

La Chine par-delà le 18^e congrès du Parti Communiste

Le 18^e congrès du Parti Communiste Chinois s'est clôturé le 14 novembre dernier. Pendant des mois, commentaires, spéculations plus ou moins étayées et tentatives d'élucidations des mécanismes présidant à la formation du nouveau Bureau politique, et surtout de son Comité permanent, se sont succédé. Malgré l'intérêt que suscite le jeu politique au cœur du pouvoir chinois, force est d'admettre que l'opacité demeure inébranlable et qu'il est particulièrement malaisé d'avoir quelque certitude que ce soit sur les règles et processus à l'œuvre dans la sélection des dirigeants. Les conditions de travail des sinologues ont pourtant radicalement changé en trente ans : avant l'ouverture de la Chine, les informations disponibles étaient extrêmement parcellaires et le terrain difficile d'accès, les spécialistes en étaient réduits à user d'expédients pour mener leurs recherches ; aujourd'hui, *a contrario*, ces mêmes observateurs croulent sous l'information et peinent à prendre connaissance de l'ensemble de la documentation disponible tant la production est abondante, y compris sur des sujets très précis ou quelque peu confidentiels. Le terrain du reste est désormais arpenté par de nombreux chercheurs récoltant des données qui viennent compléter utilement les sources de seconde main. Mais la profusion des informations et l'amélioration des conditions de travail n'ont pas atteint le cœur du pouvoir dont les mécanismes de fonctionnement demeurent, en grande partie, insaisissables, ne laissant le plus souvent prise qu'à de vaines supputations. Par conséquent, ce que l'on peut dire du 18^e congrès et de l'évolution du pouvoir se limite à peu de choses – du moins lorsque l'on refuse de se laisser aller à trop de conjectures.

En premier lieu, la plupart des observateurs ont relevé le renouvellement presque intégral du Comité permanent du Bureau politique, autrement dit le principal organe de direction du PCC. Ce changement imposant de l'équipe au pouvoir puisqu'il concerne sept membres sur les neuf que comptait le Comité permanent, n'est pas une surprise, dans la mesure où l'institutionnalisation des règles de dévolution du pouvoir promue par Jiang Zemin – se traduisant notamment par l'obligation pour les plus hauts dirigeants de quitter leurs fonctions à l'âge de 67 ans – rendait l'événement prévisible. Ainsi, seuls Xi Jinping, qui succède à Hu Jintao à la tête du Parti, et Li Keqiang, qui occupera le siège de Premier ministre, au mois de mars, après le départ de Wen Jiabao, sont donc admis à se maintenir au sein de l'instance suprême.

Les observateurs ont également noté que les secousses qui ont frappé le Parti ces derniers mois (on pense notamment à l'affaire Bo Xilai) n'ont pas remis en cause le consensus général sur le fonctionnement des institutions.

Le nouveau Comité permanent voit sa taille réduite, le nombre de sièges passant de neuf à sept. Cette réduction du format de l'équipe dirigeante – retrouvant la dimension qu'on lui connaissait de 1992 à 2002 – pourrait accroître ses capacités décisionnelles ; elle semble du reste s'accompagner de la volonté de ne plus confier les dossiers de la sécurité et de la propagande à l'un des dirigeants du Comité, par crainte du pouvoir dont celui-ci pourrait disposer. Ces questions sensibles seront vraisemblablement traitées collectivement et peut-être même principalement au niveau du Bureau politique qui comprend 25 membres.

Autre fait que les observateurs mettent en avant : Hu Jintao ne conservera pas la présidence de la puissante Commission Militaire Centrale, l'organe de direction de l'armée, pendant une à deux années comme l'avait fait avant lui Jiang Zemin ; en abandonnant cette fonction (peut-être bien malgré lui), il offre à Xi Jinping la possibilité de prendre pleinement en main l'ensemble des institutions des trois piliers du régime que constituent le Parti, l'État¹ et l'Armée. Il est néanmoins malaisé d'expliquer les raisons précises d'un tel retrait.

Ces quelques remarques ont été largement relayées par l'ensemble de la communauté des pékinologues (la pékinologie étant à la Chine ce que la kremlinologie fut à l'URSS) ; cela fait peu, mais il serait sans doute hasardeux d'aller plus loin, au moins pour ce qui concerne le seul Comité permanent. Il est ainsi impossible de savoir dans quelle direction cette 5^{ème} génération conduira le pays ; contrairement à ce que l'on peut lire parfois, les motivations profondes de Xi Jinping, ses idées intimes, les objectifs qui l'animent demeurent bien obscurs. Pour accéder au pouvoir, les dirigeants sont en effet contraints à la discrétion, toute prise de position non orthodoxe pouvant les conduire à l'exclusion ou mettre un terme à leur carrière ; le système de sélection tend donc à produire des cadres dirigeants particulièrement effacés et doués pour la dissimulation. Certes le profil sociologique de ces nouveaux dirigeants est quelque peu différent de celui de leurs prédécesseurs, moins d'ingénieurs, plus de juristes et d'économistes ; il est néanmoins difficile, sur la base de ces seules données, de prédire les choix politiques qui seront faits.

