



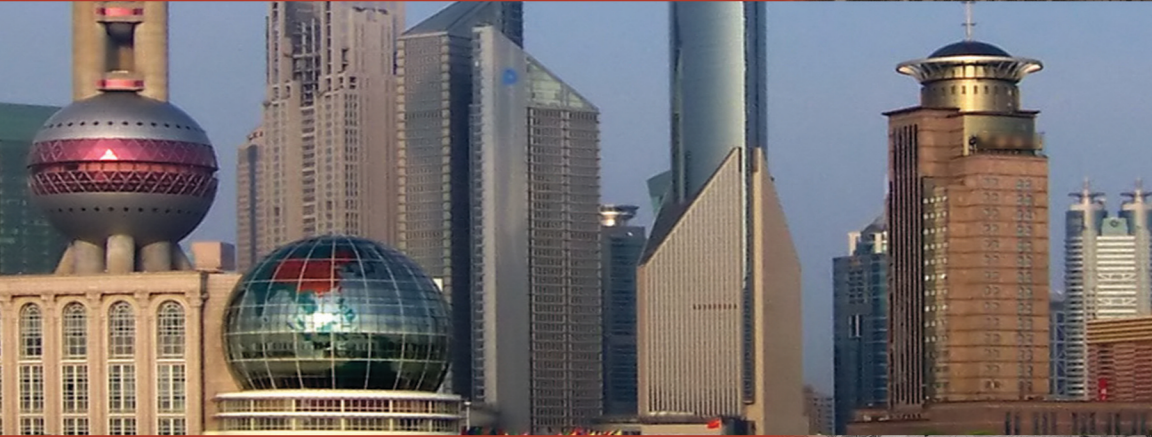
Asies contemporaines

Sous la direction de
Frédéric Lasserre



L'éveil du dragon

Les défis du développement
de la Chine au XXI^e siècle



Presses
de l'Université
du Québec



Existe-t-il un modèle de développement asiatique ?
Quel est l'héritage des fractures opérées lors
de l'irruption des puissances occidentales
au XIX^e siècle ? La notion de développement
durable existe-t-elle en Asie ?

La collection *Asies contemporaines* tente de
répondre à ces questions en rassemblant des
ouvrages destinés à approfondir nos connais-
sances sur les processus de transformation des
sociétés et des États du continent asiatique.

Les auteurs s'intéressent aux diverses formes
de développement – économique, social, culturel,
politique – et aux modes de gouvernance –
gouvernements national et régionaux, politiques
pratiquées, choix sociétaux, représentations
de la place de l'Asie contemporaine dans une
dynamique de mondialisation économique axée
sur le modèle occidental et un monde unipolaire
dominé par les États-Unis.

L'éveil du dragon

DANS LA MÊME COLLECTION

La colonisation agricole au Viêt Nam

Steve Déry

2004, ISBN 2-7605-1312-2, 310 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone: 022 960 95 25

Télécopieur: 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'éveil du dragon

Les défis du développement
de la Chine au XXI^e siècle

Frédéric Lasserre

2006



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

L'éveil du dragon : les défis du développement de la Chine au XXI^e siècle

(Asies contemporaines)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1390-4

1. Chine – Conditions économiques – 2000- . 2. Développement durable – Chine. 3. Chine – Relations économiques extérieures. 4. Chine – Conditions sociales – 2000- . 5. Chine – Politique et gouvernement – 2002- . I. Lasserre, Frédéric, 1967- . II. Collection.

HC427.95.E93 2005

338.951

C2005-941523-1

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible avec l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE QUÉBEC

Couverture – Conception : RICHARD HODGSON

Photographies : FRÉDÉRIC LASSERRE, WANG SANJUN, KENN WISLANDER

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2006 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2006 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2006

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada



TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	XXIII
Introduction	1
Une croissance durable?	3
Une croissance qui transforme la société	6
Des impacts internationaux	8
 Partie 1	
Le développement économique de la Chine peut-il être durable?	11
 Chapitre 1 Que se passe-t-il dans les campagnes chinoises? Réflexions sur la transition agraire en République populaire de Chine	13
<i>Rodolphe De Koninck et Jean-Philippe Leblond</i>	
1. Les bouleversements maoïstes	14
2. La libération des forces productives ou la fuite en avant?	16

3.	La question de la part du territoire chinois consacrée aux cultures . .	18
4.	L'évolution de la production et des effectifs agricoles	22
5.	Une terre en péril ?	25
	Bibliographie	27
Chapitre 2	L'impact sur l'emploi de la restructuration des entreprises d'État en Chine	31
	<i>Antoine Kernén</i>	
1.	Une libéralisation très progressive du marché du travail dans les années 1980	35
2.	Les années 1990: entre un retrait de l'État et la poursuite des réformes «en douceur»	43
	Conclusion	49
	Bibliographie	50
Chapitre 3	Le transport ferroviaire en Chine: un goulet d'étranglement durable?	53
	<i>Dominique Bouf et Zhang Rong</i>	
1.	Quelques traits généraux des chemins de fer chinois	54
2.	La saturation des chemins de fer chinois	60
3.	Est-il possible de résorber le goulet d'étranglement des transports ?	68
	Conclusion	73
	Bibliographie	73
Chapitre 4	La gestion de l'eau en Chine: une analyse institutionnelle	75
	<i>Bertrand Meinier</i>	
1.	La pénurie d'eau en Chine	76
2.	Le cadre institutionnel	78
3.	Les performances institutionnelles	84
4.	Les perspectives de développement	90
	Bibliographie	92
Chapitre 5	L'aménagement des ressources en eau au Yunnan et les conflits résultants: le cas du barrage de Manwan	97
	<i>Daming He, Yan Feng et Xiujuan Liu</i>	
1.	Problèmes et défis environnementaux au Yunnan	98
2.	La formulation des politiques d'aménagement de l'eau et le cadre de mise en place	102
3.	Le développement institutionnel de l'aménagement de l'eau au Yunnan	103

4.	L'écologie politique du développement de l'eau au Yunnan : les implications locales de l'installation hydroélectrique de Manwan	106
	Conclusion	115
	Bibliographie	116
Chapitre 6	L'environnement en Chine : une dimension négligée ?	119
	<i>Jie He</i>	
1.	Environnement et croissance économique : l'opposition est-elle inévitable ?	120
2.	La politique chinoise en matière de contrôle de la pollution	133
3.	Vers un développement moins polluant ?	138
	Bibliographie	141
Partie 2		
	La Chine et le monde : dialectique d'une intégration en marche	145
Chapitre 7	Les passages transfrontaliers de la Chine	147
	<i>Peter J. Rimmer et Claude Comtois</i>	
1.	Les passages transfrontaliers du Nord-Est	150
2.	Les passages transfrontaliers septentrionaux	153
3.	Les passages transfrontaliers occidentaux	155
4.	Les passages transfrontaliers méridionaux	162
	Conclusion	165
	Remerciements	166
	Bibliographie	166
Chapitre 8	L'impact de l'internationalisation : le cas de la gouvernance des zones portuaires	169
	<i>James J. Wang, Daniel Olivier et Adolf Koi-Yu Ng</i>	
1.	La gouvernance portuaire : quelques notions clés	170
2.	L'historique de l'industrie des ports à conteneurs et de ses réformes en Chine	173
3.	La gouvernance des ports et les échelons nationaux et locaux de la politique	178
	Conclusion : Les politiques de la Chine pour un nouvel environnement portuaire	188
	Remerciements	190
	Bibliographie	190

