

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n°38

Avant-Propos

DOSSIER :

LES VOIES DU MAINTIEN DE LA STABILITÉ

1. De la gestion de la société au maintien de la stabilité (David Péneau) 4
2. Les autorités locales recourent au secteur privé pour le maintien de la stabilité (Jérôme Doyon) 8
3. La Police armée du peuple face à l'évolution de ses missions (Emmanuel Puig) 12
4. Code de procédure pénale : la controverse sur les détentions secrètes (Hugo Winckler) 16

REPÈRES

5. Chine - Allemagne, un axe bénéfique (Antoine Bondaz) 21
6. Les chantiers ouverts et pas toujours refermés de la réforme financière (Jean-François Di Meglio) 26
7. Wenzhou, laboratoire financier (Agatha Kratz) 29
8. La fiscalité en Chine : d'une réforme à l'autre (Romain Lafarguette et Hwei Zhou) 33
9. La guerre du *grid* (Marie-Hélène Schwoob) 38

DÉCALAGE

10. Que reste-t-il du modèle de Chongqing ? (Chan Yang) 42



AVANT- PROPOS

Ce numéro de *China Analysis* explore les arcanes locaux de l'autoritarisme, avec les méthodes et les rouages qui sont appliqués à la « dissidence » - individuelle, collective ou même simplement potentielle. L'explosion du budget global de la politique de « maintien de la stabilité », désormais plus élevé que celui de la défense nationale, reflète son importance politique et sa priorité à tous les échelons, y compris locaux. Certaines de ses pratiques sont mieux encadrées : l'autonomisation et la spécialisation croissante du corps policier anti-émeute que constitue la Police armée du peuple (Emmanuel Puig) ou encore l'appel public à commentaires, bien que très limité dans le temps, qui a précédé le vote définitif de la nouvelle loi de procédure pénale. C'est toutefois le flou des responsabilités dans le contrôle des populations et l'utilisation abondante de « petites mains » rémunérées et d'acteurs privés (Jérôme Doyon), qui ressortent de

nos sources. Les gouvernements locaux bloquent la remontée d'informations aux niveaux supérieurs, faisant gonfler davantage les budgets, sans résultats positifs pour la « stabilité ». Si la responsabilité du pouvoir central n'est guère évoquée, on aperçoit une remise en cause complète du système de maintien de la stabilité, et de l'évaluation des gouvernements sur leurs performances, qui les pousse à retenir l'information. Le débat est d'une exceptionnelle vigueur sur ces thèmes (David Péneau). L'appel à commentaires sur la nouvelle loi de procédure pénale (Hugo Winckler) a également relancé le débat, autour des détentions secrètes – dont la pratique semble répandue sous diverses formes. Des journalistes d'investigation, en particulier du magazine *Caijing*, jouent alors un rôle fondamental pour mettre en lumière les aberrations du système. Ce rôle est complémentaire des appels à la réforme formulés par des sociologues ou juristes.

Sur le terrain financier les débats et tentatives de réforme ne semblent en rien arrêtés par l'approche du 18^e congrès du Parti communiste chinois. Sur l'internationalisation du Renminbi, les évolutions possibles sont encore nombreuses, loin d'une voie toute tracée vers une internationalisation linéaire (Jean-François Di Meglio). Le débat est tout aussi virulent sur l'évolution du système fiscal (Romain Lafarguette et Hwei Zhou). La persistance de nombreuses injustices accentue le mécontentement populaire quant à la pression fiscale et la nécessité d'une réforme achevant le travail débuté en 1994 se fait ressentir. Ce sentiment d'inachèvement des réformes est également exprimé ailleurs, par exemple dans le secteur de l'énergie, avec la mise en cause des monopoles d'États dans la distribution d'électricité (Marie-Hélène Schwoob). La réforme financière en cours à Wenzhou annonce-t-elle l'avenir (Agatha Kratz) ? Visant à officialiser le secteur financier informel, cette réforme pour le moment restreinte à la ville de Wenzhou peut, si elle réussit, s'avérer fondamentale pour la libéralisation du secteur bancaire chinois. Ce sont alors les modèles libéraux des régions côtières, outre le Guangdong ici le Zhejiang, qui semblent l'emporter face au dit « modèle de Chongqing ».

En effet, après la chute de Bo Xilai, l'heure des comptes est venue pour son ancienne municipalité (Chan Yang). Les formidables dépenses publiques, la dépendance à l'égard du levier des ventes de terres, l'importance des subventions centrales, montrent que le « modèle de Chongqing » n'était guère soutenable, sans même parler de son application à d'autres localités. Mais pour l'instant – peut-être dans l'attente d'un verdict final sur Bo Xilai, ou par crainte de désordres sociaux – le gouvernement diffère l'échéance.

Enfin, *China Analysis* donne un éclairage des sources chinoises sur la relation Chine-Allemagne, apparemment au beau fixe (Antoine Bondaz). Compatibilité et complémentarité des forces économiques (à condition de ne pas regarder plus en avant vers la montée en gamme de la Chine), analogie géopolitique assumée avec un ancrage analogue dans un continent mouvant, et même appel explicite à constituer un axe équilibrant les États-Unis : il est bien difficile, du côté chinois, d'apercevoir la séparation du politique et de l'économique qui est le principe du gouvernement de M^{me} Merkel dans ses relations avec la Chine. Si le gouvernement allemand n'a pas été avare de critiques sur la gestion politique chinoise, nos sources chinoises ne semblent pas s'en être aperçues ou en avoir pris ombrage...

**Jérôme Doyon et
François Godement**

Depuis 2008-2009, la politique protéiforme de maintien de la stabilité (abrégié en 维稳, *weiwēn*) est en développement continu, insufflant une vague de conservatisme dans les relations entre le pouvoir et la population. Un développement qui se reflète dans la croissance rapide de son budget, dépassant maintenant celui de la défense nationale. Les ramifications de la structure du *weiwēn* se retrouvent à tous les niveaux de gouvernance. Au centre, l'influence politique du Comité central des affaires politiques et législatives est croissante. Avec à sa tête Zhou Yongkang,

membre du comité permanent du bureau politique du PCC, le Comité central des affaires politiques et législatives est en charge du Ministère de la sécurité publique, du Ministère de la sécurité d'État, du Parquet et des tribunaux, de même que des nombreux Centres pour le maintien de la stabilité qui se retrouvent à tous les échelons administratifs. Le Comité gère aussi conjointement avec la Commission militaire centrale la Police armée du peuple, un corps à l'autonomisation et la spécialisation croissante qui est incontournable dans l'étude du maintien de la stabilité. Cette ligne dure du *weiwēn* s'est nourrie de la peur d'une révolution du jasmin, toutefois elle est désormais ouvertement critiquée par de nombreux intellectuels, comme le

DOSSIER :

LES VOIES DU MAINTIEN DE LA STABILITÉ

sociologue Sun Liping ou le légaliste Zhang Qianfan. S'attaquant en particulier, et probablement car cela correspond aux limites du possible, au comportement des gouvernements locaux et aux dérives du système de lettres et visites, ils appellent à une nouvelle compréhension du lien entre gouvernants et gouvernés. De profondes réformes sont alors nécessaires et les pratiques qui se développent au Guangdong apparaissent à un niveau embryonnaire comme l'exemple à suivre.



1. De la gestion de la société au maintien de la stabilité

DAVID PÉNEAU

SOURCES :

- Chen Xiaoshu, Xu Kai et Li Wei'ao¹, « Les comptes de la sécurité publique », *Caijing*, 5 mai 2011.

- Sun Liping², « Vers un *shehui guanli* positif », *Shehuixue yanjiu - Sociological Studies*, n° 4 juillet, août 2011.

- Xu Kai et Li Wei'ao, « La machine du maintien de la stabilité », *Caijing*, 6 juin 2011.

- Zhou Ruijin³, « Histoire du *shehui guanli*, situation actuelle et innovations », *Yanhuang chunqiu*, avril 2012.

La question du *shehui guanli* (社会管理, pouvant se traduire littéralement par « gestion de la société ») est devenue centrale pour l'État-Parti chinois depuis la fin des années

¹ Chen Xiaoshu, Xu Kai et Li Wei'ao sont journalistes à *Caijing*.

² Sun Liping est professeur au département de sociologie de l'université Tsinghua, Pékin.

³ Zhou Ruijin est directeur de recherche à l'Académie chinoise de sciences sociales. Il fut rédacteur en chef du *Jiefang ribao* – *Liberation daily*, et rédacteur en chef adjoint du *Quotidien du peuple*.

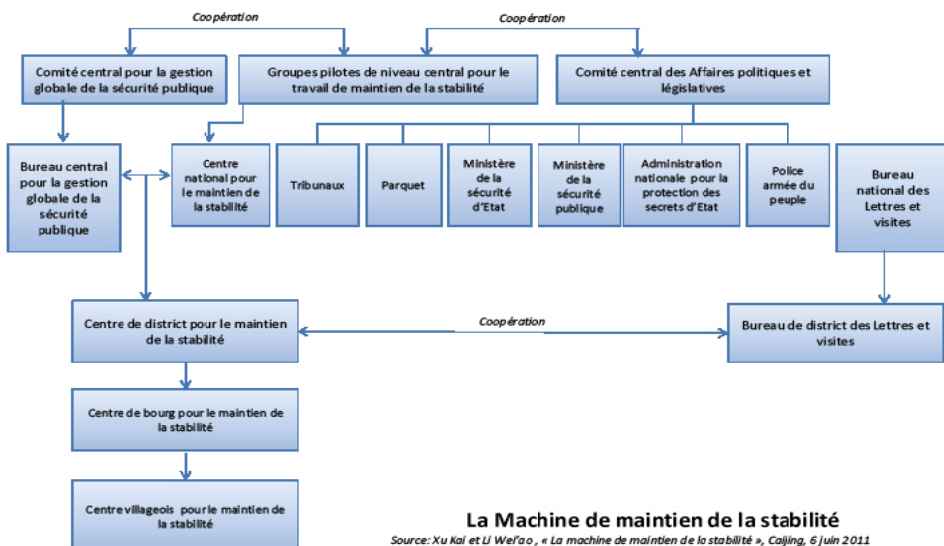
1980. Pensé comme une réponse à la montée en puissance des problèmes sociaux (社会问题, *shehui wenti*) et des contradictions au sein de la société (社会矛盾, *shehui maodun*), ce paradigme est critiqué dans sa dimension conservatrice qui tend à le centrer autour du maintien de la stabilité sociale par les méthodes de sécurité publique (维护社会稳定, *weihu shehui wending*, abrégé sous la forme 维稳 *weiwen*). Les articles présentés ici constituent des exemples parlants de cette vision critique de la centralité de la politique de maintien de la stabilité, qui prend une importance dans le cadre d'un débat sur les nécessaires innovations dans la « gestion de la société » (社会管理创新, *shehui guanli chuangxin*).

Concrètement, la politique de maintien de la stabilité est la principale mission du comité central des Affaires politiques et législatives (中国共产党中央政法委员会, *Zhongguo gongchandang zhongyang zhengfa weiyuanhui*), une des principales instances du Comité central du Parti communiste chinois (PCC). Cette fonction est éternisée par la « Notice relative au renforcement du travail du comité des Affaires politiques et législatives quant au maintien de la stabilité sociale » (关于维护社会稳定加强政法工作的通知, *guanyu weihu shehui weiding jiaqiang zhengfa gongzuo de tongzhi*) publiée en 1991. Cette même année, est fondé au sein du Comité central du PCC, le comité central pour la Gestion globale de la sécurité publique (中央社会治安综合治理委员会, *zhongyang shehui zhi'an zonghe zhili weiyuanhui*), en lien direct avec le comité central des Affaires politiques et législatives.

Si, au sein du Parti, la politique de maintien de la stabilité est définie par ces deux comités et des groupes de travail pilotes (中央维护稳定工作领导小组, *zhongyang weihu wending gongzuo lingdao xiaozu*), il est difficile de circonscrire les administrations

en charge de sa mise en œuvre. Au niveau central, différents ministères et administrations font ainsi partie de ce que Xu Kai et Li Wei'ao appellent la « machine du maintien de la stabilité » (维稳机器, *weiwen jiqi*), dont l'architecture est détaillée dans le schéma ci-contre. À l'échelon local, des centres pour le maintien de la stabilité (维稳中心, *weiwen zhongxin*) se retrouvent à tous les niveaux jusqu'au village (村, *cun*) en milieu rural et du quartier en milieu urbain (街道, *jiedao*). La structure pour le maintien de la stabilité comprend par ailleurs le système des lettres et visites (信访, *xinfang*), une pratique administrative originale qui permet aux citoyens de transmettre aux échelons supérieures leurs doléances mettant en cause les administrations locales. Le niveau local est l'échelon clé pour la politique de maintien de la stabilité et concentre 84 % des dépenses afférentes. Selon Xu Kai et Li Wei'ao, le maintien de la stabilité est devenu la priorité des gouvernements locaux, dépassant même en importance les objectifs de développement économique.

L'essor des dépenses de sécurité publique, évaluées en 2011 à 624 milliards de yuans (soit davantage que les dépenses liées à la Défense nationale, qui s'élevaient à 601 milliards de yuans), et ayant augmenté d'après Chen Xiaoshu, Xu Kai et Li Wei'ao de 13,8 % entre 2010 et 2011, reflète la montée en puissance de la politique de maintien de la stabilité. Il est toutefois à noter que les dépenses de sécurité publique (公共安全支出, *gonggong anquan zhichu*) sont réparties entre plusieurs ministères (ministère de la Sécurité publique, ministère des Chemins de fer, ministère de la Justice, bureau de l'Aviation civile...) dont seule une partie du budget est dédiée au maintien de la stabilité, comme le montrent Xu Kai et Chen Xiaoshu. Par exemple, près de 50 % des dépenses du ministère de la Sécurité Publique ne sont pas consacrées à des missions de sécurité publique mais à des missions parallèles : diplomatie, éducation, etc. Le gouvernement chinois ne se prive pas de jouer de cette complexité pour entretenir le flou sur les dépenses qui sont effectivement dédiées au maintien de la stabilité, accusant de



La Machine de maintien de la stabilité

Source: Xu Kai et Li Wei'ao, « La machine de maintien de la stabilité », *Caijing*, 6 juin 2011

nombreux journalistes, en particulier étrangers, de surévaluer le budget de la politique de maintien de la stabilité en lui substituant celui de la sécurité publique⁴.

Malgré le flou caractérisant ces budgets, nous pouvons toutefois remarquer que la hausse du budget de la sécurité publique est particulièrement forte à l'échelon central (+ 68 % entre 2009 et 2011) où il est absorbé à 77 % par la Police armée du peuple (PAP, 人民武装警察, *renmin wuzhuang jingcha*) selon Chen Xiaoshu, Xu Kai et Li Wei'ao. Ce poids croissant de la PAP confirme une vision toujours plus conservatrice de la politique de maintien de la stabilité au sein du gouvernement. La PAP est une unité de police spéciale chargée des affaires les plus délicates en termes de menace à l'ordre public : notamment la gestion des catastrophes naturelles et des « incidents de masse majeurs » (重大群体性事件, *zhongda quntixing shijian*, soit le terme utilisé par les autorités chinoises pour désigner des mouvements sociaux tels que des émeutes, des grèves...)⁵.

Cette radicalisation de la politique de maintien de la stabilité se retrouve également dans l'apparition, en 2008, d'un débat sur le renouveau de la gestion de la société (社会管理创新, *shehui guanli chuangxin*). Selon Zhou Ruijin, ancien rédacteur en chef adjoint du Quotidien du peuple, cette nouvelle déclinaison du *shehui guanli* équivaut pour le gouvernement à un contrôle plus strict des nouvelles technologies (contrôle d'internet

et notamment des blogs et des sites des journaux, système de surveillance des réseaux de téléphones portables). Le développement d'internet en Chine peut donner à un fait divers des dimensions dangereuses pour la stabilité, et les gouvernements locaux n'ont souvent aucune formation en matière de communication publique. Pour Zhou Ruijin, la réaction du gouvernement vis-à-vis d'internet est inappropriée et anachronique : plutôt qu'accroître les contrôles, il faudrait former les gouvernements à communiquer avec les médias.

« Plus le gouvernement tente de maintenir en l'état la situation sociale actuelle, plus il la rend instable. »

Plus largement, pour Xu Kai et Li Wei'ao, le gouvernement, trop préoccupé par la stabilité sociale, n'a pas suffisamment contrôlé l'extension de la « machine du maintien de la stabilité ». Ces auteurs

expliquent que, paradoxalement, plus le gouvernement tente de maintenir en l'état la situation sociale actuelle, plus il la rend instable (越不穩, *yue wei yue bu wen*). Ainsi, ils décrivent le paradoxe du système des lettres et visites qui, alors qu'il avait été initialement créé pour permettre aux citoyens d'exprimer leurs doléances quant à leurs gouvernants, est devenu un système de contrôle et de nivellement du mécontentement social⁶. Pour les journalistes de *Caijing*, il faut « rompre ce cercle vicieux » (打破怪圈, *dapo guaiquan*) qui pousse à un contrôle toujours plus strict de la société. Maintenir la stabilité ne doit plus être le seul objectif de la politique de gestion de la société (*shehui guanli*).

Les différents articles vont très loin dans leur critique des coûts, et de l'incapacité de la politique de maintien de la stabilité à faire face aux enjeux sociaux actuels. Ils remettent en

⁴ Making Sense of China's "Public Safety" Spending", *China Media Project*, 7 mars 2012 (<http://cmp.hku.hk/2012/03/07/2016/>).