Ces observations admises, si l'on prend la peine de se pencher sur le fonctionnement de l'appareil d'État, autrement dit sur les mécanismes de prise de décision, que l'on fait en

¹ Xi Jinping accèdera à la présidence de la République au mois de mars, lorsque les mutations auront lieu au sein des institutions de l'État.

somme une analyse des processus qui conduisent à l'élaboration des politiques publiques, le changement d'équipe dirigeante peut donner lieu à des analyses bien plus stimulantes, ce que nous souhaiterions illustrer par un exemple fort éloquent. Contrairement à ce que l'on pourrait croire intuitivement, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en Chine révèlent un État qui peine parfois à coordonner de manière satisfaisante les différentes branches de son administration (cf. l'article de Paul Charon *infra*). Cette faible coordination ne touche pas que les sujets mineurs mais peut atteindre également les politiques régaliennes comme la politique étrangère. Si les grandes lignes de celle-ci sont fixées au sein du Comité permanent ou du groupe dirigeant sur la politique étrangère², la mise en œuvre en est confiée à de multiples agences (dont le nombre est variable selon les sujets et peut dépasser la quarantaine³). Ainsi, non seulement le ministère des Affaires étrangères n'est pas le seul organe chargé de mettre en œuvre la politique étrangère de la Chine, mais il est bien incapable de se positionner comme leader ou coordonnateur des acteurs concernés. Le MAE chinois est une institution faible, dominée notamment par des acteurs plus spécialisés et disposant de meilleurs relais auprès du Comité permanent tels que le ministère du Commerce. Le directeur du Bureau général du groupe dirigeant sur les Affaires étrangères, Dai Bingguo, est bien chargé d'assurer la coordination de la politique étrangère chinoise. Mais, malgré son talent et ses efforts, il ne parvient pas toujours à rendre cohérentes les activités des diverses agences qui tendent à agir avant tout en vertu d'un agenda qui leur est propre. Les faibles résultats rencontrés par Dai Bingguo tiennent bien entendu aux divergences d'intérêts entre les différentes administrations mais aussi, et peut-être surtout, à la faiblesse de son rang hiérarchique au sein du Parti. En Chine, le rang d'un cadre détermine son degré d'influence. Or, Dai Bingguo siège au sein du Comité central et n'a jamais pu intégrer le Bureau politique. Il ne dispose donc pas d'une autorité supérieure à celle de nombre de ses interlocuteurs, ce qui rend sa tâche sans doute quelque peu délicate.

Dai Bingguo devant quitter ses fonctions au mois de mars, les spéculations vont bon train sur le nom de son remplaçant. Parmi les favoris pourrait notamment figurer Wang Huning⁴. Or, celui-ci vient d'être promu au Bureau politique. Si Wang devait reprendre la mission de Dai Bingguo, il disposerait d'une autorité bien plus évidente pour coordonner la politique

² Organe *ad hoc* rassemblant les dirigeants des principales administrations impliquées dans l'élaboration de la politique étrangère chinoise.

³ Ces agences relèvent du Parti (département International, département du Front uni, département Propagande), de l'État (ministères des Affaires étrangères, des Transports, du Commerce...) mais aussi des autorités locales (municipalités).

⁴ Wang Huning est un ancien professeur de relations internationales de l'université Fudan à Shanghai. Il a été le conseiller de Jiang Zemin et de Hu Jintao et a gravi les échelons du Parti.

étrangère de la Chine. Cette capacité politique ne réglerait certes pas tout, mais elle pourrait déboucher sur une inflexion significative dans les modes d'élaboration de la politique étrangère chinoise.

Cet exemple, ici seulement effleuré, montre à quel point la seule observation des instances dirigeantes est de peu d'utilité pour identifier les changements à l'œuvre en République Populaire de Chine. L'analyse du renouvellement des équipes dirigeantes ne peut prendre sens que lorsqu'elle est associée à une connaissance fine du fonctionnement de l'appareil d'État. Les pékinologues, comme la presse du reste, sont donc sans doute parfois par trop obnubilés par la personnalité des dirigeants – qui nous est le plus souvent inaccessible – et attachent trop peu d'importance aux tendances de fond. C'est la raison pour laquelle les articles réunis dans ce dossier prennent cette perspective à rebours et tentent de cerner les lignes de force, les changements à l'œuvre au sein de l'État ou de la société.

C'est justement à un changement de regard sur l'État que Paul Charon nous invite ; trop souvent confondu avec le régime, profondément autoritaire, l'État souffre en réalité de faiblesses parfois colossales que nous avons pu évoquer à partir du cas de la politique étrangère. Matthieu Timmerman, de son côté, pose la question du régime politique : la Chine peut-elle être rangée, comme d'aucuns le pensent, dans la catégorie des régimes post-totalitaires forgée par Juan Linz ? Emilie Frenkiel s'attarde sur un phénomène trop souvent ignoré : la pluralisation du champ intellectuel chinois. Elle donne un aperçu des débats et positionnements des intellectuels chinois les plus influents, qui révèle un dynamisme contrastant avec l'idée que l'on se fait habituellement de la Chine ; même si, bien sûr, ces débats demeurent pour l'heure circonscrits au monde académique et si l'adhésion au régime reste puissante. Deux articles interrogent les modes de renouvellement de l'action du pouvoir sur le terrain. Jérôme Doyon se penche sur le cas de la Ligue de la Jeunesse Communiste et montre comment cette institution traditionnelle, engagée dans une véritable « relation symbiotique » avec le Parti Communiste Chinois, est conduite à repenser ses modes d'interaction avec le social en préparant notamment les futurs cadres aux réalités du terrain. Judith Audin, quant à elle, tente de saisir l'État en action par le truchement de sa politique de logement. Elle montre ainsi comment l'État est passé d'un régime d'allocation en économie planifiée à une économie de marché, cette conversion ne signifiant pas le retrait de l'État, bien au contraire. Enfin, Thomas Vendryes propose de réévaluer le bilan économique de la Chine. Celui-ci est sans doute remarquable mais non exceptionnel au regard des résultats de certains

pays de la région. Cette analyse conduit ainsi à relativiser l'hypothèse fréquente d'un consensus de Beijing.

Paul Charon.