Chapitre 9	Un aspect méconnu de l'ouverture chinoise depuis 1978 : la coopération scientifique et technique internationale.	193
	<i>Bastien Affeltranger</i>	
1.	L'ouverture de 1978 : héritage de coopération et axes de réforme	195
2.	L'intégration de la Chine dans des partenariats scientifiques et techniques	198
3.	Coopération internationale : les déterminants de l'engagement chinois	206
	Conclusion	209
	Bibliographie	210
Chapitre 10	Frontières de Chine : délimitation, ouverture et enjeux géopolitiques.	213
	<i>Sébastien Colin</i>	
1.	La Chine et la délimitation de ses frontières	216
2.	L'ouverture des frontières : enjeux et caractéristiques	225
3.	Dynamiques frontalières et nouveaux enjeux géopolitiques	234
	Conclusion	239
	Bibliographie	240
Chapitre 11	Les dimensions politiques de la diplomatie économique chinoise en Asie.	243
	<i>Sébastien Colin et Frédéric Lasserre</i>	
1.	La place de l'Asie dans une économie chinoise émergente et de plus en plus mondialisée	245
2.	Les objectifs économiques et stratégiques de la diplomatie économique chinoise en Asie	254
3.	L'exemple de la diplomatie économique chinoise en Asie du Sud-Est : constituer une zone économique privilégiée	257
	Conclusion	261
	Bibliographie	262
Chapitre 12	La Chine, une nouvelle usine mondiale ?	265
	<i>Zhan Su</i>	
1.	La Chine est-elle déjà une usine mondiale ?	266
2.	La Chine peut-elle devenir une usine mondiale ?	272
	Conclusion	280
	Bibliographie	280

Partie 3

Une société en mutation	283
Chapitre 13 La population chinoise et le développement	285
<i>Michel Cartier</i>	
1. La version d'Asie orientale de la transition démographique	286
2. Chine: une transition démographique lente et complexe	289
3. Population et population active	293
4. Emploi et chômage.	300
5. Quel avenir?	302
Bibliographie	305
Chapitre 14 Un milliard trois cents millions de Chinois?	307
<i>Michel Cartier</i>	
Chapitre 15 Le confucianisme et la modernisation socioculturelle de la Chine	313
<i>Anna Ghiglione, Shenwen Li</i>	
1. La naissance d'un esprit civil dans la Chine ancienne	313
2. Un humanisme entre le Ciel et la Terre.	316
3. Une tradition scripturaire au service de l'État	319
4. Le défi de la modernisation aux XIX ^e et XX ^e siècles.	321
5. Le renouveau du confucianisme depuis les années 1980	325
6. Modernité de l'ancienne sagesse: la renaissance d'un esprit civil dans la Chine à venir?	328
Bibliographie	331
Chapitre 16 L'émergence des acteurs religieux dans la Chine des réformes: défis politiques dans le contexte de la restructuration de la couverture sociale	335
<i>André Laliberté</i>	
1. Le «monopole des rites» du Parti-État en Chine populaire	336
2. Dilemmes des politiques sociales	340
3. Des politiques antinomiques	344
Conclusion	349
Bibliographie	350

Chapitre 17	Les spécificités de la métropolité et de la métropolisation en République populaire de Chine	355
	<i>Guillaume Giroir</i>	
1.	Une métropolisation longtemps différée et contrariée	356
2.	Une métropolisation accélérée, mais atypique depuis l'ouverture et les réformes	361
3.	Essai de typologie : des métropoles à des stades transitionnels très variables	368
	Conclusion	373
	Bibliographie	373
Chapitre 18	Mutations urbaines contemporaines de la Chine	375
	<i>Jacques Besner</i>	
1.	Le portrait du phénomène urbain en Chine	377
2.	Survol des périodes d'urbanisation de la Chine	378
3.	Les deux Chines, l'une rurale et l'autre urbaine	384
4.	Les politiques urbaines chinoises relatives à l'urbanisation du territoire	385
	Conclusion	388
	Bibliographie	389
Chapitre 19	Le système de santé en Chine : accessibilité et financement	391
	<i>Peter Foggin et Timothy Foggin</i>	
1.	Évolution du système de santé ouvert à tous dans les années 1950	392
2.	Les réformes récentes	395
	Conclusion	400
	Bibliographie	400
Chapitre 20	La décentralisation en Chine	403
	<i>Loïc Tassé</i>	
1.	L'évolution des idées de centralisation et de décentralisation en Chine	404
2.	Les quatre grandes perspectives de la recherche sur la centralisation et la décentralisation	410
3.	Les définitions de la centralisation et de la décentralisation et leur application à la Chine	414
	Conclusion	418
	Bibliographie	419

Chapitre 21 Les aléas de la construction d'un État de droit en Chine	423
<i>Jean-Pierre Cabestan</i>	
1. Les principales facettes de la modernisation du droit chinois.	425
2. Les principaux obstacles à la mise en place d'un État de droit	431
Conclusion	440
Bibliographie	442
Les auteurs	444



LISTE DES FIGURES

Figure 1.1	Estimations récentes de l'aire cultivée en Chine, 1988-1997	19
Figure 1.2	Évolution de l'aire cultivée par unité administrative entre 1949 et 1996	20
Figure 1.3	Évolution nationale de l'aire cultivée, 1949-1995	21
Figure 1.4	La balance commerciale céréalière de la Chine, 1968-2001	23
Figure 3.1	Le réseau ferroviaire de la Chine et les principaux ports ...	61
Figure 4.1	Les grands bassins de la plaine de Chine du Nord	77
Figure 4.2	Cadre institutionnel de gestion de l'eau en Chine	79
Figure 5.1	Structure organisationnelle de la gouvernance de l'eau en Chine	105
Figure 6.1	Concentration en SO ₂ atmosphérique, 2001	122
Figure 6.2	Les pluies acides en Chine, 2001	123
Figure 6.3	Concentration en particules en suspension, 2001.	123

Figure 6.4	Les variations des indices de concentration ambiante des polluants aériens	125
Figure 6.5a	Découplage entre la croissance économique et l'émission des polluants aériens	131
Figure 6.5b	Découplage entre la croissance économique et l'émission des polluants de l'eau	131
Figure 6.6	Croissance économique et évolutions de l'utilisation des énergies dans l'économie chinoise	132
Figure 6.7	Évolution de l'émission de SO ₂ en Chine pendant la période des réformes	137
Figure 7.1	Principaux corridors ferroviaires de l'Asie du Nord-Est, 2004.	150
Figure 7.2	Projets d'oléoduc Russie-Chine, 2004	154
Figure 7.3	Principaux corridors ferroviaires entre la Russie, la Mongolie et la Chine, 2004	156
Figure 7.4	Principaux corridors ferroviaires entre la Chine et l'Asie centrale, 2004.	159
Figure 7.5	Principaux corridors ferroviaires entre la Chine et l'Asie du Sud-Est, 2004	163
Figure 8.1	Un modèle tridimensionnel de la gouvernance portuaire.	172
Figure 8.2	Les principaux investissements étrangers dans les terminaux à conteneurs de Chine	175
Figure 8.3	Comparaison des sous-modèles de gouvernance de Shanghai et de Shenzhen après les réformes de 1990-2002	183
Figure 10.1	Frontières de Chine.	215
Figure 10.2	Les principaux ports de commerce frontaliers dans le nord-est de la Chine au milieu des années 1990	226
Figure 10.3	Les principaux ports de commerce frontaliers du Xinjiang au milieu des années 1990	227
Figure 10.4	Les principaux ports de commerce frontaliers du Sud-Ouest chinois au milieu des années 1990	227
Figure 10.5	Géographie physique et humaine de part et d'autre des frontières de Chine	230
Figure 12.1	Évolution du taux de croissance du PIB de la Chine.	267
Figure 12.2	Montant des investissements directs étrangers en Chine.	274
Figure 12.3	La diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre en Chine (1992 = 100)	277

Figure 17.1	Démolition de vieux quartiers.....	363
Figure 17.2	Vue de Pudong	364
Figure 17.3	La diffusion de la mondialisation dans les métropoles chinoises	369
Figure 18.1	Structure gouvernementale en Chine	379