⁵ Sur la PAP, voir l'article d'Emmanuel Puig, dans ce numéro.

⁶ Sur le système des lettres et visites, voir l'article de Jérôme Doyon dans ce numéro.

question la légitimité de l'État à gérer la société et la pertinence de limiter cette gestion au maintien du *statu quo*.

Pour Zhou Ruijin, la place de l'État dans le *shehui guanli* doit faire l'objet d'un arbitrage ; il souligne que de nombreux États se sont éloignés d'une gestion monopolistique de la société pour déléguer une partie de cette gestion à la société elle-même. Sun Liping, de son côté, distingue deux modèles de *shehui guanli*, l'un positif et l'autre négatif. Un *shehui guanli* négatif est alors un *shehui guanli* statique : l'objectif du gouvernant est de maintenir la situation dans une forme de *statu quo*, une société stable permettant *in fine* un développement économique optimal. Ce *shehui guanli* négatif correspond au modèle chinois actuel pour Sun Liping, en écho à sa tendance conservatrice évoquée plus haut. Or, la priorité du gouvernement chinois vis-à-vis du développement économique n'est plus suffisante et, pour Sun Liping, la population chinoise n'accepte plus des conditions d'existence tenant de la « survie » (生存状况, *shengcun zhuangkuang*) au nom du développement économique. Trente ans après les réformes de Deng Xiaoping, la Chine doit effectuer une seconde transformation (变化, *bianhua*) pour replacer l'individu, ses droits et ses libertés au cœur de la gouvernance politique et définir le « bonheur » des citoyens comme objectif fondamental. Le *shehui guanli* positif correspond justement à une gestion dynamique de la société fondée sur ce dernier objectif.

Zhou Ruijin, tout comme Xu Kai et Li Wei'ao, avance que les organisations sociales (社会组织, *shehui zuzhi* ; terme générique employé en Chine pour désigner les organisations qui ne sont pas sous le contrôle direct du gouvernement) peuvent et doivent participer au côté de l'État au *shehui guanli*. Celles-ci joueraient notamment un rôle de médiateur de premier ressort dans les conflits

sociaux. Au final, Zhou Ruijin explique que le *shehui guanli* n'a de sens que s'il est placé « sous le patronage spirituel de la réforme » (在改革精神统领下, *zai gaige jingshen tongling*) – par opposition au *shehui guanli* actuel, statique car dominé par le paradigme du maintien de la stabilité.



2. Les autorités locales recourent au secteur privé pour le maintien de la stabilité

JÉRÔME DOYON

SOURCES :

- Xu Kai et Li Wei'ao⁷, « La machine de maintien de la stabilité », *Caijing*, 6 juin 2011.

- Zhong Weijun⁸, « La logique "zéro incident" des gouvernements locaux dans le maintien de la stabilité : un cadre d'analyse », *Zhejiang shehui kexue - Zhejiang social sciences*, n° 9, septembre 2011.

- Gao Jun⁹, « Le piège du maintien de la stabilité et le moyen de l'éviter », *Lilun daokan - Journal of Socialist Theory Guide*, n° 11 novembre 2011.

- Xia Nan¹⁰, « L'aliénation du maintien de la stabilité », *Caijing*, 12 octobre 2011.

⁷ Xu Kai et Li Wei'ao sont journalistes à *Caijing*.

⁸ Zhong Weijun est professeur adjoint à l'institut de science politique et de management publique de l'université technologique du Zhejiang.

⁹ Gao Jun est professeur à l'institut d'humanités de la Jiangsu Teachers University of Technology.

¹⁰ Xia Nan est avocat au sein du cabinet d'avocats chinois Hua Yi.

- Zhang Qianfan¹¹, « Origine et dépassement du système de pétition auprès des autorités supérieures », *Tansuo yu zhengming - Exploration and Free Views*, 10 mai 2012.

Depuis la réforme fiscale de 1994 qui limite fortement les revenus des gouvernements locaux et les rend davantage dépendants des autorités centrales, ceux-ci se trouvent dans une situation de tension accrue entre une société demandant plus de politiques sociales que ces gouvernements n'ont les moyens d'en mener à bien et des administrations d'échelons supérieurs focalisées sur le maintien de la stabilité sociale. Le maintien de la stabilité sociale est ainsi progressivement devenu la mission première des gouvernements locaux comme le notent Xia Nan ou encore Xu Kai et Li Wei'ao. Ainsi, ces derniers prennent l'exemple du district de Yun'an dans la province du Guangdong et montrent que, sur 6 700 personnes percevant un salaire des autorités publiques aux différents échelons administratifs que compte ce district, 1 800 participent de près ou de loin aux activités de maintien de la stabilité.

Le travail des administrations locales est par ailleurs évalué en grande partie sur la base de leur capacité à maintenir la stabilité sociale. La responsabilité du niveau local en cas d'incidents mettant en péril cette stabilité, en particulier en cas d'émeutes ou autres mobilisations collectives, est réaffirmée en 2009 par la « disposition provisoire relative à la mise en application des responsabilités des dirigeants du Parti et de l'État » (关于实行党政领导干部问责的暂行规定, *guanyu shixing dangzheng lingdao ganbu wenze de zanxing guiding*). Les différents articles analysés montrent comment ce

¹¹ Zhang Qianfan est professeur à l'institut juridique de l'université de Pékin.

système de notation et de mise sous pression des gouvernements locaux mène à des pratiques souvent contres productives et en totale contradiction avec la volonté affichée des autorités centrales de développer davantage le système des lettres et visites (信访, *xinfang*), dont la nouvelle « réglementation sur les lettres et visites »¹² (信访条例, *xinfang tiaoli*) de 2005 apparaît comme une réaffirmation.

Cette position incite ainsi les gouvernements locaux à adopter une logique de « zéro incident » (不出事逻辑, *buchushi luojì*)¹³, c'est-à-dire un objectif d'image de stabilité à tout prix, au risque de passer à côté des causes des différents problèmes. Cette logique pose problème pour Zhong Weijun ou Gao Jun car elle implique des comportements excessivement superficiels de la part des autorités locales qui s'occupent d'avantage d'empêcher les échelons supérieurs, en charge de leur notation, d'être au courant des problèmes plutôt que de régler ceux-ci. L'évaluation de la gravité d'un problème n'est plus que fonction de sa perception par les autorités supérieures. Pour Zhong Weijun, cela ne fait que contribuer à détériorer les relations entre autorités locales et citoyens, s'éloignant d'une relation de service pour tendre vers une relation de l'ordre du « pillage » (攫取, *juèqǔ*).

Xu Kai et Li Wei'ao montrent bien comment le travail demandé par les autorités centrales aux gouvernements locaux de réception des pétitionnaires (接访, *jiēfāng*) dans le cadre du système des lettres et visites, se transforme en un blocage de ces gouvernements (截访, *jiēfāng*) pour éviter une détérioration de

leur évaluation. Les autorités locales ont alors trois voies possibles pour « acheter la paix » (花钱买平安, *huāqián mǎi píng'ān*).

1. Une première technique consiste à effacer les pétitionnaires des registres (销号, *xiāohào*), c'est-à-dire des listes de plaignants tenues par les échelons supérieurs, sur lesquels est établie entre autre l'évaluation des autorités locales. Or, les différents articles analysés laissent entendre qu'une relation de complicité ou de corruption existant entre les localités et les échelons immédiatement supérieurs permet, contre service, le non-enregistrement ou la suppression des registres de nombreux pétitionnaires. Comme le notent les journalistes de *Caijing*, il s'agit de transformer un problème politique, la notation, en un coût économique.
2. Une seconde possibilité, pour les autorités locales, consiste à arrêter elles-mêmes les pétitionnaires. Cela peut se faire au niveau local, via les « centres pour le maintien de la stabilité » (维稳办, *weiwēn bàn*) présents à tous les échelons. Les gouvernements locaux mettent alors en place des listes de personnes à surveiller et ce, de manière renforcée lors de grandes fêtes locales ou de moments politiques importants comme lorsque les « deux assemblées » (l'Assemblée nationale populaire et la Conférence consultative du peuple chinois) se réunissent en session plénières annuelles à Pékin ; lors de ces moments un « incident » serait du plus mauvais effet, note Gao Jun. Selon Xia Nan, il arrive alors, en cas d'incident, que les autorités locales, pour les empêcher de faire appel aux autorités supérieures, sanctionnent les pétitionnaires au moyen d'amendes

¹² Il s'agit d'une pratique administrative parallèle au système judiciaire qui permet aux citoyens de faire appel d'une décision locale en présentant une pétition aux autorités d'échelons supérieurs.

¹³ Ce concept repris par Zhong Weijun est attribué par celui-ci à He Xuefeng et Liu Yue : He Xuefeng et Liu Yue, « "La logique de zéro incident" dans la gestion locale », *Xueshu Yanjiu*, n° 6, juin 2010.

dissuasives, les détiennent illégalement voire les envoient en camp de travail ou en hôpital psychiatrique. Pour encourager les cadres à effectuer ce contrôle avec zèle, un système de primes au niveau local est mis en place. Ainsi, selon Xu Kai et Li Wei'ao, les cadres réglant un « incident » au niveau du village touchaient entre 50 et 100 yuans en 2011 et cela va croissant en s'élevant dans les échelons administratifs. Toujours d'après Xu et Li, le budget « primes » du district de Yun'an, dans le Guangdong, en 2010 était de 20 000 yuans, ce qui est très rentable en comparaison des coûts politiques et économiques potentiels d'un seul pétitionnaire arrivé à Pékin. L'arrestation des pétitionnaires par les autorités locales elles-mêmes peut aussi se faire à Pékin par l'intermédiaire des bureaux de représentations des localités à Pékin (驻京办事处, *zhujing banshichu*). Le président d'un tribunal de première instance a ainsi expliqué aux journalistes de *Caijing* que tous les jeunes juges de sexe masculin ont dû travailler au bureau de représentation de leur localité à Pékin et que leur tâche principale était de se rendre au tribunal de grande instance pour bloquer les pétitionnaires. Ces bureaux de représentation, en plus de leur rôle de blocage des pétitionnaires, ont été identifiés comme des hauts lieux de corruption, l'objectif étant d'attirer les faveurs des cadres centraux à

« Les autorités locales s'occupent d'avantage d'empêcher les échelons supérieurs, en charge de leur notation, d'être au courant des problèmes plutôt que de les régler. »

l'égard de la localité représentée. C'est d'ailleurs un nouveau scandale de corruption en 2009 qui, comme le rapporte Zhang Qianfan, incite les autorités centrales à demander la fermeture d'un grand nombre de ces bureaux. À la mi-2011, 625 bureaux de représentation avaient ainsi été supprimés d'après Xu et Li, dont 50 bureaux de province ou de zone économique spéciale et 296 représentant des villes.

3. La décision de Pékin de supprimer les bureaux de représentation n'a toutefois pas le résultat escompté, cela conduit simplement les localités à trouver une troisième méthode de blocage des pétitionnaires. Comme le souligne Zhang Qianfan, si l'un des moyens du blocage a ainsi été supprimé, le système restant le même, le besoin de blocage subsiste. Les localités délèguent alors à des entreprises privées l'arrestation des pétitionnaires. L'entreprise pékinoise de sécurité Anyuanding (安元鼎保安公司, *anyuanding bao'an gongsi*) avait ainsi déjà signé à la mi-2011 des contrats avec dix-neuf provinces pour assurer l'arrestation, le confinement dans des lieux de détention illégaux, des « prisons noires » (黑监狱, *hei jianyu*), et le renvoi des pétitionnaires. Le comble du cynisme, pour Zhang Qianfan, est que c'est la fermeture des bureaux de représentations qui permet l'enrichissement de ce type d'entreprise mafieuse.

Entre l'effacement des registres grâce à la corruption, les incitations financières en faveur des cadres locaux qui règlent les « incidents » et la délégation du « blocage » des pétitionnaires à des entreprises privées, se met en place un marché du maintien de la stabilité à l'échelle nationale. Pour les journalistes de *Caijing*, de même que Zhang Qianfan, le développement de ce marché est une conséquence naturelle de la structure actuelle de la politique de maintien de la stabilité et des modes d'évaluation des gouvernements locaux. Zhang souligne le caractère positif de mesures comme celle qui a mené à la suppression de nombreux bureaux de représentation à Pékin ou encore des innovations du système des lettres et visites à Shenyang, dans la province du Liaoning, où est mis en place un système participatif sous la forme d'une défense publique de son cas par le pétitionnaire face à des députés de l'Assemblée populaire locale, de la Conférence consultative politique et des experts. Toutefois, pour lui, ces mesures, de même qu'une simple réforme de la « réglementation sur les lettres et visites », ne peuvent régler des problèmes qui sont ancrés dans les relations de pouvoir liées au système de pétitions. Comme le montre la délégation du blocage des pétitionnaires à des entreprises privées, les autorités locales pourront toujours simplement « prétendre qu'elles suivent les ordres » (阳奉阴违, *yangfeng yinwei*).

Zhang va très loin dans sa critique du système des lettres et visites, qui lui apparaît comme intrinsèquement incapable de régler les problèmes locaux. Selon lui, même si c'était en effet le souci des échelons administratifs supérieurs d'aider à régler les problèmes locaux qui leur sont exposés, il leur faudrait pour cela des ressources matérielles et humaines qui leur manquent considérablement. Le système tel qu'il existe est fait pour que les citoyens exposent leurs problèmes et rentrent chez eux, comme si cela allait tout régler. Pour

Zhang Qianfan, cela revient à dire à un malade d'arrêter de se soigner.

En réalité, le système a un coût élevé pour les gouvernements locaux, aussi bien en termes de légitimité que de ressources financières. Pour Xia Nan il s'agit dans sa forme actuelle d'un cercle vicieux qui ne fait que renforcer la double pression exercée sur les gouvernements locaux, dans leur rapport à la population et aux échelons supérieurs. D'un côté la « mafiaisation » (黑色化, *heisehua*) des pratiques de maintien de la stabilité que nous avons exposé rend les rapports à la population plus tendus. De l'autre, le coût de ces pratiques affaiblit encore financièrement les localités, ce qui joue potentiellement sur leur évaluation par les échelons supérieurs. Le plus grave, sur la durée, pour Xia Nan, est que cela détériore les rapports de l'administration avec la population et au sein de la population elle-même. Cet analyste souligne le climat délétère ainsi créé en prenant l'exemple d'une personne âgée qui a été dénoncée par les employés d'un magasin de photocopies dans le Shanxi alors qu'elle préparait son dossier de pétition. Au final, après dix ans d'existence, la politique actuelle de maintien de la stabilité amène au niveau local des pratiques budgétaires intenable et des résultats inconsistants.

sur les questions stratégiques liées à la Police armée du peuple », *Renmin wujing bao*, 20 décembre 2011.

3. La Police armée du peuple face à l'évolution de ses missions

EMMANUEL PUIG

SOURCES :

- Yuan Tao¹⁴, « Des exercices groupés des "Six Forces" de la Police armée du peuple en situation réelle prennent place à Jinan », *Dazhong ribao*, 17 avril 2012.

- Ning Zhihua et Xie Feng, « Analyse détaillée des entraînements dans le cadre du renforcement de l'informatisation de la Police armée du peuple », *Guofang - National Defense*, septembre 2011.

- Yu Jianwei¹⁵, « Fournir un personnel compétent pour la construction d'une Police armée du peuple modernisée », *Qiushi*, n° 24, décembre 2011.

- Feng Xuan, Yan Xiaoxian¹⁶ et al., « Approfondir les études stratégiques sur la Police armée du peuple : résumé des interventions au symposium de recherche

La Police armée du peuple (PAP, 人民武装警察部队, *renmin wuzhuang jingcha budui*), créée en 1982, a un rôle dans le maintien de l'ordre public en Chine : c'est elle qui met en œuvre les dispositifs contre-insurrectionnels dans les régions autonomes, qui mène la lutte anti-terroriste, coordonne les forces de sécurité publique en cas de sinistre ou de catastrophe naturelle et assure la protection des forêts, des ressources hydriques et des gisements aurifères sous la supervision conjointe de la Commission militaire centrale et du ministère de la Sécurité publique (公安部, *Gong'an bu*). L'éventail de ses missions est donc extrêmement large et la PAP d'aujourd'hui s'éloigne à marche forcée de la force paramilitaire de maintien de la sécurité publique qu'elle constituait il y a encore une décennie. Mais cette transformation requiert une réforme profonde de la gestion des forces et une refonte de leurs capacités. Cette modernisation passe par une évolution des modes de recrutement, une amélioration de la formation des troupes, une division plus spécifique des missions et une amélioration des matériels. Récemment, la mise œuvre de la politique dite des « Six Forces » (六种力量, *liu zhong liliang*) met en lumière le virage doctrinal qu'est en train de prendre la PAP pour devenir une force moderne, intégrée et multitâches. À cette fin, de nombreux auteurs contribuent à nourrir la réflexion de fond sur ce que doit être la PAP de demain. Dans cette période de transition, les débats sont nombreux chez les universitaires et les responsables de la PAP, et les constats sur les forces et les faiblesses de la PAP sont parfois sans concessions.

¹⁴ Yuan Tao est journaliste.

¹⁵ Le général Yu Jianwei est directeur du département politique de la PAP.

¹⁶ Feng Xuan est conférencier au centre de formation de la PAP du Shanxi, Taiyuan, et Yan Xiaoxian est professeur de théorie politique au département de science politique de ce même centre.

