la stratégie chinoise à l'égard du Japon. Le premier point concerne l'emploi, par la Chine, de l'arme économique. Pékin a pu affiner l'emploi de cette arme contre le Japon et, ainsi, démontrer son efficacité. Avec 97 % des réserves mondiales de terres rares, des éléments cruciaux dans la construction de nombreux produits électroniques – y compris la fabrication de voitures électriques et hybrides, un secteur qui suscite une compétition croissante en Asie et dans le monde – la Chine peut se permettre de transformer ses ressources naturelles en arme. Elle peut en outre profiter de la complexité – et parfois de l'arbitraire – de son système juridique pour laisser planer une menace sur les investissements japonais en Chine, tout en ayant aussi la possibilité de couper les revenus issus, pour l'économie japonaise, des deux millions de touristes chinois qui visitent l'archipel chaque année. Enfin, après ses achats de bons du Trésor japonais, la Chine dispose d'un instrument nouveau pour se

livrer à des pressions politiques sur le Japon. Pourtant, en creux, la Chine a aussi rappelé ses vulnérabilités, par exemple la dépendance de son agriculture envers les engrais à base de potassium, qu'elle ne produit pas.

Dans l'ensemble, les analystes taiwanais se divisent entre ceux qui pensent que la Chine a démontré sa puissance et ceux qui estiment que sa diplomatie coercitive est contreproductive. Chen Hsin-chih se place sans hésitation dans ce deuxième camp. Il prévoit des difficultés supplémentaires lors de la mise en œuvre par Taipei des dispositions de l'accord-cadre de coopération économique (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) et un impact sans doute négatif sur la négociation, par les autorités des deux rives, de mesures visant à établir une confiance militaire, si le gouvernement chinois n'explique pas clairement à Taïwan les tenants et les aboutissements de sa politique étrangère dans la région. L'éditorial du *Lianhebao*, qui rappelle que l'on peut voir à l'œil nu les îles Tiaoyutai de l'extrémité de la côte septentrionale de Taïwan, adopte une position plus neutre. Il remarque que le gouvernement et la société taiwanais ont adopté une attitude similaire pendant la confrontation entre la Chine et le Japon : faute de disposer de la capacité de peser sur le l'équilibre stratégique entre les deux grandes puissances, Taïwan s'est installé dans la position d'un observateur attentif et passif.

Shih Chih-yu préfère en tirer des enseignements sur les équilibres des forces dans la région, en proposant une analyse originale du concept central de la politique étrangère chinoise sous Hu Jintao, le « monde harmonieux » (和諧世界, *hexie shijie*). Pour Shih, la puissance américaine consiste à imposer au monde entier une « conception de l'ordre international et de

la souveraineté » (主權秩序觀, *zhuquan zhixu guan*) et une conception de la gouvernance mondiale (全球治理觀, *quanqiu zhili guan*).

C'est sur ces deux piliers que repose la notion d'intervention dans les affaires intérieures de pays, qui affaiblit l'ordre international, et en réaction à laquelle Hu Jintao a conçu sa notion de « monde harmonieux ». L'opposition porte sur la notion de justice. Pour Washington, certaines interventions sont justes, mais selon des critères définis par

les États-Unis. Pour Pékin, elles sont toutes infondées. Dès lors, la conception chinoise de la gouvernance mondiale veut que chaque État soit tenu de mettre de l'ordre dans ses affaires intérieures (各國自我治理, *geguo ziwu zhili*).

Le durcissement récent des positions chinoises sur l'ensemble des conflits territoriaux opposant Pékin à l'Inde et au Japon et concernant la mer de Chine du Sud ont apporté en apparence des gains stratégiques à la Chine, qui s'est montrée plus forte que ses voisins. Pékin impose sa puissance à l'Inde, au Japon, au Vietnam. La Chine est capable de contraindre les États-Unis et la Corée du Sud à modifier leurs plans concernant la tenue d'exercices militaires conjoints à proximité de sa frontière, et de retarder considérablement les ventes d'armes américaines à Taïwan.

Mais alors que, par ce durcissement, la Chine croit conquérir une forme de leadership régional, elle perd sur un double terrain. D'une part, sur le plan idéologique. La condition *sine qua non* d'un monde harmonieux, c'est que chaque pays soit véritablement maître dans les limites de sa souveraineté. Sans prendre position sur les différends territoriaux, Shih Chih-yu souligne que la politique chinoise vis-à-vis de ses voisins affaiblit considérablement l'attractivité du « monde harmonieux ».

« Le monde harmonieux, c'est le contrôle de la périphérie chinoise »

Le message envoyé dans la région est clair : « Le monde harmonieux, c'est le contrôle de la périphérie chinoise » (和諧世界就是週邊的控制, *hexie shijie jiu shi zhoubian de kongzhi*). En outre, la Chine renforce l'influence des faucons japonais, des groupes de réflexion indiens, des indépendantistes taiwanais et de ceux qui dénoncent une menace chinoise dans toute l'Asie du Sud-est. Sans que les États-Unis aient eu à faire autre chose qu'à rester passifs, l'attractivité d'un ordre régional fondée sur « le monde harmonieux » a fondu comme neige au soleil.

Chang Huang-chih, dans le quotidien indépendantiste *Ziyou shibao*, déplore, quant à lui, la faiblesse de la revendication taiwanaise sur les Tiaoyutai. Taipei se fonde sur une définition de la souveraineté chinoise en continuant à assumer les revendications territoriales traditionnelles de la République de Chine. Cette position est faible, dans la mesure où l'ensemble de la communauté internationale associe la souveraineté chinoise à la République populaire de Chine. Selon Chang Huang-chih, Taipei devrait abandonner cette position et adopter une autre stratégie juridique : définir les îles Senkaku comme des « îles « environnantes à Taiwan » (台灣附屬島嶼, *Taiwan fushu daoyu*). Cette idée s'appuie sur l'argument chinois selon lequel les îles ont été cédées au Japon par le traité de Shimonoseki en 1895, qui évoque des îles « environnantes », mais sans préciser leur nom. Ainsi, ces terres auraient été rétrocédées à la Chine après la seconde guerre mondiale. À l'inverse, selon la position japonaise, ces îles ont été annexées comme *terra nullius* en 1894, avant la guerre avec la Chine impériale. La proposition de Chang Huang-chih s'appuie en réalité sur l'argument controversé selon lequel l'indépendance de Taiwan ne serait pas illégale sur le plan du droit international.

C'est pourtant sur un autre point que son approche est intéressante. Par ce biais juridique, Chang Huang-chih pointe une autre dimension du problème, liée à l'exploitation des ressources halieutiques de la zone. En 1997, la Chine et le Japon signent un accord sur les droits de pêche dans la zone disputée, qui détermine une ligne médiane séparant les zones économiques exclusives des deux pays, qui s'entrecroisent dans cette zone. À certaines périodes de l'histoire, la Chine et le Japon peuvent donc coopérer contre les intérêts taiwanais. Ces appels à la méfiance, même s'ils ne reflètent pas directement la position du gouvernement, n'en soulignent pas moins les nombreuses résistances à une coopération des autorités des deux rives sur les questions de souveraineté maritime.



3. Le DPP dans l'opposition, le retour à une stratégie centriste et modérée ?

HUBERT KILIAN

SOURCES :

- « Le programme décennal en dix points du DPP en décalage avec la société », *Xin xinwen*, 2-9 septembre 2010, p. 36-37.
- « Les luttes de factions autour de la manifestation contre l'ECFA », *Xin xinwen*, 24-30 juin 2010, p. 36-37.
- « Le triangle d'or : Tsai Ing-wen, Hsieh Chang-ting et Su Tzeng-chang, enchaînés à un destin commun », *Xin xinwen*, 23-29 septembre 2010, p. 20-21.
- « Tsai Ing-wen déclare que le DPP poursuivra l'actuelle politique continentale s'il revient au pouvoir », *Lianhebao - United Daily News*, 4 octobre 2010, pages éditoriales.

Dans l'opposition depuis deux ans et à l'approche des élections municipales du 27 novembre prochain, dont le résultat pèsera considérablement sur le scrutin présidentiel de 2012, le Parti démocrate progressiste (DPP) tente de construire un nouveau programme, qui a du mal à s'affranchir des forces conservatrices existant au sein de ce parti. Entre calculs électoraux, luttes factionnelles et

tentative de renouvellement, le DPP se trouve à un moment critique de son histoire.

Trois actes politiques majeurs formulés par le DPP mettent en lumière les débats internes au parti et sa volonté d'évolution : la grande manifestation dans les rues de Taipei contre l'accord-cadre de coopération économique (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) qu'ont finalement signé Taipei et Pékin, le 29 juin dernier, la publication partielle du programme décennal du parti (十年政綱, *shinian zhenggang*) et la récente déclaration de Tsai Ing-wen, la présidente du DPP, estimant que, si le DPP revenait au pouvoir, il poursuivrait la politique continentale de Ma Ying-jeou.

Dans le premier article, à l'issue de la manifestation contre l'ECFA qui s'est tenue le 26 juin à Taipei, le rôle, l'image et l'action de Tsai Ing-wen sont examinés du point de vue des équilibres de pouvoir au sein du parti, pour mieux souligner l'étroite marge de manœuvre de cette dernière. Le DPP a maintenu une unité de façade pendant cette manifestation, comme le souligne la participation des poids lourds tels que Lù Hsiu-lien (vice-présidente de Chen Shui-bian) et You Shy-kun (Premier ministre de Chen Shui-bian pendant son deuxième mandat) et la mobilisation des principales factions, celles de Cheng Shui-bian, de Hsieh Chang-ting et de Su Tzeng-chang (tous deux Premiers ministres de Chen Shui-bian, et anciens présidents du DPP). Pourtant, la manifestation doit se lire à la lumière des rapports de force internes, affirme l'article. Tsai Ing-wen, en raison de son parcours élitiste d'universitaire et de haut fonctionnaire – elle a dirigé la commission aux Affaires continentales, de rang ministériel, de 2004 à 2008 – éprouve des difficultés à mettre en avant une culture politique proche de celle de la base. Selon l'article, cette faiblesse la rend otage des factions indépendantistes. Le credo de Tsai Ing-wen, l'unité du parti et l'inauguration d'un style fondé sur la raison

au détriment de la culture de la confrontation qui avait marqué l'ère précédente (理性代替抗爭, *lixing daiti kangzheng*), ne lui a pas permis d'imposer son autorité au groupe parlementaire du DPP, avec lequel elle n'a que peu de contacts. Ce qui la rend d'autant plus vulnérable aux pressions. C'est pour cette raison que Tsai Ying-wen a été contrainte de radicaliser la position du parti sur le dossier de l'ECFA, mais aussi de présenter sa candidature, sur l'insistance de Chen Chu, le maire sortant de Kaohsiung, à la mairie du nouveau Taipei (新北市, *Xinbeishi*) – qui regroupe dans une même unité administrative les banlieues de Taipei – à l'occasion des élections municipales de novembre prochain. Son absence de charisme, relevée lors d'un débat télévisé avec le Président Ma Ying-jeou sur l'ECFA⁷, a renforcé la pression exercée sur elle par les factions indépendantistes.

Pour comprendre l'effort de rénovation de Tsai Ying-wen, le second article analyse la publication de son programme en dix points, qui a fait l'objet d'une réflexion majeure au sein du parti au cours des deux dernières années, mais dont l'intégralité n'a pas été rendue publique par calcul électoraliste, ce qui montre la complexité des rapports des forces à l'intérieur du parti. Les 30 000 mots du document s'ordonnent en douze chapitres⁸ et portent sur les questions d'ethnicité (族群, *zuqun*), d'identité nationale, d'économie,

7 « *Ma, Tsai Lock Horns in ECFA Debate* », *Taipei Times*, 26 avril 2010.

8 Selon l'article, les points portant sur les relations économiques avec le continent et les relations entre les deux rives n'ont pas encore été publiés du fait de calculs électoraux. La question de l'ECFA fait toujours l'objet d'une phase de réflexion et il ne faut pas attendre la publication des conclusions attendues avant la fin 2012.

« Le rapprochement entre les deux rives contribue donc au retour du DPP vers un centre modéré »

d'agriculture, de démocratie, de relations internationales, d'égalité des sexes, de protection de l'environnement, d'éducation et de justice sociale. Le document se veut la traduction de la thèse de Tsai Ying-wen sur une identité taïwanaise fondée sur une société multiethnique, fruit de l'agrégation de plusieurs vagues d'immigration aux origines diverses. C'est dans le chapitre sur l'identité taïwanaise que l'on peut lire la volonté de Tsai Ying-wen de travailler à la construction d'une « société en arc-en-ciel dotée d'une forte mobilité sociale » (彩虹國家活水社會, *caihong guojia, huoshui shehui*), et aussi un

effort de la part du DPP pour donner une place légitime dans la société taïwanaise « aux continentaux ayant fui avec le Kuomintang à la fin de la guerre » (戰後與國民黨逃跑的大陸的人頭, *zhanhou yu Guomindang taopao de dalu rentou*), et que le DPP a souvent rejeté en tant que force d'occupation étrangère représentant les intérêts chinois, alors qu'ils représentent près de 10 % de la population locale. Pour l'article, il s'agit d'un point essentiel. Le DPP doit trancher sur la question continentale, construire une position audible et lisible afin de mettre un terme à la nuisance qu'elle représente auprès de la partie modérée de l'électorat DPP, qui a abandonné le parti pendant le deuxième mandat de Chen Shui-bian. L'article note toutefois, sur ce point, l'échec de Tsai Ying-wen. Son thème de l'harmonie entre les ethnies (族和諧, *zuqun hexie*) n'a pas su convaincre des factions encore trop marquées par une approche idéologique de la question. Ainsi, beaucoup au sein du parti ont minimisé l'importance de cet effort de réflexion pour n'y voir qu'une direction générale plutôt qu'une ligne politique rigide, que chacun devrait suivre.

