

# China Analysis

## Les Nouvelles de Chine

n°36

**Avant-Propos**

**DOSSIER :**

**LA « SORTIE » DES INVESTISSEMENTS : QUELS RISQUES ?**

1. Le récit d'un échec : l'autoroute chinoise en Pologne
2. La « sortie » des firmes chinoises : de l'économie au politique
3. La diversité des stratégies d'investissement
4. Comment réduire les risques politiques ?

**REPÈRES**

5. La politique chinoise vis-à-vis de la péninsule coréenne et la relance des pourparlers à six
6. Les urbanistes chinois à la conquête des villes africaines
7. L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux
8. « Modèle du Guangdong » : vers de véritables ONG ?
9. La transparence des budgets administratifs: un enjeu politique

**DÉCALAGE**

10. Un accord de paix qui rabaisserait Taïwan ?



**ASIA CENTRE**  
centreasia.eu

# AVANT- PROPOS

Après deux années de tâtonnements, les investissements chinois à l'étranger sont repartis en forte hausse à partir de 2010 et 15 % des entreprises ont choisi l'Europe. L'opacité de ces IDE est préoccupante - leurs trois destinations mondiales principales étant les Îles Vierges britanniques, les Caïmans et le Luxembourg - et surtout rend difficile toute analyse de leur impact. Il existe aussi des inquiétudes chinoises quant au manque de compétences techniques et commerciales de leurs entreprises, au manque d'expérience du marché ou de l'environnement légal dans lequel elles doivent s'inscrire. Ce numéro aborde aussi la signification politique de cette « sortie » chinoise. Pour contourner ces difficultés, les entreprises chinoises tendent à s'appuyer sur des réseaux relationnels en gestation, ou sur un soutien diplomatique lié au caractère très centralisé de l'économie chinoise. Une problématique qui amène nécessairement celle de la protection des

intérêts chinois à l'étranger, entre projection militaire et « soft power ». Ce numéro pose aussi la question de la transformation de ces investissements sur la durée. L'évolution des IDE chinois est présentée par nos sources comme linéaire, allant de l'acquisition de contrats à l'international ou l'établissement de filiales, à de nombreuses fusions-acquisitions, pour enfin tendre vers la prise de participations.

C'est aussi dans cet esprit de moyen, voire long terme, que se place notre rubrique « en décalage », centrée sur les débats qui ont suivi à Taiwan la proposition par Ma Ying-Jeou de signer un accord de paix avec la République populaire de Chine. Face au pragmatisme du président, l'opposition souligne qu'un accord de paix entre les deux rives ne peut avoir la valeur d'un traité international qui reviendrait *in fine* à ce que la RPC reconnaisse l'existence de la République de Chine à Taiwan comme un

État de plein droit. Au-delà de la campagne électorale animée qui aboutit à une victoire du président sortant Ma, cet article donne le ton des débats à venir et pose la question des possibilités d'avancement des négociations sur la base d'un *statu quo* bancal.

Quelle sera la relation sino-coréenne après le décès de Kim Jong-il ? La question de la stabilité stratégique dans la région est au centre du débat. La Chine ne sacrifiera pas sa relation avec la Corée du Nord sur la question nucléaire. La seule issue serait, pour notre source, une réintroduction de la Corée du Nord dans la communauté internationale via un renforcement des pourparlers à Six. Ceux-ci deviendraient une véritable plateforme régionale.

Sur le plan intérieur, la révolte du village de Wukan a largement occupé l'espace du débat sur la réforme politique en Chine, reléguant au second plan les évolutions graduelles que le « modèle du Guangdong » veut incarner. En décalage avec cet évènement épique nous avons voulu mettre l'accent sur le nouveau projet de réglementation au Guangdong sur la gestion des organisations sociales. En desserrant les liens de ces organisations aux administrations qui les prennent en charge, ce texte relance le débat sur les relations entre organisations sociales et État en Chine. Tout en permettant une plus grande marge de manœuvre de ces organisations, leur rôle de « pont » entre l'État et la société est réaffirmé, à l'opposé du rôle de contre-pouvoir affiché des ONG en démocratie. Ces organisations au Guangdong se verraient déléguer une partie des prérogatives étatiques en termes de service à la population et recevraient une rémunération de l'État. C'est alors l'efficacité de la gouvernance qui est visée et non la pluralité. Comme pour l'instauration des élections locales en 1988-1993, le renforcement des ONG est vu comme une

démultiplication des relais de l'État et non comme un contre-pouvoir potentiel.

Au final, ce numéro aborde deux problèmes qui sont l'objet de débats ardents et récurrents : la transparence des budgets administratifs, et donc la question des bases légales pour mettre en cause la corruption des cadres, et la gestion des terres cultivables. La population urbaine vient de dépasser la population rurale en Chine. Le flou des règles régissant la propriété des terres mène à des conflits violents contre les expropriations et le trafic de terres par les cadres locaux. La mise en place d'un système de gestion efficace des terres agricoles est une des questions les plus épineuses que le gouvernement ait actuellement à gérer. Mais parallèlement, les problèmes posés par l'urbanisation accélérée obligent la Chine à développer des solutions qu'elle peut ensuite exporter. Cela en particulier en Afrique où elle peut apporter des compétences techniques, son expérience en développement urbain accéléré et des ressources financières.

**Jérôme Doyon et  
François Godement**

S'élevant officiellement à 60 milliards de dollars en 2011, les investissements directs non-financiers chinois à l'étranger ont principalement augmenté en Europe (+ 102 % en 2010). D'après Shen Dayang, le porte-parole du ministère du Commerce, un des principaux défis à relever pour les entreprises chinoises touche aux tendances protectionnistes des pays occidentaux . Ce dossier de *China Analysis* s'attache à comprendre l'impact diplomatique de la stratégie de

« sortie » chinoise, au-delà d'une approche purement quantitative. Que cela peut-il signifier si la Chine, d'un grand pays exportateur de marchandises devient un exportateur majeur de capitaux ? Face à la couverture médiatique massive de la montée des investissements chinois, notamment en Europe, nous nous penchons dans ce dossier sur les incertitudes, les ratés de cette stratégie de « sortie », en particulier autour de l'épisode de l'autoroute polonaise. Les problèmes liés au manque d'expérience à l'étranger de nombreuses compagnies chinoises, ou à des déficiences techniques et surtout stratégiques, deviennent plus graves quand la Chine aborde des marchés plus structurés comme

## **DOSSIER :**

# **LA « SORTIE » DES INVESTISSEMENTS : QUELS RISQUES ?**

l'Europe, même affaiblie. Dans la continuité de nos sources, l'accent est mis dans ce dossier sur les entreprises d'État, ce qui souligne le caractère politique, même involontaire, de cette « sortie ». Enfin, une des analyses retenues dans ce dossier souligne que la véritable protection des investissements chinois à l'étranger réside dans une meilleure réputation du pays, en matière de respect des règles et des normes internationales.



## 1. Le récit d'un échec : l'autoroute chinoise en Pologne

JADE LE VAN

SOURCE :

- Ni Weifeng<sup>1</sup>, Gu Yongqiang, Yao Weitao<sup>2</sup>, « Comment faire échouer un projet industriel à l'étranger », *Xin shiji – New Century*, n° 460, semaine du 25 juillet 2011.

En juin 2011, le contrat attribué au consortium chinois China Overseas Engineering Group (Covec) pour la construction d'une portion de l'autoroute polonaise entre Varsovie et Berlin était annulé. L'hebdomadaire *Xin shiji* a enquêté sur les détails qui ont conduit à cet échec retentissant du premier projet européen de Covec et de sa maison-mère, le groupe de BTP China Railway Engineering Corporation. China Overseas, allié à China Railway Tunnel Co., Shanghai Construction Group et au groupe polonais Decoma avaient constitué le consortium Covec et remporté l'appel d'offre du gouvernement polonais en septembre

<sup>1</sup> Ni Weifeng , Gu Yongqiang, Yao Weitao , « Comment faire échouer un projet industriel à l'étranger », *Xin shiji – New Century*, n° 460, semaine du 25 juillet 2011.

<sup>2</sup> Gu Yongqiang et Yao Weitao sont journalistes à *Xin shiji*.

2009. Il a donc fallu moins de deux ans pour que ce chantier soit abandonné en raison des arriérés dus aux sous-traitants locaux, une explosion des coûts et un retard considérable par rapport aux délais initialement prévus.

*Xin shiji* analyse ces événements comme une défaite du « modèle de construction à la chinoise » (中国打法, *Zhongguo dafa*), inadapté aux marchés européens. Ce modèle chinois consiste, selon les spécialistes du secteur interrogés, à remporter un appel d'offre en proposant un prix extrêmement bas, revu à la hausse au bout de quelques mois sous prétexte de conditions climatiques défavorables, d'un taux de change ou de coûts des matières premières défavorables. Bien que de telles méthodes aient réussi aux constructeurs chinois dans d'autres régions du monde, Covec s'est retrouvé confronté en Pologne aux réglementations des pratiques anticoncurrentielles en vigueur au sein de l'Union européenne. Pour *Xin shiji*, ce modèle chinois est « loin d'être une panacée » (远非万应灵药, *yuánfēi wànyīng língyào*).

L'obtention de ce contrat pour deux tronçons d'autoroute totalisant 49 kilomètres est un cas d'école du « modèle de construction à la chinoise » : avec son offre établie à 1,3 milliard de zlotys (330 millions d'euros) Covec a proposé un prix moitié moins élevé que le budget gouvernemental initialement alloué au projet. La direction générale des routes et autoroutes de Pologne (GDDKiA) a tout d'abord douté de la capacité de Covec à réaliser le contrat pour ce prix, mais l'assurance des dirigeants du consortium chinois l'a finalement convaincue, alors que les autres entreprises ayant participé à l'appel d'offre dénonçaient un dumping et une imposture. Covec avait alors affirmé disposer de 100 millions de dollars (140 millions d'euros) destinés à la mise en route du projet.

L'annulation du contrat, moins de deux ans après sa signature, avec un état d'avancement des travaux inférieur à 20 % alors que le projet devait être achevé pour la Coupe d'Europe de football de juin 2012, est le résultat d'une accumulation de faux pas et d'incompréhensions. Pour *Xin shiji*, cet échec était prévisible.

L'hebdomadaire analyse l'empressement manifesté pour remporter le contrat comme constituant la principale faute de Covec. Celui-ci avait en effet décidé qu'il fallait « d'abord gagner l'appel d'offre avant de se préoccuper du reste », le contrat étant jugé stratégique par la maison-mère qui le présentait comme « une première étape dans la conquête du marché européen ». Cet empressement s'est traduit par une analyse insuffisante du marché menant à une estimation incomplète des coûts ainsi qu'à une incompréhension de l'environnement juridique, économique et politique polonais.

Le prix proposé dans la réponse à l'appel d'offre est, selon l'enquête de *Xin shiji*, davantage le fruit d'approximations que le résultat d'un travail de prospection et d'analyse approfondi. Faute d'avoir mené des études géologiques indépendantes, les ingénieurs chinois ne se sont notamment aperçus qu'une fois les travaux commencés que la qualité des sols, bien moins bonne qu'annoncé, allait engendrer des surcoûts importants.

De nombreux aspects juridiques ont également été négligés par les décideurs chinois, à commencer par l'obligation de

rémunérer les travailleurs étrangers au tarif horaire d'un ouvrier polonais. Devant l'explosion des coûts lié à la main-d'œuvre, Covec a bien tenté, au début de l'année 2011, de retrouver sa compétitivité en faisant venir plus de cinq cents ouvriers de Chine, mais cela lui a valu une amende de près de 65 000 yuans par tête. C'est cependant la législation concernant l'environnement qui a engendré le plus d'incompréhension,

provoquant un sentiment « d'indignation et d'impuissance » (既愤怒又被动, *jifen nuyou beidong*) du côté chinois. Le chantier dut en effet être arrêté deux semaines à la fin de l'automne afin de déplacer les sept espèces rares de grenouilles, crapauds et tritons installées sur le tracé de l'autoroute, tandis que des tunnels permettant le passage des animaux sauvages étaient intégrés dans le contrat.

La difficulté à maîtriser le budget et la trésorerie a aussi

découlé de l'incapacité des responsables chinois à comprendre les règles de fonctionnement des marchés locaux. *Xin shiji* rapporte que le directeur du projet a refusé de payer l'avance qui lui aurait permis de sécuriser ses approvisionnements en sable et en bitume auprès des fournisseurs locaux. Cette décision a laissé le consortium désarmé face aux variations du prix de ces matières ; or, avec la reprise économique et le démarrage de plusieurs chantiers, le prix des matériaux a plus que doublé au cours de l'année qui a suivi. Quant aux équipements de terrassement, les responsables de Covec avaient d'abord pensé les faire venir de Chine avant de s'apercevoir qu'ils ne disposaient pas des homologations requises. La plupart des équipements ont donc dû être loués sur place et ont nécessité l'emploi d'un

« **Xin shiji analyse ces événements comme une défaite du « modèle de construction à la chinoise » inadapté aux marchés européens.** »

personnel polonais formé à leur utilisation. Les problèmes de trésorerie créés par les dépassements de budget ont été amplifiés par le décalage existant entre les contrats négociés avec les sous-traitants qui exigeaient un règlement hebdomadaire et celui de la Direction générale des routes et autoroutes qui prévoyait un paiement mensuel.

Finalement, et c'est l'élément sur lequel insiste *Xin shiji*, le contrat signé à la hâte par des décideurs estimant qu'il était « inutile d'être trop méticuleux », s'est révélé extrêmement défavorable au constructeur. De fait, l'hebdomadaire a relevé dans le contrat liant Covec à la Direction générale des routes et autoroutes des écarts importants par rapport aux contrats types conseillés par la Fidic<sup>3</sup>. Plusieurs clauses Fidic en faveur du constructeur ont, selon *Xin shiji*, été retirées du contrat, en particulier celle encadrant l'ajustement du prix en cas de variations du cours des matières premières et celle pénalisant un retard de paiement du commanditaire. Cependant, les témoignages recueillis montrent que Covec n'avait fait que partiellement traduire le contrat rédigé en polonais, s'exposant délibérément à de tels risques.

Toutes les tentatives de Covec pour se faire rembourser les surcoûts liés à la hausse du coût des matières premières ou pour revoir les délais de paiement ont ainsi été écartées, créant un sentiment aigu d'injustice. Les experts interrogés, tant du côté chinois que du côté polonais, analysent la réaction de Covec comme une preuve supplémentaire de son incapacité à intégrer les règles du jeu européennes. La Direction générale des routes et autoroutes avait en effet énoncé, dans le cahier des charges, l'importance

d'intégrer dans l'offre finale les coûts liés à la prévention des différents risques. L'institution était d'autant plus préoccupée par le respect du principe de concurrence qu'elle a pu, par le passé, être soupçonnée de corruption.

Au-delà de la mauvaise gestion et de l'incompréhension du contexte local, *Xin shiji* rattache l'échec polonais de Covec à une « confusion entre la politique et les affaires » (混淆政治与商业, *hunxiao zhengzhi yushangye*) caractéristique des entreprises chinoises à l'étranger. Cette tendance a été accentuée par la multiplication des contrats de construction obtenus dans les pays émergents, notamment en Afrique. Dans ces pays, où le système juridique est relativement peu développé, les appuis politiques peuvent véritablement faciliter la résolution d'un différend commercial.

Initialement persuadés des bonnes dispositions du gouvernement polonais à leur égard, les dirigeants du consortium ont fini par déchanter. Les relations nouées tant au sein de l'ambassade de Pologne à Pékin que du ministère des Transports polonais n'ont rien pu face aux refus répétés de la Direction générale des routes et autoroutes de réviser le contrat. Les manifestations des sous-traitants polonais en mai 2011, qui ont déchaîné les critiques des politiques et des médias, combinées le même mois à la perte de l'appel d'offre pour la construction du gymnase de Varsovie, ont laissé Covec « complètement découragé » (心灰意冷, *xinhui yileng*). Le groupement s'est retiré sans même tenter d'entamer une procédure judiciaire et se prépare à payer des frais de dédommagement qui pourraient aller jusqu'à 390 millions de dollars<sup>4</sup> (300 millions d'euros). Cette sanction financière s'accompagne

<sup>3</sup> Fédération internationale des ingénieurs-conseils, dont le rôle est de promouvoir les intérêts de l'industrie de la construction, notamment en définissant des contrats types de construction.

<sup>4</sup> Ce montant colossal est cependant bien en deçà du coût d'achèvement des travaux dans les délais estimé par *Xin shiji* à 786 millions de dollars (602 millions d'euros).

d'une interdiction de participer aux appels d'offre publics dans le pays pour les trois ans à venir. Toutefois, loin de désigner les Polonais comme les « bourreaux » du consortium chinois, *Xin shiji* semble partager l'analyse d'un universitaire polonais spécialiste de l'Asie qui affirme qu'« aucune des parties ne sort gagnante ».

Ce projet, qui devait marquer les débuts prometteurs de Covec en Europe et le rapprochement économique de la Chine et de la Pologne, se clôt finalement sur une grande désillusion. Il n'est toutefois pas encore possible d'évaluer l'impact de cet évènement sur les investissements futurs entre les deux pays<sup>5</sup>.

La position de *Xin shiji* vis-à-vis de la stratégie des firmes chinoises à l'étranger peut être résumée comme une autocritique constructive. L'article conclut que les coûts de l'échec essuyé sont à mettre sur le compte de l'apprentissage des règles du jeu commerciales. Pour l'hebdomadaire, le processus d'expansion internationale des compagnies chinoises inclut nécessairement le « paiement de frais d'apprentissage » (交学费, *jiao xuefei*), qui perdureront tant que les dirigeants d'entreprise maintiendront leur stratégie de « mettre la politique aux commandes » (政治挂帅, *zhengzhi guashuai*), reléguant les aspects techniques et commerciaux au second plan.

---

<sup>5</sup> *Xin Shiji* remarque que l'acquisition du fabricant d'équipements polonais Huta Stalowa Wola (HSW) par la compagnie de construction chinoise Liu Gong Machinery Corp., annoncée fin mars, a été suspendue à la suite de cette affaire. Toutefois l'acquisition a depuis été menée à son terme ("LiuGong completes acquisition of HSW", *Construction Week online*, 11 January 2012 ; <http://www.constructionweekonline.in/article-7648-liugong-completes-acquisition-of-hsw/>).