Une évolution notable des missions

Lors d'un symposium sur les évolutions stratégiques de la PAP qui s'est tenu fin 2011, le commandant Xia He, directeur de l'École des officiers de la PAP, a souligné les changements stratégiques profonds auxquels devait désormais faire face cette force. Il a notamment insisté sur le fait que les questions de sécurité traditionnelles étaient désormais intégralement liées aux questions de sécurité dites « non traditionnelles » au sein d'une interaction permanente entre les questions de sécurité nationales et internationales (国际与国内安全问题互动, *guoji yu guonei anquan wenti hudong*). Face à l'effacement progressif de ces démarcations traditionnelles, le rôle de la PAP est amené à évoluer substantiellement. Dans la mesure où le rôle primordial de la PAP est de « défendre la sécurité nationale et de maintenir la stabilité sociale » (维护国家安全和社会稳定, *weihu guojia anquan he shehui wending*) celle-ci doit s'adapter aux nouvelles menaces en faisant évoluer sa réflexion stratégique tout comme ses moyens d'action. La réalité des menaces transnationales, et en particulier terroristes, incite ainsi les stratèges de la PAP à envisager de nouveaux moyens d'action, voire à étendre leurs prérogatives traditionnelles. Les missions de la PAP deviennent plus spécifiques et gagnent en technicité. Qu'il s'agisse de manœuvres contre-insurrectionnelles ou d'une opération de secours organisée après un désastre, l'évolution et l'ampleur des phénomènes à gérer impose une évolution des capacités d'action comme des systèmes de coordination.

Aussi, au-delà des coopérations transfrontalières, ce sont les modalités mêmes de la relation entre la PAP et l'Armée populaire de libération (APL) qui semblent évoluer. Comme le soulignent Feng Xuan et Yan Xiaoyin, les missions de la PAP pourraient désormais être étendues aux questions de sécurité

maritime afin de parvenir à une intégration plus poussée entre la marine chinoise (APL) et les gardes-côtes (sous tutelle PAP), comme c'est notamment le cas aux États-Unis. Cette interopérabilité, qui n'est pas définie comme telle par les auteurs repris ici, constitue une articulation émergente en Chine. Cette solution opérationnelle permet de coordonner les missions « internes » dévolues aux polices et les opérations « externes » réservées aux militaires. Selon ces auteurs, à l'heure actuelle, la situation des « droits et des intérêts maritimes chinois n'incite pas à l'optimisme » (我国海洋权益现状不容乐观, *woguo haiyang quanyi xianzhuang burong leguan*). Eu égard aux questions de souveraineté et de disputes territoriales maritimes, Feng et Yan estiment que, à la manière des gardes-côtes américains, la PAP aurait un rôle crucial à jouer dans la protection et la défense des intérêts maritimes chinois. Et ceci conjointement, mais de manière distincte, avec l'APL. Aujourd'hui, alors que la PAP s'est édifiée comme une force à part entière dont les missions diffèrent de celles de l'APL, cette coordination s'avère cruciale dans la maîtrise des questions de sécurité régionales, comme le souligne Xia He. Mais au-delà de la nature des missions, le changement de l'environnement sécuritaire (安全环境, *anquan huanjing*) impose une évolution dans la formation et l'entraînement des effectifs de la PAP.

Un contingent à (ré)former

Mettre en place une force de sécurité publique capable d'intervenir efficacement dans le cadre de missions très différentes les unes des autres requiert un effort considérable de recrutement et de formation des personnels. La configuration opérationnelle vers laquelle tend la PAP (une force professionnelle et spécialisée) implique tout un ensemble de réformes corrélées, mais le cœur de la réforme doit porter, selon le général Yu Jianwei, sur les ressources humaines et la formation des

troupes. Dans un article intitulé « Fournir un personnel capable pour la construction d'une Police armée du peuple modernisée », le général Yu, directeur du département politique de la PAP, souligne sans détours que, en dépit de transformations (et d'améliorations) profondes dans le niveau de qualification des troupes, le niveau de culture scientifique des officiers et des hommes du rang n'est pas élevé (官兵的科学文化素质不高, *guanbing de kexue wenhua suzhi bugao*) et certaines carences demeurent, en particulier en ce qui concerne leur formation générale aux technologies de l'information (特别是信息化素质整体偏低, *tebie shixin xihua suzhi zhengti piandi*). Au-delà même du niveau général des effectifs, le général Yu constate le manque de formation spécialisée des officiers. Il souligne que, en dépit d'un nombre élevé d'administrateurs qualifiés, la PAP est relativement dépourvue d'officiers capables de gérer efficacement leurs effectifs en termes de ressources humaines. Les promotions doivent s'effectuer sur des critères plus méritocratiques, estime-t-il, sans quoi la réserve de talents s'épuise graduellement.

À cette faiblesse vient s'ajouter la problématique des recrutements. La PAP peine à attirer des personnels qualifiés (notamment des étudiants ayant suivi une formation scientifique) alors que ceux-ci pourraient constituer les véritables moteurs de la modernisation scientifique et technologique nécessaire. Le développement du niveau général des effectifs passe, selon Yu, par le développement de l'excellence des cadres. Ce développement est primordial, car la qualité de la formation intellectuelle pèse sur la préparation et la capacité au combat des troupes. La technicité croissante des missions attribuées à la PAP impose d'ailleurs cette

amélioration globale de la formation. Et sur ce point, les propos du général Yu rejoignent ceux de Ning Zhihua et de Xie Feng qui soulignent, dans leur article, le changement des conditions de combat et d'intervention sous l'effet de l'informatisation. Ce changement majeur impose une refonte des conditions d'entraînement et un développement des « formations dans le cadre de l'informatisation » (信息化条件下执勤训练, *xinxihua tiaojian xia zhiqin xunlian*). Si les auteurs demeurent plutôt flous sur les contours de cette « informatisation » qui semble comprendre aussi bien l'évolution des télécommunications que les techniques d'intervention ou les capacités de simulation mises en œuvres lors des entraînements, leur constat sur la nécessité de mieux former les effectifs et de moderniser les centres de formation rejoint pleinement celui du général Yu.

« La politique dite des " Six Forces " met en lumière le virage doctrinal qu'est en train de prendre la PAP pour devenir une force moderne, intégrée et multitâches. »

Aujourd'hui, dans la PAP, l'évolution de la formation n'a pas suivi celle des missions. La technicisation croissante des interventions et le développement de nouveaux matériels imposent une amélioration de la formation des effectifs. Dans ce domaine, la PAP affiche un déficit notable et, si les maux sont identifiés, les remèdes sont à peine en cours d'application.

Vers une plus grande intégration opérationnelle des forces ?

En dépit de ces problèmes de formation, les instances dirigeantes de la PAP ont entamé une forme d'intégration des forces afin d'améliorer leur coordination opérationnelle et leur efficacité.

Le 16 avril 2012, à l'issue d'exercices conjoints entre différentes composantes de la PAP dans la province du Shandong, Wang Jianping, commandant en chef de la PAP, a réaffirmé la nécessité de poursuivre ces efforts de modernisation et d'intégration des forces afin de faire face aux nouvelles menaces. Il a ainsi été fait mention pour la première fois lors de cet exercice de l'intégration des « Six Forces » de la PAP afin de répondre à l'évolution des menaces. Ce système des « Six Forces » est censé regrouper les différentes composantes de la PAP et articuler leur coopération en cas de crise. C'est un système (émergent) de réponse coordonnée qui a vocation à être institutionnalisé et développé comme modèle d'une interopérabilité interne. Bien que les différents comptes-rendus n'aient pas détaillé la nature précise de ces « Six Forces », il semble, à la lecture de l'article de Xinhua, qu'elles regroupent les forces contre-insurrectionnelles (处突维稳, *chutu weiwen*), les forces anti-terroristes (反恐突击, *fankong tujī*), les forces de premiers secours et les équipes de sauvetage (抢险救援, *qianxiang jiuyuan*) et les pompiers forestiers (森林灭火, *senlin miehuo*).

L'articulation de ces composantes constitue les prémices d'une interopérabilité, ce que Wang a souligné en souhaitant la formation rapide d'une collaboration (尽快形成合力, *jinkuai xincheng heli*). Cette nouvelle évolution des moyens d'actions de la PAP démontre une volonté politique forte de réformer l'institution et ses capacités. La formalisation du système des « Six Forces » est explicitement destinée à décloisonner les composantes de la PAP afin de développer ses capacités d'action et d'améliorer ses performances. Comme souvent dans l'histoire des modernisations doctrinaires et technologiques de l'APL ou de la PAP, le lancement d'une nouvelle initiative stratégique ou d'une nouvelle ambition opérationnelle a pour but de susciter une réaction (institutionnelle) en chaîne et de

favoriser le développement coordonné des capacités à tous les échelons de l'appareil. Comme le souligne Wang Jianping, la mise en œuvre de ce nouveau système doit s'appuyer sur la réforme des personnels et sur l'amélioration de leurs compétences. Sur ce point précis, Wang rejoint les conclusions du général Yu : la mise en œuvre efficace des « Six Forces » ne peut passer, selon lui, que par le renforcement de l'entraînement et de la formation des troupes, par l'amélioration de la collaboration entre les personnels et, rejoignant les propos de Ning et Xie, par une amélioration des nouveaux équipements et de leur maîtrise.

Lors de la même manifestation, Jiang Daming, gouverneur de la province du Shandong, a souligné très clairement quelles seraient les répercussions administratives de la mise en œuvre des « Six Forces ». Selon lui, le système doit ainsi favoriser l'optimisation de la structure (结构优化, *jiegou youhua*) de la PAP et rationaliser son organisation (编成合理, *biancheng heli*) afin d'améliorer sa capacité d'action. Au-delà d'une simple évolution tactique, la mise en œuvre au niveau national du système des « Six Forces » correspond bien à une volonté de réformer la structure de la PAP afin d'améliorer les capacités d'intervention de ses différentes composantes.

Si le rôle central de la PAP dans le dispositif de sécurité intérieure du régime chinois n'est plus à démontrer, l'évolution contemporaine de ses missions et de ses prérogatives témoigne d'un changement politique dans l'appréhension des problématiques de sécurité publique. L'évolution technique des missions impose une réforme graduelle de la formation et de la gestion des effectifs. Parallèlement, se dessinent les prémices d'une interopérabilité qui devraient s'accompagner d'une amélioration des équipements. Néanmoins, les constats sur la nécessité de ces évolutions

sont récents et le temps court des réformes se heurte souvent au temps long des habitudes institutionnelles. La réforme de la PAP prend un nouveau tournant dont les effets seront à mesurer dans quelques années.



4. Code de procédure pénale : la controverse sur les détentions secrètes

HUGO WINCKLER

SOURCES :

- Wang Jianxun¹⁷, « Les dispositions du projet de réforme de la loi de procédure pénale légalisant les enquêtes secrètes constituent un pas en arrière », *Cajjing wang*, 5 septembre 2011.
- Chen Youxi¹⁸, « La légalisation des enquêtes secrètes est une atteinte importante à la pureté de la politique », *Zhongguo wangluo dianshitai* – Site internet de CNTV, rubrique opinion, 27 novembre 2011.
- Wu Zehua, « Chen Weidong¹⁹ discute de la réforme de la procédure pénale : derrière chaque article, il y a une histoire »,

¹⁷ Professeur de droit associé à l'université chinoise de droit et sciences politiques de Pékin.

¹⁸ Avocat médiatique, connu pour sa défense de Li Zhuang. Ce dernier est un avocat de la ville de Chongqing mis en accusation lorsqu'il défendait un chef de la mafia locale. Pour plus de détails sur l'affaire, voir, Jean-Pierre Cabestan, « À propos du modèle de Chongqing et de l'avenir de la réforme judiciaire en Chine », *China Analysis* n° 35, 4^e trimestre 2011.

¹⁹ Professeur de droit à l'université Renmin.

Zhongguo Guangbo wang, 8 mars 2012.

- Chen Guangzhong²⁰, « Les dispositions de la grande réforme de la procédure pénale réalisent une avancée », *Jinghua Shibao - Beijing Times*, 9 mars 2012.

- Xie Doudou, Wang Heyan²¹, « Vicissitudes de la clause sur les détentions secrètes », *Caixin wang*, 12 mars 2012.

- « Focus sur la grande réforme de la loi de procédure pénale : points de vue importants sur la 'petite Constitution' »²², *Banyuetan wang*, 13 mars 2012.

- Li Xiangning, Xu Kai²³, « Jeux de pouvoir dans le cadre de la réforme de la loi de procédure pénale », *Caijing*, 25 mars 2012.

- Yao Dongxing²⁴, « Dans les coulisses de la grande réforme : récit de quatre acteurs de dix ans de jeux de pouvoir », *Zhongguo jingji zhoukan - China Economic Weekly*, 27 mars 2012.

La République populaire de Chine, par une loi du 14 mars 2012, entrant en vigueur le 1er janvier 2013, achève de mener à bien une réforme de sa procédure pénale. Le processus débute en 2009 avec la création, par l'Assemblée nationale populaire, d'un groupe de travail qui conduit des enquêtes d'envergure nationale pour établir un projet de loi. Les membres du comité ont interrogé des juristes à tous les niveaux du système judiciaire,

²⁰ Professeur de droit considéré comme un des pères fondateurs de la procédure pénale moderne en Chine.

²¹ Xie Doudou et Wang Heyan sont tous deux journalistes à *Caixin*.

²² L'article reprend une série d'opinions émises par des acteurs proches du pouvoir et ayant participé à l'élaboration de la réforme.

²³ Li Xiangning et Xu Kai sont tous deux journalistes à *Caijing*.

²⁴ Yao Dongxing est journaliste au *Zhongguo jingji zhoukan*.

ouvrant ainsi un débat sur la réforme du droit. Ce mode d'élaboration atteste d'une volonté, de la part du pouvoir politique, d'apparaître comme étant à l'écoute du public.

Une série d'affaires pénales médiatisées ont marqué ces dernières années la chronique judiciaire chinoise. À leur occasion, la population a pu s'exprimer et s'intéresser activement au fonctionnement de la justice, comme le souligne Yao Dongxing. Wang Jianxun rappelle que l'utilisation de procédés illégaux dans la collecte de preuve a conduit à plusieurs affaires de « convictions injustes » (冤错案件, *yuancuo anjian*), qui ont très fortement mobilisé la population ; et la confiance dans la puissance publique s'en est trouvée grandement affectée ». La question de la crise de confiance dont souffre le système judiciaire est un sujet fréquent dans les médias chinois. Dans un tel contexte, le contenu de la loi est aussi important que la mise en scène de sa présentation au public : la réforme est une manière de regagner la confiance de ce dernier. Ainsi, la presse chinoise a réalisé un travail important d'explication et de justification des vertus du nouveau texte. La réforme tente alors de trouver un équilibre entre la confirmation des aspirations d'un public grandissant et le maintien de l'organe judiciaire comme outil de contrôle de la société.

Un nouveau discours sur le droit de la procédure pénale

La couverture médiatique de la nouvelle loi approfondit le changement de perspective dans la présentation du rôle de la procédure pénale : d'outil entre les mains du pouvoir pour poursuivre les criminels, on passe à une garantie des libertés fondamentales assurant un arbitrage entre les besoins de la justice et l'exigence du respect des libertés fondamentales. La distance est grande entre cette conception de l'esprit de la procédure pénale et la vision maoïste de la justice. Cette

transition se fit par étapes, avec une loi de procédure adoptée en 1976 et réformée en 1996, puis en 2012. Cela reflète, selon Yao Dongxing, la prise de conscience grandissante du public envers les libertés fondamentales. Faire de la procédure pénale « une petite constitution » (小宪法, *xiao xianfa*) (article 6) par la retranscription dans son texte des principales libertés publiques constitue une avancée en Chine, dans la mesure où l'application par le juge des dispositions constitutionnelles demeure limitée et incertaine. Et, à la différence d'une constitution, la loi de procédure pénale est d'application permanente et quotidienne dans toutes les affaires pénales, à tous les niveaux de la procédure (article 8).

La procédure pénale est présentée dans tous les articles comme limitant les pouvoirs du gouvernement par la réaffirmation des droits fondamentaux des individus et édictant des limites à l'utilisation de la puissance publique. Elle ne viserait pas tant à enquêter, poursuivre et juger les criminels qu'à éviter les abus de pouvoir. Son objectif serait d'établir un équilibre entre les prérogatives de l'administration dans l'utilisation de la coercition légitime et le droit des individus à voir leurs libertés fondamentales respectées. Cette vision de la loi pénale à la poursuite d'un équilibre entre protection et répression est un idéal, en pratique introuvable ; il s'agit alors d'un discours construit autour du travail de réforme. La rhétorique entourant la nouvelle loi de procédure pénale chinoise atteste d'un mouvement de balancier de l'impératif de manifestation de la vérité vers la protection des libertés constitutionnelles, du moins dans la présentation qui en faite. Les nombreux articles écrits en soutien à la réforme sont

pédagogiques dans leur facture ; ils expliquent le rôle de la loi pénale comme outil de protection des individus (articles 4, 6, 8). Ils cherchent à inspirer un regain de confiance dans le système judiciaire ; il s'agit d'une « grande réforme » (article 3) dont les fruits sont mis en scène pour susciter l'adhésion du public.

Toutefois, la loi de procédure pénale maintient un double régime juridique : pour certaines infractions, généralement graves (crime organisé, terrorisme), les libertés fondamentales ne sont plus protégées. Ce double régime de protection est l'objet de débats, quant à sa rationalité et à l'étendue de son domaine d'application.