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1	Évolution du nombre des chômeurs urbains et des <i>xiagang</i>	33
Tableau 3.1	Quelques statistiques relatives au transport en Chine	55
Tableau 3.2	Longueur de réseau par habitant et par dollars de RNB, (revenu national brut), 2000	57
Tableau 3.3	Densités de trafic, 2000.	58
Tableau 3.4	Productivités partielles des employés et de matériel roulant, 2000	58
Tableau 3.5	Évolution des trafics et des réseaux interurbains ferrés et routiers	62
Tableau 3.6	Trafic interurbain, évolution 1978-2000.	62
Tableau 3.7	Ratios de l'augmentation relative du trafic de marchandises à l'augmentation relative du PIB.	63
Tableau 3.8	Trafic ferroviaire fret selon la nature, 2000	64
Tableau 3.9	Mobilité interurbaine dans quelques pays (données 2000)	66

Tableau 3.10	Déplacements quotidiens par habitant selon le mode de transport dans quatre métropoles asiatiques	67
Tableau 3.11	Croissance du réseau ferroviaire 1978-2002	69
Tableau 4.1	Variation des prix de l'eau en Chine	83
Tableau 5.1	Changements de la structure des terres dans l'aire de réservoir (en hectares ; tableau originel en mu).	112
Tableau 5.2	Revenu par personne et production de grains dans la zone du réservoir avant et après l'inondation	113
Tableau 6.1	Coûts économiques de la pollution de l'air et de l'eau en Chine	130
Tableau 7.1	Distance ferroviaire entre Beijing et Moscou (kilomètres)	148
Tableau 8.1	Les structures de l'actionnariat dans certains ports ou terminaux (juin 2002)	180
Tableau 8.2	Les structures d'actionnariat des administrations portuaires des principaux ports de Chine (juillet 2002).	184
Tableau 8.3	Les entrées d'IDE en Chine classées par pays d'origine, 2001	186
Tableau 8.4	Sources de financement de certains ports maritimes de Chine (juillet 2002).	187
Tableau 10.1	Les frontières chinoises à l'épreuve des impérialismes occidentaux et japonais	217
Tableau 10.2	Dates des principaux accords résolvant ou atténuant les disputes frontalières terrestres entre la République populaire de Chine et ses voisins	222
Tableau 10.3	Caractéristiques géographiques des entités administratives frontalières chinoises en 2000	231
Tableau 11.1	PIB chinois, valeur relative par rapport au PIB mondial (valeurs courantes mesurées en dollars américains).	245
Tableau 11.2	PIB brut des 15 principales économies (en milliards de dollars américains courants).	246
Tableau 11.3	Exportations et importations des principaux acteurs du commerce international, 2002 (en milliards de dollars américains)	248
Tableau 11.4	PIB brut par habitant (sans correction en PPA) (en dollars américains)	248
Tableau 11.5	PIB par habitant en PPA (en dollars américains).	249

Tableau 11.6	Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2003 (en millions de dollars américains)	250
Tableau 11.7	Commerce extérieur (1992-2003) entre la Chine et l'Asie (en millions de dollars américains)	253
Tableau 11.8	Les principaux investisseurs asiatiques en Chine (en millions de dollars américains)	254
Tableau 12.1	Évolution des importations et des exportations chinoises (en milliards de dollars américains)	270
Tableau 12.2	Répartition des capitaux étrangers dans les différents secteurs en 2002 (en milliards de dollars américains)	271
Tableau 12.3	Poids des investissements étrangers dans la production industrielle en Chine (en millions de yuans)	271
Tableau 12.4	Contribution à la croissance du PIB mondial en %	272
Tableau 13.1	Évolution de l'emploi au Japon	294
Tableau 13.2	Évolution de la situation de l'emploi en Chine, selon les annuaires statistiques ou les recensements	294
Tableau 13.3	Taux d'emploi par tranche d'âge en Chine (%)	298
Tableau 17.1	Population des principales agglomérations en Chine (en millions d'habitants)	357
Tableau 18.1	Populations urbaines comparatives (projections pour 2005-2030)	377
Tableau 18.2	Indicateurs comparatifs entre les territoires des villes autonomes de Beijing et Shanghai	384
Tableau 19.1	Les institutions de santé en Chine depuis 1991	399
Tableau 21.1	Nombre annuel d'arrêts rendus par les tribunaux chinois en première instance	429



REMERCIEMENTS

Je remercie, pour leur aide
et leurs conseils,

Bastien Affeltranger

Sophie Dupré

Sonia Engberts

Bertrand Meinier

ainsi que tous les auteurs pour leur confiance et leur contribution à la rédaction de cet ouvrage.

Les cartes ont été préparées ou modifiées par le Laboratoire de cartographie, Département de géographie de l'Université Laval. Je remercie donc Serge Duchesneau, Sylvie Saint-Jacques et Karine Tessier pour leur très grande patience et leur aide précieuse !

La recherche diffusée dans cet ouvrage a bénéficié du soutien du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et du Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada (CRSH).



INTRODUCTION

Encore récemment objet d'affrontements idéologiques entre intellectuels fascinés ou révoltés par les soubresauts de la politique chinoise dirigée par le grand timonier, Mao Zedong, la Chine fascine toujours aujourd'hui, mais pour d'autres motifs. Depuis les réformes économiques entamées en 1978, la Chine connaît une très rapide croissance économique, de l'ordre de 8 à 9 % par année, qui ne semble pas encore ralentir¹. À cela, rien de miraculeux : le gouvernement a su libéraliser les règles de l'économie chinoise, tout en contrôlant la sphère politique, parfois au prix d'une brutale répression, en misant sur les investissements étrangers et sur une main-d'œuvre éduquée et peu chère.

1. Il est vrai que les statistiques économiques chinoises paraissent tout à la fois imprécises et manipulées, un phénomène évoqué depuis plusieurs années et que précise Guillaume Giroir (2005) dans « Statistiques et territoire en Chine », *L'information géographique*, vol. 69, mars, p. 91-101.

La Chine est ainsi devenue une véritable usine mondiale pour nombre de produits manufacturés. Les lecteurs de DVD chinois se vendent aujourd'hui 30 \$, alors qu'en 1997 le prix de vente moyen était de 1 000 \$. En 2003, la Chine fabriquait 54 % des lecteurs de DVD, 27,8 % des téléphones cellulaires, 50 % des téléphones à fil, 75 % des montres et horloges, 25 % des machines à laver, 50 % des appareils photo, 20 % des réfrigérateurs, 30 % des téléviseurs vendus dans le monde². Si l'appétit de la Chine pour des matières premières pousse leur prix à la hausse, sa production manufacturière contribue à l'érosion des prix des produits de grande consommation. Aux États-Unis, de 1998 à 2004, les prix des produits pour lesquels la Chine est un joueur important ont tous baissé. Les ordinateurs personnels ont connu une baisse de 28 % ; les téléviseurs, de 12 %, et les jouets, d'environ 8 %³.

Cette hausse rapide de sa capacité de production se traduit tout autant par des stratégies industrielles changeantes, au fur et à mesure que le coût de sa main-d'œuvre se renchérit, que par un accroissement significatif de ses besoins en matières premières, énergie et minerais notamment. Les importations de pétrole ont augmenté de 30 % en 2003, propulsant le pays au 2^e rang des importateurs et des consommateurs, derrière les États-Unis. La Chine consommait également 55 % du ciment produit dans le monde, 30 % du charbon, 36 % de l'acier, 25 % du nickel, 14 % de l'aluminium. Les importations de nickel ont augmenté, la même année, de 100 % et celles de cuivre de 15 %⁴, confortant la Chine dans sa place de premier consommateur mondial de cuivre depuis 2002, avec 20 % de la demande mondiale⁵.