## 2. La « sortie » des firmes chinoises : de l'économie au politique

THOMAS VENDRYES

SOURCE :

- Dossier spécial de la revue *Xiandai guoji guanxi* – *Contemporary international relations* (2011, n° 8) réalisé à partir d'un colloque organisé par l'Institut chinois des relations internationales contemporaines (*Zhongguo xiandai guoji guanxi yanjiuyuan*) le 9 août 2011 sur le thème « Retour sur dix années de stratégie chinoise de « sortie », succès et défis », et qui regroupe les articles suivants :

- article 1 : « D'une stratégie de "sortie" active et progressive à sa mise en place accélérée », Tao Jian, professeur, directeur de l'Université des relations internationales ;
- article 2 : « Retour sur dix années de stratégie chinoise de "sortie" : succès et défis », Jin Canrong, professeur, vice-directeur de la faculté de relations internationales de l'Université Renmin ;
- article 3 : « Pourquoi est-ce que les risques politiques des investissements directs chinois à l'étranger sont si élevés ? », Mei Xinyu, chercheur à l'Académie chinoise du commerce



International et de la coopération économique ;

- article 4 : « Quelques problèmes saillants liés à la “sortie” chinoise », Jiang Yong, chercheur au département d'économie de l'Institut chinois des relations internationales contemporaines ;

- article 5 : « Analyse d'économie politique internationale de la stratégie de “sortie” chinoise », Lin Hongyu, professeur, directeur du Département de politique internationale de l'Université des relations internationales ;

- article 6 : « Faire avancer l'internationalisation du yuan par une stratégie autonome », Zhao Qingming, docteur, manager senior adjoint au siège de la China Construction Bank ;

- article 7 : « La méthode 3L de croissance pour les multinationales chinoises », Fan Libo, professeur, directeur du centre de recherche sur les firmes multinationales de l'Université des affaires et d'économie internationales ;

- article 8 : « Rôle et fonctions de Hong Kong dans la nouvelle phase de la stratégie chinoise de “sortie” », Zhang Yuncheng, chercheur, directeur du centre sur Hong Kong et Macao de l'Institut chinois des relations internationales contemporaines ;

- article 9 : « “Sortie” des entreprises et diplomatie publique », Li Yonghui, professeur, directeur de l'École des relations internationales de l'Université des études étrangères de Pékin.

autorités chinoises amorcent presque symétriquement une stratégie de « sortie » (走出去, *zou chuqu*) des entreprises chinoises (articles 1 et 2), ce qui constitue un véritable tournant dans les relations de la Chine avec le reste du monde, sur le plan économique bien sûr, mais aussi politique. Cette « sortie » de la Chine n'a fait que gagner en ampleur durant la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle : à la fin de l'année 2009, non seulement les exportations annuelles et les réserves de changes du pays s'élevaient respectivement à 1 200 et 2 400 milliards de dollars mais, en outre, symptômes de l'arrivée des firmes chinoises sur la scène internationale, les investisseurs chinois avaient alors établi plus de 13 000 entreprises hors de leurs frontières, dans près de 180 pays et territoires, tandis que les investissements directs chinois à l'étranger atteignaient 2 500 milliards de dollars, et que le nombre de personnes sortant annuellement de Chine dépassait les 50 millions, selon les ordres de grandeur rappelés par Jin Canrong (article 2). Parallèlement, si le X<sup>e</sup> plan quinquennal ne mentionnait qu'un objectif consistant à « sortir activement et progressivement » (积极稳妥走出去, *jiji wentuo de zouchuqu*), le XI<sup>e</sup> (2006-2010) parle, lui, de « sortir un pas plus loin » (进一步走出去, *jinyibu zouchuqu*), avant que le XII<sup>e</sup> (2011-2015), aujourd'hui, n'en arrive à déclarer « l'accélération de la mise en place de la stratégie de sortie » (加快实施走出去的战略, *jjakuai shishi zouchuqu de zhanlüe*), toujours selon le rappel de Jin Canrong (article 2). Au cours de la dernière décennie, ce phénomène de « sortie » chinoise a donc constamment et significativement accru son importance économique et politique.

Mais cette évolution ne va pas sans difficultés et sans défis, sur lesquels les participants du colloque organisé par l'Institut chinois des relations internationales contemporaines, et dont un compte-rendu est fourni par la revue *Xiandai guoji guanxi* s'accordent largement.

Il y a trente ans, Deng Xiaoping engageait la Chine populaire sur la voie des « réformes » et de « l'ouverture » au reste du monde. Vingt ans plus tard, en 2001, dans le cadre du X<sup>e</sup> plan quinquennal (2001-2005), les

Les plus importants de ces problèmes liés à la « sortie » chinoise peuvent, d'une certaine manière, se résumer en une seule expression : les risques de violence (暴力风险, *baoli fengxian*), pour reprendre le terme de Mei Xinyu (article 3). Ces risques, cette violence, ce sont d'abord ceux, très concrètement, auxquels doivent faire face les entreprises et les salariés venus de Chine dans leurs pays et régions de destination. Comme le notent Tao Jian (article 1) ou Mei Xinyu (article 3), les entreprises chinoises sont des arrivants tardifs (后来者, *houlaizhe*) sur les marchés internationaux, et se retrouvent donc souvent dans des régions (l'Afghanistan par exemple) ou des secteurs (tels que les ressources naturelles), où le niveau de violence ou de risque est particulièrement élevé.

Mais cette violence, c'est aussi celle de la communauté internationale, notamment de la part des pays occidentaux, qui dénonce le caractère « néocolonialiste » (新殖民主义, *xin zhimin zhuyi*) de la « sortie » chinoise (article 2). Pour les chercheurs s'exprimant ici, ces reproches ou craintes sont injustifiées et même injustes. Ils sont injustifiés parce que, comme le rappellent presque tous les intervenants et comme le souligne plus particulièrement Jin Canrong (article 2), le processus de « sortie » des firmes chinoises est motivé par des dynamiques économiques, et non politiques, et passe donc par des contrats et des échanges pour lesquels les firmes chinoises cherchent à la fois une bonne acceptation dans les pays hôtes, et des solutions « gagnant-gagnant » (双赢, *shuang ying*). Finalement, cette « sortie » correspond simplement, naturellement, à

l'étape de développement économique auquel est parvenue la Chine aujourd'hui. Selon la dynamique progressive d'insertion dans le monde décrite par Lin Hongyu (article 5), les firmes chinoises sont d'abord en quelque sorte « sorties » dans le cadre de ventes directes à l'étranger (直销式, *zhixiao shi*), avant de se positionner à l'étranger dans le cadre de contrats (合同式, *hetong shi*), souvent de construction d'infrastructures, et aujourd'hui, enfin, cette « sortie » se traduit par des investissements directs à l'étranger (投资式, *touzi shi*).

Les craintes suscitées par la Chine ou les reproches adressés à ce pays sont donc injustifiés, puisque cette dernière ne fait que suivre un chemin déjà parcouru par les pays occidentaux et ensuite les pays asiatiques développés (Japon, Corée du Sud, etc.) Et ces reproches et craintes sont même injustes, parce que, justement, comme le rappelle notamment Jin Canrong (article 2), lorsque les pays occidentaux sont « sortis », c'était à l'aide de leurs canonnières (坚船利炮, *jianchuan lipao*), et lorsque les

firmes des pays asiatiques développés sont parties sur les marchés internationaux, c'est sous la direction attentive de leurs États et gouvernements – ce qui est loin d'être le cas des firmes chinoises. Et, en outre, la Chine est aujourd'hui plus ouverte, notamment aux investissements étrangers, que la plupart de ses partenaires qui lui reprochent son néocolonialisme, comme le souligne Jiang Yong (article 4). En fait, pour Jin Canrong, ces critiques semblent surtout dues au fait que la Chine est aujourd'hui la deuxième puissance économique mondiale, et qu'elle fait ainsi face aux mêmes critiques que les challengers

**« Les entreprises chinoises sont des arrivants tardifs sur les marchés internationaux, et se retrouvent donc souvent dans des régions ou des secteurs où le niveau de violence ou de risque est particulièrement élevé. »**

passés de la puissance américaine, comme le Japon par exemple, et ces craintes sont exacerbées par la distance culturelle existant entre la Chine et ses partenaires, notamment occidentaux, mais aussi par le fait que la Chine est un pays socialiste, un point également noté et développé par Lin Hongyu (article 5).

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas d'inflexions à apporter à la stratégie chinoise de « sortie », tout au contraire. Tout d'abord, il faut bien admettre que, bien qu'il s'agisse d'une dynamique économique, cette « sortie » des firmes chinoises a une signification et des conséquences hautement politiques. Il faut donc prendre acte de cette politisation et infléchir la stratégie en conséquence. Li Yonghui (article 9) développe ainsi longuement les liens qui doivent s'établir entre firmes et diplomatie gouvernementale, les premières devenant, d'une certaine manière, des agents diplomatiques, et la seconde soutenant et encadrant leur « sortie ». Les objectifs de cette diplomatie commerciale sont clairs et consensuels pour les participants de ce colloque : il s'agit de pacifier le contexte dans lequel prend place la « sortie » chinoise.

Les solutions proposées sont nombreuses. Il faut rendre plus transparentes les firmes chinoises et leurs motivations (Jiang Yong, article 4), et faire en sorte que celles-ci soient des acteurs du développement local, par exemple à travers des financements de projets de développement (Li Yonghui, article 9). Il faut également rapprocher la Chine et ses pays hôtes et, pour cela, diffuser la culture chinoise, mais aussi former des Chinois qui soient proches des pays hôtes (当地同, *dangdi tong*), comme le soulignent par exemple Tao Jian (article 1) et Li Yonghui (article 9). Pour Li Yonghui (article 9), il est également nécessaire de renforcer les coopérations multilatérales, surtout au niveau régional, ainsi que de travailler avec des ONG et des organisations de la société civile.

Enfin, malgré l'orientation pacifique de la « sortie » chinoise, il est néanmoins nécessaire de mettre en place une réelle capacité de projection des forces militaires (武装力量的远程投放能力, *wuzhuang liliang de yuancheng toufang nengli*), non pas pour menacer le monde extérieur, mais pour protéger les ressortissants chinois là où c'est nécessaire, comme l'a par exemple montré l'exemple de la Lybie, rappelé par Tao Jian (article 1).

Au-delà de cette dimension politique ou diplomatique de la stratégie chinoise de « sortie », qui reste cruciale, trois autres éléments sont identifiés par les participants à ce colloque : le fonctionnement des entreprises chinoises, Hong Kong, et l'internationalisation du yuan.

En effet, la « sortie » des entreprises chinoises ne nécessite pas seulement la définition d'une stratégie politique ; il faut aussi que ces firmes elles-mêmes se transforment, et mettent en place les conditions leur permettant de devenir des multinationales performantes et d'améliorer leur position dans la chaîne de production de valeur globale (全球产业价值链, *quanqiu chanye jiazhi lian*), comme le développe Fan Libo (article 7). Quant à Hong Kong, il faut, pour Zhang Yucheng, que cette région particulière continue à remplir ses fonctions traditionnelles : celles d'une interface avec le reste du monde, et d'une place avancée sur les marchés internationaux de capitaux. Cela implique non seulement le développement de ses capacités économiques, mais surtout le renforcement de son statut administratif et politique particulier et autonome, ce qui lui donnera les moyens de maintenir sa position internationale, et, incidemment, pourra également contribuer à améliorer l'image de la République populaire sur la scène internationale.

Enfin, en ce qui concerne le yuan, et à contre-courant d'une grande partie de l'opinion d'autres experts chinois, Zhao Qingming (article 6) souligne que son internationalisation sera bien plus une conséquence progressive qu'une condition nécessaire de la « sortie » des entreprises chinoises. L'expérience des autres pays montre que si ces firmes, ainsi, d'ailleurs, que l'État chinois lui-même, peuvent tenter graduellement d'accroître l'usage du yuan dans leurs transactions avec l'étranger, il est complètement inutile d'essayer de forcer cette internationalisation par le développement de centres off-shore utilisant le yuan. Par ailleurs, le principal obstacle à son internationalisation est ce qui apparaît souvent comme la plus grande force de la Chine contemporaine : son excédent commercial. En effet, le déséquilibre dans les relations économiques de la Chine avec le reste du monde fait que le yuan ne peut être une monnaie stable, et donc n'est qu'un produit de spéculation et non de référence. Pour en étendre significativement l'utilisation sur la scène mondiale, il faut donc d'abord résoudre les déséquilibres intérieurs et extérieurs de l'économie chinoise.

La « sortie » des entreprises chinoises a donc connu un tel développement durant la dernière décennie qu'elle est aujourd'hui devenue un phénomène véritablement politique, et qui donc être traitée comme tel. Et l'objectif principal doit être, de l'avis unanime des participants à ce colloque, de pacifier le contexte dans lequel cette « sortie » prend place.



### 3. La diversité des stratégies d'investissement

GONG CHENG

#### SOURCES :

- Li Zhongmin<sup>6</sup>, « Les investissements financiers chinois à l'étranger : opportunités, défis et transformations stratégiques », *Jinrong fazhan pinglun - Financial Development Review*, n° 7, 2011.
- Sun Yubin<sup>7</sup>, « Avantage comparatif, défis et options politiques des investissements chinois à l'étranger », *Zhongguo keji touzi - China Venture Capital*, janvier 2011.
- Chen Yantai<sup>8</sup>, « Analyse des tendances et des disparités géographiques des investissements à l'étranger des entreprises

<sup>6</sup> Li est un chercheur spécialisé en investissement international à l'Institut de recherche en politique et économie internationales de l'Académie chinoise des sciences sociales.

<sup>7</sup> Sun est professeure d'économie à l'école de l'économie et du commerce internationale de l'Université de l'économie et du commerce international.

<sup>8</sup> Chen Yantai travaille à l'école de l'économie et du management de l'Université des industries de Zhejiang. Il est aussi chercheur à l'Institut chinois des politiques de sciences et de technologie (China Institute for Science and Technology Policy) à l'Université Tsinghua.

chinoises », *Jishu jingji yu guanli yanjiu - Technoeconomics and Management Research*, n° 6, 2011.

- Zhang Fei, « Vers un grand pays d'investissement à l'étranger : défis et solutions », *Guoji guanxi xueyuan xuebao - Journal of the Institute of International Relations*, n° 4, 2011.

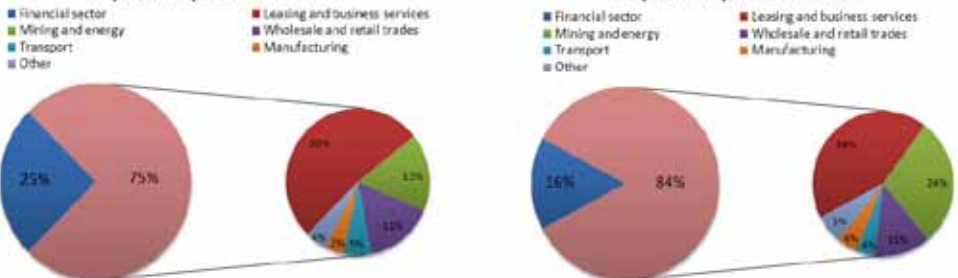
Soutenue par une croissance économique forte et un enrichissement continu en termes de réserves de change, la Chine a vu sa capacité d'investissement à l'étranger s'accroître depuis quelques années. De 2002 en 2009, elle s'est hissée jusqu'au rang des cinq premiers investisseurs mondiaux avec un montant total d'investissements à l'étranger de 47 milliards de dollars. Certains commentateurs pensent que la Chine est en train de se transformer, allant d'un grand pays exportateur de marchandises vers un grand pays exportateur de capital. Or, les investissements extraterritoriaux chinois ne se sont pas développés de la même manière ni au même rythme selon les différents secteurs. Nous proposons ici une analyse des stratégies d'investissements à l'étranger de ces différents secteurs d'activité, variés.

Si on regarde la composition des investissements, il est clair que le secteur non financier (plus de 75 %) représente une plus grande proportion que le secteur financier

(moins de 25 %) dans le portefeuille total des investissements chinois à l'étranger. Cette différence s'explique par le fait que les industries manufacturières, minières et de construction ont entamé la stratégie dite de « sortie » vers l'étranger (走出去, *zou chuqu*) en premier, dès l'élaboration du X<sup>e</sup> plan quinquennal. En comparaison, le secteur financier, banques et fonds d'investissement confondus, n'a que récemment suivi cette tendance visant à investir à l'étranger. Selon un sondage<sup>9</sup> du Conseil chinois pour la promotion du commerce international (CCPIT, China Council for the Promotion of International Trade), 40 % des entreprises qui investissent à l'étranger sont des entreprises manufacturières, 21 % sont des entreprises de négoce, 11 % sont consacrées à exploration des ressources naturelles. Par ailleurs, les récentes crises financières et économiques (crise des *subprimes*, crise financière mondiale de 2009 et crise des dettes souveraines dans la zone Europe) ont terni les perspectives macroéconomiques des pays avancés et ont déstabilisé les marchés financiers européens et américain. Dans ce contexte, on constate une réduction importante des investissements

<sup>9</sup> Les statistiques proviennent de l'article de Chen Yantai (Chen, 2011, p. 67) qui cite le « Sondage sur la situation actuelle et la perspective des investissements chinois à l'étranger », mené entre décembre 2008 et février 2009 auprès de 1 104 entreprises réparties dans toute la Chine.

**Graphique n°1**  
**Répartition des investissements chinois à l'international par secteur**



Source : Bureau national des statistiques de Chine

financiers transfrontaliers par rapport à d'autres types d'investissement. Le graphique n°1 ci-contre illustre bien ce récent changement.