L'émergence d'un début de débat critique

Des intellectuels, principalement des juristes issus des universités ou du prétoire, se sont exprimés

sur internet et dans la presse pour manifester leurs opinions et leurs craintes concernant les différents brouillons de la réforme - celle-ci débuta en 2009 et donna lieu à deux moutures. Ils exposent, selon une perspective juridique, les différentes lacunes et risques d'atteintes aux libertés fondamentales du projet de loi. Toutefois, alors que les critiques auraient pu aller plus loin, mettant en cause le gouvernement, ou dénonçant des cas d'abus rapportés dans les médias, les commentateurs maintiennent une critique formelle des textes. La critique est prudente ; elle se construit dans les limites de la discussion juridique, soulignant les risques persistants d'abus au regard des garanties constitutionnelles. L'exemple le plus typique apparaît dans le deuxième article dû à un universitaire pénaliste rédigé pendant la procédure de réforme, ou dans

« Le contenu de la loi est aussi important que la mise en scène de sa présentation au public : la réforme est une manière de regagner la confiance de ce dernier. »

les prises de position de l'avocat Chen Youxi. Ils critiquent tous deux le maintien dans la loi de dispositions octroyant à l'administration un pouvoir d'enquête exorbitant, validant entre autres les enquêtes et détentions secrètes.

Les détentions et enquêtes secrètes

Plusieurs dispositions ont suscité beaucoup de débats : elles concernent en particulier ces enquêtes secrètes ((秘密侦察, *mimi zhencha*) et détentions secrètes ((秘密拘留, *mimi juliu*)). Ces différentes pratiques existaient préalablement à la loi, qui leur confère une réalité et un fondement juridique. Cette légalisation assure leur pérennité, mais les expose au débat.

Les enquêtes secrètes consistent principalement en l'utilisation d'outils technologiques pour enquêter (技术侦察, *jishu zhencha*) : sonorisations, écoutes téléphoniques, lecture du courrier et des courriels. Il s'agit de réunir secrètement des preuves pour constituer un dossier contre un suspect. La première mouture de la loi précise le domaine d'application de manière très large, par l'inclusion d'une condition d'application ouverte « tout autre délit occasionnant une atteinte grave à la société » (其他严重危害社会的犯罪, *qita yanzhong weihai shehui de fanzui*). Cette disposition, comme le souligne Chen Youxi, a une portée illimitée. Toutefois, la critique n'a pas permis de faire bouger les lignes du débat ; le texte final reprend telle quelle la disposition, permettant aux agents de police de recourir discrétionnairement à de tels procédés, dont la mise en œuvre porte une atteinte sévère au droit à la vie privée.

Un autre dispositif a suscité une réaction particulièrement vive. L'article 73 permet d'assigner un suspect à résidence dans un lieu qui peut être autre que son domicile, sans pour autant être un centre de détention ; en

outre, ses proches devaient être informés dans les 24 heures sauf à ce que cela soit préjudiciable à l'enquête (article 83). Le projet formulait le domaine d'application de l'article 83 ainsi : « infractions portant atteinte à la sécurité nationale (危害国家安全犯罪, *weihai guojia anquan fanzui*), activités terroristes (恐怖活动犯罪, *kongbu huodong fanzui*), risque d'entrave à l'enquête (可能有碍侦查, *keneng you'ai zhencha*) ». Il y avait donc trois hypothèses ; or, le projet final supprime la virgule entre activités terroristes et risque d'entrave à l'enquête. On passe de trois exceptions alternatives à deux exceptions. Celle du milieu est neutralisée et vient en complément des deux autres exceptions (article 5). La révision du projet de loi a, par ailleurs, conduit à supprimer, pour risque d'entrave à l'enquête, l'exception que constituait l'information de la famille (article 4). La possibilité de détentions secrètes demeure, mais dans un cadre limité, celui des atteintes à la sécurité nationale et les actes de terrorismes quand cela est nécessaire aux impératifs de l'enquête. Cet exemple montre que le débat a pu conduire à des modifications substantielles du texte final, même s'il n'est pas parvenu à la suppression complète des dispositions litigieuses.

Les garanties concernant la peine de mort

La peine de mort a aussi été au centre des débats, non pas sous la forme d'un questionnement sur son bien-fondé, mais sur les garanties procédurales dans un procès pouvant conduire à son prononcé. Les débats se sont centrés sur une modification de la loi déclarant que, en cas d'appel de la décision de peine de mort, la Cour suprême « pouvait » entendre le condamné. Toutefois, les débats suscités sur la question ont entraîné une modification du projet de loi en transformant le « peut » (可以, *keyi*) en « doit » (应当, *yingdang*). Cette transformation est d'importance, car elle

donne au condamné une dernière chance de s'expliquer sur son affaire et de plaider son innocence. Ce changement est aussi illustratif du processus de négociation sous-jacent à la rédaction de la loi de procédure pénale. La Cour populaire suprême n'était pas originellement en faveur de cette disposition ; mais, le va-et-vient du texte et sa discussion par une pluralité d'acteurs ont permis son amendement (article 3).

Jeux de pouvoir entre les organes étatiques

Un travail sur la communication, une volonté pédagogique, un clair désir de mettre en avant les progrès réalisées en matière de droits de l'homme apparaît tout au long de la procédure et dans la présentation du résultat final. Une prise en compte de la vision du public se concrétise par une série d'entretiens menés par le comité de travail auprès de praticiens. Toutefois, la discussion demeure principalement confinée auprès d'experts, nationaux et locaux ; l'ensemble de la population n'est pas consulté. Comme le rapportent Li Xiangning et Xu Kai dans *Cajing* ainsi que Yao Dongxing dans *Zhongguo jingji zhoukan*, l'essentiel du processus législatif résulte d'un jeu politique entre différents organes d'État : la Cour suprême, le législateur, le ministère de la Sécurité publique, le parquet, le ministère de la Justice et les autres organes concernés. La narration officielle de la réforme met en avant une participation accrue du public, quand le débat réel se déroule surtout au niveau étatique. Le comité de travail sur la réforme a toutefois consulté des acteurs du système judiciaire à un niveau proche de la résolution des affaires.

Le ministère de la Sécurité publique a rapidement pris part aux discussions en émettant une série de propositions allant dans le sens d'un renforcement des pouvoirs des agents de police. Toutefois, ces

propositions ne furent pas toutes admises. Selon Li Xiangning et Xu Kai, aucun organe d'État n'a eu véritablement la mainmise sur le contenu du texte, qui est le résultat d'un compromis entre les vues du législateur (立法部门, *lifa bumen*), du juge et du policier (司法执法部门, *sifa zhifa bumen*). Leur dialogue participe d'une « logique de négociations » (谈判的逻辑, *tanpan de luoji*). Le débat existe entre les acteurs publics, mais peu en dehors des organes de l'État ; les experts sont surtout consultés au sein de la structure du pouvoir en qualité de conseillers.

En outre, le débat est temporellement circonscrit. Les articles critiques ne sont sortis que lors du processus de réforme (articles 1 et 2), les articles publiés postérieurement à l'adoption de la loi mettant en scène les avancées du texte en matière de liberté fondamentale en gommant les critiques subsistantes.

REPÈRES

5. Chine - Allemagne, un axe bénéfique

ANTOINE BONDAZ

SOURCES :

- Zhang Han²⁵, « Une relation sino-allemande de plus en plus symétrique », *21 Shiji jingji baodao*, 4 février 2012.

- Xu Shaomin²⁶, « Difficultés et embrassements de deux grandes nations : l'Allemagne et la Chine », *Yang guang*, 6 avril 2012.

- Wang Qian²⁷, Éditorial, « Wen Jiabao participe à la foire de Hanovre et consolide la relations sino-allemande », *Zhongguo ribao wang*, 23 avril 2012.

- Liu Xuewei²⁸, « Chine-Europe : défis et opportunités », *Yang guang*, 28 avril 2012.

²⁵ Zhang Han est journaliste à *21 Shiji jingji baodao*.

²⁶ Xu Xiaomin est étudiant dans le département de relations internationales de l'université Zhongshan de Canton.

²⁷ Wang Qian est professeur associé à l'institut sino-allemand de l'université Tongji de Shanghai.

²⁸ Docteur en histoire à la Sorbonne, Liu Xuewei est un essayiste réputé, travaillant sur les questions européennes.

Mise en avant par la publication, par le gouvernement chinois, du *Livre blanc sur les réussites et perspectives de la coopération sino-allemande* en 2011, la relation sino-allemande structure aujourd'hui la relation sino-européenne et le partenariat établi entre ces deux pays se développe à grande vitesse. Si celui-ci est avant tout économique, les auteurs chinois expliquent pourquoi il doit devenir politique et stratégique tant les deux modèles de développement et les intérêts des deux pays dans leur région respective sont comparables.

Bref état des lieux du partenariat économique Chine-Allemagne

La relation commerciale sino-allemande est unique en Europe. Le commerce bilatéral sino-allemand a augmenté de 400 % au cours de la dernière décennie, atteignant 190 milliards de dollars en 2011. Le gouvernement chinois s'attend à ce que la barre des 280 milliards de dollars soit dépassée en 2015. Les ventes allemandes vers la Chine ne cessent d'augmenter et ce même en 2009, alors que les exportations globales de l'Allemagne chutaient en moyenne de plus de 34 %. L'Allemagne est désormais le premier pays exportateur vers la Chine devant les États-Unis et représente à elle seule près de la moitié des exportations européennes.

Cette dynamique n'est pas que commerciale, elle est aussi financière. Alors qu'il y a moins d'une décennie, il n'y avait quasiment aucun investissement direct étranger chinois en Allemagne, en 2011, 158 entreprises chinoises y ont investi contre 110 entreprises américaines, 91 suisses et 53 françaises. Pour la seule année 2011, plus de 20 entreprises

chinoises étaient impliquées dans des projets de fusions/acquisitions en Allemagne contre seulement six en 2008. Enfin, selon un rapport de la Bundesbank et si l'on inclut l'achat d'actions, de prêts et autres titres financiers, la Chine était responsable de 15,5 milliards d'euros (soit 17 %) d'investissements en Allemagne en 2010 sur un total de 93 milliards.

Cette relation en plein essor a été soulignée avec force lors de la dernière foire internationale d'Hanovre, du 23 au 27 avril 2012, la plus grande foire industrielle au monde. Plus de 5 000 exposants venus de 69 pays étaient présents, et la Chine y était mise à l'honneur avec près de 500 exposants. La foire a été inaugurée par la chancelière Angela Merkel et le premier ministre Wen Jiabao qui réalisait ainsi sa sixième visite en Allemagne en huit ans.

« Si les deux pays partagent des positions comparables en Europe et en Asie de l'Est, ils font aussi face aux mêmes reproches de la part de leurs voisins. »

Une Allemagne forte et une Europe en difficulté

Les quatre articles s'accordent pour souligner la vigueur de la relation sino-allemande tant sur le plan économique que politique : en témoigne le premier conseil interministériel Chine-Allemagne qui s'est tenu en juin 2011 à Berlin. Les auteurs chinois perçoivent l'Allemagne comme la nation la plus puissante d'Europe, le « cœur de l'Europe ». La chancelière Merkel dispose d'une image positive, elle est qualifiée de « compétente » par Liu ou de « forte » par Xu. Ce dernier reprend d'ailleurs une image de l'Allemand Joseph Joffe qualifiant Angela Merkel « d'impératrice d'Europe » (欧洲的皇后, *ouzhou de huanghou*).

Tous reconnaissent que la crise financière et économique commencée en 2008 a permis au gouvernement chinois d'accroître

sa puissance économique et de renforcer ses liens avec l'Europe. Leur vision de la situation européenne est cependant sans concession. Si l'Europe était autrefois un modèle d'intégration régionale, son avenir est désormais « de plus en plus sombre » (越来越黯淡, *yuelaiyue andan*). L'Europe ayant donc besoin de la Chine, l'Allemagne étant la principale puissance européenne et la Chine souhaitant renforcer son partenariat avec l'Europe, un rapprochement sino-allemand est nécessaire.

Une complémentarité économique justifiant un rapprochement

L'éditorial du *Zhongguo ribao* et l'article du 21 *Shiji jingji baodao* insistent sur l'interdépendance et la complémentarité économique sino-allemande et sur l'importance d'un partenariat économique renforcé, l'économie étant présentée comme la pierre angulaire de la relation sino-allemande. Contrairement aux États-Unis ou au Japon, la Chine n'a avec l'Allemagne pas de conflits d'intérêts majeurs et rien n'empêche un rapprochement économique et politique. Sur les questions internationales, les deux grands partagent même parfois des positions communes notamment sur le dossier des dettes souveraines et sur les interventions en Irak et Libye, et se retrouvent ainsi en opposition avec les Américains.

Pour Wang Qian, les deux économies sont « complémentaires » et leur relation commerciale mutuellement bénéfique (互惠, *huhui*). Chine et Allemagne partagent un même modèle exportateur et d'importants excédents commerciaux, à la différence des États-Unis ou des autres grands pays européens comme la France ou le Royaume-Uni (voir le tableau ci-dessous).

Le professeur Chen Zhimin, de l'institut d'études européennes de l'université Fudan, cité dans l'éditorial du *Zhongguo ribao*, estime aussi que la relation bilatérale est de plus en plus égalitaire car interdépendante. En effet, la Chine dépend des exportations allemandes de produits de haute technologie alors que l'Allemagne est dépendante du marché et des investissements chinois, d'autant plus avec la crise économique et financière européenne. Plus de 5 000 entreprises allemandes sont par exemple implantées en Chine et ce pays constitue le plus grand marché, devant l'Allemagne, pour Volkswagen qui a prévu d'y investir plus de 14 milliards d'euros entre 2012 et 2016. La Chine est donc indispensable à la relance de l'Allemagne qui ne peut plus compter sur ses voisins ; et ce pays est indispensable à la Chine pour la réalisation de son objectif de montée en gamme technologique inscrit dans le XII^e plan quinquennal.

	PIB (PPA) (\$Mds)	Exportations (biens) (\$Mds)	Importations (biens) (\$Mds)	Exportations (services) (\$Mds)	Importations (services) (\$Mds)
États-Unis	15 094	1 481 (2 ^e , 8,1 %)	2 265 (1 ^{er} , 12,3 %)	578 (1 ^{er} , 13,9 %)	391 (1 ^{er} , 10,1 %)
Chine	11 300	1 899 (1 ^{er} , 10,4 %)	1 743 (2 ^e , 9,5 %)	182 (4 ^e , 4,4 %)	236 (3 ^e , 6,1 %)
Allemagne	3 099	1 474 (3 ^e , 8,1 %)	1 254 (3 ^e , 6,8 %)	253 (3 ^e , 6,1 %)	284 (2 ^e , 7,3 %)
France	2 218	597 (6 ^e , 3,3 %)	715 (5 ^e , 3,9 %)	161 (5 ^e , 3,9 %)	141 (6 ^e , 3,6 %)

Sources :
FMI, OMC

Wang Qian fournit cependant une importante différence par rapport à l'article du 21 *Shiji jingji baodao* en soulignant que l'aide apportée par la Chine à la zone euro n'est pas sans contreparties. Ces contreparties portent notamment sur la question des quotas européens à l'importation ou la reconnaissance de la Chine comme « économie de marché », comme l'a fait l'Islande il y a peu.

Il est cependant paradoxal que les deux articles émettent des doutes sur la possibilité d'entretenir sur le long terme cette proximité économique. En effet, cette complémentarité n'est pas vouée à durer tant la Chine cherche à monter en gamme et en qualité afin de faire évoluer son *made in China* vers un *made in Germany*, sur le même modèle que l'Allemagne à la fin du XIX^e siècle. De plus, si les deux pays sont partenaires, ils sont engagés dans une intense compétition commerciale comme c'est le cas dans l'industrie solaire. Alors que l'Allemagne était le premier producteur mondial il y a quelques années, la Chine a récemment pris la première place, mettant en difficulté l'industrie allemande. De plus, sur la question des terres rares, Chine et Allemagne divergent fondamentalement.

Les articles de Xu et Liu sont quelque peu différents des deux précédents tant ils insistent sur l'importance d'un rapprochement non pas seulement économique mais aussi stratégique et à long terme entre les deux grands leaders régionaux.

L'article de Xu Shaomin est le plus complexe et le plus détaillé. Il existe pour lui une vraie similarité entre les deux pays (相似性, *xiangsixing*). La Chine et l'Allemagne disposent du même modèle de développement économique et diplomatique, et font face aux mêmes dilemmes régionaux.

Sur le plan géopolitique, les deux pays sont « enclavés » territorialement dans une

région riche. Les deux pays sont des leaders régionaux en devenir. La Chine, puissance politique historique, devient une véritable puissance économique. L'Allemagne, géant économique, devient une puissance à part entière et le leader politique européen, au détriment de la France.

Sur le plan économique, l'Allemagne et la Chine sont présentées comme les promoteurs (倡导, *changdao*) et les gardiens (守护, *shouhu*) du processus d'intégration régionale. Premières puissances économiques dans leurs régions respectives, les deux pays sont les moteurs de toute intégration économique. L'Allemagne plaide pour un plus grand fédéralisme en Europe et la Chine prône des accords de libre-échange est-asiatique.

Sur le plan diplomatique, Chine et Allemagne ont adopté une politique de retenue (克制姿态, *kezhi zitai*). Xu établit un parallèle dans l'évolution même de leur politique étrangère au cours des soixante dernières années. Après s'être chacun aligné sur un des deux grands au début de la Guerre froide (RFA sur les États-Unis, Chine sur l'URSS), ils ont chacun choisi une politique de plus grande indépendance et ouverture au tournant des années 1960/1970 (la RFA avec son Ostpolitik et la Chine avec la normalisation de la relation avec Washington). Enfin, les deux puissances ont insisté sur l'importance des relations multilatérales au sortir de la Guerre froide, à la différence des États-Unis, et ont depuis vu les pressions extérieures diminuer. De plus, les deux grands devraient arrêter d'entretenir des complexes internationaux dus à leur histoire (Seconde Guerre mondiale pour l'Allemagne, passé impérial pour la Chine), faire évoluer leur doctrine diplomatique vers une plus grande normalité et assumer ainsi pleinement leur statut de grande puissance.