La Chine n'en est pas pour autant devenue une superpuissance, contrairement à ce qu'on peut lire parfois, ni sur le plan économique ni d'un point de vue militaire ; son PIB est sept fois moindre que celui des États-Unis, même si certains analystes pensent qu'il est sous-évalué⁶. Mais sa croissance rapide provoque une onde de choc majeure sur les marchés régionaux et mondiaux, réorganisant les circuits de production, la géographie économique du pays

2. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, cité par *Commerce*, novembre 2004, p. 33.

3. Richard Alm et W. Michael Cox, « A Better Way. Productivity and Reorganization in the American Economy », *2004 Annual Report*, Federal Reserve Bank of Dallas, <www.dallasfed.org/fed/annual/2003/ar03.pdf> et <www.dallasfed.org/news/research/2004/04it_cox.pdf>.

4. *The Economist*, 21 février 2004, p. 57 ; *Le Monde diplomatique*, août 2004.

5. *USA Today*, 9 mars 2005.

6. Le gouvernement chinois s'efforce d'orienter ses ressources fiscales vers les provinces de l'intérieur, au détriment des provinces côtières, plus riches. Toutes les provinces auraient donc intérêt à sous-estimer la valeur de leur économie, celles de l'intérieur afin de souligner l'urgence d'y investir, les provinces côtières pour ne pas paraître assez riches pour se passer de l'aide du gouvernement central. Ted Fishman (2005), *China Inc. How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World*, New York, Scribner, p. 9.

comme de l'Asie, les relations commerciales, et soulignant une concurrence, voire une compétition accrue, en particulier en Asie entre Japon et Chine, pour l'accès aux matières premières.

UNE CROISSANCE DURABLE ?

Cette croissance est-elle durable ? Tant que les investisseurs étrangers voient en la Chine une base de production rentable et un énorme futur marché, sans doute ; mais il n'est pas dit que cette croissance se fera sans soubresauts. L'approvisionnement en énergie est désormais un souci important pour un gouvernement qui a résolument tourné le dos à ses valeurs révolutionnaires et idéologiques, et dont la légitimité se fonde désormais uniquement sur l'ordre et la prospérité qu'il peut apporter à la population. Dans ces conditions, l'environnement pourrait paraître comme le dernier des soucis des dirigeants chinois. Il est vrai que la pollution a pris des proportions inquiétantes : l'eau, l'air, le sol sont largement contaminés par les effluents industriels, urbains et agricoles, et l'impact sur les populations comme sur les écosystèmes est notable. Selon la Banque mondiale, la pollution de l'air coûte déjà 25 milliards de dollars par année en dépenses de santé et en perte de travail⁷ ; la Banque évalue le coût global de la dégradation de l'environnement à 170 milliards par an⁸. Si la croissance se maintient longtemps à un rythme comparable à celui que la Chine connaît aujourd'hui – une hypothèse importante –, elle devrait devenir la première puissance économique mondiale vers 2041 ; dès 2030, sa consommation énergétique dépasserait celle du Japon et des États-Unis combinés. La Chine se verrait ainsi contrainte, d'ici à 2020, de doubler sa capacité nucléaire et de construire deux centrales nucléaires par an ou, encore, de brûler des quantités astronomiques de charbon⁹... Le ministre de l'Agence d'État de protection de l'environnement (SEPA, State Environment Protection Administration), Xie Zhenhua, a expliqué le 17 mai 2005 que la dégradation de l'environnement en Chine s'était accélérée au point de remettre en cause la croissance, car ses coûts pourraient atteindre « au moins 15 % du PIB¹⁰ ».

Le Earth Policy Institute (EPI) de Washington s'est livré à une simulation lourde de conséquences. Il s'est interrogé sur l'impact pour la planète si chaque Chinois se mettait à vivre et à consommer comme un Américain.

7. *BBC News*, 15 juin 2004.

8. *The Economist*, 21 août 2004.

9. *Le Monde diplomatique*, août 2004.

10. *China Daily*, 18 mai 2005.

En se basant sur la croissance chinoise (8 % prévus en 2005, après 9 % par an en moyenne depuis vingt ans), l'EPI estime que, sauf accident, la Chine pourrait rattraper le revenu par habitant des États-Unis en 2031. Résultat : si les Chinois ont le même taux d'équipement en voitures que les Américains, ils en posséderont 1,1 milliard en 2031 (alors qu'il y en a 795 millions dans le monde entier aujourd'hui) et il faudra construire une quantité astronomique de routes, de stationnements, etc. Si leur consommation d'énergie rejoint celle des Américains, il leur faudra l'équivalent de 99 millions de barils de pétrole par jour, alors que la production mondiale actuelle est de... 79 millions de barils par jour. Il en va de même pour le charbon, dont la Chine est déjà le premier consommateur. À ce rythme, la demande chinoise en 2031 serait, elle aussi, nettement supérieure à l'offre mondiale actuelle. En matière de réchauffement climatique, la Chine émettrait à elle seule autant de gaz à effet de serre que le reste du monde.

Dans chaque secteur, les chiffres de l'étude sont extravagants. La consommation de papier actuelle des Chinois n'est que de 27 kg par habitant, contre 210 kg pour les Américains. Un rattrapage chinois nécessiterait de doubler la production actuelle de pâte à papier dans le monde, avec les conséquences que l'on imagine pour les forêts. Si leur consommation de viande rejoint celle des États-Unis, les Chinois consommeront les quatre cinquièmes de la production actuelle¹¹... En 2004, la Chine est devenue importatrice nette de produits alimentaires pour la première fois de son histoire.

Pour autant, il n'est pas certain que le gouvernement négligera la dimension environnementale, en particulier parce que la richesse croissante du pays lui permettra d'investir pour réduire les impacts de la pollution, et aussi parce que l'opinion publique se montrera plus exigeante en ce domaine. Énergies renouvelables et économies d'énergie sont des termes entrés dans le discours officiel. La Chine prévoit devenir le premier producteur mondial de panneaux solaires et elle compte développer sa production électrique à partir de l'énergie solaire pour atteindre 1 000 MW en 2020, comparativement à 50 en 2005 ; mêmes prévisions dans l'éolien, qui ne représente en 2005 que 0,11 % de la production électrique chinoise avec 560 MW, mais devrait passer à 20 000 MW en 2020¹². En 2005, on observe également que :

- Le gouvernement chinois s'est engagé à produire au moins 10 % de son électricité à l'aide de sources d'énergie renouvelables.
- Des incitatifs fiscaux ont été promis pour encourager l'électricité éolienne.

11. *Libération*, 18 mars 2005.

12. *Libération*, 12 janvier 2005.

- Voici cinq ans, le nombre d'ONG chinoises actives dans le domaine environnemental était proche de zéro ; on en compte plus de 2 000 en 2005.
- La plupart des voitures américaines ne peuvent être vendues en Chine, car elles ne respectent pas les nouvelles normes antipollution très strictes.
- La Chine est devenue le premier utilisateur de lampes électriques compactes fluorescentes, qui consomment beaucoup moins d'électricité.
- En 2003, la Chine représentait 75 % du marché des installations de chauffage d'eau à l'énergie solaire¹³.

Le secteur financier demeure un maillon faible de l'économie chinoise. Très endettées, les banques ont déjà fait l'objet de coûteux plans de recapitalisation de la part du gouvernement. En 1998, le gouvernement a procédé au sauvetage financier des quatre principales banques d'État, au coût de 200 milliards de dollars. À la fin de 2003, il a de nouveau dépensé 45 milliards de dollars pour recapitaliser deux de ces banques¹⁴. Il faut dire que le secteur bancaire public doit appuyer un secteur économique d'État en progressif démantèlement, sur lequel les banques détiennent d'énormes créances douteuses. Devant un secteur industriel d'État endetté, lourd à gérer, et accusant des pertes très importantes, le gouvernement n'a pas osé tailler dans le vif, à cause des retombées sociales et politiques qu'aurait entraîné la mise à pied soudaine de dizaines de milliers de salariés. C'est donc progressivement que Beijing entend éliminer ces entreprises déficitaires ; le fardeau est lourd à porter, tout en posant, dans les régions où se concentrent les emplois du secteur industriel d'État, des difficultés de reconversion d'une main-d'œuvre désormais vulnérable au chômage.