Outre les différences de développement, le secteur financier et le secteur non financier appliquent des stratégies variées. La stratégie de fusion-acquisition est très présente, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les opérations de fusion-acquisition demandent souvent moins de coûts d'entrée fixes que, par exemple, l'implantation d'une succursale à l'étranger. De plus, fusionner avec ou racheter une entreprise qui opère déjà dans le pays d'accueil peut réduire le temps d'adaptation des entreprises chinoises au nouveau marché. L'entreprise locale peut aussi aider les investisseurs chinois à se familiariser plus facilement avec le système juridique local en termes de droit de travail, de la protection de l'environnement, ou de la protection des droits de propriété, etc. Enfin, l'opération de fusion-acquisition est largement prise en charge par les grandes banques d'investissement et les cabinets d'avocats, qui peuvent faire quasiment tout le travail pour les mandataires, ce qui facilite le processus malgré les commissions importantes. Ces caractéristiques de l'opération de fusion-acquisition expliquent en grande partie la préférence des investisseurs chinois pour cette stratégie. Au fond, les investisseurs chinois débutent encore sur le marché de l'investissement extraterritorial. Une telle stratégie d'investissement leur permet alors d'apprendre vite et de lancer rapidement des investissements d'envergure. Ces dernières années, le montant des opérations de fusion-acquisition réalisées par des entreprises chinoises est colossal. En juillet 2011, la valeur des nouvelles transactions de fusion-acquisition atteignait 14,7 milliards de dollars, représentant une croissance en glissement annuel de 106,8 %, selon une étude réalisée par Zero2IPO group<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Zero2IPO Group, « Rapport sur le marché chinois des fusions-acquisitions : 1<sup>ère</sup> moitié

sur les fusions-acquisitions chinoises.

Cependant, les récents non-aboutissements<sup>11</sup> d'opérations transfrontalières de fusion-acquisition ont remis en cause cette pratique jusqu'ici prédominante. Selon Zhang Fei, des entreprises chinoises ne sont pas encore dotées de capacités de management nécessaires pour gérer des entreprises filles à l'étranger. Un manque de compétence en management et une communication interne mal adaptée constituent de réels obstacles aux synergies du nouvel ensemble. Zhang Fei explique que 60 % des rachats et 75 % des fusions transfrontalières des cinq dernières années sont condamnés à l'échec. Ce taux de non-aboutissement élevé pourrait aussi être attribué à un regain du « nationalisme économique » (*经济民族主义, jingji minzu zhuyi*) très répandu en Europe et dans d'autres pays avancés, notamment après la crise financière mondiale de 2009. L'échec de l'Aluminum Corporation of China (Chalco) dans le rachat des mines de Rio Tinto en Australie en 2009 en constitue une illustration.

Face à ces défaillances des fusions-acquisitions, pourtant la méthode d'investissement de loin la plus utilisées, quelles sont les autres stratégies d'investissement à la disposition des entreprises chinoises ?

En ce qui concerne les entreprises du secteur secondaire, plus de la moitié choisissent de fonder une unité de vente dans le pays d'accueil, selon le sondage du CCPIT cité par Zhang Fei. Cette stratégie vise à 2011». Le résumé exécutif peut être trouvé ici: <http://www.zero2ipogroup.com/research/reportdetails.aspx?r=b14bc206-305d-42d2-be00-2b2abb430aef>

<sup>11</sup> Par exemple, le projet du rachat de l'entreprise américaine 3leaf Group par Hua Wei a été abandonné en février 2011 sous la pression du Comité sur les investissements étrangers aux États-Unis (Committee on Foreign Investment in the United States).

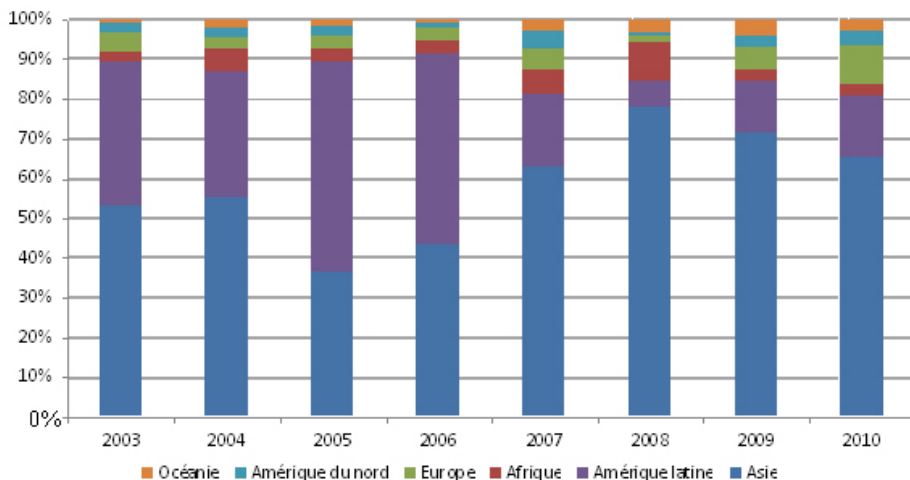
élargir les débouchés pour les produits des entreprises chinoises sur un marché étranger. Une autre stratégie souvent utilisée consiste à fonder une co-entreprise ou un consortium d'investissement composé d'une ou plusieurs entreprises chinoises et d'une ou plusieurs entreprises étrangères. La création d'une co-entreprise est souvent préférée si les entreprises chinoises recherchent un transfert technologique ou un apprentissage des méthodes de management. Dans le secteur de la construction d'infrastructures, la forme du consortium est privilégiée en raison de la taille et de la complexité des travaux. Au final, seules 20 % des entreprises choisissent de créer une entreprise à capital 100 % chinois. Il s'agit ici d'entreprises manufacturières de grande taille, souvent des entreprises publiques.

En ce qui concerne le secteur financier, outre les fusion-acquisitions, deux autres pratiques sont souvent mises en œuvre : la participation financière et l'ouverture de succursales à l'étranger. En effet, la détention de participations

est devenue une pratique courante, avec la création et la montée en puissance des fonds souverains dans les années 2000. On peut citer au moins trois fonds souverains chinois qui investissent régulièrement à l'étranger : China Investment Corporation (CIC), National Social Security Fund (NSSF), China Africa Development Fund (CADF). Il faut préciser que la State Administration of Foreign Exchange (Safe) n'est pas officiellement considérée comme un fonds souverain, mais c'est elle qui gère le portefeuille des réserves de change de la Banque centrale chinoise, et elle possède de nombreuses succursales à l'étranger pour développer ses investissements à l'étranger. Ces fonds souverains chinois, gigantesques en termes de ressources, détiennent des participations, avec ou sans droit de vote, dans des entreprises (Tesco, etc.) ou institutions financières étrangères (Black Stone, Morgan Stanley, etc.). En parallèle, de grosses banques nationales, notamment la Banque de Chine et l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), ont accéléré l'implantation de

**Graphique n°2**

**Répartition des investissements chinois par région entre 2003 et 2010**



Source : Datastream

leurs succursales dans le monde entier depuis 2009. L'ICBC a ouvert cinq succursales en Europe (Paris, Bruxelles, Amsterdam, Milan, Madrid) en 2011 et la Banque de Chine vise à étendre son réseau dans des pays économiquement complémentaires avec la Chine, notamment des pays exportateurs de ressources naturelles.

Les banques chinoises et les fonds d'investissement sont aussi intéressés par l'investissement dans des produits financiers, même si la proportion de cet investissement reste relativement faible pour le moment. Les institutions financières chinoises ont déjà investi dans des titres financiers de gouvernements étrangers ou d'agences publiques, à l'image des bons du Trésor américain ou des dettes de Fannie Mae et de Freddie Mac. Ce type d'investissements, qui nécessite une expertise financière très avancée (fixation des prix, étude des rendements, etc.), est devenu possible avec la création de la CIC et le recrutement des talents financiers qui ont travaillé précédemment à Wall Street ou à la City de Londres. Cependant, la crise des *subprimes* aux États-Unis puis la crise des dettes souveraines ont largement détruit la confiance du marché financier envers certains types de produits financiers et, plus généralement, la performance des placements financiers de fonds chinois était souvent insatisfaisante jusqu'ici. Face à cette conjoncture peu propice, l'investissement chinois dans des titres financiers de pays développés va certainement diminuer.

Enfin, les stratégies d'investissement doivent prendre en compte et évoluer avec les spécificités des pays d'accueil. Jusqu'à maintenant, les investissements chinois à l'étranger se concentraient dans des pays en voie de développement, en Asie du Sud-est, en Afrique ou en Amérique latine. Les entreprises ou banques chinoises n'ont commencé à explorer les marchés des pays développés que très tardivement.

**« À force de travailler avec des pays qui partagent des similitudes avec l'organisation socio-économique de la Chine, les entreprises chinoises ont tendance à utiliser les mêmes approches d'investissement dans les pays développés. »**

On peut constater cette disparité géographique dans le graphique n°2 ci-contre, sur la répartition des investissements chinois par région entre 2003 et 2010.

Les entreprises chinoises ont une certaine expérience de l'investissement dans des pays en voie de développement où l'État peut jouer un rôle primordial dans l'accueil des investissements étrangers. Les investisseurs chinois peuvent alors être amenés à compter, d'une manière abusive parfois, sur la puissance publique pour garantir leurs intérêts économiques. À force de travailler avec des pays qui partagent des similitudes avec l'organisation économique, voire le système social et légal de la Chine, les entreprises chinoises peuvent avoir tendance à utiliser les mêmes approches d'investissement dans les

pays développés. Or, pour développer des marchés en Europe ou en Amérique du Nord, les entreprises chinoises doivent adapter leurs stratégies d'investissement au contexte juridique du pays d'accueil. De nombreux échecs, par exemple la rupture du contrat pour la construction d'une autoroute en Pologne, soulignent la nécessité de cet ajustement<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Pour une analyse en détail de cet épisode, voir l'article de Jade Le Van dans ce numéro.





## 4. Comment réduire les risques politiques ?

FRANÇOIS GODEMENT

SOURCE :

- Tang Hao<sup>13</sup>, « Réflexions stratégiques sur la protection des intérêts internationaux chinois », *Xiandai guoji guanxi – Contemporary international relations*, n° 6, novembre-décembre 2011, p. 1-8.

Placé en tête de la revue phare du China Institute of Contemporary International Relations (Cicir), cet article a deux particularités. Il est écrit par un intellectuel public de Guangzhou, qui publie fréquemment des articles d'opinion dans des journaux et revues tels que le quotidien *Nanfang*, *Southern Window* et le *China Dialogue*. Et il se démarque résolument de la vision officielle chinoise sur le cours des événements en Libye – et ce bien avant le succès final de l'opération entreprise par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. C'est même cet exemple qui permet à l'auteur de promouvoir une conception ouverte des normes et du système international de la protection des intérêts chinois. L'auteur critique la diplomatie étatique héritée

du passé et les conceptions militaristes de la sécurité sur d'autres points, mais c'est bien le cas libyen qui est frappant.

Que dit-il, en substance ? Qu'il est faux de voir dans l'action de la France et du Royaume-Uni appuyée par les États-Unis une motivation « pétrolière », puisque les compagnies européennes, et en particulier BP, avaient obtenu de très importants contrats pétroliers dès 2002, quand la Libye s'est rouverte au monde extérieur. Et, faisant d'une pierre deux coups, il rappelle d'ailleurs que l'intervention militaire américaine de 2003 en Irak n'a pas empêché ce pays de concéder par la suite d'importants contrats à Petrochina, et non à des compagnies américaines. L'auteur va plus loin. Il estime que la vision des pays occidentaux est juste, et de long terme. Avec la France et l'Otan dans l'intervention libyenne, « il s'agit en réalité de la défense d'un système de règles internationales incluant les droits de l'homme placés au-dessus de la souveraineté, le règlement pacifique des affaires intérieures, la non-violence et la protection des partis démocratiques », etc. À leurs yeux, ces considérations dépassent le simple intérêt lié au profit pétrolier. De même, en ce qui concerne le marché pétrolier, le fait d'accaparer des ressources par l'occupation du pays n'est plus un acte avisé. Aucun pays n'ose le faire visiblement. Les mesures prises par des pays occidentaux ne sont ni plus ni moins que la défense des règles et du bon fonctionnement de la filière d'approvisionnement. La Chine, par contre, a perdu dans l'affaire libyenne près de 19 milliards de dollars d'investissements réalisés par treize sociétés d'État, a vu ses implantations parfois attaquées, et a dû évacuer en urgence plus de 30 000 ressortissants – ce dernier point constituant toutefois un succès plus marquant que toutes les tentatives de propagande publique pour asseoir la réputation de la Chine.

<sup>13</sup> Professeur associé à l'Université normale de Chine du Sud, Guangzhou.

Ce retournement d'analyse n'est pas un hasard, ni une occurrence isolée. Tang Hao critique ouvertement d'autres conceptions répandues ces derniers temps dans le domaine public en Chine – et on peut bien dire, quoiqu'il ne soit jamais cité, par le *Global Times*, devenu un porte-voix des conceptions stratégiques les plus extrêmes. L'auteur récusé l'idée d'une solution militaire pour la sécurisation des intérêts chinois à l'étranger : ce n'est pas un porte-avions, ni même une dizaine, qui donnera à la Chine une capacité de protection, et il note d'ailleurs que les États-Unis n'utilisent pratiquement jamais leur force militaire pour protéger leurs investissements. Il critique aussi une conception officielle chinoise dépassée de la diplomatie, fondée sur une action formelle et sur la propagande. Que valent des diplomates en séjour pour seulement trois ans dans le pays d'accueil (où la première année est consacrée à se présenter et à apprendre les us et coutumes, la troisième année à faire les valises...). Que valent vraiment les instituts Confucius et la conception chinoise rigide de la diplomatie publique ? Comment se fait-il que plus de 50 % des tentatives d'acquisition d'entreprises à l'étranger échouent ? Quelle sécurité est gagnée par des investissements massifs d'entreprises pétrolières chinoises dans les seules régions où la voie leur a été ouverte – c'est-à-dire, pour près de 60 %, dans des régions à haut risque géopolitique ? La Chine a déployé des relations politiques étroites avec la Libye, le Soudan et l'Iran, afin de permettre l'implantation de ses entreprises. Mais lorsque des troubles internes éclatent, ces relations politiques deviennent des boulets dont on n'arrive plus à se débarrasser.

Tang Hao recense les différents types d'intérêts nationaux en question – agglomérant

généralement les intérêts privés et même ce qu'on pourrait appeler l'investissement de la Chine en matière de réputation internationale. Il note que les pays occidentaux détiennent une part immense de leur richesse en actifs internationaux, le plus souvent immatériels. Il a une vision avant tout critique de l'économie chinoise et de ses principaux acteurs. Par la force des choses, et notamment en raison de l'impossibilité d'affronter une compétition

**« Ce n'est pas un porte-avions, ni même une dizaine, qui donnera à la Chine une capacité de protection. »**

ouverte avec des concurrents internationaux sophistiqués, ce sont des entreprises qui fondent leur force sur la possession de ressources simples, et sur leur transformation à bas prix en Chine. L'auteur rejoint ici une critique fréquente de l'économie chinoise dont « les deux têtes se situent à l'étranger » (两头在海外, *liangtou zai haiwai*), et qui n'a de prise ni

sur les prix d'approvisionnement, ni sur la distribution finale.

Il donne une portée historique à cet exemple, comparant la Chine, dans le cadre de son ascension actuelle, à l'Angleterre victorienne : celle-ci aussi dépendait d'approvisionnements et de marchés extérieurs... Elle a sécurisé cette situation avec une marine forte et des colonies – une voie qui semble peu probable pour la Chine dans le monde actuel. L'auteur identifie au contraire des faiblesses chinoises qui doivent être corrigées, et qui vont presque toutes dans le sens d'une intégration plus poussée au système international, à ses normes et à ses responsabilités.

L'une d'entre elles concerne le lien entre le rayonnement culturel – le fameux *soft power* – la réputation d'un pays et la sécurité de ses intérêts. Ce rayonnement dépend de la liberté dans divers ordres – liberté des échanges éducatifs, culturels et technologiques, liberté d'utilisation internationale des biens culturels.

D'une façon inattendue, il explique que le Japon, après l'accident de Fukushima, n'a guère été mis en cause pour sa gestion calamiteuse par la communauté internationale, alors que la Chine l'avait été en 2003 pour sa gestion, également mauvaise, du sras. L'explication est à chercher dans la différence existant entre chacun des deux pays en termes d'image internationale.

La structure même de l'économie chinoise est aussi en cause. La surabondance des liquidités et l'insuffisance de la demande intérieure entraînent une hypertrophie des intérêts internationaux – avec notamment une frénésie d'achats par les entreprises. Petit à petit, celles-ci rencontrent l'hostilité et des barrières dans les pays cibles, où la concurrence chinoise au moindre prix est mal ressentie. Au demeurant, l'action publique et étatique chinoise est en retard sur la mutation des intérêts économiques réels. Elle n'est pas capable de fournir une « capacité d'autodéfense » à ces intérêts, les laissant au contraire vulnérables. Le déficit d'image dont pâtit la Chine, sur le plan international, explique bien des attaques et des prises de position contre les intérêts chinois.

Quoiqu'anecdotique – depuis l'attaque de commerces chinois en Italie et en Espagne jusqu'aux énormes saisies douanières opérées par la Russie sur des exportations chinoises « grises » – cette liste donne l'impression d'une Chine sans amis ni protection internationale. Parmi les exemples douloureux, et peu souvent cités en Chine, l'auteur relève que, alors que les ressortissants de Chine populaire ne sont exemptés de visa que dans quelques dizaines de pays de second ordre, ceux de Taiwan circulent sans visa dans plus de cent pays.

Quels changements suggère donc cette analyse ? Sur un point, Tang Hao n'est pas iconoclaste, il recommande l'amélioration des

capacités de gestion de crise, pour lesquelles le ministère des Affaires étrangères est insuffisant, et en particulier la construction d'un système de contrôle et d'utilisation des forces navales pour protéger l'approvisionnement en matières premières – dont la présence chinoise au large de la Somalie donne un exemple. Mais cette action doit être complétée par une action diplomatique pour ne pas donner aux pays limitrophes le sentiment d'une course aux armements.

La Chine doit aussi participer à l'édification des règles du système international, comme le font les grands pays développés. Et, enfin, elle doit visiblement se transformer elle-même. Ici, l'article change de registre. À partir de la nécessité de démontrer à la communauté internationale qu'un pays traite bien ses citoyens – un objectif rempli dans le cas de l'évacuation des ressortissants chinois de Libye –, il évoque la nécessité de faire évoluer de façon positive l'économie politique et la société, de favoriser la transparence (透明度, *toumingdu*, un terme très rarement utilisé depuis 1989) et la démocratisation par des réformes politiques.