Si les deux pays partagent des positions comparables en Europe et en Asie de l'Est,

ils font aussi face aux mêmes reproches de la part de leurs voisins. Quoi qu'ils fassent, ils sont critiqués et sont considérés comme des « boucs émissaires » (替罪羊, *tizuiyang*). Un jour vilipendés pour ne pas prendre de responsabilités à la hauteur de leur poids économique, ils le sont le lendemain pour tenter d'agir et de faire évoluer leur région. On souligne un jour leur immobilité, le lendemain leur passé guerrier et hégémonique.

Partant de ce constat et soulignant que les deux nations ne peuvent s'imposer seules, Xu estime que la Chine et l'Allemagne doivent avoir recours au multilatéralisme et forger un partenariat stratégique. Cette proposition n'est pas dépourvue d'arrière-pensées tant l'auteur souligne qu'il est une bonne chose que l'Europe se « germanise » (德国化, *deguohua*). Cela permettrait de légitimer une sinisation de l'Asie de l'Est et d'unifier l'Europe derrière un allié de la Chine.

L'article de Liu Xuewei est plus offensif et l'auteur cherche à se rapprocher de l'Allemagne plus que de l'Europe. Le rapprochement avec l'Allemagne doit être fait dans une optique stratégique afin de contrer le bloc occidental. En effet, la Chine apparaît de plus en plus comme une menace pour les intérêts économiques occidentaux et ces derniers cherchent à ralentir la croissance économique chinoise et sa montée en puissance par tous les moyens. Ceci constitue le plus grand défi pour la politique étrangère chinoise.

La Chine doit donc chercher à briser ce front occidental tout en évitant une confrontation brutale avec les États-Unis. Reconnaisant que l'Europe joue le rôle d'un véritable troisième acteur dans un monde tripolaire (Chine/États-Unis/Europe), la Chine doit chercher à éloigner l'Europe des États-Unis et susciter une division au sein des pays européens afin de se faire de nouveaux alliés. L'Allemagne étant la première puissance économique et démographique en

Europe, la France étant affaiblie et n'étant plus le leader politique, et le Royaume-Uni ayant perdu son influence, la Chine doit développer en premier lieu sa relation avec l'Allemagne. Ce rapprochement n'est pas impossible tant la Chine et l'Allemagne partagent des vues communes sur de nombreux dossiers internationaux (dont le protocole de Kyoto et la justice pénale internationale) en opposition avec les vues américaines.



6. Les chantiers ouverts et pas toujours fermés de la réforme financière

JEAN-FRANÇOIS DI MEGLIO

SOURCES :

- Yu Yongding²⁹, « Mon opinion sur la libéralisation du compte de capital », *Caijing*, 26 avril 2012.

- Huo Kan³⁰, « Laissez passer le yuan », *Xin shiji*, 23 avril 2012.

- Huo Kan, Zhang Jiwei³¹, « Interview de Sheng Songcheng sur la libéralisation du compte de capital », *Xin shiji*, 23 avril 2012.

- Yu Hairong, Zhang Huanyu³², « Adieu l'appréciation unidirectionnelle », *Xin shiji*, 23 avril 2012.

Datés de la fin avril, les articles analysés ici réagissent à la fois à la toute récente (alors) décision de la Banque centrale de la République populaire de Chine

²⁹ Yu Yongding est membre de l'Académie chinoise des sciences sociales(CASS)

³⁰ Huo Kan est journaliste à *Xin shiji*.

³¹ Zhang Jiwei est journaliste à *Xin shiji*

³² Yu Hairong et Zhang Huanyu sont tous deux journalistes à *Caijing*.

(PBoC, 中国人民银行, *zhongguo renmin yinhang*) du 14 avril, effective à partir du 16, d'élargir la bande de fluctuation journalière de la monnaie chinoise face au dollar américain de 0,5 % à 1 % ainsi qu'à diverses annonces, datant du mois de février, concernant la libéralisation possible du compte de capital. Deux débats, faisant souvent l'objet d'un amalgame, concernent en effet le statut de la devise chinoise, l'un portant sur sa parité (sous-évaluée aux yeux de certains partenaires commerciaux) et l'autre concernant sa convertibilité (limitée à ce stade, et distinguant la devise chinoise de la plupart des devises émises par les principaux acteurs du commerce et de l'économie globale).

Il faut rappeler que les premières mesures citées ici sont dans la ligne des décisions prises depuis juillet 2005 (élargissement progressif à cette date de la bande de fluctuation quotidienne de la devise chinoise, et référencement à un panier de devises diversifié, annoncé en juin 2010), les deux conduisant à l'appréciation cumulée à l'heure actuelle d'un peu plus de 30 % de la parité du yuan contre le dollar (de 8,18, on est désormais passé à 6,35 environ), et répondant naturellement aux critiques des partenaires commerciaux de la Chine, les États-Unis en premier lieu.

La deuxième série de mesures annoncées ou recommandées concernent non pas le compte courant (les échanges commerciaux) mais le compte de capital, et donc indirectement la convertibilité de la devise. Le 23 février, la Banque centrale a publié les résultats d'une enquête tendant à montrer que la fenêtre d'opportunité était ouverte pour libéraliser le compte de capital, sur la base des conséquences de la crise financière. Elle ouvre des possibilités intéressantes pour les investisseurs chinois (en particulier les entreprises) pour investir à l'étranger, comme le dit l'article de Yu Yongding.

Ces articles se présentent sous des formes très diverses : le premier est une rare analyse, longue et équilibrée, publiée exclusivement en chinois par l'économiste vedette de la CASS, Yu Yongding, le troisième est une interview, plutôt exceptionnelle aussi, d'un statisticien de la Banque centrale, Sheng Songcheng, le dernier est un recensement très détaillé des vues de nombreux économistes de marché comme Huang Yiping, Wang Tao, Liu Dongliang, Qu Hongbing. Par-delà la différence entre les deux principaux sujets traités (nouvelle étape de la réforme financière pour Yu Yongding et Sheng Songcheng, réflexion sur la parité de la devise dans le dernier article) tous ont en commun de rapporter des propos et de refléter des regards nouveaux sur la question monétaire vue de l'intérieur. Le débat sur l'internationalisation, ouvert depuis dix ans, conclut positivement si l'on observe l'indéniable utilisation de la devise chinoise dans les échanges commerciaux, mais cependant pas tout à fait refermé si l'on observe le relatif insuccès du « yuan offshore » à Hong Kong, est dépassé désormais. À juste titre, les auteurs ou les experts interviewés se lancent dans le « grand bain » de débats globaux.

À l'exclusion du dernier article, qui met en avant de manière singulière un consensus apparent à propos de l'arrêt prochain de la réévaluation du yuan, les autres articles présentent des analyses nuancées des choix possibles qui se présentent désormais à la Chine.

Yu Yongding, en particulier, souvent très favorable dans ses positions (en anglais) à une évolution certaine vers la convertibilité de la devise chinoise, à condition de respecter certains des prérequis, remet ici en perspective les avantages et les inconvénients d'une ouverture systématique du compte de capital

chinois. D'emblée il écarte une libéralisation immédiate et totale comme n'étant « pas réalisable ». Il passe en revue les pronostics et les études de Frankel et Eichengreen, qui ont en général toujours établi un calendrier long mais certain de la marche vers l'ouverture des marchés chinois. Mais, reprenant le sujet de façon personnelle, Yu Yongding adopte le point de vue des investisseurs chinois qui n'utilisent pas la totalité des quotas d'investissement qui leur sont réservés pour changer des yuans en devise étrangères et investir sur des marchés cotés (QDII = *qualified domestic institutional investors*), il fait remarquer que les investisseurs chinois restent frileux et prudents quand il s'agit de « sortir », attitude qui serait possible sans restriction dans le cadre d'une libéralisation.

« La quantité et l'ampleur des réformes inhibent la capacité à les ordonnancer. »

Quant au concept de moment-clé, « d'opportunité stratégique » (战略机遇期, *zhanlüe jiyu qi*) qui serait en train de se manifester, l'auteur le nuance considérablement, en soulignant les nombreux risques liés à la relative inexpérience des opérateurs chinois, peu préparés à affronter les complexités des marchés étrangers. Il fait ressortir aussi que l'ouverture des marchés chinois aux investisseurs étrangers effacerait l'attractivité liée à l'effet de rareté et que, probablement, la réalité des prix et les fluctuations automatiquement liées à des marchés libres risqueraient d'avoir des effets contraires à ceux escomptés, d'autant plus que les marchés boursiers chinois sont plutôt en plein marasme. Les risques d'atterrissage brutal (硬着陆, *yinzhuolu*) sont encore significatifs, et l'économie intérieure a de nombreux problèmes à régler, liés au ralentissement de la croissance et aux disparités de richesse. A contrario, Yu Yongding insiste sur la nécessité de ne pas « manquer le train » mais revient sur la

nécessité de procéder par ordre, en rappelant (ce qui « raccroche » avec son propos mieux connu et plus répandu dans ses articles à l'étranger) que la réforme des taux de change et de la structure des taux d'intérêt doit passer en premier. Il est, pour finir, intéressant de noter que le dernier point de débat sur lequel Yu Yongding insiste est la relative modicité du coût des systèmes de reporting indispensables en cas de libéralisation. En effet, il faudrait pouvoir suivre les mouvements de capitaux. Or l'étalon qu'utilise Yu Yongding pour minimiser ces coûts est le développement remarquable des systèmes de traçage informatique développés en Chine à travers les sites de vente comme Baidu ou Alibaba, capables de suivre des clients et des opérations virtuelles à de très hautes fréquences, sur de très hauts volumes, et à très grande échelle.

Dans les autres articles (le dernier, cité plus haut, traitant presque essentiellement de la volatilité du yuan, à revoir à la baisse), ce qui ressort de la façon la plus unanime, c'est à la fois la tendance désormais amorcée de libéraliser le compte de capital, mais aussi la nécessité de procéder par étapes, comme l'indique en particulier l'interviewé de la Banque centrale, qui fixe des échéances théoriques de trois ans en trois ans au cours des dix prochaines années, jalonnées par une « accoutumance » progressive à l'investissement à l'étranger (trois ans pour commencer à assouplir les règles, trois ans pour encourager les entreprises à « sortir », et surtout les dernières années, plus probablement cinq que trois, pour consolider le système financier). Ceci étant dit, le débat semble encore tout à fait ouvert quant à savoir quelles sont les priorités ; certains argumentent pour instaurer la convertibilité de la devise en premier, d'autres pour réformer le système financier en premier, d'autres enfin, comme ce dernier intervenant, pour une pédagogie de l'ouverture du compte de capital. Il semble qu'effectivement, à ce point des réformes, la quantité et l'ampleur des réformes inhibent la

capacité à les ordonnancer, contrairement à ce qui semblait apparaître dans les premières étapes de cette internationalisation de la devise toujours en cours, pour ne pas dire en procès. C'est un moment particulièrement intéressant du débat, semblable à ce que l'on pouvait observer il y a cinq ou six ans, avant le début de l'internationalisation. Mais, comme le soulignent Yu Yongding et Sheng Songcheng, les enjeux ne sont pas comparables : les risques économiques sont grands, et la Chine représente une part très réduite des flux de capitaux mondiaux donc, pour elle, les risques sont considérables.

- Zhang Yuzhe³⁸, « Les jeux de pouvoir de la réforme financière de Wenzhou », *Xin Shiji*, 16 avril 2012.

- Yang Zaiping³⁹, « Le modèle du Zhejiang et les banques abeilles⁴⁰ », *Qingnian shibao*, 7 mai 2012⁴¹.

7. Wenzhou, laboratoire financier

AGATHA KRATZ

SOURCES :

- Édito, « Ouvrir la finance non officielle pour dépasser le cas de Wenzhou », *Xin shiji*, 9 avril 2012.

- Wang Wei³³, « Il faut innover, pas amnistier », *Caijing*, 8 avril 2012.

- Yang Zhongxu³⁴, « Ne pas chercher à régler la situation d'ensemble rend difficile de s'occuper d'une partie », interview de Xia Bin³⁵, *Caijing*, 8 avril 2012.

- Wang Peicheng, Yang Zhongxu³⁶, « La réforme financière de Wenzhou », *Caijing*, 8 avril 2012.

- Huang Kejie³⁷, « Les coulisses de la réforme financière de Wenzhou avant sa mise en place », *Liaowang xinwen zhoukan*, 5 avril 2012.

³³ Wang Wei est président du conseil d'administration de Wanmeng Investment Management Corp.

³⁴ Yang Zhongxu est journaliste à *Caijing*.

³⁵ Xia Bin est directeur du département de recherche financière du centre en recherche du développement du Conseil des affaires d'État.

³⁶ Wang Peicheng et Yang Zhongxu sont tous deux journalistes à *Caijing*.

³⁷ Huang Kejie est journaliste à *Liaowang xinwen zhoukan*.

À Wenzhou, la crise financière de la fin 2011 a dévoilé les nombreuses imperfections d'un système financier chinois caractérisé par un contrôle étroit de l'État. Six mois plus tard, Wenzhou est sur le point de mettre en place ce que Wang Wei considère comme la plus importante réforme chinoise depuis celles des années 1970. Bien que cette réforme ne soit que partielle, et géographiquement limitée, elle pourrait avoir un effet majeur sur l'économie chinoise dans les années à venir.

Wenzhou ou les limites du système financier chinois

Wang Wei explique que, avant la crise financière de 2011, Wenzhou était une ville économiquement très dynamique, mais son système financier a montré ses limites. Ses acteurs économiques, qui disposaient d'un accès restreint aux financements et aux services spécialisés du système financier officiel, se sont tournés vers un système financier parallèle, illégal mais offrant un complément plus que nécessaire au système légal. Longtemps, ce système parallèle a fait

³⁸ Zhang Yuzhe est journaliste à *Xin shiji*.

³⁹ Yang Zaiping est économiste, vice-président à temps plein de l'Association bancaire chinoise.

⁴⁰ L'expression de « banques abeilles » utilisée par Yang Zaiping renvoie au secteur bancaire, très évolutif et mouvant, spécialisé dans le financement de PME.

⁴¹ L'article est tiré d'une intervention de Yang Zaiping le 22 avril 2012 à un forum sur les financements des PME à Ningbo, il a été publié sur le blog de l'auteur le 29 avril.

l'objet de vives critiques dans le discours officiel, explique Wang, et a été assimilé à des activités telles que l'accumulation illicite de fonds et le blanchiment d'argent. Or, à Wenzhou comme ailleurs en Chine, une grande partie de ce système souterrain n'est pas liée à des activités illégales. Il s'agit plutôt de surmonter les limitations du système financier officiel. À vrai dire, sans ce marché parallèle, la performance économique de Wenzhou serait bien moindre, et cela est aussi vrai au niveau national. Ce marché informel est le principal pourvoyeur de fonds pour les PME et il offre aux particuliers un grand nombre de services financiers non disponibles au sein du secteur financier officiel (garanties, assurance, prêts immobiliers, etc.). Il représente un véritable écosystème financier à part entière.

Cependant, l'existence de ce marché est limitée, et son existence reste illégale. En Chine, de grandes banques d'État, profitant de leur positionnement monopolistique, dominent le système financier légal. Wang explique que ces institutions bénéficient d'un grand nombre d'avantages auxquels le secteur parallèle n'a pas accès : permis d'activité, essentiel de l'épargne de la population, taux d'intérêts et taux de change inefficients, injection de fonds publics, gestion des importantes réserves de change du pays, et un système légal tout à leur avantage. Malgré ces difficultés, le système parallèle permet aux acteurs économiques de petite taille (PME, entrepreneurs et particuliers) de survivre et de croître dans cet environnement rigoureusement régulé.

C'est pourquoi la réforme financière en cours à Wenzhou est véritablement novatrice. Elle est la première à reconnaître l'existence d'un système financier parallèle. Elle identifie également les carences du système financier légal comme étant la raison du développement de ce marché parallèle à Wenzhou et partout en Chine. La réforme cible ce marché parallèle, et tente de l'intégrer au système financier officiel.

La crise financière de Wenzhou et le lancement de la réforme

En septembre 2011, Wenzhou a été le théâtre d'une grave crise financière. Selon Huang Kejie, les systèmes financiers officiel et non officiel ont été pris dans un cercle vicieux de défauts de paiements successifs. La crise, initialement limitée à Wenzhou, s'est rapidement propagée à tout le Zhejiang, et à d'autres provinces chinoises comme le Jiangsu ou la Mongolie intérieure, explique Yang Zaiping. La principale cause de cette crise est un assèchement soudain des canaux de financement officiels et officieux, menant à une forte augmentation du nombre de prêts toxiques et des mises en faillite. Selon Huang Kejie, ces difficultés ont été renforcées par une crise morale, liée à de nombreux événements exceptionnels au niveau des entreprises : de nombreux cadres ont fui le pays, et une vague de suicides sans précédent a affecté le secteur industriel. En quelques mois, Wenzhou a perdu son statut de centre économique attractif et a gagné une réputation de marché risqué pour tous types d'investissements.