Les transports sont un autre goulet d'étranglement majeur de l'économie chinoise, en particulier pour le transport des matières premières, mais aussi pour l'écoulement à faible coût des produits manufacturés vers les marchés extérieurs. Les échanges de la Chine augmentent très rapidement, et Shanghai serait devenu, en 2004, le premier port du monde, avec 380 Mt de trafic, devançant Rotterdam (354 Mt)¹⁵. En 2004, le conseil d'État a approuvé un plan d'extension du réseau ferré de 74 000 à 100 000 km avant 2020, y compris 3 000 km de voies à grande vitesse, pour un coût total estimé à 241 milliards de dollars¹⁶.

13. Worldwatch Institute, 25 mai 2005.

14. *Le Monde*, 8 mars 2004.

15. *China Economic Review*, vol. 15, n° 3, mars 2005, p. 36.

16. *Ibid.*, p. 31.

De plus, les inégalités entre les villes et la campagne de même qu'entre les régions se font de plus en plus aiguës : les provinces côtières ont largement bénéficié des investissements étrangers et ont vu une hausse notable de leur richesse, mais celles de l'intérieur ont reçu une part fort réduite de la croissance. Les ruraux tardent à voir les bénéfices de la croissance. Si les revenus bruts à la campagne ont augmenté de 90 % entre 1995 et 2004, le fardeau fiscal a été multiplié par quatre ou cinq¹⁷, renforçant un sentiment d'injustice présent au départ. De 1998 à 2002, le revenu réel des urbains a augmenté de 13,4 %, mais celui des ruraux de seulement 4,8 %¹⁸. En 2002, dans le sud-est de la Chine, le produit provincial brut par habitant de Hongkong et de Macao était supérieur à 15 000 \$, mais celui des provinces du Sichuan, du Yunnan, du Guangxi et du Jiangxi se situait entre 500 \$ et 750 \$, celui du Guizhou stagnant même sous les 500 \$¹⁹... Pour remédier à ce qui pourrait bien devenir une source d'instabilité politique, le gouvernement souhaite encourager les entreprises, qui déjà estiment que la hausse des salaires dans les régions côtières a rogné leur marge de profit, à se délocaliser vers l'intérieur, mais celles-ci, dépendantes d'un approvisionnement en composants depuis les ports et du transport de leurs produits vers les marchés outre-mer, rechignent à s'implanter loin des régions aux infrastructures développées. Les réseaux ferroviaire et routier sont totalement engorgés ; à lui seul, le transport du charbon – dont la Chine fait ample consommation – mobilise 40 % des capacités du rail. La saturation du réseau implique des délais de livraison et de production qui renchérissent considérablement toute activité économique. Déjà, certains navires doivent attendre jusqu'à un mois à quai avant d'être déchargés, tant l'engorgement du réseau ferroviaire est grand²⁰. La croissance commence à se diffuser vers la Chine de l'intérieur, mais encore timidement. Faute d'un réseau de transport adéquat, ce processus risque d'être très lent.

UNE CROISSANCE QUI TRANSFORME LA SOCIÉTÉ

Au-delà des impacts politiques et environnementaux, au-delà des discussions sur la pérennité de la croissance dans sa forme actuelle, il importe de souligner que la longue phase d'expansion économique que connaît le pays depuis 1978 a commencé à modifier les structures sociales en profondeur. Dans un pays où la grève est interdite, où les syndicats indépendants sont hors-la-loi et où

17. Fishman (2005), *op. cit.*, p. 56.

18. Sabyasachi Mitra, « Rising Regional Inequality in China », networkideas.org, 15 octobre 2003, <www.networkideas.org/news/oct2003/print/prnt151003_Inequality_China.htm>, consulté le 23 mars 2004.

19. *Finance Yearbook of China*, 2003, cité par *The Economist*, 20 novembre 2004.

20. *Le Devoir*, 24 mars 2004.

les luttes sociales non encadrées par le Parti communiste sont considérées comme des menées subversives, les grèves récentes de Shenzhen ont surpris plus d'un observateur. À l'issue – pacifique – de ce conflit de travail, les 3 000 ouvrières de l'entreprise de composants électroniques Computime ont obtenu une augmentation de salaire de 170 %²¹. Mais si des avancées dans le monde du travail sont possibles, la première victime de la libéralisation économique du pays est le système de protection sociale. Du fait du déficit croissant du gouvernement, le secteur de la santé est désormais inaccessible à beaucoup de personnes, trop pauvres pour s'offrir un régime de protection, d'où la recrudescence de maladies comme la tuberculose et la rougeole.

Si la sphère politique demeure étroitement contrôlée par le gouvernement, celui-ci envisage une certaine décentralisation des pouvoirs, tandis qu'un véritable système juridique prend forme peu à peu. Pour répugner à une réelle démocratisation, le régime ne peut pour autant totalement contrôler le domaine des idées, malgré ses tentatives de censurer l'Internet. Autrefois interdites, les religions refont surface, sous des formes que l'État juge parfois subversives, comme la secte Falun Gong, objet de la répression de Beijing, ou qui l'irritent pour le moins ; le religieux joue désormais un rôle social important, tandis que les normes morales chinoises demeurent bien plus marquées au coin du confucianisme que du socialisme. Mais ce retour du religieux est loin d'imprégner toute la société. Avec la perte de légitimité du communisme et l'absence de religion, et avec l'avènement de la prospérité matérielle comme icône du bonheur, la jeunesse semble confrontée à un vide moral qui contribue à un malaise grandissant. Violence, suicide, drogue, divorce en rapide croissance, jeu sont désormais des problèmes de société en Chine également et font l'objet de débats dans les médias chinois²². Les hommes sont « gris », comme le souligne une expression chinoise, gris pour souligner leur tristesse récurrente. Selon l'hebdomadaire cantonais *Nanfang Zhoumo*, la moitié des cadres supérieurs et des chefs d'entreprise souffrent de « problèmes psychologiques ». Trente millions de jeunes de moins de 17 ans souffrent également de troubles psychologiques, soit entre 21 et 32 % dans les écoles primaires et secondaires et entre 16 et 25 % à l'université ; ces problèmes débouchent de plus en plus souvent sur une violence criminelle qu'on ne connaissait guère voici quelques années²³.

Le cadre de vie est aussi en pleine mutation. Les campagnes se vident, malgré les efforts du gouvernement pour fixer les paysans à la campagne, ne serait-ce qu'à cause du différentiel de croissance de revenu entre citadins et

21. *Libération*, 15 novembre 2004.

22. *Commerce*, novembre 2004, p. 26.

23. *Le Monde*, 27 juin 2002.

ruraux. Rurale à 85 % vers 1980, la société chinoise est désormais urbaine à près de 45 %. Les villes croissent très vite, et leur paysage change : le modernisme dévore la campagne tout comme les vieux quartiers, rasés pour permettre la construction de tours à logements ou à bureaux ou d'autoroutes urbaines qui peinent à endiguer le flot de nouvelles voitures individuelles. À Beijing, on estime que près de 1 200 nouvelles voitures individuelles entrent dans la circulation chaque jour. L'image de la foule de Chinois à vélo est désormais un cliché du passé : ce sont maintenant des masses compactes d'automobilistes accrochés à leur cellulaires que le promeneur doit savoir éviter. La congestion urbaine tout comme la valeur symbolique du patrimoine architectural sont des questions auxquelles la société chinoise devra répondre... avant qu'il ne soit, parfois, trop tard.