L'auteur semble rejoindre ici le cours central d'un débat politique en cours en Chine depuis 2010, et avant les échéances de la succession. Contre les élans militaristes, la primauté à l'appareil et aux entreprises d'État, la vision néoréaliste d'intérêts économiques limités à la possession de ressources matérielles, il défend clairement une intégration en profondeur de la Chine dans le système international qui suppose d'abord des changements politiques profonds en Chine même.

# REPÈRES

## 5. La politique chinoise vis-à-vis de la péninsule coréenne et la relance des pourparlers à six

**ANTOINE BONDAZ**

SOURCE :

- Shi Yuanhua<sup>14</sup>, « Le nouvel équilibre stratégique dans la péninsule coréenne et les choix politiques de la Chine », *Hanguo yanjiu luncong – Papers for Korean studies*, septembre 2011.

Après l'affaire du Cheonan<sup>15</sup>, les relations intercoréennes se sont tendues au point de revenir à leur état désastreux de la Guerre froide. Depuis plus de 70 ans et le début de la guerre de Corée, tous les efforts visant à calmer les tensions semblent avoir été vains.

---

<sup>14</sup> Shi Yuanhua (石源华) est professeur, directeur du comité de l'Institut d'études internationales et directeur du centre d'études coréennes de l'Université de Fudan, à Shanghai.

<sup>15</sup> Le 26 mars 2010, la corvette sud-coréenne Cheonan fait naufrage, ce qui entraîne la mort de 46 marins. Une enquête internationale commandée par la Corée du Sud et menée par des experts coréens, américains, britanniques, canadiens, australiens et suédois conclut que le navire a été torpillé dans les eaux territoriales sud-coréennes par un sous-marin miniature nord-coréen. La Chine et la Russie n'ont pas reconnu les conclusions de cette enquête.

La péninsule coréenne est aujourd'hui redevenue le point de focus de l'attention internationale (世界关注的焦点, *shijie guangzhu de jiaodian*), d'autant plus avec le processus accéléré de succession en Corée du Nord, conséquence directe de la mort de Kim Jong-il, le 17 décembre 2011.

Légitimant en filigrane les ambitions nucléaires de Pyongyang, le professeur Shi propose de transformer les pourparlers à six et d'en faire un véritable système de sécurité collective. En parallèle, l'intégration de la Corée du Nord à la communauté internationale, à travers notamment son développement économique, a pour objectif de réduire les tensions régionales. Pour atténuer ces tensions, l'auteur appelle à une affirmation du rôle de Chine comme intermédiaire et force de stabilisation dans la région, afin de réduire l'influence négative des politiques américaine et japonaise.

### **Vers une nouvelle balance stratégique en Asie du Nord-est**

À la suite de la signature, le 27 juillet 1953, de l'armistice de Panmunjeom, un équilibre – certes fragile, s'était mis en place en Asie du Nord-est entre un bloc Nord (北三角, *beisanjiao*) constitué de l'URSS, de la Chine et de la Corée du Nord, et un bloc Sud (南三角, *nansanjiao*) formé des États-Unis, du Japon et de la Corée du Sud. La fin de la Guerre froide et la dissolution du bloc soviétique a provoqué un profond déséquilibre entre ces blocs.

Deux nouveaux systèmes de sécurité collective se sont constitués (安全合作体系, *anquan hezuo tixi*). Le premier système, hérité du bloc Sud, est dominé par le leadership américain. Il est basé sur des alliances militaires bilatérales (États-Unis-Japon, États-Unis-Corée du Sud), inégalitaires et avec un tiers visé. Le second système est proposé par la Chine et soutenu par la Russie. Il est basé sur des alliances

multilatérales, égalitaires et sans État tiers visé. Ces deux grands systèmes parviennent à coexister (兼容共存, *jianrong gongcun*), et sont, pour l'auteur, d'une importance égale quant au maintien de la stabilité en Asie du Nord-est. La création des pourparlers à six (六方会谈, *liufang huitan*) en 2003 en est par ailleurs le résultat direct.

Pour le professeur Shi, le modèle chinois est plus adapté à la région à long terme. En effet, Pékin et Seoul sont trop proches géographiquement et culturellement pour ne pas faire partie du même système. L'alliance américano-sud-coréenne ne peut pas être éternelle (不会是永久的, *buhuishì yongjiu de*) et il n'y aura, à terme, qu'un seul système régional de sécurité collective, celui proposé par la Chine.

La fin de la Guerre froide, qui a conduit à la désintégration du bloc Nord, a mis la Corée du Nord dans une situation extrêmement difficile : le pays est isolé politiquement, menacé dans sa sécurité et au bord de l'effondrement économique. Dans le même temps, Chine et Russie ont mis fin à leur soutien inconditionnel à Pyongyang alors que le système d'alliance américain s'est renforcé tout en restant dirigé contre la Corée du Nord.

En réponse à ce profond déséquilibre, la Corée du Nord a refusé d'entrer dans un des deux systèmes de sécurité collective et a entrepris de se doter de l'arme atomique afin de rétablir une balance stratégique non seulement avec la Corée du Sud mais aussi avec l'ancien bloc Sud et le système américain. Pyongyang cherche ainsi à être reconnu comme un État nucléaire de plein droit, ce qui est contraire aux normes internationales, et est de ce fait critiqué par la communauté internationale et l'ONU à travers les résolutions 1718 (2006) et 1874 (2009).

La nucléarisation de la Corée du Nord met

la communauté internationale face à un dilemme : accentuer les pressions contre le programme nucléaire de Pyongyang au risque de déstabiliser la région ou accepter la Corée du Nord comme État nucléaire, créant un précédent mais misant sur la stabilité qui découlerait de ce nouvel équilibre.

### **La politique coréenne de Beijing se veut équilibrée et non partisane**

À la chute de l'URSS, Pékin s'est positionné comme intermédiaire entre les deux Corées, refusant de s'opposer frontalement et de participer à l'alliance américano-sud-coréenne. La Chine a reconnu la Corée du Sud tout en maintenant de bonnes relations tant avec le Nord qu'avec le Sud, ce que Pyongyang a difficilement accepté.

Contrairement aux États-Unis qui n'ont une alliance militaire (战略同盟关系, *zhanlüe tongmeng guanxi*) qu'avec Séoul, la Chine a un partenariat de coopération stratégique avec la Corée du Sud (战略合作伙伴关系, *zhanlüe hezuo huoban guanxi*) et une relation de coopération et d'assistance mutuelle avec la Corée du Nord (友好互助关系, *youhaohuzhu guanxi*). Ceci constitue une évolution majeure avec la période de Guerre froide durant laquelle la Chine soutenait sans contrepartie et de façon inconditionnelle son « frère de sang » (不分彼此的血盟关系, *bufenbicide xiemeng guanxi*), la Corée du Nord.

Si Pékin demeure un partenaire privilégié de Pyongyang, la Chine s'oppose cependant à son voisin sur certains dossiers comme c'est le cas avec le nucléaire, en cosignant notamment les résolutions du Conseil de sécurité. Ainsi pour l'auteur, la Chine est devenue une nation responsable<sup>16</sup> qui admet les règles internationales, à la différence de la

Corée du Nord.

Lorsque les tensions intercoréennes ressurgissent, comme dans l'affaire du Cheonan, les deux Corées cherchent l'assentiment et le soutien de la Chine tout en critiquant la politique égalitaire de Pékin. À l'opposé des États occidentaux, irresponsables qui ont été partisans et ont mis de « l'huile sur le feu » (火上浇油, *huoshang jiaoyou*), la Chine a tout fait pour éviter une propagation de l'incendie à la région tout entière et a cherché à calmer les tensions, à relancer le dialogue et à permettre un « atterrissage en douceur » à travers la reprise des pourparlers à six.

### **Propositions pour une amélioration des pourparlers à six**

L'auteur reconnaît que le programme nucléaire nord coréen et les essais qui en découlent n'ont fait qu'aggraver les tensions régionales. Les pourparlers à six sont dans une impasse et nombreux sont ceux qui parient sur leur échec définitif. Cependant, ce système de négociations est le fruit de l'histoire et le résultat d'expériences propres à la région. Il est, pour le professeur Shi, le seul moyen de régler les problèmes en Asie du Nord-est et est irremplaçable (不可取代, *buke qudai*). Quel que soit le chemin que prendra la Corée du Nord et la communauté internationale, les pourparlers à six peuvent être redéfinis et se rendre plus utiles :

- en cas de dénucléarisation de la péninsule, les pourparlers à six se transformeraient en plateforme pour devenir à terme une structure institutionnalisée à l'instar de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) ;
- en cas de légalisation (合法化, *hefahua*) du statut de puissance nucléaire militaire de la Corée du Nord, les pourparlers à six ne seraient en rien affaiblis mais pourraient justement se transformer en organe de

<sup>16</sup> Référence directe au concept de *responsible stakeholder* présenté par Robert Zoellick en 2005 alors qu'il était vice-secrétaire d'État.

contrôle et de surveillance afin de lutter contre la prolifération ;

- en cas de non-évolution de la situation actuelle, les pourparlers à six garderaient leur rôle d'organe de dialogue et de négociation.

Cette vision des pourparlers à six paraît relativement candide. Premièrement, il semble difficilement envisageable que la communauté internationale accepte de reconnaître le statut de puissance nucléaire de Pyongyang ce qui risquerait d'ouvrir la boîte de Pandore de la prolifération nucléaire (Iran...). Deuxièmement, les raisons qui ont incité Pyongyang à se doter de l'arme atomique, i.e. un profond déséquilibre structurel avec ses voisins, ne peuvent être résolues à court et moyen terme, tant les puissances occidentales et le Japon doutent de la bonne foi du régime ermite et refusent d'aider massivement le pays. La situation paraît donc bloquée et les propositions du professeur Shi semblent plus utopiques que réalistes.

Par ailleurs, l'internationalisation des affaires du Cheonan et de Yeongpyeong par le conseil de sécurité de l'ONU<sup>17</sup> n'ont fait qu'aggraver les tensions. En effet, ces affaires sont d'ordre régional et doivent être discutées par un organisme régional propre, comme c'est le cas des pourparlers à six. La Chine affirmerait ainsi son poids régional tout en diminuant l'influence des États occidentaux. Cette position semble

<sup>17</sup> Le 23 novembre 2010, l'armée sud-coréenne se livre à un exercice d'artillerie au large de l'île de Yeonpyeong. L'armée nord-coréenne, estimant que l'exercice a lieu dans ses eaux territoriales, réplique et bombarde l'île, faisant quatre morts (deux militaires et deux civils).

donc difficilement conciliable avec la volonté de faire coexister les deux systèmes de sécurité collective précédemment présentés.

## **Promouvoir l'intégration de la Corée du Nord par la communauté internationale**

La question nucléaire ne doit en aucun cas cacher les autres problèmes auxquels Pyongyang est confronté. Il convient d'aider la Corée du Nord et de développer les échanges afin de normaliser la situation et de faire en sorte que le pays s'engage à respecter les règles internationales. Il convient de modifier l'environnement stratégique de Pyongyang et de permettre à la Corée du Nord de retrouver confiance, afin que le pays abandonne sa lutte pour la survie et perde toute raison de procéder à des essais nucléaires.

**« Le meilleur moyen de normaliser la situation en Asie du Nord-est est d'intégrer la Corée du Nord dans une organisation économique régionale. »**

La Chine doit persuader les États-Unis et le Japon d'abandonner l'idée d'un

usage de la force pour changer le régime, de mettre fin à leur politique de sanctions qui ne fait qu'aggraver la situation et de reconnaître diplomatiquement la Corée du Nord. L'armistice doit laisser la place à un véritable traité de paix sans quoi la réunification des deux Corées est inenvisageable. Pour cela, le dilemme dénucléarisation puis normalisation et vice versa doit être dépassé. Pour l'auteur, les États-Unis sont ainsi les premiers à devoir faire des concessions.

Le meilleur moyen de normaliser la situation en Asie du Nord-est est d'intégrer la Corée du Nord dans une organisation économique régionale. Depuis avril 2011, Pyongyang a créé un fonds d'investissement international, des zones économiques spéciales et une

zone de libre-échange afin d'attirer les investissements japonais sud-coréens ce qui souligne sa volonté d'aller dans cette direction. Pour l'auteur, la Chine appuie fortement en ce sens.

Ainsi, lors de sa visite en mai 2011, feu Kim Jong-il a reçu le soutien de Pékin, qui a décidé de tout faire pour améliorer la situation économique de son voisin et favoriser les réformes. Wen Jiabao avait alors souligné la volonté chinoise de développer les échanges commerciaux et d'accélérer les grands programmes de coopération, notamment dans le domaine des infrastructures avec la construction d'un deuxième pont sur la rivière Yalu, la location du port de Rajin et la construction d'une autoroute partant de Pyongyang.

Si les autres grands pays de la région faisaient de même et intégraient la Corée du Nord au sein d'une organisation économique et de sécurité régionale, le pays deviendrait membre de la communauté internationale et sortirait du cercle vicieux (恶性循环, *exing xunhuan*) du nucléaire. Ainsi, pour l'auteur, l'évolution de la politique étrangère de Pyongyang dépend avant tout du comportement de ses voisins, États-Unis et Japon en tête, la Chine jouant un rôle de stabilisateur régional.



## 6. Les urbanistes chinois à la conquête des villes africaines

DAVID BÉNAZÉRAF

### SOURCES :

- Zhang Zhongxiang<sup>18</sup>, « Urbanisation de l'Afrique : nouvelles opportunités pour la coopération sino-africaine », *Yafei zhongheng - Asia & Africa Review*, n° 5, 2011.
- Wang Jun<sup>19</sup>, Wen Xiaoyi, Zhang Zhao<sup>20</sup>, « Pratiques urbaines chinoises en Afrique », *Chengshiguihua xuekan - Urban Planning Journal*, n° 189, 2010.

Le rattrapage, par l'Afrique, de son retard en matière d'urbanisation ouvre des perspectives aux investisseurs chinois, et fait de ce continent une terre d'exportation des pratiques urbaines chinoises. Si la coopération entre la Chine et les États africains n'est pas nouvelle, son ampleur est grandissante. Les travaux sur des secteurs particuliers de cette coopération (énergie,

<sup>18</sup> Zhang Zhongxiang est professeur au Centre d'études africaines de l'Université normale de Shanghai.

<sup>19</sup> Wang Jun est professeur à l'École d'architecture et d'urbanisme de l'Université Tongji, Shanghai.

<sup>20</sup> Zhang Zhao et Wen Xiaoyi sont urbanistes à l'Institut d'urbanisme de l'Université Tongji, Shanghai.



infrastructures, construction, etc.) demeurent néanmoins encore peu nombreux. L'essor rapide des villes africaines fait de l'urbanisme un nouveau domaine de coopération entre la Chine et les pays africains, notamment avec l'intervention de géants chinois du secteur en Afrique ainsi que d'instituts chinois de planification urbaine à l'export. Deux articles d'universitaires et d'urbanistes résidant à Shanghai font le constat de ces évolutions. Ils vont dans le sens d'une étude publiée récemment par le cabinet Mc Kinsey<sup>21</sup>. Celle-ci met en lumière l'ampleur des opportunités de coopérations économiques entre l'Afrique et l'Asie, soutenant que les « lions africains » sont progressivement en train de rattraper les « tigres d'Asie ». L'étude préconise entre autres un élargissement des échanges Asie-Afrique, au-delà du secteur des ressources naturelles, en vue de soutenir l'urbanisation du continent africain et l'émergence d'une classe moyenne urbaine, source de nouveaux marchés.

L'urbanisation de l'Afrique est analysée en tant que miroir du développement urbain chinois. Celle-ci est tardive mais très rapide avec un accroissement moyen de 152 % entre 2000 et 2030 (+ 3,3 %/an entre 2005 et 2010), contre seulement 94 % pour l'Asie pour la même période. L'Afrique est presque aussi urbanisée que la Chine (45 à 50 % environ). Le taux d'urbanisation devrait passer le cap des 50 % en 2030. Même si le rythme de la croissance urbaine varie selon les pays, deux facteurs principaux expliquent cette croissance exponentielle selon les auteurs : l'explosion démographique non maîtrisée par des politiques de planning familial efficaces, et les guerres civiles, héritage du découpage colonial, qui incitent les habitants à se réfugier dans les villes. L'exode rural se fait essentiellement vers les capitales ou les villes principales. Contrairement à la Chine, l'Afrique compte assez peu de villes intermédiaires :

<sup>21</sup> Asia Should Buy into Africa's Growth, Mc Kinsey Global Institute, août 2010.

en moyenne, la première ville de chaque pays africain est équivalente à deux fois la deuxième ville en nombre d'habitants. Cette tendance à la concentration dans les grandes villes se poursuit.

L'accent est mis sur le poids de l'héritage colonial et sur l'échec du consensus de Washington pour expliquer les problèmes actuels des villes du continent. S'il existe une tradition ancienne de villes africaines, la domination coloniale a marqué l'histoire urbaine avec l'édification de villes côtières, minières, agricoles ou de capitales régionales. En outre, les mesures libérales instaurées par le consensus de Washington n'ont pas fonctionné. Selon les auteurs, le manque de régulation, dans le domaine foncier notamment, contribue à l'urbanisation informelle, c'est-à-dire à l'extension urbaine non maîtrisée et à la croissance des bidonvilles (72 % de la population africaine urbaine vit dans des bidonvilles).

L'énumération des problèmes auxquels font face les villes africaines permet indirectement de mettre en lumière les progrès accomplis par la Chine au cours des trente dernières années. Alors que la croissance urbaine de la Chine a largement contribué à la modernisation du pays, l'urbanisation africaine ne semble pas être synonyme de modernisation, comme en témoigne par exemple la mauvaise qualité des équipements et des services de base. Le manque d'expertise est notamment mis en cause : seulement dix-neuf universités sur cent proposent une formation en urbanisme dans l'ensemble du continent. Très peu se situent en Afrique sub-saharienne, à l'exception du Ghana. En Chine, la plupart des grandes universités disposent d'un département d'architecture ou d'urbanisme.