Ba Shusong, un économiste chinois cité par Wang Peicheng et Yang Zhongxu, suggère que cette terrible crise financière a eu comme effet positif de faciliter la décision de mettre en place une réforme devenue indispensable. La crise a mis en évidence les dysfonctionnements du système financier actuel, et le besoin patent d'une ouverture à la compétition, à une plus grande diversité d'acteurs financiers et à une plus grande offre de services et de produits financiers. Cette crise a mis en lumière la nécessité d'incorporer le système financier parallèle au système financier officiel, et de reconnaître celui-ci comme partie intégrante du secteur financier chinois.

Les étapes de la réforme

Huang Kejie présente en détail les étapes

successives de la réforme. Il explique que cette réforme est caractérisée par une large concertation au niveau national, fondée sur un système consensuel de dialogue et d'échange entre différents corps politiques. Cette méthode permet d'associer les plus grand nombre d'acteurs possible à la réforme, et de s'assurer du soutien politique de ces institutions.

Le processus de réforme s'est donc ouvert en octobre 2011, peu après l'éclatement de la crise financière à Wenzhou. Très vite, Wen Jiabao s'est rendu à Wenzhou pour faire le point sur la situation, consulter les parties concernées, et tenter de trouver une solution à la crise. Lors de son voyage, il a lancé une série de discussions sur le sujet de la réforme, identifiant deux éléments principaux : entrée des capitaux privés dans

le système financier officiel, et démantèlement progressivement du monopole d'État sur le système financier. En un peu moins d'un mois, le gouvernement de Wenzhou a produit une première version de la réforme. Cette première version a ensuite été revue par le gouvernement provincial puis communiquée aux ministères et institutions suivants pour avis : La Banque populaire de Chine, la Commission de réforme et développement, le ministère des Finances, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, le ministère du Commerce, le département de la Supervision bancaire et la Commission chinoise de régulation des titres et valeurs de placement. Après ce processus de dialogue et d'échange, le projet de réforme a été communiqué au Conseil d'État début mars pour une dernière série d'amendements, et pour approbation finale. Finalement, la mise en place de ces mesures a été confiée aux gouvernements de Wenzhou et du Zhejiang.

« La réforme financière en cours à Wenzhou est la première à reconnaître l'existence d'un système financier parallèle. »

Xia Bin, interviewé par Yang Zhongxu pour *Caijing*, explique que la version finale de la réforme, rendue publique en mars 2012, identifie douze missions, qui s'organisent elles-mêmes autour de trois thèmes principaux : l'intégration des institutions financières et des capitaux non officiels au sein du système financier légal, le problème des IDE individuels, et la mise en place d'un système régional de gouvernement et de supervision financiers.

Les douze missions sont les suivantes : réguler, standardiser et développer le financement non gouvernemental ; accélérer le développement de nouveaux types d'acteurs financiers ; développer un mécanisme de supervision des actifs spéciaux ; étudier la possibilité de mettre en place un projet pilote pour le développement d'un système d'IDE individuels ; intensifier la réforme financière au niveau régional ; encourager

le développement de produits financiers en direction des très petites, petites et moyennes entreprises, des régions agricoles, des entreprises rurales et des agriculteurs ; encourager le développement d'une bourse de valeurs locale ; développer tous types d'obligations ; développer le secteur de l'assurance ; renforcer la mise en place d'un système social de solvabilité ; renforcer le système de supervision financière régional ; mettre en place un système pour minimiser les risques et dangers liés à la réforme.

Yang Zaiping note que la réforme financière est composée de trois étapes. En 2012, le programme pilote est établi à Wenzhou, et les leçons sont tirées du succès ou de l'échec de ce premier programme. En 2013-2014, la réforme est élargie à d'autres provinces chinoises. Selon les résultats de ces deux premières étapes, la réforme pourra être

poursuivie, élargie à nouveau et approfondie en 2015 pour aborder les problèmes restant dans le système financier.

Que manque-t-il à la réforme actuelle?

La réforme aborde la plupart des dysfonctionnements du système financier à Wenzhou. Elle s'attaque également aux principaux problèmes du système financier chinois en général. Cependant, comme le fait remarquer l'édito de *Xin shiji* daté du 7 avril, la réforme laisse de côté certaines questions importantes, qui, espérons-le, seront résolues lors de futures réformes. Xia Bin explique que le gouvernement chinois a choisi de limiter l'étendue de la réforme – tant en termes de sujets traités que d'étendue géographique – car le système financier chinois compte nombre de limitations, et celles-ci ne peuvent pas toutes être résolues en une seule réforme. Par ailleurs, interrompre ou modifier une réforme de trop grande ampleur pourrait s'avérer difficile. En l'état actuel, si la réforme est un échec à Wenzhou, il sera facile de la suspendre et de tenter d'identifier les causes de cet échec. Finalement, le gouvernement cherche également à éviter tout trouble financier de grande échelle, comme la crise financière asiatique des années 1990, qui suivit une libéralisation rapide et globale du système financier est-asiatique. C'est pourquoi le gouvernement a choisi de ne pas intégrer les éléments suivants au corps de la réforme :

La libéralisation des taux d'intérêt

En Chine, les taux d'intérêt sont scrupuleusement contrôlés par les autorités, et le pays repose sur un système binaire où coexistent taux d'intérêts officiels et taux d'intérêt officieux. Les banques d'État monopolisent l'épargne des ménages et des sociétés, qu'elles rémunèrent à des taux très bas, réalisant ainsi des profits importants. Wen Jiabao lui-même, cité dans l'édito de *Xin shiji*,

reconnaît que les banques créent à l'heure actuelle des profits anormalement élevés. Cela encourage des pratiques abusives, qui mènent elles-mêmes à des taux d'intérêts encore plus élevés dans le secteur parallèle. Ce système est à l'origine de la crise financière de Wenzhou.

Même si la question des taux d'intérêt est largement identifiée, et reconnue comme constituant un problème sérieux, la réforme actuelle n'y remédie pas. Cette décision est justifiée par les conséquences potentielles d'une telle réforme. En effet, Xia Bin explique que si les taux d'intérêt sont libéralisés à Wenzhou, cela pourrait provoquer un afflux massif de capitaux en provenance du reste du pays. Un tel phénomène serait extrêmement dommageable pour le système financier chinois. Ceci pourrait causer des problèmes économiques importants au niveau national et mettre en danger la santé financière d'établissements bancaires partout ailleurs dans le pays. C'est pourquoi, bien que le gouvernement soit conscient de la nécessité de libéraliser les taux d'intérêts, ce problème n'a pas encore été intégré au corps de la réforme.

L'ouverture du système bancaire

L'édito de *Xin shiji* précise que la réforme ne promet pas une véritable ouverture du secteur bancaire. Étant donné le niveau de développement avancé du système financier parallèle à Wenzhou, il serait pourtant facile d'étendre la réforme à l'ouverture du système bancaire à des acteurs privés, sous la direction d'une autorité de supervision bancaire. Mais la réforme, dans son état actuel, n'aborde pas ce sujet et reste prudente dans le domaine bancaire en général.

Manque de mesures claires concernant les petites structures de prêt

La réforme fait mention du besoin de mobiliser l'épargne des particuliers, des petits entrepreneurs et des sociétés, et contient quelques mesures à cet effet. Mais l'édito de *Xin shiji* affirme que le développement des petites structures de prêt est encore limité par des conditions trop strictes de capitalisation initiale et d'enregistrement.

Autres problèmes

Xia Bin énumère dans son interview d'autres problèmes restant non résolus. Il cite : la régulation trop stricte des investissements en capital, qui limite le développement de fonds d'investissements compétitifs ; le système de taxation, manquant de clarté ; le problème de la gestion et de la supervision des institutions financières étatiques ; le sous-développement des secteurs du leasing et de l'assurance ; les problèmes liés à la régulation stricte de la bourse ; et, finalement, le problème des taux de change, des contrôles de capitaux et de l'internationalisation du yuan.

Après la réforme ?

La réforme de Wenzhou reprend les bonnes vieilles recettes de la République populaire, prenant comme point de départ une zone géographique et une série de mesures limitées, et tirant les leçons de cette première expérience pour lancer ensuite une vague de réformes plus profondes au niveau national. Dans ce cas précis, cependant, ce modèle semble difficile à mettre en place tant le nombre de sujets à incorporer dans la réforme est étendu, et leur répercussions potentielles importantes. Mais si cette réforme est menée avec succès, elle devrait permettre de rééquilibrer pour partie la croissance de l'économie chinoise, qui pâtit à l'heure actuelle de fortes déficiences en matière de consommation et de demande intérieure.



8. La fiscalité en Chine : d'une réforme à l'autre

ROMAIN LAFARGUETTE ET HEWEI ZHOU

SOURCES :

- Lou Jiwei⁴², « La reconstruction de la relation du gouvernement central et des gouvernements locaux », *Caijing*, 31 mars 2012.

- Ma Guochuan⁴³, Xiang Huaicheng⁴⁴, « La réforme quant à la répartition des impôts n'est pas encore finie », *Caijing*, 31 mars 2012.

- Wang Changyong et Xin Jun⁴⁵, « Pourquoi les impôts sont-ils si douloureux ? », *Xin shiji*, 16 avril 2012.

À l'approche du changement de direction à la tête du pays, de nombreuses voix se font entendre pour mener à bien une réforme en profondeur du système fiscal en Chine. Selon Wang Changyong et Xin Jun, le fardeau fiscal

⁴² Lou Jiwei est président de China Investment Corp (CIC).

⁴³ Ma Guochuan est journaliste à *Caijing*.

⁴⁴ Xiang Huaicheng est un ancien ministre des Finances.

⁴⁵ Wang Changyong et Xin Jun sont journalistes à *Xin shiji*.

que doivent supporter les Chinois est en effet particulièrement lourd au regard des standards internationaux, ce qui renforce le déséquilibre structurel de l'économie chinoise, au détriment de la consommation.

Cependant, une telle réforme supposerait de repenser à la fois l'organisation des administrations (locales comme centrales) mais aussi le modèle de développement économique largement adopté par les gouvernements locaux depuis une dizaine d'années.

La Commission nationale du développement et de la réforme (NDRC) a publié un document intitulé « Recommandations relatives à l'approfondissement de la réforme du système économique pour l'année 2012 » (关于2012年深化经济体制改革重点工作的意见, *guanyu 2012 nian shenhua jingji tizhi gaige zhongdian gongzuo de yijian*) dans lequel elle préconise une accélération de la réforme financière, budgétaire et fiscale, l'amélioration du système de répartition des impôts (分税制, *fenshui zhi*) et du système de transfert de ressources entre les gouvernements locaux et le gouvernement central (转移支付, *zhuan yi zhifu*). Ces recommandations s'inscrivent dans le cadre de la réforme du système fiscal chinois entamée en 1994 et qui a permis de doter la Chine d'un système relativement stable et efficace, tout en permettant des transferts de ressources entre provinces mais aussi vers le gouvernement central.

La réforme de 1994 a eu lieu dans un contexte marqué par une extrême complexité des différentes taxes, impôts et charges supportés par les agents chinois. Ainsi, la « taxe sur le produit » (产品税, *chan ping shui*) et la TVA ont été introduites en 1994 pour remplacer l'ancienne taxe sur « l'industrie et le commerce » (工商税, *gong shang shui*) pesant sur les entreprises chinoises ; les entreprises étrangères continuant quant à elles

de s'acquitter de l'ancienne taxe. Avant 1994, l'impôt sur le revenu (pour les entreprises), quant à lui, se déclinait en six ou sept versions selon le type d'entreprise. Une grande latitude était donnée à l'administration locale dans la définition fiscale des entreprises, ce qui créait de facto une fiscalité « à la carte », très propice à la corruption et aux arrangements divers. La déflation de 1990, suivie par la libéralisation des prix de certains marchés en 1991 puis l'inflation de 1993, ont rendu indispensable la réforme fiscale en vue de s'adapter à l'économie de marché et de répondre au mieux aux besoins financiers de l'État chinois⁴⁶.

La réforme de 1994 a instauré le principe du partage du revenu fiscal entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Afin de rendre la gestion plus efficace, on a établi deux bureaux de collecte des taxes distincts, le bureau national des taxes (国税局, *guo shui ju*) et le bureau local des taxes (地税局, *dishui ju*) afin d'avoir un contrôle plus fin de la fiscalité et de contrôler la levée des ressources dans les provinces. Concrètement, la mise en place du partage du revenu fiscal s'est faite selon la méthode dite incrémentale (增量法, *zeng liang fa*), qui consiste à assurer aux gouvernements locaux une somme fixée sur l'ensemble des revenus collectés localement et à partager le reste entre gouvernement central et gouvernement local. Par exemple, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le partage se fait à hauteur de 40 % pour les gouvernements locaux et de 60 % pour le gouvernement central⁴⁷. Cette réforme

⁴⁶ L'État central avait vu son revenu baisser substantiellement en raison de la liberté laissée à partir de 1994 aux entreprises d'État de conserver une part de leurs profits en vue de les inciter à accroître leur profitabilité.

⁴⁷ Afin d'obtenir l'accord des gouvernements locaux sur cette réforme majeure, Zhu Rongji a accepté de prendre en compte non pas le revenu fiscal de 1992 mais celui de 1993, la réforme étant planifiée en septembre 1993 ; ce décalage a permis

a ainsi permis une augmentation constante du revenu fiscal chinois, qui est passé de 400 milliards de yuans en 1994 à plus de 11 000 milliards en 2012⁴⁸. Par ailleurs, la réforme de 1994 a permis d'unifier la plupart des taxes (en créant un seul impôt sur le revenu des entreprises notamment) tout en maintenant un système à deux voies (双轨制, *shuang gui zhi*) dans lequel les entreprises domestiques et étrangères sont soumises à un système d'imposition différent⁴⁹.

Cet effort de modernisation s'est poursuivi avec les réformes de 1998 puis de 2002. Ces dernières ont complété la réforme de 1994 en permettant une meilleure gestion des budgets et un rééquilibrage interprovincial. Ainsi, la réforme de 1998 a uniformisé l'exécution du budget des gouvernements locaux en faisant passer tous les paiements par le Trésor, ce qui accroît non seulement les liquidités dont dispose le Trésor mais offre de plus davantage de transparence et permet d'appliquer des règles comptables cohérentes pour l'intégralité du pays. Elle établit en outre un budget par département pour chaque administration (部门预算, *bumen yusuan*) plutôt que des budgets par fonction, propices au gaspillage. Enfin, c'est en 2002 que l'État institutionnalise le transfert de ressources entre

de considérablement minorer la base sur laquelle se faisait le partage du revenu fiscal, avantageant de fait les provinces en 1994 tout en accélérant par ailleurs la mise en place de la réforme. Cette habileté politique a permis de faire accepter la réforme par les gouvernements locaux.

⁴⁸ Valeur estimée par le Bureau national des statistiques.

⁴⁹ Malgré une certaine uniformisation décidée par le gouvernement central en vue de réduire la compétition fiscale à laquelle se livraient les gouvernements locaux afin d'attirer les investisseurs étrangers.

les régions riches (à l'Est) et pauvres (au centre et à l'Ouest). Selon Xiang Huaicheng, ancien ministre des Finances, cette redistribution interprovinciale était de 40 milliards de yuans en 1994 et représente en 2011 presque 4 000 milliards de yuans, ce qui constitue une ressource budgétaire majeure pour les régions pauvres.

Ainsi, les différentes réformes (1994, 1998, 2002) ont permis de réformer un système soumis à une sévère distorsion des prix dans des délais très courts en vue de l'adaptation à une économie de marché tout en améliorant la collecte des ressources pour l'État. Le système fiscal s'est avéré stable et répond aux standards internationaux en matière de comptabilité fiscale. Il s'agit d'une réussite à saluer pour Lou Jiwei.

« C'est dans une redéfinition du rôle des gouvernements locaux que pourra se trouver la solution au problème du fardeau fiscal. »

Le succès que constitue l'accroissement du revenu fiscal en faveur de l'État s'est toutefois accompagné d'un alourdissement très net du fardeau fiscal (au niveau macroéconomique) (大口径宏观税负, *da koujing hongguan shuifu*)⁵⁰. Selon Li Jiange, l'accroissement du revenu fiscal est 1,5 fois plus rapide que la croissance économique (à prix constants). En 2011, le fardeau fiscal a dépassé 35 % du revenu total, ce qui est un niveau proche des pays développés (43,3 % en moyenne); cependant, selon *Xin shiji*, si l'on inclut les coûts non déclarés du gouvernement et des organismes publics (revenus extrabudgétaires du gouvernement, corruptions diverses, etc.), le fardeau fiscal dépasserait 40 % et serait ainsi au niveau des pays développés. Dans le même temps, les dépenses publiques

⁵⁰ Le fardeau fiscal macroéconomique est ainsi défini selon les économistes du FMI par le ratio entre la somme des prélèvements obligatoires sur le PIB.

(gouvernements locaux et gouvernement central) pour l'éducation, la santé et la sécurité sociale augmentent bien plus lentement. Ce déséquilibre devient un des principaux thèmes de mécontentement au sein de la population. Cela s'est traduit par un vote record de 15 % de voix contre et 5 % d'abstention lors du vote du budget 2012 du gouvernement à la session plénière de l'Assemblée nationale populaire cette année.