Enfin, c'est dans la perspective de l'élection présidentielle de 2012 que le troisième article envisage les équilibres de pouvoir au sein du DPP. Si la question de l'investiture n'est pas encore à l'ordre du jour, elle est toutefois dans tous les esprits. Trois personnalités se positionnent déjà en vue de cette échéance. Su Tzeng-chang mène une campagne de terrain novatrice et discrète pour la mairie de Taipei. Tsai Ying-wen se présente à la mairie du Nouveau Taipei. Les récents sondages la donnent au coude avec coude avec son concurrent Chu Li-lun, du Kuomintang (KMT), un proche de Ma Ying-jeou. Enfin, Hsieh Chang-ting, candidat malheureux à l'élection présidentielle de 2008, dont la faction est très active, semble attendre son heure.

Si l'on se réfère à son score de 42 % lors de la présidentielle de 2008, le futur candidat du DPP aura donc à trouver les 8 % manquants. En sachant que l'électorat flottant à Taïwan représenterait entre 10 et 20 %, le DPP doit séduire au moins la moitié de cette population, ce qui constitue une tâche difficile. Lee Teng-hui, l'ancien chef de l'État, qui « vaudrait » encore aujourd'hui 5 % des voix, possède l'une des principales clés de la reconstruction d'une base électorale. Hsieh Chang-ting avait profité de son soutien lors de la dernière élection présidentielle, au prix d'une rupture avec Chen Shui-bian, que Lee Teng-hui critiquait sans ménagement sur fond de dénonciation de la corruption. Tsai Ying-wen, de son côté, sait l'importance que revêt le soutien de l'Union solidarité Taïwan (TSU) – le parti le plus indépendantiste – et de Lee Teng-hui. Elle s'est employée à fonder sur de nouvelles bases les relations du DPP avec ces forces politiques. Le rapport de force est cependant triangulaire, selon l'article, du fait de la présence de la faction de la Nouvelle Vague (新潮流, *xinchaoliu*), plus pragmatique et modérée, alliée à Su Tzeng-chang et dont la TSU se méfie beaucoup. Si Su Tzeng-chang peut travailler à un accord avec la TSU, rien n'indique qu'il

parviendra plus facilement que dans le cas d'une alliance entre Hsieh Chang-ting et Tsai Ing-wen. Dès lors, l'on comprend mieux pourquoi il prépare une stratégie électorale ancrée au centre de l'échiquier politique.

Dans une telle configuration du rapport de force, Su Tzeng-chang, qui peut donner l'impression de mener une campagne de vaincu, avec des thèmes électoraux très concrets tels que la protection environnementale, peut se permettre un échec aux municipales. Il aura construit une plateforme de centriste modéré dans la perspective de l'élection présidentielle de 2012, ce qui peut affaiblir la possibilité d'une candidature Hsieh Chang-ting. Cette stratégie explique, selon l'article, la très discrète présence de Su Tzeng-chang dans la campagne orchestrée par le DPP contre la signature de l'ECFA.

Face à la stratégie de Su Tzeng-chang, il semble que la faction de Hsieh Chang-ting ait repris la main, avec la révélation, par les élus DPP de la municipalité de Taïpei, d'une affaire de corruption concernant les florales internationales qui doivent se tenir dans la capitale à partir du 6 novembre et qui ont considérablement affaibli la candidature du maire KMT sortant, Hau Lung-bing. Le climat médiatique est désormais en faveur de Su Tzeng-chang. Dans ces conditions, celui-ci ne peut plus se permettre d'échouer à cette élection, sous peine de perdre la face, et donc l'investiture du parti pour le scrutin présidentiel. Ainsi, Su Tzeng-chang a décidé de joindre ses forces à celles de Tsai Ying-wen, qui poursuit la même stratégie de positionnement au centre ; ce qui lui permettra de bénéficier des ressources politiques de cette dernière pour préparer la présidentielle, quelle que soit l'issue de la candidature de la présidente du parti aux municipales de novembre. Si les deux l'emportent, Hsieh Chang-ting verra s'ouvrir devant lui un boulevard le menant à l'investiture pour la présidentielle. L'auteur conclut en

soulignant que la guerre des factions est de retour au DPP et que Su Tzeng-chang pourrait la perdre.

C'est finalement à la lumière de ces stratégies électorales, de la pression des factions indépendantistes et de la difficulté de Tsai Ying-wen à s'en affranchir qu'il faut lire la dernière déclaration de la présidente du DPP selon laquelle, si le parti revient au pouvoir en 2012, il continuera d'appliquer la politique continentale que Ma Ying-jeou et le Kuomintang mènent depuis deux ans ; mais, de l'autre côté du détroit, la Chine continentale ne souhaite qu'une seule chose pour se préparer à une éventuelle victoire du DPP en 2012 : une plus grande modération du parti indépendantiste, pour continuer la stratégie de Front uni. Le rapprochement entre les deux rives contribue donc au retour du DPP vers un centre modéré, qu'il avait rejoint à la fin des années 1990 pour préparer la présidentielle 2000, qu'il avait remportée, avant de le quitter en 2003 pour des adopter des positions indépendantistes plus radicales. Mais cela suffira-t-il à gagner, ou à entamer un dialogue substantiel avec Pékin ?



4. L'espace international de Taïwan après la signature de l'ECFA

MATHIEU DUCHÂTEL

SOURCES :

- Wang Jianmin⁹, « Le problème des accords de libre-échange refait surface dans les relations entre les deux rives », *Shijie zhishi*, 25 septembre 2010.

- Wang Weinan¹⁰, « Réflexions sur la question de l'espace international de Taïwan », *Zhongguo pinglun*, septembre 2010.

Le 29 juin 2010, Taipei et Pékin ont signé, à Chongqing, un accord-cadre de coopération économique (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)¹¹. Depuis sa campagne électorale de 2007-2008, suivie d'une victoire, Ma Ying-jeou n'a cessé d'affirmer que la signature de cet accord suffirait pour que Pékin ne s'oppose plus à la conclusion, par Taipei, d'accords de libre-échange avec les partenaires commerciaux

9 Wang Jianmin dirige le centre de recherche sur Taïwan de l'Académie chinoise des sciences sociales.

10 Wang Weinan est chercheur à l'Académie des sciences sociales de Shanghai.

11 Hubert Kilian, « Taïwan : Les perspectives politiques de l'après-ECFA », *China Analysis*, n° 29, mai-juin 2010.

de l'île. Ce texte devait aussi ouvrir la porte à une participation substantielle de Taïwan aux activités des agences spécialisées du système des Nations unies. Pendant toute la période de négociations, Pékin a laissé planer le doute sur le lien entre ECFA et espace international de Taïwan. Dans le même temps, le gouvernement taïwanais affichait une confiance inébranlable et mettait en avant les nécessités de la diplomatie pour convaincre l'électorat insulaire du bien-fondé de l'ECFA. Pourtant, le triomphe annoncé n'a pas eu lieu. Certes, la Chine ne s'est pas opposée à la reprise des négociations commerciales entre Taïwan et Singapour, alors qu'elle était intervenue avec succès en 2001 pour les interrompre. Pourtant, il paraît improbable que Pékin accepte de relâcher la pression sur Taïwan au-delà du dossier des relations de l'île avec Singapour. Pour Taïpei – et pour Ma Ying-jeou, qui doit préparer la campagne pour son éventuelle réélection lors du scrutin présidentiel de mars 2012 – le problème reste entier, et dépasse la sphère économique. Le gouvernement a annoncé en 2009 un agenda clair de participation substantielle aux activités des agences spécialisées de l'ONU, en commençant par l'Organisation civile de l'aviation internationale (OCAI). Mais, à en juger à la lecture des sources sélectionnées – deux spécialistes influents de la question de Taïwan – la politique extérieure taïwanaise se fait désormais à Pékin, et le gouvernement chinois n'a pas l'intention de permettre la transformation espérée par Taïpei depuis l'entrée en fonction de Ma Ying-jeou. Wang Jianmin le dit clairement : l'ECFA et la signature, par Taïwan, d'accords de libre-échange avec ses autres partenaires commerciaux constituent deux problèmes différents aux yeux de Pékin. La question de l'espace international de Taïwan sera réglée au cas par cas. Il aura donc fallu attendre la signature de l'ECFA pour obtenir une clarification définitive de la position de Pékin.

Les points de vue de Wang Weinan et de Wang Jianmin soulignent le dilemme qui est celui de Pékin. La Chine doit prévenir une union sacrée de l'opinion publique taïwanaise derrière la cause rassembleuse de la représentation internationale de l'île, qui pourrait avantager le Parti démocrate progressiste (DPP). En refusant toute concession, Pékin offrirait au DPP une opportunité en or pour « jouer la carte tragique » (打悲情牌, *da beiqing pai*). En même temps, Pékin doit anticiper le risque de voir Taïwan améliorer sa représentation sur la scène internationale en s'appuyant sur de nouveaux acquis. Une telle évolution pourrait être utilisée par Taïwan ou par des puissances étrangères pour empêcher ou retarder l'unification entre les deux rives. Les chercheurs rappellent les leçons de « l'affaire Zhang Yuejiao », du nom du haut fonctionnaire chinois dont, en 2007, la représentation taïwanaise à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) avait tout fait pour empêcher – sans succès – la nomination à l'organe d'appel de l'instance de règlement des différends. Améliorer la position internationale de Taïwan, c'est prendre le risque que le gouvernement de l'île utilise cette avancée de manière « souveraine », contre les intérêts chinois.

Selon Wang Jianmin, si la Chine n'a pas de position claire et sophistiquée quant à l'espace international « post-ECFA » de Taïwan, elle court divers risques.

– en premier lieu, la destruction de la confiance mutuelle bâtie entre le Kuomintang et le PCC, et un double mouvement de renforcement du DPP et de durcissement de la politique continentale du Kuomintang. Sur ce point, la Chine se trouve ainsi, selon Wang Weinan, face à une « pression morale » (道義壓力, *daoyi yali*). En n'accédant pas aux demandes du gouvernement Kuomintang qui a négocié l'ECFA, et qui représente les intérêts légitimes d'une population qui se sent exclue du système international, Pékin risque de provoquer une

rupture stratégique avant la campagne pour la présidentielle de 2012 ;

– ensuite, un déplacement de la compétition électorale sur la question de l'espace international, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Chine ;

– enfin, des problèmes importants pour la ratification par le Yuan législatif, l'application et la suite des négociations de l'ECFA. Afin d'avancer au plus vite pour conclure leurs négociations commerciales, les deux rives n'ont signé qu'un accord-cadre qui se limite à certains produits, et qui doit être étendu graduellement à l'ensemble du commerce de biens et de services. Wang Jianmin reconnaît ainsi indirectement que Taïwan conserve des leviers économiques pour négocier des concessions commerciales et diplomatiques à Pékin.

Pour atteindre cet objectif, les articles cherchent à redéfinir la ligne rouge chinoise en rationalisant la distinction entre l'espace international supplémentaire que la Chine pourrait accorder et ce qui demeure non négociable. Wang Weinan propose de distinguer « l'espace politique » (政治空間, *zhengzhi kongjian*) de « l'espace vital » (生存空間, *shengcun kongjian*). Sous le premier terme, il regroupe les organisations et les États qui pourraient jouer un rôle dans la perception internationale du statut de Taïwan et les équilibres stratégiques dans le détroit, une définition qui va plus loin que la simple reconnaissance diplomatique de la République de Chine, ou son adhésion à des organisations internationales. Sous le second terme, il regroupe les relations substantielles que Taïwan entretient avec la communauté

internationale. Cette distinction n'a de nouveau que les termes employés. Le problème qu'elle pose est connu. Les deux catégories se superposent dans certains cas, et cette distinction ne peut servir de fondement stable à la politique de Pékin.

Les accords de libre-échange sont perçus à Pékin sous cet angle. Wang Jianming souligne que la stratégie taïwanaise visant à conclure de tels accords poursuit des objectifs politiques sous couvert de gains économiques. Comment expliquer que Taïwan ait signé de tels accords avec quatre pays (parmi les vingt-trois États qui reconnaissent la République de Chine) et qui ne représentent que moins de 1% de son commerce extérieur si ce n'est pour consolider ses relations diplomatiques ?

Or, selon Wang Jianming, le gouvernement taïwanais a tort de croire que Pékin est le principal obstacle à l'extension de sa diplomatie économique.

Pendant les négociations de l'ECFA, le DPP n'avait cessé de demander que soit inscrit clairement dans le texte de l'accord un engagement selon lequel la Chine ne s'opposerait plus aux négociations de Taïwan avec ses autres partenaires commerciaux. Le gouvernement Kuomintang n'a pas obtenu cette concession ; mais, une fois l'accord signé, il a immédiatement créé une *task force* sous l'autorité du ministère de l'Économie pour conduire ses négociations commerciales. Or, les gouvernements des Philippines et de la Thaïlande ont tous deux déclaré que la négociation d'un accord de libre-échange avec Taïwan n'était pas nécessaire, dans la mesure où les textes existants

« L'ECFA et la signature, par Taïwan, d'accords de libre-échange avec ses autres partenaires commerciaux constituent deux problèmes différents aux yeux de Pékin »

suffisaient à encadrer le commerce bilatéral¹².

Mais même si l'île réussissait à entamer des négociations avec certains partenaires – c'est le cas pour Singapour et la Malaisie – Wang Jianming met en doute la capacité de Taïwan à négocier des accords de libre-échange en Asie. Il souligne que tous les partenaires asiatiques de Taïwan chercheront à profiter de sa position de faiblesse. Comme l'île recherche des bénéfiques politiques pour renforcer sa capacité de résistance à une éventuelle « absorption » par la Chine, ses voisins chercheront à sécuriser un maximum de gains commerciaux pour un minimum de concessions. Taipei pourrait céder, mais sa diplomatie commerciale repose sur un jeu à double niveau. Le gouvernement Kuomintang doit améliorer la position internationale de Taïwan tout en prenant en compte les intérêts sectoriels du patronat de l'île. En outre, Wang Jianmin considère que Taipei sous-estime la difficulté que créent des négociations commerciales globales. L'ECFA a été signé de manière expéditive après des négociations écourtées, mais la « nature particulière des relations entre les deux rives » a facilité l'exclusion de certains secteurs économiques. Avec les autres pays asiatiques, il ne serait pas question de procéder de cette manière. D'autant que, comme dans toutes les grandes négociations commerciales – à l'exception de celles entre les deux rives, pour lesquelles Pékin a accepté un manque complet de réciprocité sur ce point afin de saper l'une des bases électorales du DPP, les producteurs du sud de l'île – un obstacle fondamental entre Taïwan et les pays asiatiques tiendra aux produits agricoles.