Alors que le modèle chinois a su combiner urbanisation, industrialisation et développement des services urbains

(城市基本服务, *chengshi jiben fuwu*), la croissance urbaine africaine est désarticulée. D'une part, l'absence de stratégie de planification et de gestion urbaine, combinée à des ressources financières limitées, engendre des retards dans la construction d'équipements de base. D'autre part, en matière d'emploi et de logement, l'urbanisation semble trop rapide pour absorber économiquement les nouveaux urbains, ce qui explique les problèmes de chômage et d'habitat insalubre. Les auteurs estiment qu'il faudrait 25 milliards de dollars par an pour combler le retard. À l'exception de quelques pays, la dépendance par rapport à l'aide extérieure demeure élevée.

Pour les auteurs l'Afrique doit alors être perçue comme une terre d'investissement. Ceux-ci semblent regretter que les cercles académiques, notamment les chercheurs occidentaux, se focalisent sur les obstacles au développement et sur les maux des villes africaines (城市病, *chengshi bing*) comme les bidonvilles et les insuffisances en matière de services urbains. Ils préfèrent y voir des opportunités pour le développement de coopérations. Les articles proposent une approche résolument positive : l'urbanisation constitue une chance pour l'Afrique et offre de nouvelles opportunités économiques pour la coopération Chine-Afrique (深化中非合作的新机遇, *shenhua zhongfei hezuo de xin jiyu*).

Le modèle d'investissement des grandes entreprises chinoises en Afrique contribue à l'émergence à l'international des instituts

chinois de planification urbaine, comme l'institut d'urbanisme de Tongji. L'action combinée d'entreprises, de banques et de bureaux d'études permet des interventions intégrées : financement, planification, construction. Selon les auteurs, après trente ans de développement en Chine, le moment est venu d'explorer de nouveaux territoires. Ceux-ci ne manquent pas de citer les propos du président de la Namibie selon lequel l'Afrique doit s'inspirer de l'Inde et de la Chine<sup>22</sup>. Les instituts chinois de planification constituent alors un moyen de diffusion du modèle de développement urbain chinois.

**« Après trente ans de développement en Chine, le moment est venu d'explorer de nouveaux territoires. Les instituts chinois de planification constituent alors un moyen de diffusion du modèle de développement urbain chinois. »**

Le Forum pour la coopération sino-africaine (Focac, 中非合作论坛, *zhongfei hezuo luntan*), créé en 2000 pour favoriser les mécanismes de coopération Sud-Sud, offre un cadre à l'extension des domaines de coopération. Le fil conducteur reste celui du partenariat « gagnant-gagnant » (互利共赢, *huli gongying*). Les auteurs préconisent d'introduire le secteur du développement urbain dans le cadre du Focac. Le partage d'expériences peut notamment passer par la mise en place de formations en urbanisme à destination

de professionnels africains, par le soutien aux politiques africaines de réduction des bidonvilles, et par le choix de villes africaines pilotes.

D'après les auteurs, le développement des

<sup>22</sup> Zhang Chongfang, « African countries actively 'look East' and focus on learning the Chinese development model », in *China Economic Herald*, novembre 2006.

viles africaines représente un réservoir de croissance important. Tout d'abord, l'exode rural contribue à la constitution d'un réservoir de main-d'œuvre à bas coût dans les secteurs secondaire et tertiaire. Cette main-d'œuvre contribuerait notamment à faire face aux pénuries à venir dans les pays européens et les pays émergents en raison du vieillissement de leur population. Ensuite, l'urbanisation permet l'accroissement de la valeur du foncier et l'accumulation de richesses. Enfin, avec un pouvoir d'achat en pleine croissance, les classes moyennes contribuent à la production de logements. Ceci implique de renforcer et de moderniser les infrastructures existantes (eau, électricité, transports, éducation, santé, etc.). Le secteur de l'urbanisme, en lien avec la lutte contre le changement climatique et le développement durable, offre ainsi des perspectives de coopération (合作空间, *hezuo kongjian*). En Zambie, par exemple, l'institut d'urbanisme de Tongji conçoit une zone sino-zambienne de développement économique et commercial près de l'aéroport international de Lusaka. Cette zone devrait être « à faible carbone et écologique » (低碳与生态, *ditan yu shengtai*), notamment afin de contribuer à sa valorisation foncière. Les auteurs n'apportent néanmoins pas de précisions techniques sur la dimension environnementale du projet.

Les villes africaines constituent un marché de taille pour les entreprises chinoises, fortes de leur expérience en matière d'urbanisation accélérée. Depuis 2005, les engagements chinois en Afrique en matière d'infrastructures ont dépassé ceux de la Banque mondiale. La construction occupe la troisième place des IDE chinois en Afrique (16 %) <sup>23</sup>. Dès 1982, une équipe d'urbanistes chinois élabore un schéma directeur pour la ville de Zanzibar

---

<sup>23</sup> « *Zhongguo yu Feizhou de jingmao hezuo* » *baipi shu* (Livre blanc de la coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Afrique), Bureau d'information du Conseil d'État, Pékin, décembre 2010.

s'inspirant des méthodes de planification chinoises (zonage fonctionnaliste, découpage des quartiers en unités résidentielles, villes nouvelles). En Angola, le constructeur chinois Citic (中信集团公司, *zhongxin jituan gongsi*) et le Comité angolais de la construction ont signé un contrat pour l'édification d'une ville nouvelle de 120 000 habitants, à 20 km de Luanda, pour un montant de 3,5 milliards de dollars sur 38 mois. Sur un territoire de 8,8 km<sup>2</sup>, 710 bâtiments s'élevant jusqu'à 13 étages sont en train d'être construits, ainsi que 24 jardins d'enfants, 9 écoles, 8 lycées, 250 commerces, des espaces verts et un hub de transports publics. Citic Construction se charge également des infrastructures : électricité, adduction et évacuation des eaux, usine de traitement, collecte des eaux pluviales, télécoms, soit plus de 400 km de réseaux. Le projet est construit ex nihilo, selon un plan d'ensemble en damier et une composition en îlots inspirés des villes chinoises.

La Chine apporte des ressources financières, des compétences techniques et le fruit de son expérience en matière de développement urbain. À Nairobi, ce sont 528 logements d'environ 75 m<sup>2</sup> qui ont été construits en 2009 par l'entreprise chinoise de construction Wuyi (中国武夷公司, *zhongguo wuyi gongsi*), et financés par la Banque chinoise de développement. Le projet comprenait également la viabilisation (égouts notamment), ainsi que la construction d'espaces commerciaux et d'une école.

Même si certaines particularités sont propres à la Chine, certaines bonnes pratiques peuvent être diffusées vers l'Afrique : regroupement de la main-d'œuvre dans des zones de production dédiées, développement des villes secondaires pour alléger les villes principales, renforcement de la planification urbaine. Le système de gestion de l'eau de la zone de coopération économique sino-nigériane en cours de construction sur la

presqu'île nigériane de Lekki (莱基, *caiji*) est par exemple inspiré des modèles de calcul du parc industriel de Suzhou et de la ville nouvelle de Lingang dans la périphérie Shanghai. Il s'agira du premier ensemble industriel de la municipalité, constitué d'une aire d'import-export, d'industries, de commerces, et de logements. Fondé sur l'expérience chinoise des parcs industriels, le projet ambitionne de devenir une ville nouvelle moderne. L'environnement y est pris en considération : logements à proximité des lieux de travail pour limiter les déplacements, collecte séparée des eaux usées et eaux pluviales, limitation du terrassement pour diminuer l'impact écologique et les coûts de construction. Les travaux sont conduits par l'entreprise CRCC China-Africa Construction (中铁建中非建设有限公司, *zhongtiejian zhongfei jianshe youxian gongsi*).

Les auteurs insistent néanmoins sur l'importance des spécificités locales. Si les villes africaines peuvent emprunter des éléments du modèle de développement urbain chinois, elles ne peuvent le copier mécaniquement sans adaptations. En termes de pratiques urbaines, certaines particularités des systèmes locaux freinent d'ailleurs le développement des projets chinois. En Afrique, les Chinois ne disposent pas des mêmes leviers fonciers qu'en Chine, en raison des mécanismes de propriété privée hérités des systèmes traditionnels ou de l'ère coloniale. Le droit du travail, plus protecteur, rend les coûts plus importants. Enfin, les règles administratives locales diffèrent, d'où la préconisation des auteurs de renforcer la coopération en matière de gestion urbaine, en amont des projets.



## 7. L'enjeu de la terre : luttes de pouvoir entre gouvernement central et gouvernements locaux

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

### SOURCES :

- Zhang Qianfan<sup>24</sup>, « L'incertaine conservation des terres cultivées en Chine », *Changcheng yuebao*, 11 juin 2011.

- Mao Yushi<sup>25</sup>, « La clé du problème des terres cultivables en Chine réside dans leur utilisation rationnelle et équitable », *Shidai zhoubao*, 3 novembre 2011.

Depuis quelques années, les efforts politiques de développement des campagnes chinoises se sont intensifiés. Les mesures dictées par le programme quinquennal de réduction de la pauvreté rurale, publié en novembre dernier, montrent à quel point l'enjeu est devenu prioritaire pour le gouvernement<sup>26</sup>. Mais au cœur de la « question rurale » se trouve l'épineux enjeu de la terre. Celle-ci constitue

<sup>24</sup> Zhang Qianfan est professeur au centre de recherche en droit public de l'Université de Pékin.

<sup>25</sup> Mao Yushi est chercheur en économie, fondateur et membre du conseil de l'institut d'économie du *think tank* Unirule.

<sup>26</sup> Texte officiel du programme sur : [http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content\\_2008462.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-12/01/content_2008462.htm).

une ressource en voie de raréfaction en raison de l'urbanisation accélérée, avide de nouveaux terrains fonciers, et alors qu'il faut maintenir les niveaux de production agricole, ce qui suscite de plus en plus d'inquiétudes au sein du gouvernement central comme au sein de la population chinoise.

Le système de protection des terres cultivées, garant des niveaux de production agricole et donc de la sécurité alimentaire, interdit aujourd'hui la libre conversion et le libre-échange des terres agricoles dans le cadre des voies du marché. Cependant, Zhang Qianfan précise que l'écart de valeur qui existe entre les terres cultivées et les terrains urbains place les premières face à des pressions considérables. La faiblesse des prix des produits agricoles – et donc des rendements des terres cultivées, l'insuffisance des infrastructures rurales et une série d'autres facteurs dévaluent fortement les terres agricoles. L'urbanisation provoque une appréciation significative de leur valeur, et les terrains ruraux destinés à la production agricole se retrouvent ainsi emportés par les besoins de ces évolutions.

Depuis l'accélération de l'urbanisation en Chine, à partir de la fin des années 1990, la réduction de la superficie totale des terres arables a été significative. Ce phénomène se reflète dans le changement de statut administratif de nombreuses zones rurales. En 2001, les zones urbaines couvraient 42,6 % du territoire – contre 20 % en 1990. Au cours du processus, la vente des terres a permis aux gouvernements locaux d'engranger des bénéfices importants.

Mais, d'un autre côté, comme le souligne Zhang Qianfan, les besoins sans cesse plus grands de l'urbanisation accélérée et l'aspect particulièrement lucratif de la vente des terres agricoles ont également engendré un nombre important de conflits fonciers violents, qui sont aujourd'hui

devenus des phénomènes courants. Dans le même temps, le développement accéléré a également conduit à des pertes significatives de terres arables.

Afin de lutter contre ces évolutions, depuis quelques années, le gouvernement a travaillé à la mise en place d'une série de mesures destinées à protéger les terres arables contre l'avidité de l'urbanisation. En juin 2006, le ministère du Territoire et des Ressources a décidé de ne confier qu'au seul gouvernement central le pouvoir d'approbation en cas de modification d'utilisation finale des terres. Cette rigueur nouvelle n'a cependant pas permis d'enrayer la perte de terres agricoles. Zhang Qianfan dénonce les cas d'utilisations illégales des terres, qui se sont développés au cours des dernières années. Un article du *Quotidien du peuple* relate à ce sujet les conclusions d'un rapport d'évaluation sur les cinq années d'exercice du système de supervision du territoire. Les conclusions rapportent un nombre impressionnant de violations connues de la loi de conservation des terres : en cinq ans, presque 8 500 personnes ont fait l'objet de sanctions de la part de la commission de discipline du Parti, et plus de 1 500 ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Le nombre de cas de violation de la loi de contrôle des terres s'élève, quant à lui, à plus de 64 000<sup>27</sup>.

L'ensemble des auteurs s'accordent à dénoncer l'inefficacité de la politique nationale de contrôle des terres. Pour eux, les contradictions qui existent entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux sont trop fortes. Cependant, Zhang Qianfan reconnaît que, face aux contradictions entre l'intérêt national, les intérêts locaux et les intérêts des agriculteurs, le gouvernement central ne

---

<sup>27</sup> « Les gouvernements locaux se heurtent à des obstacles institutionnels pour la gestion de leurs territoires », *Renmin ribao - Le Quotidien du peuple*, 25 novembre 2011.

semble avoir d'autre option que la politique de la « ligne rouge » de 1,8 milliard de *mu* (120 millions d'hectares) – qui fixe la limite nationale inférieure des terres cultivables. Zhang Qianfan reconnaît par ailleurs la nécessité de protéger les terres arables contre l'urbanisation massive pour assurer la sécurité alimentaire face à une demande grandissante.

Mais la mise en place d'un système national de contrôle de la ligne rouge apparaît rapidement irréaliste aux yeux des auteurs. L'efficacité du système existant de contrôle de la conversion des terres est très faible. Le système national de gestion du territoire fait défaut, du fait de l'insuffisance ou de l'inexactitude des informations dont il dispose. Par ailleurs, il paraît impossible d'établir des mécanismes appropriés pour freiner l'élan des gouvernements locaux pour la reconversion illégale de terres agricoles en terrains permettant d'accueillir des projets immobiliers bien plus lucratifs. Enfin, le système ne prend pas en considération les intérêts locaux et les besoins de développement économique, en particulier pour les zones côtières. Pour Zhang Qianfan ces éléments irréalistes du système d'aménagement du territoire diminuent de fait l'autorité de l'ensemble du système.

Une planification rationnelle du territoire devrait être mise en place. Mais la tâche s'annonce difficile car, pour être tout à fait rationnelle, cette planification doit être fondée sur une information complète. Par ailleurs, les autorités nationales ne sont pas en mesure de surveiller et de contrôler l'utilisation réelle des terres

agricoles et de régler les conflits d'intérêt. L'adoption de nouvelles techniques de recueil de l'information et l'augmentation des effectifs et des dispositifs de contrôle à tous les niveaux semble s'imposer pour la mise en place d'un véritable système de gestion des terres.

Mao Yushi dénonce de son côté un retour à l'économie planifiée que constituerait un système national de gestion du territoire.

Selon lui, l'État ne peut se substituer au marché pour prendre des décisions qui porteraient atteinte aux intérêts locaux spécifiques, et il lui paraît d'ailleurs impossible de calculer précisément le besoin national en terres arables. La priorisation d'une fonction d'un terrain par rapport à une autre est entièrement dépendante des conditions locales ; et il ne fait pas sens, pour Mao Yushi, de donner systématiquement la priorité à la culture des terres. L'auteur croit en l'allocation optimale des ressources par la voie du marché : si la demande alimentaire se fait trop importante par rapport à la production nationale, les prix des produits agricoles augmenteront, ce qui contribuera à redonner de la valeur aux terres cultivées et

incitera les agriculteurs à cultiver à nouveau des terres qu'ils avaient abandonnées.

Pour contrebalancer les inadéquations entre l'offre et la demande, Mao Yushi préconise le développement du commerce alimentaire national et international. Un tel développement serait selon lui non seulement propice à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais permettrait par ailleurs de réduire le

**« Face aux contradictions entre l'intérêt national, les intérêts locaux et les intérêts des agriculteurs, le gouvernement central ne semble avoir d'autre option que la politique de la « ligne rouge » de 1,8 milliard de *mu* (120 millions d'hectares). »**

coût total de la production alimentaire. Mao Yushi donne à ce titre les exemples des pays importateurs comme le Japon et la Corée du Sud.

La population des pays importateurs cités reste cependant difficilement comparable à celle de la Chine. L'impact d'une insuffisance de la production agricole nationale sur les marchés internationaux, de même, comporterait vraisemblablement plus de risques en matière d'instabilité des prix mondiaux des produits agricoles.

L'accentuation des efforts du gouvernement pour tenter d'enrayer l'augmentation des prix des produits alimentaires semble de son côté indiquer qu'une régulation par la voie du marché n'est pas non plus une option optimale pour le gouvernement.

Zhang Qianfan conclut que l'urbanisation de la Chine est dans tous les cas une tendance inéluctable, et que les problèmes sociaux engendrés par la conversion des terres ne peuvent donc être évités, que l'encadrement du processus soit renforcé ou suspendu. En attendant que les conséquences de l'urbanisation participent à l'enrichissement des milieux ruraux, le gouvernement central n'aura donc vraisemblablement d'autre choix que de tenir face aux divergences entre ses propres intérêts, ceux des gouvernements locaux, ceux des agriculteurs et enfin ceux de la population.



## 8. « Modèle du Guangdong » : vers de véritables ONG ?

JÉRÔME DOYON

SOURCES :

- Wang Jing<sup>28</sup>, « Les organisations sociales au Guangdong se délient les mains », *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.
- Deng Xinjian<sup>29</sup>, « Le processus de séparation des organisations sociales vis-à-vis de l'administration et le desserrement du contrôle administratif au Guangdong », *Fazhi ribao – Legal Daily*, 28 novembre 2011.
- Xiao Han<sup>30</sup>, « Du contrôle vers la liberté », *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.

La publication par le gouvernement du Guangdong d'un nouveau dispositif de gestion des organisations sociales<sup>31</sup> a été occultée, sur le plan médiatique, par la rébellion du

<sup>28</sup> Wang Jing est journaliste à *Xin shiji*.

<sup>29</sup> Deng Xinjian est journaliste au *Fazhi ribao*.