Bien sûr, certaines dimensions de la société résistent au changement. La Chine peine à chérir ses filles, expliquait un article de *Libération*²⁴. Corollaire de la politique de contrôle des naissances et de l'enfant unique, promulguée en 1979 et appliquée assez étroitement, surtout en milieu urbain, la préférence culturelle des Chinois envers les rejets mâles prend la tournure d'un véritable problème de société : on compte 117 nouveau-nés masculins pour 100 filles, contre une moyenne mondiale de 105 pour 100. Dans certaines régions du sud du pays, on enregistre même jusqu'à 130 garçons pour 100 filles, avec un record sur l'île de Hainan : 135 pour 100. La détérioration est manifeste par rapport aux recensements de 1990 (112 garçons pour 100 filles) et de 1982 (108 pour 100). La diffusion des techniques de l'échographie a permis à de nombreuses femmes de connaître le sexe de leur enfant, et donc d'avorter si elles attendent une fille, bien que ce soit illégal. À Hainan justement, près des deux tiers des foetus avortés sont des filles. Ce phénomène risque, de plus, de s'alimenter aussi de la dégradation du système de protection sociale, en faillite totale dans les campagnes : ce sont les garçons qui constituent la seule assurance retraite pour les paysans, et le chômage touche déjà 200 millions de personnes en milieu rural...

DES IMPACTS INTERNATIONAUX

La croissance chinoise modifie rapidement les relations de la Chine avec ses voisins. Avec un poids économique accru, Beijing est en mesure de moduler les relations régionales à son avantage, poussant pour la création d'une zone de libre-échange dont elle serait le centre, et non plus le Japon. La forte croissance des emplois manufacturiers se traduit par des délocalisations massives

24. *Libération*, 18 septembre 2004.

en Europe, aux États-Unis et même dans les pays en développement, ce qui n'est pas sans affecter les relations bilatérales. À la fin de 2003, Forrester Research prédisait que près de 830 000 emplois seraient perdus aux États-Unis avant la fin de 2005, et 3,3 millions avant 2015. La banque d'affaires Goldman Sachs estimait la perte d'emplois aux États-Unis à 6 millions avant 2014²⁵. Des économistes de l'Université de Californie à Berkeley prévoyaient une perte nette d'emplois de 10 millions avant 2014²⁶.

L'explosion des importations agricoles chinoises n'est pas sans inquiéter les dirigeants de Beijing. Tout comme le pays cherche à se prémunir d'une éventuelle rareté de produits miniers et énergétiques en achetant des gisements et des entreprises, on assiste au développement de l'achat de terres agricoles par la Chine au Kazakhstan, au Laos, à Cuba²⁷... Les Brésiliens ont perçu le marché que la demande alimentaire croissante de la Chine présentait. Les exportations agricoles du Brésil ont triplé en 2003, pour atteindre 1,2 milliard de dollars, et les chiffres préliminaires de 2004 indiquaient la poursuite rapide de cette croissance. Pour le gouvernement de Lula da Silva, le développement de ces échanges est une source potentielle d'un rééquilibrage politique au détriment des États-Unis. Le président soulignait, en 2004, la convergence de vues de la Chine et du Brésil sur la réforme des Nations Unies et de l'OMC. Le Brésil peut désormais compter sur l'appui de la Chine pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité²⁸.

Tout en contredisant les tenants du libéralisme à l'américaine ou version FMI (Fonds monétaire international) comme seule voie vers la prospérité, la croissance de la Chine apporte un démenti à l'idée que la mondialisation, par essence, inhibe le développement des pays plus pauvres. Mais, pour être sur la voie de l'enrichissement économique, la Chine n'en a pas pour autant résolu toutes ses contradictions et tous ses problèmes, dont ceux-là mêmes que sa rapide expansion économique pose sur de nombreux plans, environnementaux, politiques, diplomatiques et sociaux. Cet ouvrage se veut une discussion, sans prétendre apporter de réponses définitives, sur la légitimité du modèle chinois ou sur sa pérennité, sur la complexité des problèmes que posent l'ampleur et la vitesse du développement actuel en Chine ainsi que des transformations qu'il a introduites ou amplifiées au sein de sa société, de son gouvernement, dans sa conception de la gouvernance et des relations avec l'étranger.

25. Fishman, *op. cit.*, p. 182.

26. University of California Haas School of Business, press release, « UC Berkeley study assesses potential impacts of "second wave" of outsourcing jobs from US », 29 octobre 2003, <www.haas.berkeley.edu/news/20031029_outsourcing.html>.

27. Fishman, *op. cit.*, p. 140.

28. AFP (2004), « Brazil's Lula on Offensive to Boost Brazil-China Alliance », 22 mai.



PARTIE

**LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE
DE LA CHINE PEUT-IL
ÊTRE DURABLE ?**



CHAPITRE

QUE SE PASSE-T-IL DANS LES CAMPAGNES CHINOISES ?

**Réflexions sur la transition agraire
en République populaire de Chine**

Rodolphe De Koninck et
Jean-Philippe Leblond

China is a land about which it is peculiarly difficult to generalize.

John Lossing Buck, 1930, p. 422.

Tout examen de la Chine ne peut être que partiel. *A fortiori*, celui des campagnes du pays, lesquelles ont connu, depuis des siècles et en particulier au cours du dernier, des transformations sans cesse remises en question, tant par les pouvoirs politiques que par les paysans eux-mêmes, souvent manipulés par les premiers, mais revendiquant toujours, en fin de compte, le rôle d'acteurs essentiels. Il n'est donc pas question ici de prétendre pouvoir faire le tour de la question en titre, précisément, mais plutôt d'en souligner la pertinence et d'évoquer quelques pistes de réflexion.

1. LES BOULEVERSEMENTS MAOÏSTES

Comme celle de la Chine elle-même, l'histoire de son agriculture, en particulier depuis le milieu du XX^e siècle, est faite de bouleversements incessants. Dès les années 1930, donc bien avant la prise du pouvoir par les communistes et la proclamation de la République populaire le 1^{er} octobre 1949, Mao Zedong avait annoncé ses couleurs dans les campagnes chinoises. C'est alors qu'avaient été expérimentées, dans les « zones libérées », les premières expropriations et redistributions de terres, annonciatrices de la réforme agraire.

Codifiée en juin 1950, celle-ci fut appliquée de 1950 à 1952, alors que 46,6 millions d'hectares de terres agricoles, soit près de la moitié du terroir national, alors estimé à quelque 100 millions d'hectares, étaient redistribués aux familles paysannes (Dumont, 1976, p. 15)¹. La formation des coopératives allait suivre, dès 1953. Bien que 650 000 de ces coopératives aient été créées en moins de deux ans, regroupant quelque 15 millions de familles paysannes, soit environ 15 % des 100 millions qui peuplaient alors les campagnes du pays, Mao se déclara insatisfait. En juillet 1955, il lança la collectivisation forcée. Avec cette nouvelle directive, les coopératives simples furent regroupées en coopératives dites socialistes ou supérieures.

À la fin de 1957, leur nombre atteignait quelque 740 000, regroupant la quasi-totalité des paysans du pays (*ibid.*, p. 20). Cela ne satisfaisait toujours pas Mao, qui ordonna alors le « Grand bond en avant ». Ainsi, à la fin d'août 1958, les coopératives furent « invitées » à se fusionner et à former des communes populaires. En deux mois, dans un « vent de folie », comme l'écrit Dumont (*ibid.*, p. 23), presque toutes les coopératives étaient rassemblées en quelque 24 000 communes populaires, soit environ 30 coopératives supérieures par commune.