Ces arguments sont sans doute exagérés, car la diplomatie taïwanaise a mené avec succès les négociations d'entrée à l'OMC et

a conclu nombre d'accords-cadres avec ses partenaires commerciaux. En outre, comme le souligne Wang Jianmin, en citant le ministère du Commerce chinois : « Pour que Taïwan signe des accords de libre-échange, il faut l'accord de Pékin ». La position chinoise préfère l'ambiguïté stratégique à la lisibilité. Peu avant la signature de l'ECFA, un porte-parole du ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine avait déclaré à ce propos que [Pékin] « s'opposait à tous les échanges officiels de Taïwan » avec les pays qui reconnaissent la Chine populaire, ce qui revenait à s'opposer à ces négociations, qui seraient menées par les autorités gouvernementales compétentes de Taïwan. Pour Wang Jianmin, cet épisode, qui provoqua une levée de boucliers à Taïwan, ne constitue que le début d'un problème qui risque de s'intensifier.

Entre les lignes, on devine donc la position de Pékin. La Chine ne s'opposera pas plus à des accords de libre-échange entre Taïwan et certains pays qu'elle ne l'a fait dans le passé. Elle autorisera même probablement la négociation d'accords globaux – proches de véritables accords de libre-échange – car, s'ils sont signés avant les élections présidentielles de 2012, ils serviront la stratégie de Pékin : obtenir une réélection de Ma Ying-jeou avec un mandat démocratique pour négocier un accord politique avec la Chine continentale. Mais ces accords devront être limitées à des pays de la zone sur lesquels la Chine dispose d'assez d'influence pour pouvoir être certaine que ces textes n'auront pas d'impact sur la perception internationale du statut de Taïwan, ou sur le renforcement de la capacité de l'île à refuser ou à repousser l'unification. Surtout, tout porte à croire que Taïwan ne pourra pas négocier d'accords de libre-échange ainsi nommés mais, plutôt, des accords-cadres portant sur une sélection de biens et de services, sous une forme proche des négociations commerciales menées avec la Chine, les États-Unis et l'Union européenne.

12 « No Need for Taiwan FTA, Philippine Official Says », *Taipei Times*, 28 juin 2010. « FTA Unnecessary: Thailand », *Taipei Times*, 2 août 2010.

Aucun des articles ne remet en cause le *modus vivendi* négocié entre le Kuomintang et le Parti communiste chinois, qui permet à Taïwan de conserver comme alliés diplomatiques les vingt-trois pays qui reconnaissent encore la République de Chine, et que Pékin ne cherche plus à « soudoyer ». Avant les élections présidentielles de 2012, Pékin devrait continuer à « distribuer des bénéfices » (讓利, *rangli*), mais de manière « sensée et rationnelle » (合情合理, *heqing heli*), en servant un objectif stratégique simple et clair : continuer à affaiblir les indépendantistes et saper les résistances à l'unification. En pratique, cela signifie une ouverture modeste de l'espace international de Taïwan, certainement en deçà des anticipations publiques du gouvernement Kuomintang avant la signature de l'ECFA.

REPÈRES

5. La guerre des monnaies : éviter un destin japonais

MATHIEU DUCHÂTEL

SOURCES :

- Ye Tan¹³, « La guerre des monnaies ; pour faire des concessions à l'extérieur, il faut la stabilité à l'intérieur », *21 Shiji jingji baodao*, 13 octobre 2010.

- Zhang Liwei¹⁴, « Il faut un signal de contraction monétaire dans l'immédiat pour gagner de l'espace dans le cadre des rivalités internationales », *21 Shiji jingji baodao*, 12 octobre 2010.

- Shen Jianguang¹⁵, « Le débat sur le taux de change du yuan doit se libérer du politique », *Xin shiji*, 12 octobre 2010.

« Détourner l'inondation vers le pays voisin » (以邻为壑, *yilinweihe*) : la presse économique répète à l'envie cette expression imagée pour décrire ce qui relève selon elle exclusivement d'une responsabilité américaine, la guerre des monnaies. Zhang Liwei n'hésite pas à

13 Ye Tan est éditorialiste économique et responsable de la rubrique « idées » du National Business Daily – Meiri jingji xinwen (每日经济新闻).

14 Zhang Liwei est membre du comité éditorial du *21 Shiji jingji baodao*.

15 Shen Jianguang est économiste en chef de Mizuho Securities et est un éditorialiste prolifique.

parler de « terrorisme monétaire » (货币恐怖主义, *huobi kongbu zhuyi*) et qualifie les pressions américaines à la hausse de « défi stratégique de long terme » (战略性打击, *zhanlüexing daji*). Cette lecture stratégique veut mettre en évidence les fondements monétaires de l'hégémonie américaine que la montée en puissance économique de la Chine viendrait saper. Zhang Liwei rappelle que le remplacement de la livre sterling par le dollar américain en tant que monnaie de règlement des transactions internationales, après la Seconde Guerre mondiale, a parachevé la transition de puissance entre les deux pays. Lorsque l'on étudie précisément le déroulement de cette substitution, l'on s'aperçoit, à cette aune, que les États-Unis utilisent les mêmes méthodes à l'égard du yuan, mais cette fois de manière défensive, alors qu'elles étaient utilisées de manière offensive à l'égard de la Livre sterling. .

En menant une politique de dollar faible, la réserve fédérale attaque directement les intérêts stratégiques chinois. En effet, si le yuan suit le dollar dans sa baisse (ce qui est le cas dans l'ensemble), les autres grands pays émergents renforceront les pressions à la hausse sur le yuan, et leur alliance, au sein des BRICs, pour la réforme de la gouvernance économique mondiale, sera mise en danger. Ye Tan est plus mesurée. Elle suggère de relativiser les pressions qui pèsent sur le yuan. Quelle grande économie n'est pas sujette à ce type de pressions ? Surtout, n'y aurait-il pas de nombreux perdants internationaux à une réévaluation du yuan, parmi les pays qui appellent à la hausse de son taux de change, et qui y perdraient en réalité une source importante de revenus ? Les pays espérant vendre à Pékin leurs technologies les plus chères, et ceux qui souhaitent réduire leurs dettes vis-à-vis de la Chine seraient dans ce cas.

Shen Jianguang préfère insister sur la surpolitisation du débat en Chine. La majorité des commentateurs ne cessent de répéter la même argumentation: « Il ne faut pas capituler face aux pressions américaines ». Il vaut mieux revenir à une approche économique et financière du problème, ce qui implique de rétablir quatre vérités. Primo, la question du taux de change « rationnel et idéal » du yuan est un faux débat, car tout changement de méthode de calcul fait apparaître des différences considérables. Les économistes estiment pour certains que le RMB n'est pas sous-évalué, d'autres qu'il faut le réévaluer de 20 ou 40 %. En vérité, il n'y a pas de réévaluation rationnelle et idéale. Secundo, Shen Jianguang appelle ses compatriotes à cesser de penser le problème du taux de change pas rapport au dollar et dans un jeu avec les États-Unis, et à mener la réflexion par rapport à un panier de monnaies. La majorité des observateurs oublie selon lui que, entre juillet 2005 et le début de la crise financière, en juillet 2008, l'expérience de taux de change flottant indexé sur un panier de monnaies a montré que le yuan restait plutôt stable par rapport au dollar dans une telle configuration¹⁶. Tertio, réévaluation n'est pas synonyme de baisse des exportations. Entre juillet 2005 et juillet 2008, les exportations se sont accrues rapidement en période d'appréciation du yuan. Pour Shen Jianguang, le facteur clef réside dans la capacité d'absorption des économies importatrices, qui ne dépend du taux de change que de manière marginale. Enfin, la dernière illusion consiste à surestimer les avantages d'un taux de change fixe sur un taux de change flottant. Un lien fixe avec le dollar ne protège pas le yuan des fluctuations des autres monnaies par rapport au dollar, qui peuvent avoir un impact important sur

16 En réalité, en juillet 2005, le Renminbi n'est pas indexé sur un panier de monnaie, c'est seulement sa bande de fluctuation journalière qui est élargie. En conséquence, il a touché la limite haute chaque jour, sans exception, jusqu'en juillet 2008.

les exportations chinoises (un argument qui contredit le précédent sur l'absence de lien entre exportations et taux de change). Surtout, la crise asiatique a montré que, en période de contraction des exportations, la pression fiscale augmente sur les finances publiques car la Chine doit soutenir son commerce extérieur. D'autant qu'au moment où Pékin relâche progressivement ses restrictions sur les mouvements de capitaux, conserver un taux de change fixe prive sa politique monétaire de toute marge de manœuvre, une remarque qui va à l'encontre de la politique monétaire chinoise actuelle.

Malgré ces divergences d'appréciation, tous les auteurs se rejoignent dans la crainte d'une répétition, en Chine, du scénario japonais : la formation puis l'explosion d'une bulle dans un contexte d'appréciation monétaire forte et rapide après les accords du Plaza, en 1985, à l'issue du sommet du G7. Les offensives monétaires américaines ont déjà fait une victime, le Japon, et la Chine est, selon Ye Tan, la prochaine cible de Washington. Tant que l'économie américaine ne retrouve pas les bases d'une croissance solide, la pression sur le yuan ne diminuera pas. C'est sous cet angle que les analystes lisent le prochain sommet du G20, à Séoul. En tant que président du sommet, Lee Myung-bak a accepté l'inscription du dossier monétaire sur l'agenda des discussions. Après l'échec de la réunion annuelle du Fonds monétaire international (FMI) et la décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de ne pas jouer un rôle d'arbitre, le prochain sommet du G20 pourrait-il voir se répéter le scénario du G7 de 1985 et amener via la diplomatie multilatérale à un accord similaire, préparant une hausse considérable du yuan ? Le risque porte plutôt sur la paralysie du G20. Mais, pour la

Chine, la réévaluation monétaire demeure un problème de fond, parce qu'au-delà du G20, le gouvernement devra s'y attaquer.

Les analystes chinois pensent que la hausse du yuan renforcerait le risque d'inflation (qui vient d'atteindre 3,4 % en septembre 2010). Zhang Liwei appelle le gouvernement chinois à réagir immédiatement à ce risque de manière préventive, au moyen d'un signal politique fort et de mesures de contraction monétaire. Il est impératif de maintenir la hausse de l'index des prix à la consommation en-deçà de 4 %. Si ce pourcentage est dépassé, la banque centrale devra réagir immédiatement en relevant les taux des réserves obligatoires des établissements bancaires. La priorité doit porter sur la lutte contre les bulles immobilières en jouant sur

« La seule solution est de transformer les pressions sur le taux de change du yuan en opportunités en vue de son internationalisation »

les deux leviers de la fiscalité et des taux d'intérêts. Alors que les investissements sont concentrés de manière excessive dans des projets d'infrastructure, que de nombreux gouvernements locaux sont dangereusement endettés, une baisse du dollar risquerait, pour ce qui est de la Chine, d'accentuer ces deux phénomènes. Si le gouvernement chinois ne fait rien, les prix chinois reflèteront la hausse des prix internationaux, qui sont le corolaire de la baisse du dollar, en particulier sur les matières premières et les produits agricoles. Ainsi, pour Ye Tan, une réévaluation soudaine de 20 à 40 % du yuan serait équivalente à un « choc destructeur » (毁灭性打击, *huimiexing daji*) pour l'économie chinoise. Mais une augmentation graduelle n'est pas non plus dénuée de risques inflationnistes. En annonçant l'option d'une hausse progressive, la Chine créerait un appel d'air pour des investissements spéculatifs de court terme pariant sur la hausse du yuan. En conséquence, une hausse progressive limiterait les options de la politique monétaire chinoise.

Aujourd'hui, les options sont limitées et leur efficacité est discutable. Pour Ye Tan, les pays émergents font face à un dilemme chaque fois que les Américains lancent une nouvelle offensive sur le terrain des changes, que l'on peut, selon cet auteur, comparer à une « chasse aux économies exportatrices à fort taux de croissance ». D'un côté, si ces pays n'accroissent pas leurs réserves de change, ils risquent une crise d'insolvabilité du type de celle qui a frappé l'Asie en 1997-1998. De l'autre, s'ils les augmentent de manière rapide et considérable, la valeur de leur monnaie augmente et érode leur compétitivité à l'exportation.

Pour Ye Tan, la solution retenue par le gouvernement chinois pour échapper à ce dilemme est de construire un filet de sécurité sociale et de stimuler la consommation. Or, selon elle, les effets de ce plan sont limités. Si tant est que le système de sécurité sociale est reconstruit avec une couverture universelle, ce qui n'est pas encore le cas¹⁷, il faudra encore s'attaquer aux dépenses sur l'éducation primaire. Même dans ce cas, l'effet sur la consommation serait minime. Dans les régions rurales, un fonds de sécurité sociale de 100 yuans par mois n'aurait que peu d'effets sur la consommation, et il serait clairement insuffisant pour limiter les pressions à la hausse sur le yuan ainsi que les pressions inflationnistes.

Dans ce contexte, la seule solution, selon Ye Tan, est de transformer les pressions sur le taux de change du yuan en opportunités en vue de son internationalisation, la libéralisation du système financier chinois et l'adoption d'une politique monétaire indépendante du pouvoir exécutif. Ce dernier point est crucial pour Ye Tan, qui y voit le *firewall* du futur pour l'économie chinoise. Dans l'ensemble, la réforme qu'elle préconise suit le modèle

¹⁷ Voir dans ce numéro : Anne Rulliat, « La loi sur la sécurité sociale attend des arbitrages ».

allemand (以德国汇率市场化为师, *yideguo huilü shichanghua wei shi*) et s'appuie sur les leçons des erreurs de la politique monétaire japonaise. Après les accords du Plaza, le mark n'a cessé de s'apprécier, mais l'économie allemande n'a pas connu de bulle. Une bonne régulation du marché financier est donc la clef pour libéraliser le taux de change du yuan.