<sup>30</sup> Xiao Han est professeur adjoint à l'Université nationale de droit et science politique.

<sup>31</sup> Ce terme large d'organisation sociale (社会组织, *shehui zuzhi*) nous paraît plus adapté à la situation chinoise que celui d'ONG, qui renvoie à une autonomie des organisations quasi inexistante en Chine..

village de Wukan, à la mi-décembre 2011, une crise dont la résolution a été saluée par *Le Quotidien du peuple*<sup>32</sup> de même que par l'aile réformiste du pouvoir<sup>33</sup>. Ce texte apparaît toutefois comme un avant-goût de ce que peut signifier en pratique le « modèle du Guangdong », peut-être encore davantage que la gestion non violente de cette crise par les autorités provinciales.

Le 22 novembre 2011, Liu Hong, le directeur du département des affaires civiles de la province du Guangdong a annoncé la publication d'un nouveau « Plan pour approfondir le soutien au développement des organisations sociales et la standardisation de leur gestion » (关于广东省进一步培育发展和规范管理社会组织的方案, *guanyu guangdong sheng jinyibu peiyu fazhan he guifan guanli shehui zuzhi de fang'an*), qui doit entrer en application à partir de juillet 2012. Un changement majeur apporté par ce texte consiste en ce que les organisations sociales n'auront plus besoin du parrainage d'une unité administrative les prenant en charge (业务主管单位, *yewu zhuguan danwei*) pour être reconnues officiellement et pourront s'enregistrer directement auprès du département des affaires civiles. Ce dernier n'a pas autorité sur les organisations sociales et joue seulement

<sup>32</sup> « Que nous révèle le 'tournant de Wukan' ? », *Renmin ribao - Le Quotidien du peuple*, 22 décembre 2011.

<sup>33</sup> Sur un forum internet, Hu Deping, fils de l'ancien président réformiste du PCC Hu Yaobang, chassé du pouvoir en 1987, et Wang Zhanyang, directeur du département de science politique de l'Institut central d'étude sur le socialisme, ont par exemple approuvé la résolution non violente de la crise. Leurs interventions sont toutefois aussi l'occasion de rappeler les problèmes du système politique que révèle cette crise, bien au-delà du seul cas de Wukan (pour des traductions en anglais des interventions, voir respectivement : <http://chinadigitaltimes.net/2011/12/hu-deping-rural-land-does-not-belong-to-the-state/> et <http://chinadigitaltimes.net/2012/01/wang-zhanyang-on-wukan-and-village-autonomy/>).

un rôle de supervision de leurs activités (业务指导单位, *yewu zhidao danwei*).

Dans le système actuel, instauré par la « réglementation sur la gestion de l'enregistrement des organisations sociales » (社会团体登记管理条例, *shehui tuanti dengji guanli tiaolie*), il est nécessaire, pour établir une organisation, d'obtenir l'accord d'une structure administrative qui parraine et se porte responsable pour celle-ci. En fonction du secteur d'activité de l'organisation sociale, il s'agit du département correspondant au sein du Conseil d'État ou du gouvernement local, ou bien « d'une autre administration compétente ». Il est en pratique très difficile d'obtenir le parrainage d'une telle structure, ce qui limite fortement la création d'organisations sociales reconnues officiellement.

Selon le journaliste du *Fazhi ribao*, cet ancien système asphyxie les organisations sociales par un surplus de contrôle, ce qui fragilise la participation potentielle de la population à celles-ci. Le but de la réforme menée au Guangdong est donc de supprimer le parrainage de l'organisation par une administration pour tendre vers une simple « supervision » de ses activités. Un terme qui, pour les cadres locaux, ne renvoie pas à un contrôle concret des organisations mais à une gestion à minima, souligne le *Fazhi ribao*. À l'opposé d'une incorporation des organisations sociales au système administratif dans un rapport hiérarchique, cela renvoie à un processus de séparation de l'administration (去行政化, *quxingzhenghua*) de ces organisations. D'après ces mêmes cadres locaux interrogés par le *Fazhi ribao*, l'insuffisance des mesures d'aide au développement des organisations sociales limite la participation citoyenne et donc leur rôle de « pont » entre l'État et la population. Interviewé par Wang Jing, Wang Zhenyao<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Directeur de l'Institut de recherche sur la



va dans le même sens en présentant cette réforme comme un avant-goût d'ouverture pour les organisations sociales, leur permettant de jouer pleinement leur rôle complémentaire à celui de l'État dans le soutien de l'évolution économique et sociale du pays.

Pour le *Fazhi ribao*, cette réforme mise en œuvre au Guangdong contraste fortement dans son esprit avec les principaux textes nationaux sur la gestion des organisations sociales, et en particulier la réglementation sur la gestion de l'enregistrement des organisations sociales de 1998 précitée. Ces derniers ont pour point commun de mettre en avant un gouvernement fort face à une société civile très limitée. Sur ce point, Wang Jing nous rappelle que la réforme actuelle se place dans la continuité d'expérimentations et d'avancées menées auparavant au Guangdong. Depuis 2006, il s'agit de la première province à mettre en avant un processus de séparation de l'administration et des organisations sociales. En juillet 2009, le département central des affaires civiles et celui de la province du Guangdong ont ainsi signé un « Accord pour la mise en œuvre en commun de la réforme et du développement du travail sur les affaires civiles dans la région du delta de la Rivière des perles » (共同推进珠江三角洲地区民政工作改革发展协议, *gongtong tuijin zhujiang sanjiaozhou diqu minzhenggongzuo gaige fazhan xieyi*). Au niveau local, de nombreux textes ont suivi, que ce soit sur l'enregistrement des organisations sociales, les aides publiques pour leur développement...

Ces évolutions ne concernent toutefois pas que le Guangdong, et la municipalité de Pékin a mis en avant, début 2011, une nouvelle mesure pour réduire les difficultés d'enregistrement que connaissent les organisations sociales. Les organisations philanthropie de l'Université normale de Pékin et de la One Foundation.

professionnelles sectorielles, les organisations caritatives ainsi que celles rendant des services sociaux (社会服务, *shehui fuwu*) ou visant le bien-être social (社会福利, *shehui fuli*) pouvaient s'enregistrer directement auprès du département local des affaires civiles qui prenait alors le rôle de structure de parrainage ou les aidait à en trouver une. Toutefois, lors de la mise en œuvre de la mesure, un reportage du quotidien *Jinghua shibao* rapporté par Wang Jing a montré qu'en pratique, seules les organisations sociales dans le secteur d'activité du département des affaires civiles pouvaient être parrainées par ce dernier. C'est par exemple le cas d'organisations s'intéressant aux conditions de vie des personnes âgées ou encore celles à but caritatif, mais pas de celles ciblant des questions de santé publique ou de droit des travailleurs, plus « sensibles ». Ces dernières doivent alors s'adresser aux administrations concernées pour être parrainées.

La différence entre cette réforme pékinoise et celle du Guangdong réside d'abord dans l'abandon complet du système de parrainage au profit d'un rôle de supervision par l'administration. En outre, cette dernière a un objet bien plus large et, comme le montre en substance Wang Jing, la plupart des types d'organisations sociales existantes se trouvent concernées. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la réforme, un cadre du bureau de gestion des ONG (民间组织管理局, *minjian zuzhi guanli ju*) de la ville de Dongguan, dans le Guangdong, interviewé par Wang Jing, souligne que l'enregistrement sera désormais facile et rapide, sauf dans le cas d'organisations que le gouvernement central dit explicitement qu'il ne faut pas enregistrer, car elles posent des problèmes politiques.

Pour Wang Jing, le nouveau dispositif mis en place au Guangdong conduit à une transformation des relations entre les organisations sociales et l'État. De rapports

de dépendance, elles tendent vers une collaboration de nature contractuelle. Wang Yang, le secrétaire du Parti dans la province du Guangdong, a ainsi appelé en novembre à s'éloigner d'un modèle d'État et directif fort pour tendre vers une gestion plus distante des organisations sociales. Dans le cadre de la réforme, il veut d'ailleurs déléguer (放权, *fangquan*) une partie des prérogatives étatiques aux organisations sociales, pour en faire des relais des pouvoirs publics (接力, *jieli*). La première étape de cette délégation de pouvoir réside dans le développement et le soutien d'organisations sociales solides et bien représentées sur le territoire. Il faut alors élargir les canaux de financement des organisations par des aides étatiques ou des incitations, pour le secteur privé, à soutenir financièrement les organisations sociales. Au niveau local, des fonds spécialisés doivent alors être créés pour aider à la création et au développement d'organisations sociales.

Dans le cadre du dispositif, la deuxième étape vers la délégation de pouvoir est une mise en compétition des organisations sociales menant à un processus de « sélection naturelle » (优胜劣汰, *youshenglietai*). D'après le nouveau texte, les organisations doivent alors développer elles-mêmes un système transparent d'informations sur leurs activités et accepter la notation d'une structure tierce (接受第三方的等级评估, *jieshou disanfang de dengji pinggu*), sans préciser sa nature. Seules celles qui reçoivent une note égale ou supérieure à 3A pourront au final se voir déléguer des prérogatives des pouvoirs publics et être rémunérées pour la

prise en charge de certains services publics (政府购买服务, *zhengfu goumai fuwu*).

Cette pratique consistant à confier à des organisations sociales des services publics que le gouvernement ne peut matériellement ou n'ose pas entreprendre est déjà relativement répandue au Guangdong. D'après le *Fazhi ribao*, 15 % des organisations sociales enregistrées ont déjà pris en charge des prérogatives étatiques, et 9 % sont rémunérées par l'État pour cela. L'objectif de la réforme est ici de standardiser cette pratique et de la généraliser afin de créer d'ici 2015 un réseau d'organisations sociales complémentaire à l'État. Le nombre d'organisations sociales devrait au final dépasser les 50 000 dans la province d'ici 2015 ; celles-ci devraient d'ailleurs être de plus en plus professionnalisée, avec un taux de travailleurs à plein temps qui devrait atteindre 80 %. Les aides étatiques en échange des services publics pris en charge par les organisations constituent alors des ressources financières très importantes pour leur développement. Pour Liang Shuxin, le créateur de la fondation Weijijin, interviewé par

**« Le nouveau dispositif mis en place au Guangdong conduit à une transformation des relations entre les organisations sociales et l'État. De rapports de dépendance, elles tendent vers une collaboration de nature contractuelle. »**

Wang Jing, organiser une rémunération par l'État des services rendus par les organisations sociales peut réduire considérablement les difficultés d'existence matérielle de ces organisations et rendre l'allocation des ressources publiques plus transparente et équitable.

Pour une mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif, les cadres provinciaux et municipaux doivent, durant la première moitié

de l'année 2012, mettre en place un premier catalogage des prérogatives étatiques qui peuvent être transférées aux organisations sociales ainsi que des possibilités de rémunération. La forme prise par la délégation de pouvoir, les conditions de celle-ci et les modes de rémunération sont ainsi en cours de formulation.

Une autre facette de la réforme développée au Guangdong est la possibilité de développer plusieurs associations professionnelles par secteur d'activité (一业多会, *yiyè duohuì*), s'éloignant du système actuel où une seule association a le monopole de la représentation d'un secteur professionnel (一业一会, *yiyè yìhuì*). En outre, la réforme permet l'unification de plusieurs organisations en une seule ou, inversement, l'éclatement d'une organisation en un ensemble d'autres ; elle permet aussi la création d'organisations sociales entre différentes localités ou encore l'adhésion à des associations professionnelles de Hongkongais ou de Taïwanais travaillant sur place.

Wang Jing montre bien qu'il existe encore un débat dans le monde académique entre les partisans d'un monopole d'une association professionnelle par secteur d'activité et ceux qui sont en faveur d'une libre compétition entre associations. Pour ces derniers, le principal problème est que c'est généralement une organisation « gérée par des cadres » (官办组织, *guānbàn zuzhī*) qui tient le monopole de la représentation d'un secteur d'activité, empêchant l'enregistrement d'organisations populaires. La pluralisation du nombre d'associations sectorielles permettrait alors de casser ces monopoles et de créer une compétition entre les associations permettant de mettre graduellement hors jeu les organisations les moins efficaces, même s'il s'agit des premières enregistrées. À l'opposé, les défenseurs d'un système corporatiste monopolistique rappellent qu'un des rôles fondamentaux des associations

professionnelles sectorielles est d'établir des normes à suivre par les entreprises du secteur. Or, pour ceux-ci la multiplicité d'associations ne peut amener qu'un fouillis de normes concurrentes et donc le chaos.

Xiao Han, professeur adjoint à l'Université nationale de droit et science politique, se fait l'avocat du diable dans un article pour *Xin shiji* et met en lumière les risques que peut amener la réforme dans son ensemble, outre le chaos au sein des associations professionnelles. Pour ce dernier, le remplacement d'un parrainage administratif des organisations sociales par une supervision assurée uniquement par le département des affaires civiles n'est pas nécessairement positif. Dans l'ancien système, la structure qui parrainait l'organisation partageait la responsabilité du contrôle alors que le département des affaires civiles est seul juge désormais. Avec un pouvoir accru, ce dernier a davantage d'opportunités de recherche de rente et donc de corruption selon Xiao Han. Et ce sont alors les organisations qui suivent le mieux les « règles non écrites » (潜规则, *qiánguīzè*) qui tirent leur épingle du jeu. En résumé, Xiao Han souligne la potentielle instabilité de cet entre-deux où mène la réforme en termes de relation entre l'État et les organisations sociales, vers un desserrement des liens mais le maintien de liens malgré tout.



## 9. La transparence des budgets administratifs : un enjeu politique

ROMAIN LAFARGUETTE ET ZHOU HEWEI

### SOURCES :

- Yang Haikun<sup>35</sup> et Bu Huaping<sup>36</sup>, « La responsabilité détermine le résultat : les problèmes et l'amélioration de la responsabilité budgétaire », *Zhongguo gaige – China reform*, n° 8, août 2011.
- Ma Jun<sup>37</sup>, « En allant des 'trois dépenses somptuaires' vers la publication du budget », *Zhongguo gaige – China reform*, n° 6, juin 2011.
- Liu Xiaobing<sup>38</sup>, « La voie qui mène à l'ouverture des finances publiques en Chine », *Nanfeng chuang – Window on the South*, n° 18, 24 août 2011.

En Chine, la publication des dépenses somptuaires et du budget des administrations

est devenue un sujet d'intérêt depuis 2008, mais c'est véritablement à partir de 2011 que le gouvernement central a pris des mesures pour généraliser la pratique. Cette politique de publication soulève de nombreuses questions, concernant en particulier la responsabilité des fonctionnaires et l'amélioration de l'usage des fonds publics. À travers cela, c'est le fonctionnement même de l'administration et, in fine, le développement de contre-pouvoirs de surveillance qui sont en question.

### La publication des budgets est une disposition assez ancienne mais à l'application très récente

En 2011, de nombreux scandales portant sur les dépenses somptuaires des administrations publiques ou para-publiques en Chine ont éclaté (dépenses de la Croix-Rouge à Shanghai en frais de bouche, achat par Sinopec dans le Guangdong d'alcools de luxe pour plus d'un million de yuans – soit 120 000 euros –, etc.) ; ces affaires ont conduit de nombreux citoyens – notamment sur internet – à exiger plus de transparence et de contrôle des dépenses somptuaires et, plus généralement, un contrôle du budget des administrations publiques. La question de la publication du budget (预算公开, *yusuan gongkai*) n'est cependant pas un sujet neuf en Chine. En 2000, la ville de Jiaozuo, dans la province du Henan, a ainsi avancé des réformes qui ont conduit à la publication du budget de la ville. À Wenling, dans la province du Zhejiang, l'assemblée locale a imposé au gouvernement local la publication de son budget (incluant les dépenses somptuaires) que tous les représentants des assemblées populaires locales et les habitants avaient le droit de consulter. Enfin, le gouvernement de la province du Hubei rend public l'établissement de son budget depuis 2006. Ce sont les premières expériences de la publication du budget et des dépenses des administrations en Chine populaire. La publication du budget

<sup>35</sup> Yang Haikun est vice-président de l'Association chinoise de droit administratif.

<sup>36</sup> Bu Huaping est professeur de droit à l'Université de Yangzhou, Jiangsu.

<sup>37</sup> Ma Jun est professeur de sciences politiques à l'Université de Pékin.

<sup>38</sup> Liu Xiaobing est professeur à l'École d'économie publique et d'administration de l'Université de d'économie et de finance de Shanghai.

n'est devenue une question nationale qu'en 2008, lorsque la « Règlements sur l'ouverture d'informations gouvernementales (政府信息公开条例, *zhengfu gongkai xinxi tiaoli*) a été mis en place. L'impulsion a été donnée par un chef d'entreprise, Wu Junliang, qui a demandé aux ministères du gouvernement central et aux gouvernements locaux de rendre public leur budget. Toutefois, seul le bureau des finances de la ville de Shenzhen a accédé à sa demande. C'était la première fois qu'un citoyen demandait au gouvernement de publier son budget. Il a ensuite fallu attendre 2009 pour que le ministère des Finances (MoF), le Bureau national d'audit (审计署, *shenji shu*) et le comité permanent de l'Assemblée nationale populaire commencent à travailler sur la question.

Concrètement, il s'agit de rendre publiques les dépenses somptuaires, appelées par les internautes chinois les « *san gong xiaofei* » (三公消费), à savoir les dépenses en matière de frais de bouche (公款吃喝, *gongkuan chihe*), de frais de véhicules (公车消费, *gongche xiaofei*) et de voyages (公费旅游, *gongfei luyou*). Ces dépenses sont considérées comme les plus sensibles car les plus à même de mener à des détournements de fonds publics pour financer des intérêts privés. Si les premières expériences de publication des dépenses somptuaires ont concerné les gouvernements locaux, la généralisation du procédé s'est vite posée pour le gouvernement central (et son administration entendue au sens large). Dans le rapport d'activités du gouvernement de mars 2011, le Premier ministre Wen Jiabao a imposé une croissance nulle des dépenses somptuaires pour 2011. C'est en mai 2011 que le Conseil d'État a demandé pour la première fois la publication des dépenses somptuaires des 98 départements des autorités centrales. Après les demandes de l'Assemblée nationale populaire et de la Conférence consultative politique centrale, les ministères ont commencé à publier leurs

dépenses en 2011. Le ministère des Sciences et des Technologies (MOST) a ainsi été le premier à montrer l'exemple, dans un contexte de fortes critiques à son encontre<sup>39</sup>.