1. Plus précisément, Dumont écrit : « 46,6 millions d'hectares changent ainsi de mains, soit près de la moitié du terroir labouré chinois, qui dépassait de peu les 100 millions d'hectares » (1976, p. 16).

Le gigantisme facilitait les grands travaux d'infrastructures, en particulier hydrauliques, ce qui représentait un acquis collectif considérable. Mais on ne pouvait en dire autant du travail agricole proprement dit, ou du moins de sa productivité. Au sein de chaque commune, le travail était organisé sur une base collective, par équipes, elles-mêmes regroupées en brigades. Comme dans toute collectivisation du travail, la productivité du labeur individuel baissa considérablement, d'où une réduction marquée des rendements et de la production. Heureusement, l'accès aux lopins « privés », aboli pendant les premières étapes de la collectivisation, fut rétabli, ce qui compensa quelque peu la baisse de productivité, ces lopins, dans lesquels les familles se surinvestissaient, s'avérant très productifs. Concurrément, hélas, on encouragea les naissances, ce qui annula les effets positifs de cette mesure. Tout cela se déroulait dans un contexte où, mégalomanie maoïste oblige, on assistait à une industrialisation massive et ratée des campagnes, peu adaptée aux besoins de l'agriculture.

Survint enfin la dernière aventure maoïste : la *Grande révolution culturelle prolétarienne*. Celle-ci sévit de 1966 à 1976. Les campagnes furent envahies par des urbains, y compris des intellectuels, des cadres et des étudiants, contraints d'apprendre à vivre la « vraie vie » des paysans. Déjà appesanties de 50 000 communes, les campagnes chinoises eurent donc à supporter ce nouvel arbitraire, ce handicap nouveau (Dumont, 1984, p. 69).

Malgré tous ces fardeaux imposés à la paysannerie chinoise par l'appareil maoïste, en particulier le *Grand bond en avant*, la production agricole chinoise était parvenue à croître à un rythme supérieur à celui de la population nationale. Dans les circonstances, cela représente un exploit tout de même étonnant. Ainsi, entre 1949 et 1979, alors que la population du pays a presque doublé, passant d'environ 500 millions à près de 880 millions de personnes, et nonobstant les reculs occasionnés par le mal nommé *Grand bond en avant*, la production céréalière aurait presque triplé, de 111 à 312 millions de tonnes (Dumont, 1976, p. 37).

Mais au total, tous types de production confondus, les campagnes chinoises ont pendant quelque trente ans été sous tutelle et leurs forces productives largement handicapées. À compter de 1978, dans le cadre des réformes adoptées sous l'impulsion de Deng Xiaoping, elles furent à nouveau bouleversées. Plus précisément, en 1979, soit trois ans après la mort de Mao, les *Nouveaux systèmes de responsabilité* y étaient progressivement adoptés, les contrats de travail étant désormais établis non plus entre l'État et les communes, mais bien entre celles-ci et les familles (De Koninck, 1985a et b). En bref, ces contrats familiaux reconnaissaient la nécessité de rémunérer les agriculteurs, en fonction non plus de leurs prétendus besoins, mais bien de la productivité de leur travail. Il semble bien que cela ait eu des conséquences

énormes sur la productivité même de l'ensemble de l'agriculture, tout comme sur le revenu des paysans et leur bien-être. Les « forces productives » des campagnes chinoises étaient alors, en principe, enfin libérées.

2. LA LIBÉRATION DES FORCES PRODUCTIVES OU LA FUITE EN AVANT ?

Entre 1979 et 1982, la décollectivisation battait son plein. L'on assista ainsi à un retour à l'exploitation individuelle, les anciens contrats de production avec les groupes étant remplacés par des contrats avec les familles. Dès lors, la Chine aurait compté quelque 180 millions de familles paysannes, et donc autant d'exploitations agricoles (Aubert, 1989) ! La productivité du travail des paysans se mit à augmenter, tout comme les prix obtenus pour leurs productions, du moins pendant quelques années. Ainsi, au moins jusqu'en 1984, il en résulta une hausse substantielle du niveau de vie moyen dans les campagnes (*ibid.*).

Mais cette hausse des prix versés aux paysans, réelle au début, s'est vite avérée insuffisante pour compenser la hausse des coûts de production, tout comme de l'ensemble du coût de la vie. Rapidement, comme dans bien des pays du Tiers-monde, l'écart entre les villes et les campagnes a recommencé à se creuser (Parker, 1987, p. 7). Le rapport entre les revenus moyens des ruraux et ceux des urbains est passé de 1 à 1,7 en 1985, à 1 à 2,4 en 1991 (Hill, 1994, p. 16).

Les conséquences de ce retour à la « normale » ont été considérables. Pour suivre la forte croissance de l'économie nationale, pour produire plus afin de gagner plus, afin d'acheter plus d'intrants agricoles... afin de produire plus..., afin de jouer le jeu de la fuite en avant, les producteurs paysans ont été progressivement happés dans une spirale ascendante, parfois ruineuse pour eux-mêmes et de plus en plus dévastatrice sur le plan écologique.

Parmi les mécanismes à l'œuvre depuis 1978-1979, on compte les suivants.

1. *In situ*, c'est-à-dire à même les terroirs existants, l'agriculture s'est intensifiée, en particulier à travers un recours accru, d'une part à l'irrigation des cultures, pourtant déjà fort développée, et d'autre part aux engrais industriels. Il en résulte une amplification inquiétante des situations de stress environnementaux aux dépens tant de la masse aquifère, sur les plans quantitatif et qualitatif, que des sols.
2. Afin de répondre à la demande des marchés, de plus en plus ouverts, y compris au marché mondial, la pratique de la monoculture s'est également répandue, au détriment des pratiques de rotation des cultures,

- plus favorables au maintien de la fertilité des sols. Pour compenser les pertes de fertilité, les paysans sont contraints de recourir encore plus à l'application des engrais industriels, ce qui ne peut qu'accentuer les effets négatifs évoqués ci-dessus. Au total, les rendements, notamment céréaliers, n'ont cessé de croître, mais le taux de croissance marginale de ces rendements, liée au recours aux engrais, est désormais très faible.
3. On assiste aussi à l'expansion des terres cultivées, en raison principalement de pressions exercées par la croissance démographique et par la demande accrue de production. Sont aussi en cause l'apparente baisse de fertilité des sols, l'expansion démographique et territoriale du domaine urbain, la demande d'espace pour l'industrie, elle-même de plus en plus tournée vers le marché mondial, toutes choses pour la plupart liées à l'ouverture économique de la Chine.
 4. D'ailleurs, à l'échelle nationale on semble assister à semblable expansion des terres cultivées. Mais celle-ci apparaît différentielle, tant dans le temps que dans l'espace, certaines régions, surtout au sein des basses terres de la Chine, perdant littéralement du terrain, alors qu'ailleurs, en particulier dans le nord et le nord-ouest du pays, de nouvelles terres sont défrichées. Bref, ici les terroirs agricoles régressent, là ils s'étendent. On le verra, il en résulte un léger mais apparemment inexorable déplacement du centre de gravité traditionnel de l'agriculture paysanne chinoise, de l'est vers le nord-ouest. Pas plus que pendant la période maoïste, ces transformations du paysage chinois, de la « terre chinoise », comme l'écrivait Keith Buchanan (1970), ne se réalisent à un rythme soutenu ; elles procèdent plutôt par accélérations et ralentissements, on serait tenté de dire par monts et par vaux.
 5. En effet, la question de l'échelle à laquelle se déroulent ces processus de recul et d'avancée des terroirs agricoles est cruciale. En effet, au sein même d'une région, voire d'une province ou d'un comté, les deux types peuvent se juxtaposer : ainsi, dans tel ou tel bassin versant du Hunan ou du Shandong, des terres alluviales sont soustraites à l'agriculture, alors que des versants jusqu'alors forestiers sont défrichés pour accueillir des cultures. Mais les rendements obtenus sur ces nouveaux terroirs sont plus faibles, et l'occupation de ceux-ci parfois éphémères, ce qui est suivi par l'ouverture de nouveaux terroirs. Voilà un autre type de fuite en avant.
 6. À toutes les échelles mais surtout à l'échelle nationale, le remplacement, au sein du terroir agricole national, de riches terres alluviales par des terres jusqu'alors considérées comme marginales, en particulier dans l'est et le sud mieux arrosés, vers les zones plus arides du nord et du nord-ouest, ne peut qu'accroître, étendre les stress environnementaux.