La libéralisation du marché financier chinois implique, selon Ye Tan, plusieurs priorités. D'abord, les réserves de devises ne doivent plus être contrôlées par la bureaucratie. Les épargnants chinois doivent pouvoir mieux y accéder. Il faut en particulier émettre davantage de bons du trésor en yuan, et dans le même temps, desserrer le système de contrôle des opérations en devises étrangères. Elle doit permettre de mettre fin à la situation « honteuse » (尴尬, *gāngā*) d'avoir en devises synonymes de moins-values. En 2009, les investisseurs institutionnels nationaux qualifiés (Qualified Domestic Institutional Investors, QDII), les seuls vecteurs par lesquels certaines banques commerciales sont autorisées à investir sur les marchés financiers étrangers, ont multiplié les pertes, surtout par incompétence, selon Ye Tan. Avec des règles financières plus libérales et plus claires, les bons spécialistes chinois de la finance cesseraient d'émigrer et ce type de situation n'apparaîtrait plus.

Selon Ye Tan, si les industries chinoises ne peuvent pas faire face à la pression à la hausse sur le yuan et si la restructuration industrielle est complexe, c'est en raison d'une fiscalité trop élevée sur l'économie privée. Les entrepreneurs n'ont pas intérêt à investir leurs bénéfices dans des produits financiers et préfèrent les investissements immobiliers. Ce n'est que par une réforme globale du système financier que le yuan, comme le mark avant lui, pourra réussir sa mutation.

Quant à Sheng Jianguang, sa dénonciation de la « surpolitisation » du débat monétaire le

conduit à prononcer un plaidoyer en faveur d'une nouvelle indexation du yuan sur un panier de devises. Ce qui, selon lui, constitue une urgence. La « guerre des monnaies » est le défi le plus sérieux menaçant une croissance chinoise qui a surmonté tous les problèmes depuis plusieurs décennies et le risque d'un scénario « à la 1930 » n'est plus à exclure.

Pour Shen Jianguang, le risque, sur le plan intérieur, d'une réévaluation du yuan est sérieux. Le retour sur investissement de la grande majorité des entrepreneurs chinois est compris entre 2 et 3 %. Pourtant, la Chine se doit d'adapter sa politique monétaire à une nouvelle réalité internationale, et il lui est possible d'en retirer des avantages. Aujourd'hui, la pression à la hausse repose sur quatre facteurs. En premier lieu, malgré la faiblesse et la fragilité de la reprise dans les pays industrialisés, les exportations chinoises s'accroissent et l'excédent dépasse les prévisions. Ensuite, la demande intérieure reste solide et les inquiétudes sur un atterrissage brutal se sont dissipées. En troisième lieu, la libéralisation de produits financiers en yuan s'accélère. Enfin, le yuan baisse par rapport aux devises autres que le dollar. Mais le relâchement des contrôles chinois sur la mobilité du capital peut amener une solution en s'accompagnant graduellement d'une libéralisation du yuan. Dès lors, la Chine doit abandonner sa « phobie du flottant » (浮动恐惧, *fudong kongju*) pour répondre à la « guerre des monnaies » lancée par les Américains. Le risque est gérable et la diversification à l'international des actifs chinois peut avoir des effets bénéfiques sur le risque inflationniste.



6. La réforme du système financier international : intérêts, rapports de force et responsabilités

GONG CHENG

SOURCES :

- Wang Yuanlong¹⁸, « Réflexions sur la réforme du système financier international à l'issue de la crise », *China Review of Political Economy* (政治经济学评论, *Zhengzhi jingjixue pinglun*), avril 2010.
- Wang Dong, « Réforme du système financier international : jeu de rapport de force pour les pays émergents », *Zhongguo yu shijie jingji guan*, août 2010.
- Wang Dong, « Comment le G20 pourra promouvoir la réforme du système financier international », *Guoji rongzi*, août 2010.
- Ba Shusong, « Pour la diversification des monnaies internationales : la Chine doit abandonner l'ancrage nominal au dollar », *Zhongguo yu shijie jingji guan*, août 2010.

18 Wang Yuanlong et Ba Shusong sont deux économistes très influents en Chine. Ils ont beaucoup contribué aux discussions quotidiennes sur des sujets économiques d'actualité. Wang est économiste senior à la Banque de Chine. Ba est directeur adjoint de l'Institut de la finance au centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État (Development Research Center of the State Council).

La crise financière de 2007-2009 a relancé la réflexion sur la réforme du système financier international. Le « pouvoir exorbitant » du dollar américain, l'excessive volatilité des taux de change, le déséquilibre mondial des balances des paiements ainsi que l'incapacité des institutions financières internationales en matière de prévention et de des crises ont fait de cette réforme, selon les articles chinois sélectionnées ici, une grande nécessité pour la stabilité future de l'économie mondiale.

Les pays émergents, dont la Chine, participent de manière active à la réflexion sur un nouvel ordre financier mondial. A leurs yeux, la réforme du système actuel constitue une opportunité à saisir pour accroître leur influence dans les affaires économiques et financières internationales. Les pays industrialisés, acteurs traditionnels dans le système financier international, ont leurs propres intérêts à défendre. Dans ces conditions, la recherche d'une formule conciliant la stabilisation du système financier international avec les intérêts nationaux de chaque pays rend les négociations difficiles. Les discussions sur ce thème, à l'image des conférences du Groupe des 20 (G20), se transforment en affrontement entre intérêts nationaux et des intérêts de blocs de pays, en l'occurrence entre les pays développés et les pays émergents, ou entre les États-Unis et l'Europe. Comment la Chine perçoit-elle les enjeux de cette réforme ? Comment comprend-elle les difficultés pour conclure un accord satisfaisant à tous ? Quel rôle pense-t-elle avoir dans la nouvelle configuration de l'économie et de la finance mondiales ?

Selon Wang Yuanlong, trois problèmes fondamentaux remettent en cause la viabilité du système et incitent la Chine à apporter ses réflexions sur des solutions potentielles. Il s'agit du désordre du système monétaire mondial, du manque de supervision organisée sur les marchés financiers internationaux et

des déficiences structurelles des institutions financières internationales existantes.

Pour la Chine, le problème principal réside dans la domination du dollar, selon l'analyse de Wang Yuanlong. En tant qu'émetteur de la monnaie internationale, les États-Unis font face au « dilemme de Triffin¹⁹ ». Selon Wang Yuanlong, au lieu de limiter les impacts du « dilemme de Triffin », les États-Unis profitent du « privilège exorbitant » de leur monnaie pour s'endetter librement au moindre coût. La suprématie du billet vert, couplée à une politique monétaire laxiste, a engendré un excès de liquidités aux États-Unis, qui a par la suite conduit à l'éclatement de la bulle spéculative du marché immobilier américain, origine de la crise des subprimes. Wang Yuanlong conclut que le manque de discipline dans la conduite des politiques macroéconomiques américaines est la cause d'un bon nombre de crises financières internationales depuis deux décennies. Par ailleurs, beaucoup d'économistes chinois pensent que la persistance, depuis une dizaine d'années, d'un fort déséquilibre des balances des paiements entre la Chine et les États-Unis résulte aussi de la domination du dollar. De nouvelles règles de supervision de la politique monétaire américaine sont donc nécessaires afin de corriger ces problèmes structurels.

Par ailleurs, des économistes chinois mettent en valeur l'incapacité du système financier international à superviser le fonctionnement des marchés financiers, ce qui a contribué à un excès d'invention de produits financiers, dépassant largement le besoin de l'économie réelle. Wang Yuanlong explique que « si le manque de supervision

¹⁹ Le dilemme de Triffin stipule que, d'un côté, avec l'accroissement exorbitant du déficit budgétaire, les États-Unis ont du mal à maintenir la valeur du dollar et doivent limiter de nouvelles émissions monétaires ; mais, de l'autre, les États-Unis sont obligés d'accroître l'offre monétaire afin de satisfaire à la croissance des transactions commerciales et financières exprimées en dollar.

[sur les marchés financiers] a produit la crise financière, l'incapacité des pays à coopérer et l'inadéquation de la gouvernance mondiale sont à l'origine de la propagation de la crise ». Wang Yuanlong défend donc la création d'un système de supervision financière méthodique au niveau international.

Enfin, pour expliquer la volonté de la Chine de participer à la conception de la réforme du système financier international, Wang Yuanlong met en avant les disparités de pouvoir de décision entre les pays en développement et les pays industrialisés au sein des institutions financières internationales actuelles. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont nés de Bretton Woods et ont survécu à sa transformation en 1971. De plus, le mécanisme de la prise de décision au sein de ces institutions ne permet pas de représenter l'importance accrue des marchés émergents et des pays en développement dans l'économie mondiale, ces pays étant sous-représentés par rapport aux pays avancés. Selon Wang Yuanlong et Ba Shusong, malgré la réforme décidée en 2009 à l'issue du sommet du G20 de Pittsburgh, les parts de quota de la Chine à la Banque mondiale et au FMI ne sont toujours pas proportionnelles à son poids dans l'économie mondiale²⁰.

La réaction du FMI face à la crise de 2007-2009 et sa manière de gérer celle-ci ont suscité de fortes inquiétudes chez des économistes chinois. Non seulement le FMI n'a pas tiré

20 L'économie chinoise représente 6,4 % du PIB mondial en 2009, mais la Chine ne détient que 3,66 % et 2,28 % des quotas respectivement au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale.

assez tôt la sonnette d'alarme lors de la crise financière mondiale, mais il a de plus sous-estimé l'impact dévastateur de cette crise tout en ne donnant pas de conseils appropriés aux autorités américaines lorsque la crise a éclaté dans leur pays.

La réforme du système financier international est à l'agenda du G20 depuis sa création. Au cours des trois sommets déjà tenus, plusieurs consensus ont été négociés sur la marche à suivre : par exemple, renforcer le rôle de supervision du FMI, doter ce dernier des moyens financiers adéquats, promouvoir la représentation des pays en voie de développement dans les institutions financières internationales, etc.

« La réforme constitue une opportunité à saisir pour accroître leur influence dans les affaires économiques et financières internationales »

Cependant, un bon nombre d'intellectuels et d'hommes politiques chinois se préoccupent de réels conflits d'intérêt qui risquent de ralentir, voire de bloquer, les futures négociations sur la réforme, faute de trouver des compromis. Selon Wang Dong, politologue à l'Académie des sciences sociales de Chine, l'aménagement du système financier international n'est jamais une question purement financière, son contenu et son orientation dépendent fortement du pouvoir économique et financier de chaque pays participant et l'évolution des rapports de force entre eux. « Celui qui possède un poids économique et financier important aura un droit de parole (发言权, *fayanquan*) plus fort dans les négociations », dit Wang Dong. Trois sources de discordance dans ce jeu de négociation au niveau mondial retiennent notamment l'attention.

En premier lieu, l'équilibre des forces entre les États-Unis et l'Union européenne. D'un point de vue chinois, les pays européens,

notamment la France et l'Allemagne, sont des acteurs véritablement enclins à mener des réformes structurelles dans le système financier international. En vue de remédier aux défauts du capitalisme à l'américaine (美国方式的自由资本主义, *Meiguo fangshi de ziyou ziben zhuyi*), l'Europe propose en particulier la régularisation des rémunérations des professionnels dans le secteur. Or, les États-Unis refusent d'atténuer la vigueur de leur secteur financier, source de croissance pour l'économie américaine. Preuve en est également la résistance de Washington à l'idée de taxer les transactions financières. Par ailleurs, malgré l'accord des pays industriels pour redistribuer les quotas en faveur des pays en voie de développement au sein des institutions internationales, les États-Unis et l'Union européenne ne s'accordent pas pour savoir qui doit céder ses parts de quota actuelles. Si les États-Unis préconisent que l'Union européenne libère des sièges au conseil d'administration du FMI, les pays européens appellent au contraire à la suppression du veto *de facto* des États-Unis dans le processus de décision du FMI. Ce duel entre l'Europe et les États-Unis pourrait inhiber l'ensemble de la réforme financière internationale, explique Wang Yuanlong.

En second lieu, le conflit entre les pays émergents et les pays industrialisés n'est pas moindre. Moins touchés par la crise financière, les pays en développement s'opposent à toute forme de protectionnisme commercial et s'intéressent davantage à leur droit de parole dans le nouvel ordre économique mondial. S'appuyant sur leur puissance économique en expansion, ils veulent participer activement à l'établissement de nouvelles règles du jeu. Or, les pays développés, notamment les États-Unis, sont beaucoup plus intéressés par les mesures destinées à stimuler la reprise économique et à maintenir leurs intérêts acquis dans le système actuel. Comment équilibrer les devoirs et les responsabilités de chacun de ces deux blocs de pays afin d'éviter des conflits

d'intérêts reste le problème crucial à résoudre.

Dès lors, selon Wang Dong, l'enchevêtrement des intérêts invite au pessimisme sur la possibilité de trouver une formule de réforme convenant à tous.

Face à cette situation incertaine, quelles sont la stratégie et le rôle de la Chine ? Wang Yuanlong rappelle que l'attitude officielle de la Chine envers la réforme du système financier international a été succinctement résumée par Hu Jintao²¹ en 2008 lors du G20 de Washington. Les points qui intéressent particulièrement la Chine sont le droit de parole et les quotas des pays émergents dans les institutions financières internationales, la supervision des politiques macroéconomiques du pays émetteur de la monnaie internationale, la diversification des monnaies de réserves ainsi que la coopération monétaire au niveau régional et international.

Dans la pratique, Wang Yuanlong suggère que la Chine devrait d'abord mieux utiliser les plates-formes régionales afin d'accroître son rôle dans la coopération financière asiatique. De plus, en raison de ses intérêts communs avec d'autres pays émergents et des pays en voie de développement, la Chine pourra s'allier avec eux afin de parler d'une même voix dans les négociations avec les pays industrialisés. Des cadres de discussion entre les pays du Sud, tels que le sommet BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine²²) et le Forum Chine-Afrique,

21 L'objectif de la réforme du système financier international est d'établir « un nouvel ordre financier international qui est juste, impartial, inclusif et méthodique » (公平、公正、包容、有效的国际金融新秩序, *gongping, gongzheng, baorong, youxiao de guoji jinrong xinzhiyu*) et la réforme devrait être menée de manière « complète, équilibrée, progressive en accordant l'importance à ses résultats » (全面性、均衡性、渐进性、实效性, *quanmianxing, junhengxing, jianjinxing, shixiaoxing*).