Selon Ma Jun, professeur de sciences politiques à l'Université de Pékin, ce mouvement vers plus de transparence est né d'une demande grandissante au sein de la population chinoise. Les raisons sont avant tout fiscales, puisque la TVA (impôt à la consommation) est la principale ressource fiscale en Chine ; les citoyens chinois commencent à prendre conscience de leurs droits de contribuable (纳税人权益, *nashuiren quanyi*) et de citoyens (公民权, *gongmin quan*) et exigent de plus en plus – notamment via les nouveaux médias comme *Weibo* – d'informations sur l'usage de leurs impôts. Cela va de pair avec les réformes lancées dans les années 1980 qui transforment progressivement la Chine d'un modèle d'*owner-state* (自产国家, *zichan guojia*) en *tax-state* (税收国家, *shuishou guojia*) : l'État chinois n'est plus en possession de l'économie (via un système entièrement planifié et public) mais de la taxation. La présence de nombreuses entreprises d'État aujourd'hui encore témoigne cependant d'une mutation inachevée vers une gestion étatique plus moderne. La question de la publication des dépenses somptuaires s'inscrit dans cette démarche de *tax-state*, plus responsable et efficace. La logique est de « prendre au citoyen mais de dépenser pour le citoyen » (取之于民, 用之于民, *qu zhi yu min, yong zhi yu min*).

La publication des dépenses somptuaires se heurte à de nombreux problèmes. En premier lieu, l'écart de dépenses entre les ministères soulève la question de la fiabilité et de la cohérence des données. Ainsi, l'administration

---

<sup>39</sup> Cela fait plusieurs années à présent que le MOST est sévèrement critiqué pour un budget de fonctionnement important avec des résultats en matière d'innovation pour le moins médiocres.

des impôts et des taxes déclare plus de 2 milliards de yuans de dépenses somptuaires pour 2010 alors que l'administration générale des douanes n'en déclare qu'un quart, à hauteur de 500 millions de yuans (alors que ces administrations très proches dans leur fonctionnement). De même, rien qu'en considérant les voitures de fonction, le ministère de l'Agriculture a un budget de 151 millions de yuans quand le ministère de l'Éducation n'en déclare que 2 millions ! De plus, les données des différentes administrations ne sont souvent pas comparables car les dépenses de certaines sont prises indirectement en charge par d'autres, et il n'y a guère de sens à comparer un ministère régalian avec un centre de recherche. Enfin, les données ne sont pas rapportées à la taille de l'administration concernée, ce qui rend caduque toute interprétation.

De plus, la publication de ces dépenses se fait souvent en catimini (certains ministères les publiant le soir ou le week-end sur internet) et les informations sont noyées dans le maquis des sites internet des administrations en question<sup>40</sup>. En outre, les informations publiées le sont souvent tardivement (juste avant les réunions de l'Assemblée nationale populaire, lorsque les députés auditionnent les fonctionnaires), ce qui rend de fait les auditions caduques et superficielles. Par ailleurs, les informations sont bien souvent incomplètes, de nombreux détails manquant. Il existe ainsi cinq niveaux de détails dans les budgets chinois, et les administrations s'arrêtent pour la plupart au niveau le plus agrégé et, pour les plus précis, au deuxième niveau seulement. Enfin, la publication des budgets gouvernementaux n'est pas suffisante ; publication n'est en effet pas synonyme de transparence. L'établissement d'un système de gestion budgétaire et celui d'un contrôle interne permettraient d'améliorer l'efficacité

<sup>40</sup> Toutefois, la pugnacité des internautes chinois permet de récupérer les données.

de l'usage des fonds. Ma Jun propose aussi que la publication du budget soit plus large et ne concerne pas uniquement les dépenses somptuaires ; ainsi, il demande que le « budget opérationnel du capital de l'État » (国有资本经营预算, *guoyou ziben jingying yusuan*), les bénéfices versés par les entreprises d'État, le budget de la sécurité sociale, etc. soient eux aussi publiés. Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'offrir plus de précision en détaillant, au sein des budgets publiés, non seulement les grands postes de dépense mais aussi leur composition<sup>41</sup>.

La publication se doit d'être précise et véridique : la confiance des citoyens chinois envers le gouvernement est sérieusement érodée et seul un organisme indépendant d'audit et de contrôle est capable d'assurer l'authenticité des publications. Il faut un encadrement par la loi de la publication des budgets afin que ces dernières ne dépendent pas du bon vouloir des administrations concernées<sup>42</sup>.

### **La responsabilité des fonctionnaires en question**

La publication du budget soulève de fait la question du « recours en responsabilité » (问责制, *Wen zezhi*) des contribuables face à l'État. À présent, seul existe le « recours en responsabilité dans la hiérarchie » (等级问责, *dengji wenzhe*) : c'est la hiérarchie administrative qui a le pouvoir d'engager la

<sup>41</sup> Une proposition d'amendement actuellement en discussion de la « loi budgétaire », devrait notamment revenir sur cette question de la présentation du détail des budgets administratifs, pour imposer un niveau de détails minimum. Il s'agit pour les défenseurs de cette mesure, de la seule manière efficace de lutter contre la corruption et la recherche de rente au sein de l'administration. (Wang Biqiang, « Les progrès limités de l'amendement de la loi budgétaire », *Caijing*, 16 janvier 2012)

<sup>42</sup> Qui, en l'état, ne prennent jamais l'initiative de publier mais attendent les instructions.

responsabilité des fonctionnaires fautifs. Il s'agit maintenant de mettre en place un « recours de responsabilité budgétaire » (预算问责, *yusuan wenzhe*) qui puisse permettre aux citoyens eux-mêmes d'engager la responsabilité des fonctionnaires. Ce recours sur la question du budget représente le premier pas d'une forme de contrôle sur le gouvernement : derrière le budget, c'est ainsi l'État de droit qui est en question.

La Constitution chinoise prévoit la possibilité d'engager la responsabilité d'un fonctionnaire en cas de manquement dans l'application du budget. Ainsi, les fonctionnaires sont astreints à une triple responsabilité, « juridique, politique et morale ». Il est donc théoriquement possible, pour un citoyen chinois, d'exiger la publication du budget d'une administration centrale ou locale. Concrètement, selon la loi d'audit (审计法, *shenji fa*), la loi du budget (预算法, *yusuan fa*) et la loi de supervision (监督法, *jiandu fa*), le pouvoir de contrôle des budgets des administrations est donné à l'Assemblée nationale populaire. Des députés sont ainsi chargés d'entendre les auditeurs du bureau d'audit présenter le budget (et son évolution) des administrations dont ils ont la charge. Selon la loi de supervision de 2007, article 20, les députés peuvent alors voter une résolution (决议, *jueyi*) en matière budgétaire.

En pratique, cependant, la loi n'est jamais appliquée. Le mécanisme de contrôle passant par l'Assemblée nationale populaire est à la fois peu performant et place la responsabilité du contrôle des fonds sous la tutelle de personnes n'ayant pas les compétences requises. Dans les faits, les députés n'ont jamais utilisé le « recours en responsabilité » qui constitue leurs prérogatives de supervision et de contrôle. Les questions posées par les députés sont souvent vagues et inconséquentes, elles ne constituent en aucun cas une supervision effective. Ainsi, outre les cas d'émeute ou d'accident (dans des mines par exemple),

à ce jour, la responsabilité administrative des fonctionnaires n'a jamais été engagée. La loi reste relativement évasive au sujet des sanctions administratives mais des articles existent. La responsabilité administrative peut être engagée en cas de manquement dans l'exécution d'un budget, mais elle ne peut pas l'être en cas de conception du budget<sup>43</sup>. Notons enfin que seule la responsabilité administrative peut être théoriquement engagée, mais jamais la responsabilité pénale. Par ailleurs, la responsabilité des fonctionnaires ayant commis des abus (non-application du budget, dépenses fastueuses, etc.) n'est pas engagée directement par l'Assemblée ou par le bureau national d'audit, qui font des recommandations mais n'ont pas de pouvoir disciplinaire. Selon Wu Pi, professeur à l'Université de Pékin, il faut construire un système de recours en responsabilité afin de poursuivre les fonctionnaires. Actuellement, hormis pour les cas de corruption, les sanctions administratives que peuvent encourir les fonctionnaires sont décidées uniquement par leurs supérieurs hiérarchiques directs, qui dépendent de la même administration et sont donc eux aussi liés directement aux largesses du budget de l'administration en question.

En clair, il s'agit d'un système clientéliste où les fonctionnaires ne rendent des comptes qu'à leurs supérieurs directs. Comme le note Yang Haikun, le fonctionnement du gouvernement n'est pas fondé sur la loi, mais uniquement sur l'allégeance. Cela est aussi vrai pour les relations entre le gouvernement central et les gouvernements locaux : afin de s'assurer la loyauté des gouvernements locaux, le gouvernement central se montre très peu regardant sur l'usage des fonds publics. En pratique, le gouvernement central ne sanctionne que les cas de corruption mais ferme les yeux sur les abus et les privilèges.

<sup>43</sup> On peut reprocher à un fonctionnaire de n'avoir pas bien suivi le budget mais on ne peut lui reprocher d'en avoir établi un qui soit excessif.

## À travers le budget, c'est l'administration qu'il s'agit de réformer

Il est ainsi clair que la question de la publication des budgets de l'État suppose de nombreuses réformes administratives, juridiques et institutionnelles. Ma Jun propose plusieurs mesures. La première consiste à réformer le système de publication des budgets avec un agenda imposé par la loi, précis et clair, portant sur des publications régulières, encadrées par un audit strict et indépendant. La loi doit non seulement encadrer la publication des budgets, mais aussi leur exécution et prévoir les sanctions en cas de manquement ; c'est tout un ensemble de garanties juridiques qui doit être mis en place. Il s'agit aussi de créer un performance budgeting à l'américaine avec des objectifs en termes de réduction de dépenses et d'allocation des fonds publics. Il faut au final revoir la conception même du budget : il existe en effet deux façons de concevoir un budget : la première consiste à établir les dépenses selon les fonctions (功能支出, *gongneng zhichu*) et la seconde à établir les dépenses selon les besoins (经济支出, *jingji zhichu*)<sup>44</sup>. La première méthode, la plus utilisée est la plus opaque, et c'est bien vers la deuxième qu'il faut s'orienter pour allouer plus efficacement les fonds publics.

<sup>44</sup> Par exemple, le gouvernement peut décider d'allouer un montant X pour la recherche et l'innovation (*gongneng zhichu*) ou bien il peut évaluer d'abord les besoins associés (achat de matériel, personnel) et établir le budget en conséquence (*jingji zhichu*).

En outre, il faut réformer l'évaluation et la promotion des fonctionnaires, en intégrant les performances budgétaires comme critère de notation et en déléguant le contrôle et les sanctions envers les abus à une autorité distincte et non dépendante hiérarchiquement (selon un modèle similaire à l'inspection générale dans les ministères français). Selon Bu Huaping, il faut aussi renforcer le contrôle de l'Assemblée sur les budgets en formant des députés spécialisés sur ces questions via une commission des finances de l'Assemblée tout en limitant le nombre de fonctionnaires briguant un mandat de députés, afin d'accroître les contre-pouvoirs. Enfin, en ce qui concerne l'organisation administrative, Ma Jun propose d'imposer la gestion informatique (possibilité de garder des traces, de croiser les informations à grande échelle) au sein de l'administration.

Ainsi, la question du budget des administrations en Chine constitue les prémices d'une réflexion plus globale sur le contrôle de l'administration et le développement de contre-pouvoirs en Chine. Les enjeux qu'elle soulève sont importants et les réformes à réaliser imposent une redéfinition

même du fonctionnement de l'administration et de la responsabilité à laquelle sont astreints les fonctionnaires. Les premières avancées du gouvernement sur la publication ont suscité une demande de plus de transparence, et l'évolution de cette problématique avec le changement de régime cette année est une indication intéressante de l'orientation politique qui va être choisie.

**« Il faut réformer l'évaluation et la promotion des fonctionnaires, en intégrant les performances budgétaires comme critère de notation et en déléguant le contrôle et les sanctions envers les abus à une autorité distincte et non dépendante hiérarchiquement. »**



# DÉCALAGE

## 10. Un accord de paix qui rabaisserait Taïwan ?

TANGUY LE PESANT

SOURCES :

- Huang Ching-Hsien, « La proposition d'un accord de paix entre les deux rives est le fait d'un gouvernement responsable », *Taiwan shangbao - Taiwan Business News*, 9 novembre 2011.
- Éditorial, « La paix ne va pas sans accord », *Zhongyang ribao - Central Daily News*, édition en ligne, 25 octobre 2011.
- Éditorial, « On n'échappe pas à la condition de parti d'opposition en rejetant constamment un accord de paix », *Wangbao - Want Daily*, 22 octobre, p. A2.
- Éditorial, « Un accord de paix n'apportera pas la paix », *Ziyou shibao - Liberty Times*, 22 octobre 2011.
- Chen Ming-tong, « Les huit crises auxquelles s'expose Taïwan en signant un accord de paix », entretien avec le *Ziyou shibao - Liberty Times*, 7 novembre 2011.

À la mi-octobre, alors qu'il présentait de nouveaux éléments de sa plateforme de campagne pour l'élection présidentielle du 14 janvier 2012, Ma Ying-jeou a évoqué la

possibilité de signer avec Pékin dans les dix ans un « accord de paix entre les deux rives » (兩岸和平協議, *liang an heping xieyi*)<sup>45</sup>. Cette annonce a immédiatement soulevé de vives critiques dans l'opposition, qui a accusé Ma de rompre sa promesse de ne pas entamer de négociations politiques avec le continent durant sa présidence. Le jour même, le porte-parole du Parti démocratique progressiste (PDP) déclarait que cette proposition revenait à engager Taïwan sur la voie de l'unification. Au cours des semaines qui ont suivi, la nécessité et la possibilité d'ouvrir des négociations politiques avec Pékin, mais aussi leurs modalités et les conséquences d'un éventuel accord, ont été au cœur de vifs débats relatifs à la définition des relations Taïwan-Chine.

Pour les défenseurs de la signature d'un accord, il s'agit essentiellement de poursuivre le processus de détente et de rapprochement engagé par l'administration Ma depuis son arrivée au pouvoir en 2008 et d'en consolider les fondations en poursuivant l'institutionnalisation des relations entre les deux rives. Huang Ching-Hsien (黃清賢) soutient ce point de vue dans un article qui fait écho aux positions du gouvernement Kuomintang (KMT)<sup>46</sup>. Selon lui, la proposition visant à négocier un accord de paix avec Pékin est un acte responsable car il prend en considération l'influence exercée par les relations entre les deux rives sur l'ensemble de la société taïwanaise. Les garanties offertes par Ma Ying-jeou montrent en outre qu'il est « digne de confiance » et qu'aucun accord ne se fera au détriment des intérêts et des libertés de la population taïwanaise. Huang Ching-Hsien énumère ensuite les « dix engagements » (十大保證, *shi da baozheng*) pris par Ma. Ceux-ci comprennent

tout d'abord un « cadre général » constitué de trois éléments : le respect de la Constitution de la République de Chine, la préservation du statu quo dans le détroit et le « consensus de 1992 » (九二共識, *jiuergongshi*) résumé dans la formule « une Chine, différentes interprétations<sup>47</sup> ». À ce cadre sont associées « deux préconditions » : l'existence d'un « large consensus » (高度共識, *gaodu gongshi*) au sein de la population et d'une « relation de confiance mutuelle entre les deux rives » ; « trois principes » : le besoin avéré d'un tel accord, le soutien de la population et la supervision du parlement ; et « quatre garanties »<sup>48</sup>. Ma Ying-jeou a en outre renforcé ces engagements en soulignant que la signature d'un accord de paix n'était soumise à aucun calendrier précis et qu'un référendum pourrait être tenu afin de s'assurer du soutien populaire.

Selon Huang Ching-Hsien, les déclarations de Ma s'inscrivent dans le prolongement direct de l'esprit et des précautions qui ont conduit à la signature de seize accords avec la Chine continentale au cours des trois années précédentes. Elles contiennent ainsi une réponse à chacune des inquiétudes formulées par Tsai Ing-wen quant au cadre à l'intérieur duquel les négociations entre Taïwan et la Chine devraient s'inscrire. Pour Tsai, la candidate du PDP lors de l'élection

---

<sup>47</sup> D'après le Kuomintang qui a forgé cette expression, ce « consensus » fait référence à l'accord auquel Pékin et Taïpei seraient parvenues cette année-là, insistant sur le fait qu'il n'existe qu'une seule Chine dont Taïwan et le continent font partie, mais que l'interprétation de cette « Chine unique » diffère de chaque côté du détroit. Pour le gouvernement KMT, cette « Chine unique » est la République de Chine.

<sup>48</sup> Il s'agit en réalité de quatre paires de garanties qui concernent la souveraineté de la République de Chine (« intégrité » et « indépendance »), le bien-être de la population taïwanaise (« sécurité et prospérité de Taïwan »), la paix (entre les groupes ethniques et dans le détroit) et le développement durable au sens large (environnement et justice sociale).

---

<sup>45</sup> « Ma Talks Peace Deal with China », *Taipei Times*, 18 octobre 2011.

<sup>46</sup> Huang Ching-Hsien est maître de conférences au département de science politique de l'Université nationale Cheng Kung, à Tainan.

présidentielle, les relations entre les deux rives doivent être conduites sur un pied d'égalité et fondées sur trois principes : la défense de la souveraineté de Taïwan, la valorisation des mécanismes de la démocratie et le rejet de l'option militaire par Pékin. D'après Huang Ching-Hsien, les accords précédents montrent que le gouvernement Ma adhère bien à ces trois principes. Ils ont tous été signés « en prenant Taïwan pour centre et dans l'intérêt de sa population. » De plus, les discussions ont été menées par des organismes « recevant l'aval de structures gouvernementales » (經由國家機關的背後授權, *jingyou guojia jiguan de beihou shouquan*), ce qui garantit des négociations sur un pied d'égalité<sup>49</sup>. Huang Ching-Hsien ne voit pas pourquoi il en serait autrement lors de la signature d'un accord de paix entre les deux rives. Il estime en conséquence que les garanties offertes par les dix engagements sont suffisantes pour rassurer la population sur la fermeté du gouvernement Ma, sur sa volonté de ne pas sacrifier la souveraineté, de respecter la démocratie et d'éviter tout recours à la force.