La population chinoise doit assumer un fardeau fiscal qui est non seulement dû aux coûts de fonctionnement élevés des administrations locales mais aussi aux monopoles des entreprises d'État, pour certaines peu rentables et bénéficiant d'un financement public très bon marché (via les banques d'État qui prêtent à des taux très bas), de même que de nombreuses subventions directes. L'administration centrale a aussi largement bénéficié de l'accroissement du revenu fiscal, malgré l'encadrement juridique qu'elle avait mis en place. En effet, selon la loi de budget (预算法, *yusuan fa*), l'établissement des recettes budgétaires doit correspondre à la croissance du PIB, mais en réalité, le gouvernement a collecté bien plus que ce que la loi prévoyait : de 1996 à 2011, la croissance des recettes budgétaires a été de l'ordre de 19 % par an, soit largement plus que la croissance du PIB.

Face à cette situation, le ministère des Finances a tenté quelques réformes en vue d'alléger la pression fiscale. Il a ainsi élevé le seuil minimum d'imposition pour ce qui est de la TVA et de l'impôt sur le revenu des entreprises (de 5 000 à 20 000 yuans de revenus mensuels). Cependant, cela n'a guère eu d'effet réel sur le fardeau fiscal car un tel réajustement n'a fait qu'entériner un programme pilote déjà mis en place depuis plusieurs années dans de nombreuses provinces. L'idée de ces programmes pilotes était à l'origine d'aider les PME ; mais ces dernières possédant rarement

un livre de comptes en bonne et due forme, les administrations fiscales locales ont de fait une grande latitude dans la fixation du montant dont les entreprises doivent s'acquitter, ce qui engendre de nombreux abus. Une autre mesure parfaitement décorative annoncée par le gouvernement central a été d'exempter de TVA les vendeurs de fruits et légumes ; cependant, comme ces derniers ne délivrent jamais de facture lors de l'achat ni ne tiennent de livres de comptes, ils n'ont été de facto jamais soumis à la TVA. Ces mesures relèvent ainsi de l'effet d'annonce et n'ont aucun effet sur le fardeau fiscal.

Xiang Huaicheng appelle alors à une réforme fiscale d'envergure et progressive. Selon lui, il est nécessaire d'alléger le fardeau fiscal en vue d'augmenter les salaires, d'accroître la rentabilité des firmes et d'augmenter *in fine* la consommation. Cependant, une réduction drastique aurait un fort impact sur les politiques sociales. La réduction fiscale doit alors être progressive et s'appuyer sur des taux d'imposition bas, une base d'impôt large, un contrôle fiscal et un contrôle strict des abus.

Une réforme efficace, selon Li Jiange, consisterait alors à diminuer voire à supprimer les charges⁵¹ et à faire entrer les revenus légaux non fiscaux dans le budget afin de limiter les abus dont ont pu faire preuve les gouvernements locaux dans la fixation des charges. Les charges sont en effet des mesures temporaires décidées par les gouvernements locaux qui, pour la plupart, se pérennisent sans correspondre nécessairement à un besoin de financement bien défini. Il s'agit, pour Li, d'une voie préférable à une diminution des impôts qui entraînerait mécaniquement une augmentation des revenus non fiscaux et échapperait ainsi au contrôle de la loi.

⁵¹ Décidées par les gouvernements locaux, les charges font techniquement partie du revenu non fiscal.

Selon Xiang Huaicheng, la réduction fiscale doit être précédée par une simplification de la hiérarchie administrative, qui compte cinq niveaux (gouvernement central, gouvernement provincial, ville, comté, village), dont trois sont situés sous celui de la province. Selon lui, toute réforme se perd ainsi dans les méandres administratifs et le système du partage fiscal est ainsi mis à mal : la part du gouvernement central dans le revenu total ne cesse de diminuer (les gouvernements locaux voyant leur part augmenter). Selon Lou Jiwei, en 2011, le gouvernement central a récupéré moins de 50 % du revenu collecté et en redistribue plus de 30 % aux provinces, seuls les 20 % restants étant réellement utilisés par le gouvernement central. Les dépenses des gouvernements locaux représentent la plupart des dépenses gouvernementales en Chine (85 % de l'ensemble des dépenses). Pour Lou Jiwei de larges économies sont à réaliser en termes de personnel, en centralisant des tâches actuellement dévolues aux gouvernements locaux et en les transférant au gouvernement central (comme la gestion du système des retraites par exemple). La Chine compte ainsi 8 millions de fonctionnaires de tous niveaux⁵², dont seulement 6 % appartiennent au gouvernement central.

Pour Xiang Huaicheng, la réforme doit s'orienter vers un renforcement du pouvoir financier et administratif du gouvernement central, tout en poursuivant l'effort de transfert de ressources des régions riches vers les régions pauvres. Il faut créer des règles plus strictes sur la collecte des ressources fiscales et leur utilisation. Plus fondamentalement, la question du fardeau fiscal relève aussi d'un problème de modèle économique adopté par les gouvernements locaux. Ces derniers servent de moins en moins l'intérêt général

et se préoccupent davantage de croissance économique fondée sur l'investissement. La croissance économique des provinces en Chine se fait au prix de fortes inégalités et les gouvernements locaux rechignent à jouer le rôle de redistribution qui leur incombe. Selon Xiang Huaicheng, c'est bien dans une redéfinition du rôle des gouvernements locaux que pourra se trouver la solution au problème du fardeau fiscal et permettre ainsi de développer un système fiscal « public, légal et démocratique ».

⁵² Sont comptés comme fonctionnaires ceux qui ont passé un concours et travaillent pour l'administration, ce qui sous-estime largement le nombre de l'ensemble des personnes payées par l'État en Chine.



9. La guerre du *grid*

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCE :

- Pu Jun, Qu Yunxu⁵³, « La guerre du *grid* : la réforme du système d'électricité viendra peut-être par le bas », *Xin shiji*, 21 mai 2012.

En Chine, la consommation d'électricité continue sa progression. Les villes côtières de l'Est consomment toujours plus d'énergie, tandis que les ressources énergétiques restent situées dans l'ouest du pays. Afin de couvrir les distances parfois colossales qui séparent les lieux de production des lieux de consommation, la Chine s'est donnée pour ambition de construire un réseau électrique « puissant » à l'horizon 2020, dans lequel elle planifie d'investir plusieurs milliers de milliards de yuans pour la période 2011-2016. La State Grid Corporation of China (国家电网公司, *guojia dianwang gongsi*, SGCC), qui contrôle 80 % du réseau, et la China Southern Grid (中国南方电网, *zhongguo nanfang dianwang*, CSG) sont les deux principaux acteurs du développement de la transmission et de la distribution, et apparaissent comme

les deux grands gagnants de ces plans d'investissement, au détriment des compagnies de distribution locale et parfois même des consommateurs.

Afin de briser cette situation monopolistique, le gouvernement a lancé en 2002 une réforme du secteur de l'électricité, dont l'un des objectifs principaux était de séparer les fonctions de transmission des fonctions de distribution. Les incitations à la compétition ont encouragé le développement des entreprises de distribution locales, qui se retrouvent aujourd'hui face « aux deux grands », mais aussi, comme le souligne l'article, face à un manque de volonté du gouvernement de mener la réforme au bout.

Fin avril, des conflits opposant des employés de la SGCC à des employés des entreprises de distribution locales ont éclaté dans les provinces du Shaanxi et du Shandong. À Yulin et à Zouping, la Compagnie d'énergie électrique du Shaanxi et la compagnie Shandong Weiqiao ont défié le monopole de la SGCC, qui s'étend aujourd'hui sur vingt-six provinces, régions autonomes et municipalités et possède 2 200 milliards de yuans d'actifs totaux.

L'incident, au Shaanxi, n'est pas des moindres : plus de 200 employés y ont pris part, et près de 70 officiers de police ont dû intervenir afin de faire respecter l'ordre. Quatre personnes ont été hospitalisées. L'objet de la dispute : la ligne de transmission électrique de 220 kV construite illégalement par la compagnie locale d'énergie électrique du Shaanxi. La réglementation stipule en effet que les lignes de transmission de plus de 110 kV doivent être confiées à la SGCC, tandis que les lignes de plus basse tension peuvent être prises en charge par les compagnies de distribution locales.

⁵³ Pu Jun et Qu Yunxu sont tous deux journalistes à *Xin shiji*.

Les auteurs reconnaissent qu'il y a effectivement eu violation des réglementations de la part de la compagnie locale. Ils dénoncent cependant l'inégalité de la compétition entre les entreprises locales et la SGCC. Si les premières doivent se contenter des lignes à faible voltage, la SGCC peut, de son côté, se permettre d'importer de l'énergie électrique en provenance d'autres provinces plus distantes pour répondre à la demande d'une région moins productrice. Les auteurs dénoncent le fait que, même dans les régions riches en ressources houillères comme Yulin, la SGCC se permet de s'approvisionner en énergie électrique en provenance des autres provinces. Les lignes illégales de la compagnie du Shaanxi sont principalement des lignes d'approvisionnement qui relient le Shaanxi à la Mongolie intérieure, où le tarif d'achat, fixé par le gouvernement, est moins élevé. En accord avec les réglementations de la Commission nationale du développement et de la réforme (国家发展和改革委员会, *guojia fazhan he gaige weiyuanhui*, NRDC), le tarif est en effet de 0,305 yuan en Mongolie intérieure contre 0,398 yuan dans le Shaanxi. La construction des lignes illégales permet à la compagnie de distribution locale de jouer sur un pied d'égalité avec la SGCC, dont elle s'émancipe en traitant exclusivement avec des entreprises de distribution locale en Mongolie intérieure.

La Compagnie d'énergie électrique du Shaanxi est décrite par les auteurs comme un modèle de développement de l'électricité rurale. Créée en 1990, la compagnie avait, à l'époque, été chargée de reprendre en charge

les 44 sites ruraux de production d'énergie de la province. Elle en dirigeait plusieurs centaines à la fin des années 1990, et a significativement contribué au développement du réseau rural et des régions isolées de la province du Shaanxi. Le développement de l'entreprise connaît aujourd'hui un rythme qui dépasse celui du réseau national : lors de la période du XI^e plan quinquennal, ses revenus ont connu des taux de croissance annuelle de 20,8 % , tandis que ses profits croissaient de 22,9 % par an. Partie des réseaux d'électricité ruraux, l'entreprise a construit, selon les auteurs, un réseau suffisamment fort pour être capable de rivaliser avec le réseau national. Mais elle a aujourd'hui besoin de développer des lignes de plus haute tension pour assurer la sécurité et la fiabilité de son réseau.

« Encourager les petites entreprises de distribution locales revient non seulement à saborder la situation profitable d'une entreprise encore très liée à l'État central, mais aussi à s'incliner sous la volonté des autorités locales. »

Dans la province du Shandong, les conflits ont également pris pour cible le monopole de la SGCC. Récemment, les différences entre les prix pratiqués par le groupe national et le groupe local Weiqiao – d'un tiers moindres – ont inquiété la population. Si la SGCC a pu défendre sa position monopolistique en anticipant sur les économies d'échelle que sa taille lui permettait de réaliser, les prix proposés par le groupe Weiqiao semblent aujourd'hui remettre en cause la teneur de ce raisonnement.

Les auteurs de l'article dénoncent tout d'abord les frais supplémentaires imposés aux entreprises locales par la compagnie nationale, qui profite de sa situation monopolistique. Selon une enquête menée par *Xin shiji* en mars 2011 dans plusieurs villes comme Pékin,

Shanghai et Tianjin, le prix pratiqué serait une à deux fois supérieur au prix fixé par la NDRC pour les petites et moyennes entreprises. La pratique, courante du fait de la situation monopolistique du secteur de transmission et de distribution, s'avère aujourd'hui constituer un véritable problème, au-delà des frontières du Shandong.

Les auteurs dénoncent par ailleurs le fait que, en raison de la fixation des tarifs d'achat de l'électricité par le gouvernement, la SGCC et la CSG, du fait de leur monopole, ne se sont pas privées de consommer les marges. L'objectif de la réforme est de faire évoluer progressivement les prix vers une tarification de marché. Or les tarifs sont néanmoins toujours établis par le gouvernement, contrairement au prix du charbon qui fluctue en fonction de l'offre et de la demande. Cette situation a plongé les centrales thermiques dans des situations de déficit particulièrement sérieuses, tandis que la SGCC et la CSG ont pu engranger des marges importantes. Selon les auteurs, le problème principal reste le manque de transparence des coûts de transmission et de distribution, qui permettent aux groupes monopolistiques de profiter des marges sans en faire bénéficier les acteurs locaux, ce qui affecte leur compétitivité et finit par peser sur la société.

L'article rappelle que cette année est la dixième année de la réforme du secteur de l'électricité. Selon les auteurs, le développement des entreprises locales coïncide avec les souhaits du gouvernement de séparer les secteurs de la transmission et de la distribution, afin d'évoluer vers des mécanismes de fixation des prix selon les règles du marché (厂网分开、输配分开, 让市场形成电价, *changwangfenkai, shupeifenkai, rang shichang xingcheng dianjia*). Les auteurs regrettent que la compétition qui s'est développée au niveau local ne soit pas mieux accueillie par le gouvernement. D'après eux, la croissance des petits acteurs rend possible un avancement de la réforme

par le bas. Pourtant, ces derniers ont subi depuis des années une forte répression, la plupart des entreprises d'électricité locales agissant encore dans l'illégalité et ne pouvant « survivre laborieusement » qu'avec le soutien des autorités locales. Selon les auteurs, les cas de la Compagnie d'énergie électrique du Shaanxi et du groupe Weiqiao prouvent pourtant deux choses : d'abord, qu'ils sont capables de rivaliser avec les géants nationaux dans les localités, en fournissant aux clients le même type de services ; ensuite, que ces entreprises étaient également capables de fournir ces mêmes services à un meilleur prix. Les encourager pourrait permettre de relancer la réforme par le bas.

La « guerre du *grid* » a commencé. Mais peut-elle se généraliser à toute la Chine ? C'est sur ce point que les auteurs finissent par s'interroger. La compagnie du Shaanxi bénéficie de sa taille, tandis que le groupe Weiqiao est alimenté par une forte demande, ce qui leur permet d'obtenir la protection de leurs gouvernements locaux respectifs, malgré les doutes qui émergent sur la légalité de leurs activités.

Si la situation reste insatisfaisante, si la réforme du secteur de l'électricité reste inachevée, c'est que la situation est plus compliquée qu'elle n'y paraît à première vue. Encourager la compétitivité des petites entreprises de distribution locales revient non seulement à saborder la situation particulièrement profitable d'une entreprise qui reste encore très liée à l'État central, mais revient aussi à s'incliner sous la volonté des autorités locales, qui encouragent leurs propres champions à de dresser contre le monopole d'État. Le fait qu'aucune communication officielle n'ait mentionné « l'affaire du Shaanxi » prouve bien que les enjeux vont bien au-delà de simples affaires techniques de lignes à haute tension. Par ailleurs, on peut douter que la SGCC, qui fait aujourd'hui partie des dix premières

entreprises mondiales en matière de capitaux, puisse accepter sans rechigner une évolution des réglementations. Enfin, une évolution de la tarification des prix de l'électricité selon les lois de l'offre et de la demande porterait le risque de se voir répercutée sur les consommateurs, ce qui réactiverait l'angoisse de voir se développer nouveaux foyers d'instabilité sociale. Tout porte à croire que, si la trajectoire de la réforme est écrite depuis dix ans, la volonté réelle de mener à terme cette dernière n'est peut-être pas encore prête à voir le jour.

DÉCALAGE

10. Que reste-t-il du modèle de Chongqing ?

CHAN YANG

SOURCES :

- Zhou Yuanzheng⁵⁴, « Chongqing mène une enquête approfondie sur les projets relatifs aux dettes locales : doser la vitesse et contrer les avancées imprudentes », *Zhongguo jingyingwang-China Business Journal Website*, 14 avril 2012.

- Ying Xuejun⁵⁵, « Scruter l'intérieur du "gâteau de Chongqing": de retour de Chongqing (IV) », *Zhongsiwang-Sinoth*, 16 avril 2012.

- Deng Quanlun⁵⁶, « 350,6 milliards de yuans apportés par les entreprises d'État pour sauver le marché de Chongqing », *Shidai zhoubao-Time Weekly*, 24 mai 2012.

Le 13 mars dernier, le comité central du PCC a décidé de destituer Bo Xilai de son poste de secrétaire du Parti à Chongqing. Un mois plus tard, Bo ne siège plus au Politburo du PCC. Si la chute politique de ce personnage

⁵⁴ Zhou Yuanzheng est journaliste à *Zhongguo jingying*.

⁵⁵ Ying Xuejun se définit comme enseignant, chercheur et écrivain indépendant.

⁵⁶ Deng Quanlun est journaliste à *Shidai zhoubao*.

controversé conduit à une pause dans le conflit entre factions au sommet de l'État, de nombreuses interrogations ne cessent d'être soulevées sur le sort futur de la municipalité : que reste-t-il du modèle du développement socio-économique de Chongqing ? Quel héritage économique Bo Xilai a-t-il laissé à Chongqing après cinq ans de mandat ?

Indubitablement, la municipalité a connu un extraordinaire taux de croissance moyen de 15,8 % ces cinq dernières années, alors que la moyenne nationale n'est que de 10,5 % . De plus, la stratégie d'ouverture sur l'extérieur mise en œuvre par Chongqing a été couronnée de succès. En 2011, plus de 200 entreprises parmi les 500 plus grandes entreprises selon le classement du magazine Fortune s'y sont installées ; les exportations se sont aussi accrues de 165 % , un record national. Toutefois, pour Ying Xuejun, ces exploits sont éclipsés par le mot d'ordre emblématique de Bo Xilai – ses propos autour du « partage du gâteau » et ses mesures sur la « prospérité commune ». En général, rares sont ceux qui pensent à partager le « gâteau » – les richesses – avant de l'avoir déjà produit, mais Bo Xilai avait pour objectif de mener les deux de front. Pour Bo, Chongqing n'avait pas besoin d'atteindre un stade de développement avancé afin de s'attaquer aux problèmes de répartition de richesse.