22 Olivier Moncharmont, « Les BRIC, pôle indé-

pourraient être mieux mis en valeur dans le futur. Par ailleurs, la Chine doit accroître son pouvoir de détermination des prix des produits financiers (定价, *dingjia*) sur le marché international. Cette idée est étroitement liée au projet visant à construire un centre financier international à Shanghai lancé il y a deux ans. Enfin, l'internalisation du yuan reste l'étape cruciale pour résoudre le problème du surplus persistant de la balance des paiements chinoise et de redonner une autonomie à sa politique monétaire.

En ce qui concerne le cadre de négociation au niveau international, le G20 est considéré par les économistes comme une plate-forme privilégiée. Cependant, Ba Shusong met en lumière certaines limites de ce cadre de travail, auxquelles la Chine devrait prendre garde. Par exemple, la légitimité et les compétences d'exécution du G20 n'ont pas été clairement définies. Par ailleurs, le nombre très important de pays participants risque d'atténuer l'efficacité du G20 dans la prise de décision. Enfin, Ba s'interroge sur la durée de vie de ce cadre de négociation²³. Selon lui, si la conjoncture actuelle favorise une coopération entre pays dans le but de contrer les effets néfastes de la crise financière, les intérêts nationaux risquent de l'emporter sur la volonté de reconstruire le système financier international une fois que tous les pays seront sortis de la crise.

On le voit, si la réforme du système financier international est un objectif de la diplomatie chinoise au sein du G20, la conciliation d'intérêts nationaux divergents ne sera pas aisée. Mais la Chine mise sur son alliance traditionnelle avec les pays en développement et sur le nouveau cadre de coordination des « grands émergents » pour peser sur les négociations.

d'une nouvelle gouvernance », *China Analysis*, n° 28, mars-avril 2010.

23 Mathieu Duchâtel, « Le G20 vu de Chine », *China Analysis*, n° 25, septembre-octobre 2009.



7. Les « revenus gris », face cachée des inégalités de revenus

THOMAS VENDRYES

SOURCES :

- « Diagnostiquer et traiter les "revenus gris" en Chine », *Zhongguo gaige*, n° 9, 1^{er} septembre 2010. Compte rendu d'un débat entre Zhao Renwei²⁴, Wang Xiaolu²⁵, Zheng Yefu²⁶, Hu Fuli²⁷ et Liu Shan²⁸.

- Kou Xiang²⁹, « Le débat sur les "revenus gris" fait de nouveau des vagues », *Zhengquan shichang zhoukan*, le 25 Août 2010.

24 Chercheur à l'Institut d'économie de l'Académie chinoise des sciences sociales.

25 Vice-directeur de l'Institut de recherche sur l'économie nationale de la fondation pour les réformes chinoises (*Zhongguo gaige jijinhui guomin jingji yanjiusuo*, 中国改革基金会国民经济研究所, <http://www.neri.org.cn/>).

26 Chercheur au département de sociologie de l'université de Pékin.

27 Directrice de l'École de communication et de design de l'université Sun Yat-sen, rédactrice en chef de *Xin shiji (Nouveau Siècle)* et *Zhongguo gaige (Réforme en Chine)*.

28 Chercheur au Centre de recherches sur les capitaux et le crédit de l'université Renmin, professeur à l'université de technologie et des affaires de Pékin, vice-rédacteur en chef de *Zhonghua gongshang shibao (China Business Time)*.

29 Journaliste.

- Li Yige³⁰, « Revenus gris et marché de l'immobilier », 21 *Shiji jingji baodao*, 1^{er} septembre 2010.

En août 2010, dans le volume 48 de la revue *Études comparatives* (比较, *Bijiao*), Wang Xiaolu publie les résultats d'une étude menée par les équipes de la Société chinoise pour les réformes économiques sur les « revenus gris » (灰色收入, *huise shouru*). A partir d'une enquête menée auprès de plus de 4 000 ménages urbains, dans soixante-quatre villes et quatorze districts (dix-neuf provinces), ce groupe de chercheurs tire des conclusions radicales : pour l'année 2008, les revenus disponibles (可支配收入, *kezhipai shouru*) des ménages auraient représenté un total d'environ 23 200 milliards de yuans. Ce qui est supérieur de 9 300 milliards à l'estimation officielle des revenus des ménages chinois établie par le Bureau national des statistiques (NBS), et supérieur de 5 400 milliards au total des revenus disponibles de ces mêmes ménages, cette fois estimé à partir des flux de trésorerie. Wang Xiaolu et son équipe considèrent le premier écart comme correspondant aux « revenus dissimulés » (隱性收入, *yingxing shouru*), dont le montant total est en partie identifié par le NBS à travers les flux de trésorerie, tandis que le second écart représenterait les « revenus gris » à proprement parler, échappant complètement aux statistiques nationales. Ces ordres de grandeur sont considérables. Les « revenus dissimulés » estimés par Wang Xiaolu représentent plus de la moitié des revenus officiels des citoyens chinois et environ 30 % du PIB de la République populaire, tandis que, pour les « revenus gris », ces proportions seraient respectivement de 30 % et 18 %.

Ces résultats renforcent d'abord le doute entourant les données produites par le NBS, souvent contredites par les enquêtes menées

30 Journaliste, rédacteur chargé du contrôle des informations au 21 *Shiji jingji baodao* (*Journal de l'économie du 21^e siècle*).

directement auprès des ménages. Mais les principales conclusions, celles soulignées par Wang Xiaolu lors de l'entretien rapporté par la revue *Zhongguo Gaige* (*Réforme en Chine*) sont encore plus polémiques : les déséquilibres internes de l'économie chinoise seraient plus importants qu'officiellement admis par le NBS. La part des revenus du travail dans le PIB serait inférieure aux estimations existantes, déjà faibles, tandis que les inégalités de revenus seraient plus élevées que ne le disent les statistiques officielles. En effet, les « revenus dissimulés » ne sont pas également distribués, les 10 % des ménages urbains les plus riches concentrant 63 % de leur montant total. Les écarts de revenus et de richesse entre villes et campagnes, ainsi qu'au sein même des villes, s'en trouvent donc significativement accrus. En milieu urbain, la différence de revenus entre le premier et le dernier décile des ménages serait de 26, au lieu de 9 selon les statistiques nationales, tandis que, au niveau national, le même écart serait de 65, et non de 23. Ces écarts sont considérables. Ils feraient passer le coefficient de Gini, au niveau national, au-dessus de 0,5, alors que son niveau actuel, 0,415 selon la Banque mondiale pour 2005³¹, est déjà très élevé, même pour un pays en développement rapide.

Du fait de ces résultats potentiellement explosifs, le NBS publie en ligne³², dès le 24 août, une critique méthodologique de l'étude de Wang Xiaolu, due à Shi Faqi, professeur à l'Université normale de Pékin et directeur du Bureau du capital social du département des comptes nationaux du NBS, dont le journaliste Kou Xiang se fait l'écho dans un article publié sur le site du *Zhengquan Shichang Zhoukan* (*L'Hebdomadaire des marchés boursiers*) et largement repris par la presse en ligne. Le point central de cette critique consiste à souligner

31 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.
32 http://www.stats.gov.cn/tjfx/grgd/t20100825_402667408.htm.

que l'étude de Wang Xiaolua s'appuie sur un échantillon réduit et probablement non représentatif de la population chinoise. Il est vrai que celui-ci ne couvre qu'environ 4 100 ménages, soit 50 ménages par localité étudiée, ce qui paraît limité pour tirer des conclusions sur la distribution des revenus par décile au niveau national. Par ailleurs, tout comme dans le cas des enquêtes du NBS, il est probable que les revenus des ménages ne sont pas honnêtement et complètement déclarés. Dans ces conditions, la validité des projections à l'échelle nationale devient elle-même douteuse.

Ces critiques sont très certainement fondées. Mais, à vrai dire, le retentissement de l'étude de Wang Xiaolu vient moins de la rigueur de son analyse et de la justesse de ses prévisions que du simple fait, comme le dit Li Yige, que ce travail rappelle que les « revenus gris » existent, que leur ampleur réelle est probablement plus importante qu'officiellement, et, surtout, que ces revenus viennent renforcer les inégalités existantes, souvent de manière illégitime. En effet, Li Yige, tout comme les participants à la table ronde rapporté par la revue *Réforme en Chine*, établissent immédiatement un lien entre ces « revenus gris » et les activités situées à la limite ou hors de la légalité de la part de ceux qui jouissent d'un statut politique et économique privilégié. Si Wang Xiaolu et Hu Shuli rappellent bien que ces « revenus gris » peuvent aussi simplement être des types de revenu encore mal définis et mal appréhendés par les statistiques nationales, ce cas de figure semble être considéré, implicitement, comme marginal par les acteurs du débat comme par Li Yige, et, selon ce dernier, par l'opinion publique elle-même.

« Les revenus gris sont les fuits des positions dominantes, monopolisantes, et des comportements de recherche de rente »

D'où viendraient, alors, ces « revenus gris » ? Ils peuvent être, évidemment, ceux de la corruption. Mais ils sont plus généralement le fruit des positions dominantes, monopolisatrices, et des comportements de recherche de rente (寻租, *xunzu*). Li Yige en fournit quelques exemples, comme celui du directeur du Bureau des ressources en charbon de Puxian, dans le Shanxi, qui a pu acquérir d'un coup trente-six biens immobiliers à Pékin. Sa fortune n'est peut-être pas illégale, mais

elle a probablement été acquise de manière non réglementaire et rentre ainsi dans la catégorie des « revenus gris ». C'est pour ce type de raison que les « revenus gris » et leur distribution sont très mal acceptés. Hu Fuli et Zhao Renwei soulignent ainsi que l'origine essentielle de ces revenus et de leur importance dans la Chine d'aujourd'hui provient de la trop grande proximité existant entre les sphères politiques et économiques, qui permet aux plus influents de tirer des bénéfices indus. En ce sens, et là se trouve le point qui a très probablement motivé la critique très rapide de l'étude de Wang Xiaolu par les officiels du NBS, la solution, face au développement des revenus gris et à leur caractère inégalitaire, est politique : elle implique une séparation des sphères des intérêts politiques et économiques, et, surtout, une transparence (公开化, *gongkaihua*) et une clarification (明细化, *mingxihua*) des processus de régulation et de fonctionnement des marchés, pour limiter les abus de position dominante et les prises illégitimes d'intérêt.

Au final, il est bien possible que l'étude de Wang Xiaolu et de son équipe présente effectivement des défaillances méthodologiques et que ses résultats ne soient pas entièrement fiables. Son importance ne vient cependant pas de son écho académique, mais de son impact

politique et économique. Cette étude rappelle et souligne qu'une grande partie des revenus échappe aux statistiques nationales et reste ainsi cachée, mais que les conséquences sociales de l'existence de ces « revenus gris », par exemple sur le marché du logement, ou politiques, notamment en raison de l'existence d'un fort sentiment d'injustice, sont, elles, patentées. Or, comme les causes de ce phénomène sont institutionnelles, ses solutions le sont aussi. Celles-ci impliquent une autonomisation du fonctionnement des marchés des intérêts des agents de l'État – un programme aux larges implications politiques.



8. Vers un bloc régional pour les négociations climatiques

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCE :

- Zhang Lei et Zhuang Guiyang³³, « La difficile situation des négociations internationales sur le climat et la coopération est-asiatique », *World Economics and Politics*, juillet 2010.

Plusieurs mois après la clôture du sommet de Copenhague, le débat concernant l'échec des négociations internationales sur les questions climatiques se poursuit parmi les universitaires chinois. Zhang Lei et Zhuang Guiyang explorent de nouvelles voies pour la construction d'une coopération internationale sur le climat, fondée sur des mécanismes est-asiatiques, s'inspirant des modèles de coopération régionale actuels, et permettant de créer un socle pour les futures discussions sur le climat reposant sur des « méthodes impartiales, transparentes et efficaces » (公平、透明、有效的方式, *gangping, touming, youxiao de fangshi*).

33 Zhang Lei est doctorant à l'École des études internationales, Renmin University of China ; Zhuang Guiyang, est chercheur à l'Institut des études urbanisme et environnement de l'Académie chinoise des sciences sociales.

Au-delà du manque de substance flagrant de la 15^e Conférence des Parties, largement décrit depuis dans la presse française et étrangère, les auteurs déplorent plus particulièrement les conséquences de ce recul des objectifs et l'impact de l'insuccès de Copenhague sur le champ de la coopération internationale. La progression que l'on avait pu observer jusqu'alors dans le domaine des négociations sur les questions climatiques se retrouve aujourd'hui bloquée, les différents États peinant à dépasser ce statu quo.

Les auteurs chinois préconisent la mise en place d'une collaboration plus régionale. L'établissement de mécanismes de coopération au niveau des pays de l'Asie de l'Est (Chine, Japon, Corée du Sud et pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est, ASEAN) formerait selon eux l'embryon d'un schéma coopératif de plus grande échelle pour les négociations à venir.

La construction d'une coopération régionale risque néanmoins de se heurter aux divisions qui régissent les relations internationales en Asie orientale. Le canevas de ces relations, qui détermine les contours des discussions sur le climat, est aujourd'hui régi par une catégorisation très traditionnelle des différents États, qui voit s'opposer deux grands groupes d'acteurs : l'annexe B³⁴ et le « Groupe 77³⁵ + Chine ». Tandis que le Japon est associé aux États développés de l'annexe B, la Chine est régulièrement appelée, par les pays du Sud, tenants du « groupe 77 », à défendre leur argumentaire. La création, en 2000, de l'EIG (Environmental Integrity Group), associant la Suisse, le Mexique et la Corée du Sud, creuse encore l'écart existant entre les grands États

34 Groupe composé des pays développés ou en transition ayant accepté de prendre des engagements chiffrés dans le cadre du protocole de Kyoto.