Les éditoriaux du *Central Daily News* et du *Want Daily* ont été plus offensifs à l'égard de la ligne défendue par Tsai Ing-wen. Pour le *Central Daily News*, les axes de la politique continentale que la candidate PDP aurait souhaité mettre en place si elle avait été élue – maintenir la stabilité des relations et la paix dans le détroit, mettre en place une approche qui permette d'éviter que Taïwan ne

<sup>49</sup> Ces organismes sont, du côté taïwanais, la Fondation pour les échanges à travers le détroit (SEF, 海峽交流基金會, *haixia jiaoliu jijinhui*) chargée de négocier avec le continent par le biais de la Commission aux affaires continentales du gouvernement (行政院大陸委員會, *xingzhengyuan dalu weiyuanhui*), et du côté chinois, l'Association pour les relations à travers le détroit (ARATS, 海峽兩岸關係協會, *haixia liang'an guanxi xiehui*) placée sous la supervision du Bureau des affaires de Taïwan du gouvernement de la République populaire de Chine.

« s'autorabaisse » (自我矮化, *ziwo aihua*) dans les négociations avec la Chine, et soumettre tout accord politique à un référendum – sont en définitive très proches des idées défendues par Ma Ying-jeou. Toutefois, le journal souligne que leur réalisation n'est possible qu'à l'intérieur du principe de Chine unique inclus dans le consensus de 1992, que Tsai Ing-wen s'obstinait à rejeter. Dans cette configuration, la seule solution, pour éviter de traiter de la question de la Chine unique, serait de ne pas engager Taïwan sur la scène internationale et « d'adopter une ligne isolationiste » (採取鎖國路線, *caiqu suoguo luxian*). Mais cette position n'est pas tenable et le PDP le sait fort bien. Aussi feint-il de s'opposer à la signature d'un accord de paix avec la Chine continentale dans le but de se démarquer du KMT et de prétendre être l'unique défenseur des intérêts de Taïwan.

L'éditorial conclut que la vision réaliste adoptée par la KMT correspond néanmoins le mieux à la défense des intérêts de l'île et de sa population car, si les deux rives jouissent aujourd'hui de la paix, le nouvel ordre mondial en train de se mettre en place, la prise de conscience par la Chine continentale de son statut au sein de cet ordre et les développements propres à Taïwan pourraient se révéler déstabilisateurs en créant un certain nombre de malentendus. La construction de « mécanismes de stabilisation de la paix » (和平穩定機制, *heping wending jizhi*) est donc indispensable. C'est pourquoi, plutôt que de se satisfaire de la situation actuelle, il faut au contraire s'efforcer d'institutionnaliser la paix par la signature d'un accord.

Le *Want Daily* va plus loin dans ses critiques en accusant le PDP d'être en fin de compte la véritable menace qui pèse aujourd'hui sur Taïwan. Alors que Tsai Ing-wen prétend que la signature d'un accord de paix avec la Chine « sacrifiera la souveraineté de Taïwan, modifiera le statu quo dans le détroit, mettra en

danger les valeurs démocratiques et portera atteinte à la marge de manœuvre stratégique du pays », l'éditorial affirme que c'est en réalité le rejet du consensus de 1992 » par le PDP qui représente la plus grande menace pour la population taïwanaise. Ce refus est un facteur déstabilisant des relations entre les deux rives du fait de l'éventualité d'une alternance politique. Or, ce consensus a servi de base aux sept dialogues entre Chiang Pin-kung et Chen Yunlin (les présidents de la SEF et de l'ARATS) et personne, à Taïwan, ne souhaite aujourd'hui voir remis en cause les bénéfices économiques tirés des accords négociés lors de ces rencontres. Pour le Want Daily, il est donc nécessaire d'institutionnaliser les relations entre les deux rives afin qu'elles ne soient pas soumises aux aléas du jeu démocratique.

L'éditorial poursuit en affirmant que la signature d'un accord de paix permettra d'entrer dans une nouvelle phase des relations entre les deux rives. Celles-ci sont aujourd'hui caractérisées par le principe de « non-déni mutuel » (互不否認, *hu bu founen*), sur lequel Ma Ying-jeou insiste depuis qu'il est président. Ce principe est actuellement incarné dans la formule « une Chine, différentes interprétations », qui est le moteur du dégel amorcé en 2008. La nouvelle phase doit être celle de la « reconnaissance mutuelle » (互相承認, *huxiang chengren*). Le *Want Daily* estime donc que, lors des négociations, l'existence de la République de Chine et son statut devront inévitablement être abordés et que, si les négociations aboutissent, elles permettront alors effectivement d'entrer dans une phase de « reconnaissance mutuelle ». L'accord de paix doit donc être considéré comme une étape, un « accord intermédiaire » (中程協議, *zhongcheng xieyi*), permettant de pérenniser le statu quo et de défendre la souveraineté de la République de Chine.

L'éditorial se garde de préciser quel serait

l'aboutissement du processus de négociation avec la Chine populaire. Cependant, la suite de l'article laisse peu de doutes sur la perspective unificationniste adoptée. En effet, selon le *Want Daily*, lorsque Tsai Ing-wen avançait qu'un accord de paix « priverait Taïwan de sa marge de manœuvre stratégique », il faut entendre que Taïwan serait « privée de l'option indépendantiste » (失去台獨選項, *shiqu taidu xuanxiang*). Or, en définitive, l'article va dans ce sens en soulignant qu'il sera probablement nécessaire de clarifier le principe de Chine unique qui reste aujourd'hui « assez vague » et d'y « inclure le rejet explicite de l'indépendance de Taïwan » (明確採取「非獨」立場, *mingque caiqu feidu lichang*). Mais selon ce journal, l'abandon de cette option ne sera finalement pas une grande perte pour Taïwan, puisque tout projet d'indépendance est de toute façon une fiction dont on peut parler, mais qui restera toujours irréalisable.

En somme, si l'on laisse de côté la dimension identitaire qui affleure bien entendu mais n'est pas au centre des propos qui viennent d'être présentés, les partisans de négociations politiques en vue d'un accord de paix avec Pékin fondent leur argumentation et leur optimisme quant à la poursuite du rapprochement avec le continent sur deux constats – dénoncés comme de dangereuses croyances par le camp adverse – et sur deux espoirs. Ils font d'abord les deux constats suivants : Taïwan/la République de Chine est irrémédiablement prise dans le champ de gravité d'une Chine populaire dont la masse économique ne cesse de croître ; l'ascension chinoise est une chance inespérée pour l'économie et la société taïwanaises au moment où l'Occident et ses marchés s'effondrent. Les deux espoirs, intrinsèquement liés, résident dans la capacité de Taïwan à influencer le processus de transformation de la Chine grâce au rapprochement des deux rives et dans l'assouplissement concomitant de Pékin sur la question du statut de Taïwan, qui

devrait permettre au gouvernement (KMT) de défendre à la fois l'existence de la République de Chine et les intérêts de la population taïwanaise dans le cadre de la poursuite des négociations.

Ce sont ces croyances et cet optimisme jugé bien naïf qui sont dénoncés par les détracteurs de la proposition de Ma Ying-jeou. Pour le *Liberty Times*, qui cite de nombreux exemples, l'histoire montre qu'aucun « accord » entre États ou entre belligérants d'une guerre civile ne garantit la paix, particulièrement lorsqu'ils impliquent des régimes autoritaires. À ce titre, les multiples dénonciations des accords passés entre le Kuomintang et le Parti communiste chinois (PCC) ainsi que le sort du Tibet « qui signa sous la contrainte "l'accord de paix en 17 points" en 1951 » devraient rappeler aux Taïwanais qu'il est impossible de faire confiance à Pékin sur la base de simples engagements écrits.

La population taïwanaise devrait au contraire faire face à la réalité de la situation à laquelle elle doit répondre et reconnaître trois évidences. Tout d'abord, la Chine constitue la seule véritable menace qui pèse sur la paix dans le détroit. Ensuite, Taïwan va devoir payer le prix de l'empressement de Ma Ying-jeou à se rapprocher de la Chine alors même que celle-ci met en œuvre tous les moyens politiques, économiques et militaires qui lui sont conférés par son ascension au service de « l'accomplissement de la grande mission de l'unification de la mère patrie ». Enfin, la paix tant désirée « ne tombera pas du ciel. » Elle devra être fondée sur de solides positions qui permettront à Taïwan de résister aux différentes formes de pression ou d'agression. Mais, au lieu de mobiliser la population de Taïwan pour faire face à ces menaces, le *Liberty Times* estime que Ma Ying-jeou a élaboré un projet d'accord qui sert son dessein « d'unification ultime » (終極統一, *zhongji tongyi*), ce qui le différencie

fortement des propositions précédentes de « cadres d'interactions pacifiques avec la Chine » faites par Lee Teng-hui, Chen Shui-bian et Tsai Ing-wen. Autrement dit, si cet accord voyait le jour, alors Taïwan connaîtrait le destin du Tibet.

Dans un entretien accordé au même journal deux semaines plus tard, Chen Ming-tong (陳明通)<sup>50</sup> précise quelles sont les menaces que les négociations et la signature d'un accord de paix avec la Chine feraient peser sur Taïwan. Contrairement au titre donné par le *Liberty Times*, qui ne fait référence qu'aux hypothèses de la fin de l'entretien, Chen Ming-tong insiste sur cinq points majeurs qui poseront inévitablement d'insurmontables problèmes si Taïwan venait à s'asseoir à la table des négociations. Pour commencer, Pékin considère toujours, et de façon inflexible, que les relations entre les deux rives du détroit s'inscrivent dans la continuité de la guerre civile qui a vu s'affronter le PCC et le KMT pour le contrôle de la Chine. Le premier a remporté la victoire sur le continent alors que le second n'a survécu qu'après son repli à Taïwan. Pékin insistera donc certainement pour que l'accord de paix signé mette une fin formelle à « l'état de guerre civile » (內戰狀態, *neizhan zhuangtai*). Autrement dit, cet accord sera un accord interne à la Chine, entre un vainqueur et un vaincu. La terminologie employée ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet. Pékin parle toujours d'un « accord de paix » (和平協議, *heping xieyi*) et non d'un « traité de paix » (和平條約, *heping tiaoyue*). La négociation d'un accord de paix ne pourra donc se faire que dans le cadre du principe de Chine unique.

---

<sup>50</sup> Chen Ming-tong a été président de la Commission aux affaires continentales au cours du second mandat de Chen Shui-bian, en 2007-2008. Il est actuellement professeur au département de développement national de l'Université nationale de Taïwan.

Or, que ce soit dans l'esprit des dirigeants chinois ou sur la scène internationale, cette « Chine unique » n'est certainement pas la République de Chine, mais bien la République populaire de Chine. S'asseoir à la table des négociations reviendrait par conséquent à capituler, à reconnaître le statut de province ou de gouvernement local et à soumettre Taïwan au pouvoir du gouvernement central de la République populaire de Chine. Cela aurait trois conséquences directes. Tout d'abord, un tel accord « interne à la Chine » ne placerait pas Taïwan sous la protection du droit international. Ensuite, une fois signé, tout conflit armé entre Taïwan et la Chine serait effectivement considéré comme une « affaire interne à la Chine », ce qui empêcherait une intervention extérieure. Enfin, le maintien d'une force armée taïwanaise pourrait devenir problématique car contredisant l'état de paix régnant au sein de la République populaire de Chine.

Chen Ming-tong souligne ensuite que puisque, selon Pékin, « il ne peut y avoir de paix sans unification », lors des négociations, les représentants chinois insisteront très certainement sur la nécessité d'inscrire l'objectif d'unification dans le texte de l'accord. L'unification deviendra alors le seul horizon envisageable pour le peuple taïwanais, ce qui aura pour effet de briser le consensus établi par l'administration PDP selon lequel elle constitue une option possible, au même titre que l'indépendance. Mais Chen Ming-tong estime que le contenu de l'accord de paix ira plus loin. D'une part, il indiquera clairement que les « relations politiques entre les deux rives »

ne sont que des « relations temporaires » sur le chemin conduisant à « l'unification complète ». D'autre part, il mettra en place toute une série de mesures visant à progresser sur la voie de ce projet. Enfin, cinquième et dernier point, à l'intérieur de ce cadre, Taïwan ne disposera plus d'aucune autonomie sur la scène internationale. En tant que « province » de la Chine, l'île devra systématiquement obtenir l'autorisation de Pékin pour l'ensemble de ses activités internationales comme c'est par exemple le cas actuellement pour son statut d'observateur à l'Assemblée mondiale de la santé. Cela aboutirait en définitive à la disparition complète de la République de Chine.

**« L'existence de la République de Chine et son statut devront inévitablement être abordés et, si les négociations aboutissent, elles permettront alors effectivement d'entrer dans une phase de " reconnaissance mutuelle ". »**

La virulence des attaques de l'opposition, le scepticisme d'une partie du Kuomintang qui semble d'ailleurs avoir été maintenu à l'écart du processus de décision jusqu'au moment de l'annonce et la chute vertigineuse de Ma Ying-jeou dans les sondages qui ont suivi ont montré que, si la population taïwanaise est favorable à une détente dans le détroit

et soutient généralement le développement de relations économiques, elle n'est cependant pas prête à s'engager sur la voie de négociations politiques. Cela a d'ailleurs contraint le Kuomintang à faire machine arrière et à se repositionner sur le seul consensus de 1992. Mais un consensus assimilé à la défense du statu quo plutôt qu'à l'idée d'unification contenue dans la formule « une Chine, différentes interprétations » qui lui est associée.

长城月报, *Changcheng yuebao*. Mensuel fondé en 2006, il était au départ centré sur les questions culturelles mais s'est diversifié à partir de 2010 vers les problématiques économiques et politiques.

城市规划学刊, *Chengshiguohua xuekan* - *Urban Planning Journal*. Bimensuel d'urbanisme publié depuis 1957 par l'institut d'urbanisme et d'architecture de l'Université Tongji à Shanghai.

法制日报, *Fazhi ribao* - *Legal Daily*. Quotidien spécialisé dans les questions légales fondé en 1980 par le Département de droit privé du Conseil d'État.

国际关系学院学报, *Guoji guanxi xueyuan xuebao* - *Journal of the Institute of International Relations*. Bimensuel de relations internationales fondé en 1983 par l'Institut des relations internationales (Pékin).

韩国研究论丛, *Hanguo yanjiu luncong* - *Korean Research Series*. Publication annuelle du Centre d'études coréennes de l'Université de Fudan.

金融发展评论, *Jinrong fazhan pinglun* - *Financial Development Review*. Mensuel fondé en 1980 par l'Association financière chinoise et celle du Xinjiang. Il est spécialisé dans les questions légales et financières.

技术经济与管理研究, *Jishu jingji yu guanli yanjiu* - *Technoeconomics and Management Research*. Bimensuel spécialisé en économie et gestion, fondé en 1980 par le Centre de recherche et développement du gouvernement de la province du Shanxi.

南风窗, *Nanfeng chuang* - *Window on the South*. Bimensuel d'actualité publié par le secrétariat du Parti de la ville de Canton depuis 1985.

时代周报, *Shidai zhoubao* - *Time weekly*. Hebdomadaire généraliste grand public, publié par la province du Guangdong.

台灣商報, *Taiwan shangbao* - *Taiwan Business News*. Quotidien publié à Taipei centré sur les questions économiques.

旺報, *Wang Bao* - *Want Daily*. Quotidien taïwanais d'actualité appartenant au Groupe alimentaire Want Want. Fondé en 2010, le journal accorde une attention particulière aux relations entre les deux rives.

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

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

亚非纵横, *Yafei zhongheng* - *Asia & Africa Review*. Bimensuel centré sur les relations entre l'Asie et l'Afrique fondé en 2004 par le Département de recherche sur le développement en Asie et en Afrique du Centre de recherche sur le développement du Conseil d'État.

中国改革, *Zhongguo gaige* - *China reform*. Mensuel du groupe de Presse Caixin dirigé par Hu Shuli qui a pour objectif de rendre compte et d'analyser les réformes politiques et économiques en Chine. Il a été fondé en 1986.

## LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

中国科技投资, *Zhongguo keji touzi* - *China Venture Capital*. Mensuel financier spécialisé notamment dans le high-tech. Il est publié depuis 2002 sous la direction de la Commission nationale de développement et de réforme (NDRC).

中央日報, *Zhongyang ribao* - *Central Daily News*. Quotidien fondé par le parti Kuomintang le 1<sup>er</sup> février 1928 à Shanghai, qui a été réouvert en 2006. Actuellement privatisé, il reste fidèle à son style éditorial d'autrefois.

自由時報, *Ziyou Shibao*. Quotidien taiwanais à tendance indépendantiste et fervent défenseur l'identité nationale taiwanaise face à la RPC. Le quotidien anglophone *Taipei Times* appartient au même groupe de presse.



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

**Directeur de la publication** : François Godement

#### **RÉDACTION :**

Rédacteur en chef : Jérôme Doyon

Auteurs : David Bénazéraf, Antoine Bondaz, Gong Cheng, Jérôme Doyon, François Godement, Zhou Hwei, Romain Lafarguette, Tanguy Le Pesant, Jade Le Van, Marie-Hélène Schwob.

#### **FABRICATION et DÉVELOPPEMENT :**

Directrice exécutive : Florence Biot

Diffusion, Secrétaire de rédaction : Rozenn Jouannigot

Secrétaire de rédaction (relecture) : Olivier Bosc

Fabrication : ESAT de l'Élan

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

#### **COMMANDES ET ABONNEMENTS :**

Version brochée :

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

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

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

© Asia Centre

71 boulevard Raspail,

75006 Paris, France

[www.centreasia.eu](http://www.centreasia.eu)

[chinaanalysis@centreasia.eu](mailto:chinaanalysis@centreasia.eu)

ISSN : 2101 - 0048