C'est ainsi que les cinq décisions de construction municipale⁵⁷ (五个重庆, *wu ge chongqing*), les dix mesures de bien-être social (民生十条, *minsheng shi tiao*) et les douze politiques de prospérité commune (共富十二条, *gongfu shi'er tiao*) sont placées au cœur de la stratégie du développement socio-économique de Chongqing. Dans

⁵⁷ Une politique avancée lors du 3^e plénum du 3^e comité municipal du Parti de Chongqing en juillet 2008, centré autour de cinq grandes mesures dans les secteurs du logement, des transports, du reboisement, de la sécurité et de la santé publique.

l'ensemble, il s'agit de politiques de grands travaux orchestrés par la municipalité. En termes de logement, l'objectif affiché par la commission de la construction urbaine et rurale de la municipalité⁵⁸ était ainsi de construire 40 millions de m² de logements sociaux entre 2010 et 2013. En outre, sur huit ans, la municipalité a investi un total de 241,3 milliards de yuans, notamment dans les projets d'infrastructures : 2 000 km d'autoroutes, 5 000 km de routes nationales, une vingtaine de ponts traversant le fleuve Yangzi et le fleuve de Jialin, ainsi que 150 km de lignes de métro souterraines et aériennes.

Se pose alors la question de l'origine des sources de financement. Liu Haiying expose dans la version chinoise du *Financial Times*⁵⁹ l'établissement, par les autorités municipales de Chongqing, de plateformes de financement locales. Il s'agit en particulier de huit entreprises d'investissement majeures (八大投, *ba datou*), qui concentrent une grande partie des recettes fiscales locales, de l'allocation budgétaire transférée par le gouvernement central, ainsi que des actions du foncier appartenant à l'État. Liu Wei, directeur du bureau des finances de Chongqing⁶⁰, estime en juin 2010 la somme des actifs détenus par ces huit grandes entreprises à 413,9 milliards de yuans. Les capacités d'investissement sont alors décuplées via une batterie d'instruments financiers⁶¹, consistant essentiellement à verrouiller l'appui des crédits bancaires par

⁵⁸ « La municipalité prévoit l'achèvement de 100 000 unités de logements sociaux en 2012 », *Chongqing chenbao*, 7 avril 2012.

⁵⁹ Liu Haiying, « Le modèle de Chongqing sous l'optique des statistiques », *Financial Times China*, 11 avril 2012.

⁶⁰ Ye Tan, « Les comptes du modèle de Chongqing », *Financial Times China*, 27 mars 2012.

⁶¹ Financement par la Banque nationale de développement de Chine, les banques commerciales, les obligations, le marché boursier et les *fiducies* (trust).

la revalorisation des actifs. Les opérations immobilières et financières sont l'explication clé de l'explosion des actifs et des passifs dans les comptes publics municipaux. Ainsi, selon le *Chongqing ribao*⁶², depuis 2007, un total de 1 300 milliards de yuans a été récolté pour les projets de construction municipaux ; 300 milliards de yuans ont été investis dans les « dix mesures de bien-être social » ; et 1 100 milliards de yuans doit être injecté dans les « douze politiques de prospérité commune ».

Cet élan en matière d'investissement est pourtant confronté à des difficultés de remboursement. En effet, la croissance ultraforte en investissement public a certes donné une impulsion à l'expansion de l'économie locale, mais elle a également soumis la municipalité au surendettement. Les questions liées aux dettes publiques locales de Chongqing se trouvent au cœur du tourbillon de l'opinion publique depuis mars dernier. D'après le site d'actualité *Luxinwang*⁶³, en seulement deux ans (2010 et 2011), la municipalité a investi plus de 1450 milliards de yuans dans les actifs immobilisés, alors que le montant des recettes fiscales locales plus les subventions du gouvernement central au cours de la même période était inférieur à 800 milliards de yuans. Ces investissements sont majoritairement financés par des prêts bancaires, s'élevant à 541,66 milliards de yuans en février dernier d'après *Luxinwang*.

Le bilan d'exécution budgétaire de 2011 publié par le bureau des finances de Chongqing montre que le total des revenus locaux se situe

⁶² Xiao Zhu, « La pratique de Chongqing orientée vers le bien-être social, le rétrécissement de l'écart de richesse et la prospérité commune », *Chongqing ribao*, 1^{er} mars 2012.

⁶³ « Le modèle de Chongqing n'égale pas le Guangdong : les fardeaux d'une économie tirée par le gouvernement s'alourdissent », *Luxinwang*, 3 mai 2012.

autour de 290,8 milliards de yuans, tandis que les dépenses locales ont été supérieures à 396,1 milliards de yuans. Ceci signifie en réalité un déficit budgétaire annuel de 105,3 milliards de yuans, soit 10,5 % du PIB local, excédant largement le seuil de tolérance international fixé à 3 % du PIB. Toutefois, avec 115,7 milliards de yuans de subventions accordées par Pékin en 2011, les autorités municipales de Chongqing ont pu atteindre un semblant d'équilibre budgétaire⁶⁴.

En outre, Liu Haiying souligne la très forte dépendance des finances publiques de Chongqing quant au secteur immobilier et à la vente de terres. Ainsi, plus de la moitié des recettes fiscales de Chongqing, qui s'élèvent en 2011 à 88,09 milliards de yuans, provient des secteurs de la construction et de l'immobilier. De même que plus de 90 % des revenus extrabudgétaires, s'élevant à 142,05 milliards de yuans en 2011, dépendent du transfert des droits d'exploitation de terrains appartenant à l'État local.

Le transfert de terrain est ainsi le principal levier de financement pour le développement économique de Chongqing. Les grands projets d'infrastructures (portés par les huit grandes entreprises d'investissement) s'appuient à grande échelle sur les terres comme garantie d'emprunt et sur leur appréciation afin de rembourser les dettes bancaires voire refinancer les travaux en cours. Néanmoins, il semble difficile de garantir que les revenus du transfert de terres parviendront à soutenir durablement une croissance à deux chiffres. Selon Liu Haiying, pour l'année 2011, les dépenses publiques de Chongqing se sont accrues de 44 %, les déficits budgétaires

⁶⁴ Il faut aussi souligner que, théoriquement, les gouvernements locaux, en Chine, ne sont pas autorisés à couvrir des déficits budgétaires ; ainsi, même si tel est le cas, les déficits ne s'affichent pas dans les comptes publics locaux et sont traités en dettes implicites.

de 139 %, alors que l'augmentation des prix moyens des logements n'était qu'à 10 %, suivie d'une baisse sensible en 2012. Selon Ye Tan, une augmentation plus faible des prix de l'immobilier devrait entraver l'accroissement des investissements, qui constituent au moins 70 % du PIB.

Un rapport rendu public le 16 avril 2012 par le Crédit suisse prévoit alors un ralentissement de la croissance économique de Chongqing⁶⁵. Selon ce rapport, le taux de croissance du PIB nominal de Chongqing a atteint un record historique de 26 % en 2011, largement au-dessus de la moyenne nationale de 16,6 % ; mais la dette publique locale a également augmenté de 130 % au cours de la même période, le déficit budgétaire s'approchant de 11 % du PIB, alors qu'il n'était que de 8 % en 2007. En même temps, certains projets d'infrastructures de grande envergure sont à court de financement. La société d'État Chongqing Metro (重庆市轨道交通集团有限公司, *chongqing shi guidao jiaotong jituan youxian gongsi*) a ainsi, d'après le *Shidai zhoubao*, différé le démarrage de la construction de certaines lignes de métro en raison des contraintes financières.

Aussitôt après avoir été nommé successeur de Bo Xilai à la tête du comité du Parti de Chongqing, Zhang Dejiang a ordonné une enquête approfondie sur les travaux d'infrastructures pour éclaircir le bilan économique et financier de son prédécesseur.

⁶⁵ Cité par : Qu Yunxu, « Des risques à court terme pour les prêts de la Banque rurale et commerciale de Chongqing : le prix de l'action a chuté de 14 % en deux jours », *Caixinwang*, 17 avril 2012.

En effet, le 21 mars 2012, la commission municipale de développement et de réforme ainsi que le bureau des finances de Chongqing ont publié conjointement un avis d'urgence au sujet d'un large assainissement des projets de construction financés sous le mode du *CT* (construction-transfert)⁶⁶. Selon une source non révélée rapportée par le *Zhongguo jingyingbao*, l'objectif serait de maîtriser les dettes des plateformes de financement locales.

Toutefois les autorités locales sont restées particulièrement discrètes quant aux résultats de cette enquête.

Lors de l'enquête, les journalistes ont découvert que, bien que le mode du *CT* ait accéléré le processus de construction d'infrastructures clés pour le développement de la ville, le risque d'explosion des dettes publiques locales et des plateformes d'investissement et de financement locales s'est également accentué. De

nombreux gouvernements aux niveaux des districts et comtés, propriétaires des travaux, sont dans une situation de surendettement qui les rend incapables de payer les travaux une fois les projets de *CT* achevés et opérationnels. Déjà, en août 2011, les statistiques du bureau d'audit de Chongqing avaient identifié vingt districts et comtés qui s'engageaient dans des emprunts illégaux, le montant des crédits concernés pouvant atteindre 7,61 milliards de yuans. Le bureau a aussi révélé, à la fin 2010, que s'ajoutait à la dette au niveau de la municipalité de Chongqing (qui atteint

⁶⁶ Le *CT* est une forme de financement de projet, dans lequel une entité privée reçoit une concession, généralement de la part du secteur public, afin de financer, concevoir, construire, voire exploiter une installation indiquée dans le contrat de concession. L'installation sera ensuite transférée à l'administration publique, à la fin du contrat de concession.

officiellement 260 milliards de yuans fin 2011⁶⁷), 215,9 milliards de yuans de dette pour les gouvernements de niveaux inférieurs, dont 95 % est garanti par ce dernier. Liu Haiying souligne d'ailleurs qu'il ne s'agit ici que des chiffres rendus publiques et qu'à ceci s'ajoute probablement une dette « cachée ».

Dans ce contexte difficile, la solution trouvée par Zhang Dejiang consiste à attirer davantage d'investissements centraux à Chongqing. Le 16 mai dernier, sous l'égide de la commission de supervision et d'administration des actifs étatique, une trentaine de poids lourds des entreprises d'État se sont rués vers Chongqing, signant 72 contrats avec les entreprises locales de toute nature, dans les domaines de la construction, de la coopération financière et de l'investissement industriel, des hautes technologies... Pour être mené à son terme, l'investissement total devra atteindre 350,6 milliards de yuans, avec seulement 43,6 milliards de yuans de capital disponible pour l'année en cours.

L'hebdomadaire *Shidai zhoubao* rapporte que, parallèlement, Zhang Dejiang et Huang Qifan⁶⁸ sont en train de développer des mesures afin de soutenir le secteur privé. Plusieurs colloques auraient été organisés avec les représentants d'entreprises privées afin de discuter de l'aide que peut leur apporter le gouvernement local. Ces mesures visent clairement à maintenir la croissance de la municipalité et ainsi sa stabilité sociale, le souci premier de Pékin. Zhang Dejiang se présente ainsi comme plus pragmatique que son prédécesseur Bo Xilai et son programme de « prospérité commune », présenté d'abord en janvier 2008⁶⁹ puis en

juillet 2011⁷⁰. Légitimiste, Zhang rappelle que Chongqing doit tenir compte de la politique du centre tout en élaborant les politiques et mesures locales qui correspondent à la réalité de la municipalité. Zhang devrait alors présenter son propre programme de mesures concrètes lors du prochain congrès du Parti de Chongqing, avance une source anonyme du *Shidai zhoubao*. La réflexion se porte alors sur la possibilité à maintenir ou non ce rythme de développement à Chongqing, et dans l'ensemble du pays. C'est en effet le Grand Bond en avant et le désastre qui l'a suivi qui est élevé comme contre-exemple par Ying Xuejin et Deng Quanlun.

⁶⁷ « Chongqing Mayor Denies High Deficit », *Xinhua*, 5 mai 2012.

⁶⁸ Déjà maire de Chongqing sous Bo Xilai.

⁶⁹ Wang Hongju, alors maire de Chongqing, a accéléré l'objectif visant à atteindre le minimum de prospérité en 2018 au lieu de 2020 – calendrier estimé par Wang Yang en mai 2007 lorsqu'il était encore en poste de secrétaire général du Parti à Chongqing.

⁷⁰ L'objectif annoncé dans la résolution « à propos de la décision sur la réduction des trois écarts et la promotion de la prospérité commune », lors du 9^e plénum du 3^e comité municipal du PCC de Chongqing. Conformément à cette résolution, en 2015, la production totale et le revenu du ménage devront doubler synchroniquement, l'écart de revenu entre les résidents urbains et ruraux sera réduit à 2,51 environ, et le coefficient de Gini descendra à 0,35.

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

半月谈网, *Banyuetan wang*
Site internet du magazine *Banyuetan*, un bi-hebdomadaire d'analyse politique fondé en 1980 et géré par l'agence de presse officielle Xinhua.

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

财经网, *Caijing wang*
Site internet de la revue *Caijing* connue pour ses positions libérales sur les grandes questions d'actualité économique et financière. Le site a un contenu original.

财新网, *Caixin wang*
Site internet du magazine *Xin shiji* (voir ci-après), qui propose un contenu original.

大众日报, *Dazhong ribao*
Fondé en 1939, le *Dazhong ribao* est un des plus anciens hebdomadaires chinois encore existant. Il s'agit d'un des organes de presse officiels du comité du PCC de la province du Shandong.

国防, *Guofang – National defense*
Mensuel spécialisé sur les questions militaires, fondé en 1984. Il est cogéré par l'institut des sciences militaires de l'armée populaire de libération et par le Bureau du Comité national de défense et mobilisation.

京华时报, *Jinghua shibao – Beijing Times*
Fondé en 2001, le *Jinghua shibao* est un quotidien généraliste géré par le département de la propagande du comité du PCC de Pékin.

瞭望新闻周刊, *Liaowang Xinwen Zhoukan*
Magazine d'actualité grand public de l'agence Xinhua, qui se distingue par ses reportages sur des sujets de société.

理论导刊, *Lilun daokan – Journal of Socialist theory guide*
Revue académique mensuelle fondée en 1979, elle est sous la direction du comité du PCC de la province du Shaanxi.

青年时报, *Qingnian shibao – Youth Times*
Anciennement *Zhejiang qingnian bao*, il s'agit du journal officiel du comité de la Ligue des jeunes communistes de la province du Zhejiang.

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

人民武警报, *Renmin wujing bao*
Fondé en 1983, le *Renmin wujing bao* est le journal officiel de la police armée du peuple. Il est géré par le comité du parti de la PAP.

社会学研究, *Shehuixue yanjiu – Sociological Studies*
Revue bimensuelle de l'Académie chinoise des sciences sociales. Elle a été fondée en 1986.

时代周报, *Shidai Zhoubao – Time Weekly*
Hebdomadaire cantonnais fondé en 2008.

LA PRESSE DANS CE NUMÉRO

探索与争鸣, *Tansuo yu zhengming* –
Exploration and free views

Revue mensuelle en sciences sociales fondée en 1985. Elle est gérée par la fédération des chercheurs en sciences sociales de Shanghai.

新世纪, *Xin shiji*

Hebdomadaire de Hu Shuli, l'ex-rédactrice en chef de la revue *Cajjing*. 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 *Cajjing*.

阳光, *Yang Guang*

Magazine hongkongais spécialisé sur les questions de relations internationales, politique intérieure et économie politique.

炎黄春秋, *Yanhuang Chunqiu*

Mensuel pékinois fondé en 1991, présentant des commentaires sur l'actualité et l'histoire de la Chine, il s'est illustré par certains articles osés.

浙江社会科学, *Zhejiang shehui kexue* –
Zhejiang social sciences

Revue mensuelle en sciences sociales fondée en 1985. Elle est gérée par la fédération des chercheurs en sciences sociales du Zhejiang.

中国广播网, *Zhongguo guangbo wang*

Site internet de la radio nationale chinoise qui reprend ses émissions et a un contenu original.

中国经济周刊, *Zhongguo jingji zhoukan* –
China Economic Weekly

Hebdomadaire sur les affaires économiques du groupe du quotidien du peuple, son objectif affiché est d'influencer la prise de décision en matière économique.

中国经营网, *Zhongguo Jingyingwang* - *China Business Journal website*

Site du *Zhongguo jingying bao*, un hebdomadaire économique publié par le département de recherche économique et industrielle de l'Académie chinoise des sciences sociales.

中国日报网, *Zhongguo ribao wang* – *China daily website*

Site internet en chinois du *China Daily*, principal quotidien anglophone chinois fondé en 1981. Le site a un contenu original.

中国网络电视台, *Zhongguo wangluo dianshitai* – *China network television*

Site internet de la chaîne de télévision généraliste en ligne CNTV.

中思网, *Zhongsiwang* – *Sinoth*

Plateforme internet de publication de texte d'analyses sur des thèmes variés, elle a été créée avec le soutien de l'Université Huazhong de science et technologie.

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 : Antoine Bondaz, Jean-François Di Meglio, Jérôme Doyon, François Godement, Agatha Kratz, Romain Lafarguette, David Péneau, Emmanuel Puig, Marie-Hélène Schwoob, Hugo Winckler, Chan Yang, Hwei Zhou.

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