35 Groupe fondé en 1964 dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et composé de 130 pays en voie de développement.

est-asiatiques, dans le domaine diplomatique, sur les questions climatiques, et complique d'autant plus la mise en place éventuelle de mécanismes de coopération entre les différents acteurs de la région. L'identité des États de la zone varie également en fonction des écarts en matière de développement économique et en matière de capacité technologique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Zhang Lei et Zhuang Guiyang proposent néanmoins de remettre en question les schémas d'alliance traditionnels, afin de déplacer le centre de gravité des négociations internationales pour la lutte contre le changement climatique vers l'Est. L'argumentaire des auteurs souligne l'existence de similitudes non négligeables entre les différents États. Les objectifs communs en matière de développement économique et technologique – marqués par une volonté de développement économique associée à une intention réelle d'acquiescer une capacité technique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre – et la vulnérabilité partagée des territoires et des populations de la région aux aléas climatiques peuvent constituer les bases du renforcement de la volonté commune de coopération – régulièrement affirmée par les acteurs concernés – entre les États est-asiatiques – qui remettrait en question les schémas relationnels traditionnels.

S'appuyant sur cette volonté commune des États de l'Asie orientale de s'intéresser à la lutte contre le changement climatique, les auteurs imaginent dès lors les possibilités de construction de mécanismes de coopération régionaux innovants, fondés sur la complémentarité des caractéristiques de chaque acteur.

Sur les plans technologique, économique et écologique, les pays de la région possèdent en effet des caractéristiques complémentaires

sur lesquelles ils peuvent jouer afin d'établir une coopération de type gagnant-gagnant. En matière de technologie, les auteurs préconisent un renforcement de la coopération sino-japonaise sur les projets de recherche et développement orientés vers les nouvelles technologies de l'environnement. Concernant la question du capital, Zhang Lei et Zhuang Guiyang affirment que les engagements précédemment pris par le Japon et la Corée du Sud en matière de financement de fonds pour la lutte contre le changement climatique constituent les bases solides d'une coopération avec le reste des pays de l'Asie de l'Est, demandeurs de soutien. Enfin, les pays les plus en retard pourraient s'inspirer de l'expérience du « reste du monde » en matière de marchés carbone, et explorer, avec les pays les plus avancés de la région, les différents mécanismes de transferts pratiqués ailleurs dans le cadre de la lutte contre le changement climatique – notamment les mécanismes de développement propre.

La suite de l'analyse propose plusieurs pistes pour la construction d'une coopération est-asiatique sur le climat. Celles-ci suggèrent de s'inspirer des mécanismes de coopération régionaux, dont les exemples se multiplient depuis un certain nombre d'années dans le paysage de la diplomatie internationale. Zhang Lei et Zhuang Guiyang proposent d'explorer des mécanismes de coopération déjà existant, en liaison directe (comme l'Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate, APP³⁶) ou non (comme la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique, APEC) avec les questions climatiques.

36 Partenariat créé en 2005, regroupant aujourd'hui l'Australie, la Chine, le Canada, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et les États-Unis, et destiné à promouvoir l'utilisation des technologies énergétiques propres auprès du secteur privé et des gouvernements

Zhang Lei et Zhuang Guiyang suggèrent la mise en place d'une coopération régionale selon deux axes :

- un premier axe vertical propose d'appuyer la construction des mécanismes de coopération est-asiatique sur les mécanismes de coopération déjà existants par : l'extension et l'approfondissement des mécanismes traitant de manière directe les questions climatiques (直接性常态机制, *zhijixing changtai jizhi*) grâce à l'implication des politiques, l'élargissement de la sphère de discussion sur le climat et la promotion de la coopération ; la volonté de hisser la problématique du changement climatique au centre des préoccupations des cercles de coopération dont la question centrale ne concerne pas le climat (间接性常态机制, *jianjixing changtai jizhi*) ; la prise en compte de plus en plus grande des mécanismes de coopération exceptionnels directs ou indirects (直接性非常态机制和间接性非常态机制, *zhijixing feichangtai jizhi he jianjixing changtai jizhi*), comme les rencontres entre les différents chefs d'État, et la transformation graduelle de ces dernières en mécanismes de coopération plus réguliers.

Zhang Lei et Zhuang Guiyang soulignent, enfin, dans le cadre de l'exploration, de la mise en place et de la transformation de nouveaux mécanismes de coopération internationale, l'importance primordiale que revêt la collaboration entre les universités, les institutions politiques et les acteurs du changement.

- un deuxième axe horizontal recommande de construire le mécanisme de coopération est-asiatique suivant un principe d'irradiation : l'établissement d'un « noyau dur » (核心圆, *hexin yuan*) regroupant la Chine, le Japon et la Corée du Sud – dont les similarités peuvent permettre de constituer des bases de rapprochement ; l'intensification progressive des liens entre les trois États

serviraient de point de départ à un cercle de coopération oriental sur les thématiques du climat, dont l'élargissement permettrait d'inclure progressivement les autres acteurs de la région. La promotion d'une volonté de coopération sur les questions climatiques et l'affirmation d'objectifs et d'intérêts communs par le noyau dur du cercle est-asiatique pourraient entraîner une irradiation déterminante dans le cadre de la construction d'un mécanisme de coopération plus étendu, englobant les autres pays d'Asie du Sud-est.

Les auteurs soulignent néanmoins que le fonctionnement de ce noyau dur de la coopération est-asiatique sur le climat ne doit pas s'assigner de rôle de leader pour les négociations régionales sur les questions climatiques (“核心圆” 的功能仅在于促进地区在气候议题上的合作基础, 而不是充当领导作用, *hexin yuan de gongneng jin zaiyu cujin diqu zai qihou yiti shang de hezuo jichu, er bushi chongdang lingdaozuoyong*). Cette volonté de restriction du rôle des « trois grands » à un rôle strictement fondateur et non à celui de gestionnaire du débat diplomatique nécessitera, de leur part un effort important afin qu'ils restreignent leur rôle. Il ne s'agit que d'entraîner une coopération internationale permettant d'englober à terme l'ensemble des acteurs concernés par les questions climatiques. Si l'établissement d'un mécanisme est-asiatique sur le climat ne doit pas être synonyme d'exclusion, les auteurs ambitionnent de prendre le leadership d'abord régional puis mondial des négociations climatiques, afin d'en contrôler l'agenda mais aussi d'y insuffler des impulsions décisives au rythme de la Chine.

« L'établissement de mécanismes de coopération au niveau des pays de l'Asie de l'Est formerait l'embryon d'un schéma coopératif de plus grande échelle »

Enfin, les fondations d'un mécanisme régional sur le climat devront probablement présenter deux aspects. L'Asie de l'Est devra en effet tirer les leçons de l'expérience des mécanismes de coopération mis à l'œuvre dans le reste du monde (dans la région Asie-Pacifique en particulier mais également dans les autres régions du monde), tandis que les différents mécanismes de coopération internationale pourront de leur côté participer à la promotion de la coopération entre les pays de l'Asie de l'Est et accélérer la propagation des mécanismes explorés par le « noyau » Japon-Chine-Corée du Sud.

La volonté de remise en question des schémas d'alliance traditionnels sur les questions climatiques, telle qu'énoncée par Zhang Lei et Zhuang Guiyang, s'inscrit dans la ligne générale de la tendance au déplacement du centre de gravité des discussions internationales vers l'Asie orientale. Le désir de bouleverser les schémas habituels d'interaction diplomatique et de rompre avec le concept occidental de domination géopolitique par les grandes puissances suggéré en trame de fond dans cet article – par la recommandation d'un noyau « fondateur mais non leader » des discussions est-asiatiques sur le climat – est représentatif des tendances récurrentes des analyses géopolitiques des milieux académiques chinois défendant la création de nouvelles coalitions souples, porteuses d'un ordre international fondé sur la coopération et les intérêts communs et permettant d'affaiblir l'emprise occidentale sur les débats internationaux.

La méfiance des pays de l'Asie du Sud-est à l'égard de la Chine, qui constitue une tendance structurelle de la région – sans parler des nombreux contentieux et la rivalité entre

la Chine et le Japon – peuvent constituer des obstacles non négligeables à la construction d'un mécanisme par un noyau fondateur et à l'élargissement de ce dernier à la région est-asiatique. La tâche s'annonce donc délicate, et la réussite du projet d'un mécanisme de coopération est-asiatique sur le changement climatique dépendra vraisemblablement de l'aptitude de la Chine à défendre sa position de grande puissance pacifiste et à combattre de manière diplomatique la formation de coalitions de contrebalancement.



9. Le débat sur la peine de mort

JÉRÔME DOYON

SOURCES :

- Xu Ping³⁷, « Huitième amendement à la loi criminelle, évolutions et compromis », *Xin shiji*, 27 août 2010.
- Chu Huaizhi³⁸, « L'abolition de la peine de mort nécessite de respecter et de guider la volonté du peuple », *Xin shiji*, 30 août 2010.
- You Wei³⁹, « La limitation de la peine de mort nécessite que les pouvoirs législatif et judiciaire travaillent de concert », *Xin shiji*, 31 août 2010.

Le 23 août 2010, une huitième série d'amendements apportés au Code pénal de 1997 a été soumise à l'examen du comité permanent de l'Assemblée nationale populaire. Depuis 1997, sept séries d'amendements ont déjà précisé les règles concernant certaines catégories de crimes et modifié le régime d'application des peines encourues.

37 Associé principal au Cabinet d'avocats Dacheng, Pékin.

38 Enseignant à la faculté d'études juridiques de l'université de Pékin.

39 Enseignant, directeur du centre de recherche en droit privé et de l'institut de recherche en politiques criminelles de l'Université de sciences politiques et juridiques de la Chine de l'Est, Shanghai.

Cette huitième série d'amendements s'inscrit dans cette logique, en définissant de nouvelles catégories juridiques, concernant notamment la conduite en état d'ivresse, le trafic d'organes ou le non-paiement délibéré de salaires⁴⁰. Or, elle va plus loin en proposant aussi la suppression de la peine de mort dans le cas de treize crimes non violents (notamment la contrebande, la fraude financière, la transmission de techniques criminelles et le vol), réduisant à cinquante-cinq le nombre des crimes pouvant entraîner la peine capitale. En outre, les personnes âgées de plus de soixante-quinze ans ne seraient plus passibles de ce châtement. Dans les colonnes de l'hebdomadaire *Xin shiji*, plutôt libéral, trois auteurs débattent de ce projet. Le problème majeur soulevé concerne la transparence et la rationalité qui ont, ou non, présidé au choix de ces treize crimes ; en d'autres termes, le but poursuivi est-il de réduire réellement le nombre des exécutions ou, seulement, de donner une meilleure image de la Chine sur la scène internationale ? La question de la portée réelle de cet amendement est posée. Ce qui soulève une interrogation sur les évolutions à venir et ouvre un débat sur la possibilité et la nécessité, ou non, d'abolir la peine de mort dans le pays.

Pour tous les auteurs, c'est parce qu'elle n'était presque jamais prononcée dans les affaires de ce type que l'abolition de la peine capitale est proposée dans les treize cas retenus. Selon Xu Ping et Chu Huaizhi, cet amendement représente néanmoins une avancée importante, car il fait pour la première fois écho aux revendications, exprimées durant les dix dernières années, prônant une diminution du nombre des crimes passibles de la peine

40 Ce qui permet de dépasser les applications courantes et insatisfaisantes des catégories juridiques de « manières diverses de mise en danger de la sécurité publique » (*yi qita fangfa weihai gonggong anquan zui*, 以其他方法危害公共安全罪) ou de « gestion illégale » (*feifajingying zui*, 非法经营罪).

de mort. Il a donc une valeur symbolique, et tendrait à donner une meilleure image de la justice chinoise sur le plan international. Le système chinois se mettrait en phase avec la tendance mondiale allant vers une extinction de la peine de mort, présentée comme parallèle au développement économique. Il s'agirait d'un pas vers une justice plus « civilisée » (文明, *wenming*) et vers la réalisation de la politique de « modération de la justice » (宽严相济, *kuanyan xiangji*) lancée en 2006 dans le cadre de la sixième session plénière du XVI^e Comité central du Parti communiste chinois (PCC)⁴¹.

Les auteurs mettent cependant en avant les limites de ces évolutions. Xu Ping souligne par exemple que, dans le cadre de la campagne de lutte contre le crime organisé (打黑, *dahei*)⁴², le moment serait venu d'apporter une clarification juridique au sein de la catégorie d'« organisation de type criminel » (黑社会性质组织, *heishehuixing zuzhi*). Ce qui permettrait de cadrer légalement cette campagne, qui, ainsi, ne viserait pas uniquement « l'obtention de bonnes notes » (力避政绩式的“打黑”扩大化, *libi zhengjishi de “dahei” kuodahua*). De plus, la peine de mort demeure en vigueur pour certains crimes économiques ; ce qui, selon Xu Ping, va à l'encontre des notions juridiques modernes. Cet état de fait serait l'une des raisons de la stigmatisation occidentale du système judiciaire

41 Session qui avait pour objet la prise de « décisions sur la manière de régler les questions principales quant à la construction d'une société harmonieuse ».

42 Cette campagne, qui a été étendue au niveau national après avoir débuté à Chongqing, est remise en avant le 19 mai 2010, lorsque le bureau national de lutte contre le crime organisé met en place à Pékin une onzième réunion de ses directeurs (« Le bureau national contre le crime organisé veut maintenir la pression et continuer à approfondir la lutte contre le crime organisé » *quanguodaheiban cheng yao baochi gaoyataishi jixu shenhua dahei*, 全国打黑办称要保持高压态势继续深化打黑, *Zhongxinwang*, 19 mai 2010).

chinois et, notamment, expliquerait que ces pays refusent d'expatrier les responsables de crimes économiques vers la Chine.

Se pose alors la question de la manière dont ont été choisis les treize crimes retenus. Chu Huaizhi avance trois critères qui auraient présidé à ce choix. D'abord, ces crimes ne constitueraient pas, pour la société, un danger suffisant pour justifier qu'une condamnation à mort soit éventuellement prononcée. Ensuite, la dénomination des crimes concernés ne représenterait qu'une faible utilité pratique⁴³. Enfin, le fait qu'ils soient non-violents. Or, ces critères manquent de précision et, selon l'auteur, certains crimes relatifs à la sécurité nationale pourraient, à l'aune de ceux-ci, figurer sur la liste.

You Wei, de son côté, souligne que ces crimes représentent 19,1 % du total des affaires passibles de la peine de mort. Or, bien que cette évolution soit importante pour le droit chinois, elle serait accomplie de manière précipitée et sans consultation, ces crimes n'étant codifiés que depuis une dizaine d'années. L'auteur s'interroge sur la rationalité du choix des crimes et, finalement, sur les effets réels de l'amendement. Pour You Wei, il est nécessaire de créer un standard plus scientifique des crimes pour lesquels la peine de mort doit être conservée, afin d'effectuer les restrictions de manière plus équilibrée et de concerner tous les domaines de loi. Il faudrait, selon lui, des études comparatives sur l'impact des différents crimes et des peines appliquées sur la société, en incluant les crimes de

43 Par exemple, la « transmission de techniques criminelles » (*chuanshou fanzui fangfa*, 传授犯罪方法) définie en septembre 1982 au moment de la campagne « frapper fort » (*yanda*, 严打) n'a jamais été sanctionnée par la peine de mort.

« mœurs » qui ne sont pas concernés par l'amendement, par exemple la prostitution. En prenant l'exemple de la corruption, You Wei explique que, bien qu'il s'agisse d'un crime non violent, dont le taux de récidive serait proche de zéro, il n'est pas prévu de le retirer de la liste des crimes passibles de la peine de mort car la corruption est stigmatisée au sein de la population et encore très répandue. En conservant, dans ce cas, la peine de mort,

l'État démontre sa fermeté dans la lutte contre ce phénomène. Pour You Wei, le cas du vol est au contraire exemplaire car, depuis que les conditions d'application de la peine de mort ont été rendues plus sévères dans ce domaine en 1997, celle-ci n'a pas été appliquée. Ce changement semble concluant puisque, d'après les statistiques municipales, il n'y a pas eu d'accroissement du nombre de vols ; la peine de mort, dans ce cas, peut ainsi être aujourd'hui supprimée.

Au final, selon You Wei, une abolition de la peine de mort pour vol en 1997 aurait été précipitée ; mais, en restreignant son champ d'application, les législateurs ont effectué un pas vers la suppression.

Une deuxième critique formulée par You Wei porte sur le contraste entre le nombre de modifications formelles et le peu d'effets enregistrés dans la pratique. En outre, la procédure d'adoption de la série d'amendement ne prend en rien une voie menant à plus de démocratie. Il aurait fallu consacrer plus de temps à l'élaboration de ces amendements et autoriser, voire susciter, un débat qui aurait permis à la société civile de s'exprimer. La Chine ne publiant pas les statistiques relatives aux condamnations à mort, la population ne peut comprendre ni les enjeux

« C'est parce qu'elle n'était presque jamais prononcée dans les affaires de ce type que l'abolition de la peine capitale est proposée dans les treize cas retenus »

de la réforme, ni l'évolution, à long terme, de la peine de mort dans le pays. Pour You Wei et Chu Huaizhi, rendre ces informations publiques et expliquer la situation permettrait que la population prenne non seulement en compte les analyses des spécialistes⁴⁴ mais pèse aussi sur les décisions prises. Il s'agirait d'ailleurs de l'une des raisons pour lesquelles un processus visant à réduire le champ de la peine de mort devrait se faire progressivement ; l'abolition de la peine capitale, pour des crimes stigmatisés au sein de la population, n'étant pas envisagée pour le moment, comme nous l'avons vu pour la corruption.

Bien que limitée, la réforme relance le débat sur une éventuelle abolition de la peine de mort en Chine. Comme le souligne Xu Ping, même si on peut penser que le maintien de la peine capitale se justifie du fait de son caractère dissuasif, son efficacité ne peut être démontrée par des moyens scientifiques. Au terme d'un processus de rationalisation du système judiciaire, la suppression complète de la peine de mort doit ainsi être envisagée, même si une telle mesure reste, pour Xu Ping, difficile à imaginer. Pour Chu Huaizhi, au contraire, la contraction graduelle du nombre de crimes passibles de la peine de mort ne doit pas conduire nécessairement à son abolition. Il envisage par contre une évolution du système juridique chinois, qui mènerait à une suppression *de facto* de la mise en œuvre de la peine de mort, ou à sa limitation à des cas exceptionnels, comme au Japon ou à Taïwan.

La position de You Wei est originale. Celui-ci, bien qu'étant en faveur d'une réduction progressive du nombre des condamnations à mort, ne présente pas l'amendement actuel comme une avancée, mais comme un simple « ravalement de façade ». Selon lui, pour réaliser une avancée réelle vers une suppression de

la peine de mort (qui dépasserait la volonté d'améliorer l'image internationale de la Chine), il n'est pas possible de se limiter à des restrictions législatives concernant des crimes pour lesquels ce châtiment n'a jamais, ou presque, été appliqué. You met en avant la nécessité, pour le législatif et le judiciaire, de travailler de concert (双管齐下, *shuangguan qixia*), le premier posant en amont des limites précises sur les condamnations possibles et le second restreignant l'application des peines.

Au-delà de leurs désaccords sur la valeur de cet amendement, il est intéressant de noter l'ambivalence des auteurs, incapables d'envisager les évolutions à venir (cet amendement brouillant les pistes, car ses effets immédiats ne peuvent être que symboliques), mais qui, tous, envisagent à moyen terme un rétrécissement d'ampleur du champ d'application de la peine de mort.

44 Chu Huaizhi met en avant la nécessité de ce « guidage » (*yindao*, 引导).

DÉCALAGES

10. La loi sur la sécurité sociale attend des arbitrages

ANNE RULLIAT

SOURCES PRINCIPALES:

- Wang Chen, « La loi sur la sécurité sociale sur la sellette », *Caijing*, 2 août 2010.
- Zheng Bingwen, « Soyons scrupuleux à propos la loi sur la sécurité sociale », *Caijing*, 2 août 2010.

Données complétées par des articles de *Renmin ribao* (*Le Quotidien du peuple*), de *Xinhawang du Quotidien des ouvriers* et de *Caixin*.

Depuis 1994, le gouvernement chinois a entrepris la mise en œuvre d'un système de protection sociale (社会保障制度, *shehui baozhang zhidu*). Celui-ci vise à passer d'une protection traditionnellement assumée par la famille puis par l'unité de travail à un système couvrant l'ensemble de la population. Le gouvernement s'est fixé comme objectif l'année 2020 pour que l'ensemble de la population chinoise soit couvert. Aujourd'hui, le système est encore parcellaire et inégal, selon les statuts des travailleurs et les régions. Une loi-cadre plus précise constituerait une avancée majeure et éviterait les nombreuses

différences de traitement⁴⁵. C'est l'objet de cette loi sur la sécurité sociale (社会保险法, *shehui baxian fa*).

Si la nécessité d'une telle loi semble faire consensus, sa concrétisation semble plus difficile. Au mois d'août 2010, *Caijing* se fait l'écho de divergences et de luttes d'intérêts révélées à l'occasion du troisième examen du texte⁴⁶. En effet, l'adoption du projet de loi a été de nouveau retardée. Lors de chaque examen par le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire – dont le premier a eu lieu en décembre 2007–, le texte a été amendé.

Le gouvernement chinois est confronté aux difficultés propres à la création d'un système cohérent de protection sociale à partir d'éléments épars. Ce projet provoque des tensions comparables à celle suscitées autrefois lors de l'établissement des systèmes de protection sociale européens (entre fonctionnaires et employés du secteur privé, quant à la forme de financement et à la collecte des fonds). Mais le gouvernement doit aussi anticiper les difficultés liées aux évolutions de la société. Ainsi, le thème du vieillissement de la population, notamment dans les grandes villes, doit être abordé, comme il l'est actuellement par les grands systèmes européens de protection sociale.

Or, *Caijing* fait état de désaccords sur des points fondamentaux de la loi. Les divergences de points de vue entre ministères, mais aussi entre gouvernement central et gouvernements locaux expliquent le retard pris par l'adoption de

cette loi, pourtant décrite comme une priorité⁴⁷.

Le choix de l'entité chargée du recouvrement suscite la discorde entre ministères. L'enjeu est d'importance, car le financement de l'ensemble du système en dépend. Actuellement, le système de protection sociale chinois est une mosaïque; les différences sont très marquées selon les villes ou les provinces, les zones rurales ou les villes. Le plus souvent, malgré tout, les institutions chargées du recouvrement des cotisations sont les mêmes que celles chargées de verser les prestations. La mise en cohérence du système au niveau national dans un souci d'équité apparaît donc indispensable. *Caijing* se félicite que la loi ait désormais intégré le principe d'un « recouvrement unifié » (统一征收, *tongyi zhengshou*), mettant ainsi fin au double recouvrement des cotisations sociales par les services fiscaux (税务部门, *shuiwu bumen*) d'une part et les services de la sécurité sociale (社保部门, *shebao bumen*) d'autre part. Cette avancée, certes majeure, consistant en un recouvrement effectué par une administration unique, doit cependant être nuancée car cette administration n'a pas encore été désignée.

La réforme de 1999 laissait le choix au gouvernement provincial de décider qui, de l'administration fiscale ou des caisses de sécurité sociale, serait chargé de recouvrer ces cotisations. La logique aurait voulu que ce recouvrement soit confié aux caisses de sécurité sociale. Mais leurs services ne disposant pas de moyens suffisants pour accomplir leur tâche, les gouvernements locaux ont préféré confier ce rôle à l'administration fiscale, qui peut avoir recours à des moyens plus coercitifs et assurer un recouvrement forcé.

45 « Un professeur indique que le manque d'équité du système de protection sociale accroît les écarts de revenus », *Xinhua*, 23 août 2010.

46 L'initiative du texte revient au ministère des Ressources humaines et de la Protection sociale. Le contexte, les amendements apportés après chaque nouvel examen sont disponibles sur le site d'information sur le travail : <http://www.51labour.com/zhuan/shebao/>.

47 « L'institution législative suprême crée un bureau pour les lois sociales, la loi sur la sécurité sociale devrait être adoptée rapidement », *Renmin ribao*, 27 septembre 2010.

Wang Chen, le journaliste de *Caijing*, se demande quelle administration pourrait « l'emporter » si un recouvrement par une administration unique devait être mis en œuvre. Il constate que ni le ministère des Finances, ni le ministère des Ressources humaines et de la Protection sociale ne veulent céder.

Les services de la sécurité sociale présentent un ensemble d'avantages. Les centres de services pour l'emploi sont les agences de la sécurité sociale, qui gèrent (托管, *tuoguan*) les comptes des assurés. En général, un guichet destiné au versement des cotisations sociales est ouvert dans ces centres, à destination des travailleurs indépendants (个体户, *getihu*) et des travailleurs exerçant des emplois flexibles (灵活就业者, *linghuo jiuyezhe*). Or, la mission principale du gouvernement consiste à accroître la part de la population bénéficiant de la sécurité sociale ; la marge d'action, pour les agences de sécurité sociale, semble plus importante auprès de ces travailleurs-là, dans la mesure où les employés des entreprises sont déjà bien intégrés dans le système.

Les tenants d'un recouvrement des cotisations par les services fiscaux au niveau local sont les partisans de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale (费改税, *feigaishui*). Selon eux, seule l'administration fiscale dispose de moyens suffisamment contraignants pour résoudre les difficultés de recouvrement.

Un accord a été obtenu sur un recouvrement par une administration unique ; mais, en dernier ressort, c'est le gouvernement central qui devra trancher quant à l'administration choisie. Le journaliste de *Caijing* présente très clairement les avantages et inconvénients de chaque choix possible, mais la difficulté de recouvrement des cotisations sociales que connaissent les agences de sécurité sociale témoigne en partie des insuffisances propres à un système en construction, mais également

de la faiblesse de l'État de droit. Les lois et règlements existent, mais peinent à s'imposer.

D'autres conflits entre administrations ont été révélés au cours de l'examen de la loi. Ainsi, initialement, celle-ci prévoyait une fusion des systèmes de sécurité sociale urbains et ruraux : cette fusion a été validée pour la branche retraite, mais la branche maladie reste séparée. En effet, le système d'assurance maladie pour les zones rurales (新型农村合作医疗, *xinxing nongcun hezuo yiliao*) est actuellement placé sous la tutelle du ministère de la Santé (卫生部门, *weisheng bumen*), alors que l'assurance maladie des urbains est gérée par les agences de la sécurité sociale (社保部门, *shebao bumen*).

Or, la guerre des services n'est pas la seule cause du retard de l'adoption de la loi. Un débat s'est engagé sur la détermination des taux de cotisation. Le taux pour la retraite demeure un point d'achoppement important. Initialement, dans le processus d'élaboration de la loi, l'intention était de fixer les taux de cotisation pour chaque risque couvert. Les taux des cotisations patronales pour les risques maladie, chômage et accident du travail ont été respectivement fixés à 6 %, 2 % et 1 %. Le taux de cotisation retraite, fixé à 20 %, apparaît quant à lui comme étant un lourd fardeau pesant sur les entreprises⁴⁸.

La plupart des experts et hauts fonctionnaires ayant participé à l'élaboration de la loi considèrent qu'un taux de cotisation pour l'assurance vieillesse établi à 20 % est trop élevé. D'une part, celui-ci impose une charge trop lourde aux entreprises et, d'autre part, il rend le recouvrement plus difficile.

48 Pour mémoire, en France les taux de cotisations patronales sont de 12,8 % pour la maladie, 4 % pour le chômage, variable selon l'emploi pour les accidents du travail et 8,3% pour la retraite (le taux de cotisation patronale pour la retraite complémentaire doit être ajouté : différent pour les cadres et les non-cadres, il s'établit à environ 12 %)

Dans un article du *Renmin ribao*⁴⁹, Bai Zhongren, vice-doyen de l'institut de management de Tsinghua, estime que les cotisations sociales – patronales et salariales – correspondent à 40 % du salaire, une part trop élevée selon lui. Il suggère que le gouvernement injecte davantage d'argent dans le système de protection sociale afin de diminuer la pression sur les entreprises et d'augmenter le revenu disponible des salariés : cela permettrait de stimuler la consommation. Bai Zhongren n'est pas pour autant partisan d'un financement du système par l'impôt, mais plutôt par les importants bénéfices des entreprises d'État, en particulier celles en situation de monopole.

Cependant, le ministère des Ressources humaines et de la Protection sociale estime que 20 % représente un taux « raisonnable ». Il se justifie en se référant à l'annuaire statistique établissant que les salaires ont connu en 2009 une croissance moyenne de 15 %. Or, les cotisations sont assises sur les revenus de l'année précédente.

Dans le secteur des travailleurs indépendants et des travailleurs occupant un emploi flexible, les salaires ont en moyenne augmenté de 20 %. Le ministère explique que 8 % seraient versés sur le compte individuel de l'assuré (个人帐户基金, *geren zhanghu jijin*) et 12 % sur le « fonds commun » (统筹基金, *tongchou jijin*). Cette catégorie de travailleurs verserait donc relativement moins d'argent au fonds commun que les employés des entreprises dont les salaires n'ont pas autant augmenté. Néanmoins, un article du *Quotidien des*

*ouvriers*⁵⁰ donne la parole à des employés pékinois pour qui les prélèvements sociaux sont trop difficiles à supporter, d'autant plus que leurs salaires ne semblent pas avoir augmenté autant que le disent les statistiques officielles⁵¹.

Enfin, le ministère reconnaît que de nombreuses entreprises maquillent leurs comptes en déclarant des salaires inférieurs aux salaires réels, afin de réduire le montant des cotisations. Zheng Bingwen, responsable du centre d'études sur la protection sociale de l'Académie des sciences sociales de Chine (CASS), estime que ce sont les taux trop élevés qui conduisent aux fraudes.

Ainsi, si les taux pour les risques maladie, chômage et accident du travail ne semblent pas causer de grandes difficultés, celui du risque vieillesse, plus élevé, est encore l'objet de débat, et la loi pourrait ne pas fixer de taux, faute de consensus.

« Les divergences de points de vue entre ministères, mais aussi entre le gouvernement central et les gouvernements locaux expliquent le retard pris par l'adoption de cette loi »

Par ailleurs, le débat universel sur l'âge de la retraite et le nombre d'années de cotisations s'impose au législateur chinois. Selon la loi sur la sécurité sociale qui pourrait être prochainement adoptée, la modification la plus importante pourrait concerner le nombre

50 « Augmentation annuelle de l'assiette de calcul pour les cotisations sociales : une pression trop importante pour les faibles revenus », *Quotidien des ouvriers*, 23 août 2010.

51 Le salaire de base pour le calcul des cotisations – l'assiette – 缴费基数工资 est réévalué chaque année selon les villes et les provinces. Le plafond de cotisation est le montant total des cotisations calculées pour un salaire correspondant à 300 % du salaire de base, et le minimum de cotisations est le montant total des cotisations calculées pour un salaire équivalent à 60 % du salaire de base.

49 « Un chercheur recommande de baisser les taux des cotisations sociales et de compenser grâce aux profits des entreprises d'État », *Quotidien du peuple*, 16 août 2010.

minimal d'années de cotisations exigées. La réglementation mise place progressivement a d'abord concerné les ouvriers et les employés des zones urbaines. Afin de bénéficier d'une prestation retraite (基本养老保险待遇, *jiben yanglao baoxian daiyu*), il faut avoir cotisé au moins quinze ans. Fixé par une loi de 1978, l'âge légal de la retraite est de soixante ans pour les hommes et de cinquante ans pour les femmes (cinquante-cinq ans pour les femmes cadres)⁵². Actuellement, les personnes ayant cotisé moins de quinze ans ne peuvent bénéficier d'une pension.

Le système d'assurance vieillesse chinois, pour la population couverte, est un système de retraite par répartition – les actifs paient des cotisations pour les retraités. La fixation d'un nombre minimal d'années de cotisations permet d'assurer le financement du système. En revanche, ce nombre d'années minimum pourrait réduire l'intérêt des travailleurs indépendants, des travailleurs migrants et des précaires à adhérer au système. Or, le gouvernement affiche justement sa volonté d'accroître la part de la population couverte. En l'absence d'un système unifié, certains gouvernements locaux ont mis en place des mesures plus souples, à titre expérimental, pour les personnes n'ayant pas cotisé assez longtemps : une des solutions est le rachat d'années de cotisation pour atteindre les quinze ans et bénéficier ainsi de prestations retraite ; l'autre solution réside dans le versement, en une fois, du crédit porté au compte individuel. Ce sont ces expériences locales réussies qui pourraient être reprises dans la loi. En outre, les personnes ayant cotisé moins de quinze ans pourraient éventuellement bénéficier d'une retraite, calculée proportionnellement au nombre d'années de cotisations⁵³.

52 Les personnes exerçant un travail pénible bénéficient d'une retraite anticipée de cinq ans.

53 L'objectif du gouvernement central est que, à terme, le taux de remplacement des pensions – par rapport au dernier salaire – s'établisse à environ 60 % du dernier salaire.

Une telle mesure pourrait ainsi encourager un plus grand nombre de personnes à adhérer au système. En 2009, le nombre de travailleurs migrants a dépassé 211 millions de personnes, accentuant d'autant la pression qui s'exerce afin de faire bénéficier d'une couverture plus large cette population, qui ne bénéficiait jusqu'à présent d'aucune garantie.

Mais, à l'instar de Zheng Bingwen, certains chercheurs mettent en doute la viabilité à long terme du système : quinze années de cotisations seront sans doute insuffisantes, d'autant plus si une réduction supplémentaire devait être accordée. En outre, à l'occasion de la publication du livre blanc « La situation des ressources humaines en Chine », le 10 septembre 2010, Wang Xiaochu vice-ministre des Ressources humaines et de la Protection sociale, a indiqué que le gouvernement réfléchissait à un report de l'âge légal de la retraite. *Caixin* relaie les propos d'un chercheur du ministère qui suggère un report progressif (une année de plus tous les trois ans afin d'atteindre un âge légal de départ à soixante-cinq ans⁵⁴ en 2030) afin d'abonder le fonds pour les retraites dans un contexte de vieillissement de la population⁵⁵. L'annonce a provoqué un tollé sur internet. Si cette mesure est en effet à l'étude, un responsable du même ministère indiquait quelques jours plus tard dans le *Renmin ribao* que le recul de l'âge de la retraite n'était pas l'urgence du moment. La priorité est à la mise en œuvre de l'ensemble du système.

Enfin, l'harmonisation impossible entre secteur public et secteur privés s'exprime au cœur même des institutions publiques. Selon *Caijing*, l'un des points les plus problématiques expliquant le retard de l'approbation de la loi demeure la

54 Les propos du chercheur laissent entendre que l'âge de la retraite serait alors le même pour les hommes et les femmes.

55 Les experts disent que la Chine devra progressivement repousser l'âge de la retraite, *Caixin*, 15 septembre 2010.

question de l'intégration des fonctionnaires dans un système de sécurité sociale unique. Selon les dispositions de la loi, lors du troisième examen, seuls les fonctionnaires et les personnels assimilés fonctionnaires devaient conserver leur propre système de sécurité sociale. Toutefois, les personnels travaillant dans des établissements parapublics⁵⁶ (事业单位, *shiyè danwèi*), qui ne sont pas assimilés à des fonctionnaires, ont témoigné de leur désaccord. En effet, on compte 19,4 millions d'agents non fonctionnaires et non assimilés fonctionnaires dans les établissements parapublics, soit deux tiers du personnel, couverts par le système de protection sociale général, comme les salariés du secteur privé. Ces salariés souhaitent bénéficier du même traitement que les fonctionnaires. L'autre tiers est assimilé aux fonctionnaires, leurs retraites sont payées directement par l'État : ils n'ont donc pas besoin de cotiser. De plus, une fois à la retraite, le taux de remplacement atteint 70 à 100 % de leur salaire. Pour les employés du secteur privé, le taux de remplacement atteint 60 %. On comprend alors la résistance de ces employés face à la réforme.

On le voit, les désaccords sont encore nombreux et le dernier n'est pas le moins sensible. Il semble, selon *Cajjing*, que faute de consensus, certains points ne soient pas tranchés dans la loi qui doit être adoptée cette année. Ainsi, les termes « âge légal de la retraite » ou encore « institution chargée du recouvrement » sont inscrits dans le texte, sans que cet âge et cette institution soient encore définis. Les décisions seront renvoyées

56 Les établissements parapublics (事业单位) sont des organismes placés sous la tutelle d'une autorité administrative fournissant un service d'intérêts public, financé et organisé par l'état ou grâce aux moyens de l'Etat. Ils sont à but non lucratif et leurs ressources ne proviennent pas de revenus commerciaux. Ce sont généralement des services de santé, d'éducation, culturel ou d'intérêt scientifique.

aux règlements du gouvernement central, voire aux gouvernements locaux, afin de ne pas cristalliser davantage les désaccords. Guo Xinchang, avocat interrogé par le *Quotidien des ouvriers*⁵⁷, observe qu'il demeure de nombreux dysfonctionnements dans la gestion du système de protection sociale. Même si la loi ne résout pas tous les problèmes, elle constituera malgré tout un cadre juridique sur lequel s'appuyer et continuer à progresser. Selon Guo, cette loi rassurera les cotisants, en apaisant leurs craintes « d'avoir entretenu la génération précédente, et de ne plus avoir personne pour les entretenir le moment venu ». Guo Xinchang évoque de manière indirecte la condition requise pour que l'ensemble de la population adhère au nouveau système de sécurité sociale visant à créer une couverture sociale universelle : que les Chinois accordent sur ce point leur confiance au gouvernement.

57 « L'augmentation annuelle de l'assiette de calcul pour les cotisations sociales, une pression trop importante pour les faibles revenus », *Quotidien des ouvriers*, 23 août 2010.

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

财经, *Caijing*. Depuis le départ de sa rédactrice en chef et fondatrice Hu Shuli en novembre 2009 (qui crée alors l'hebdomadaire *Xin Shiji*, voir plus bas), *Caijing* a continué avec une équipe réduite et malgré une concurrence nouvelle à être publié selon les recettes lui ayant assuré le succès, des enquêtes d'autorité sur des questions économiques et financières et une couverture sérieuse des affaires politiques et internationales.

国际融资, *Guoji Rongzi-International Financing*. Mensuel d'analyse économique et financière publié par l'association chinoise de promotion du commerce international, l'association chinoise des métiers bancaires et l'association chinoise des métiers de l'assurance.

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.

人民日报, *Renmin Ribao-People's Daily*. Quotidien officiel du Comité central du Parti Communiste Chinois fondé en juin 1948. Son édition en chinois diffère de ses éditions en langues étrangères.

世界经济与政治, *Shijiejingjizhuzhengzhi*. Revue universitaire mensuelle de l'institut sur l'économie et la politique mondiales de l'académie chinoise des sciences sociales, elle propose des articles sur les relations internationales et les affaires politiques mondiales.

世界知识, *Shijie Zhishi*. Revue bimensuelle d'actualité internationale financée par le ministère des Affaires étrangères chinois et éditée par la maison d'édition *Shijie Zhishi*.

新世纪, *Xin Shiji*. Nouvel hebdomadaire de Hu Shuli, l'ex-rédactrice en chef de la revue *Caijing*. En janvier 2010, elle s'associe avec le centre de recherche sur la réforme et le développement de l'île de Hainan pour reprendre leur publication *Xin Shiji* et poursuivre la tradition de libéralisme, d'analyses et d'enquêtes approfondies de *Caijing*.

新新聞, *Xin Xinwen*. Hebdomadaire d'actualité politique taiwanais créé au début des années 1980, il a longtemps été considéré comme l'un des bastions de la libéralisation et de la démocratisation dans la presse écrite. Proche des positions du Parti démocrate progressiste pendant les années 1990, il s'en éloigne progressivement pour adopter aujourd'hui une ligne indépendante, mais avec une préférence claire pour le Kuomintang.

新华网, *Xinhua wang*. Site internet de l'agence de presse Xinhua, organe de presse officiel de la République populaire de Chine.

证券市场周刊, *Zhengquan shichang zhoukan*. Fondé en 1992, l'hebdomadaire est consacré aux informations économiques et financières.

政治经济学评论, *Zhengzhi Jingjixue Pinglun*. Revue universitaire trimestrielle publiée par les presses de l'université Renmin de Chine (université du peuple chinois), à Pékin.

中国改革, *Zhongguo Gaige*. Revue d'actualité économique et politique mensuelle financée par la commission nationale pour le Développement et la réforme et éditée par l'association nationale de recherche sur la réforme du système économique.

LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

中國評論, *Zhongguo Pinglun*. Ce mensuel domicilié à Hong Kong est le seul magazine « autorisé par les autorités des deux rives » à publier des analyses sur l'état des relations entre Taïwan et le continent. Il contient des messages qui peuvent se lire comme une exégèse de l'évolution de la position de Pékin à l'égard de Taïwan.

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 longtemps des positions centristes, mais très critique envers le PDP pendant le second mandat de Chen Shui-bian, il est devenu depuis la victoire de Ma Ying-jeou un défenseur ardent du KMT et de sa ligne la plus pro-chinoise

中国与世界观察, *Zhongguo yu shijie jingji guan cha (China and World Affairs)*. Revue universitaire trimestrielle du centre de recherche sur la Chine dans l'économie mondiale de l'université Tsinghua.

自由時報, *Ziyou Shibao*. 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

REDACTION :

Rédacteur en chef : Mathieu Duchâtel

Ont contribué à ce numéro : Gong Cheng, Jérôme Doyon, Mathieu Duchâtel, Hubert Kilian, Anne Rulliat, Marie-Hélène Schwoob, Thomas Vendryes.

FABRICATION et DEVELOPPEMENT :

Directrice exécutive : Florence Biot

Diffusion, Secrétaire de rédaction (maquette) : Rozenn Jouannigot

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 100 €

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

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