Que de tels stress s'accroissent souvent et surtout au sein d'aires culturellement distinctes, partiellement, voire largement non han, apparaît encore plus problématique.

7. L'ensemble de ces évolutions demeure étroitement lié à une transformation fondamentale, celle que l'on désigne habituellement par le terme de transition agraire. Mais, en République populaire de Chine, le passage d'une économie agraire à une économie industrielle se réalise sur fond hybride, c'est-à-dire un système à deux roues : un secteur d'état encore vigoureux, à la fois juxtaposé et articulé à un secteur privé lui-même soumis aux lois du marché. Cela ne fait qu'accroître la complexité de l'ensemble des transformations.
8. La modernisation des techniques et l'intensification des méthodes de production agricole, d'une part, l'industrialisation et l'urbanisation d'autre part, engendrent, ici comme ailleurs, des migrations des campagnes vers les villes. Mais étant donné la nature de l'État chinois, particulièrement interventionniste en la matière, le trop-plein de main-d'œuvre rurale a de plus en plus été orienté vers les petites villes et bourgs sis au sein même des campagnes, dans un contexte où l'État favorise le développement industriel même de ces bourgs. Ainsi, les flux migratoires vers les grandes villes du littoral apparaissent au moins partiellement contrôlés.

Tous ces mécanismes et processus, schématiquement évoqués, sont évidemment beaucoup plus complexes et leur interprétation plus controversée qu'il n'y paraît. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons donc remonter quelque peu à l'amont des généralisations formulées ci-dessus, respectant ainsi l'esprit du grand agronome de la Chine que fut John Lossing Buck, lui qui écrivait dès 1930 qu'il était particulièrement difficile de généraliser au sujet de la Chine.

3. LA QUESTION DE LA PART DU TERRITOIRE CHINOIS CONSACRÉE AUX CULTURES

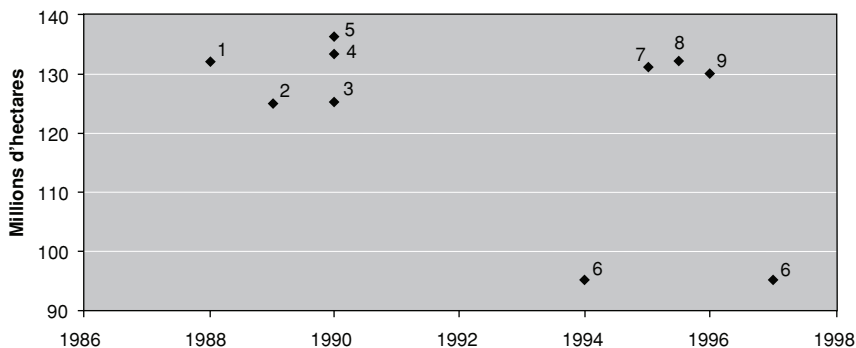
L'évaluation de la part du territoire chinois effectivement consacrée à l'agriculture fait l'objet de bien des évaluations contradictoires. Les différences considérables dans les chiffres avancés sont en partie attribuables à des problèmes de définition, en partie à des raisons politiques, voire idéologiques. Il est devenu évident que les évaluations fournies par les principaux appareils chinois, tel le Département national de la statistique (State Statistical Bureau) sont en général en deçà de la vérité, parfois de façon considérable. Même au sein de la bureaucratie chinoise, les divergences dans les estimations apparaissent fort importantes. De plus, comme l'a montré Heilig (1997, cité par

Lin et Ho, 2003, p. 87), parmi les estimations de la superficie effectivement consacrée aux cultures, à l'exclusion des pâturages, on comptait vers 1996-1997 les suivantes : environ 95 millions d'hectares, selon le Département national de la statistique ; 125,23 millions selon le China's State Land Administration Bureau, en collaboration avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et la FAO (Food and Agriculture Organization) et 136,4 millions selon les géographes chinois, alors que Vaclav Smil estimait, lui, que le total devait se situer entre 146 et 160 millions, à condition de tenir compte des superficies consacrées aux vergers et à l'aquaculture (Smil, 1999, p. 373) (fig. 1.1).

À souligner, ce chiffre de quelque 95 millions d'hectares avancé par le Département national de la statistique est à peu près identique à celui retenu par bien des auteurs, au sujet de l'étendue qu'atteignait le terroir chinois vers 1950 ! Ajoutons que René Dumont, cité plus tôt, évoquait, lui, pour la même date mais sans citer ses sources, le chiffre de quelque 100 millions d'ha (1976, p. 15). Depuis déjà plusieurs années, les observateurs attentifs de l'agriculture chinoise ont remis en question cette sous-évaluation du terroir agricole chinois, le consensus qui semble prévaloir étant que celui-ci couvre quelque 130 millions d'hectares soit près de 37 % de plus que ne le reconnaît le Département national de la statistique² (figure 1.1).

FIGURE 1.1

Estimations récentes de l'aire cultivée en Chine, 1988-1997



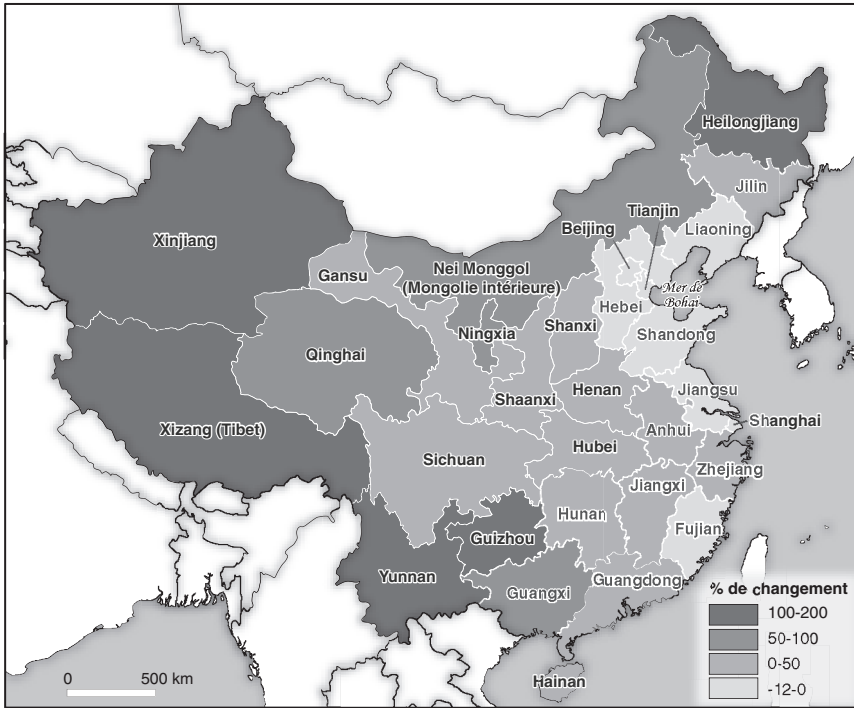
Les numéros font référence aux sources suivantes : 1. Heilig (1999) ; 2. Alexandratos (1996) ; 3. State Land Administration (1994) ; 4. Sun *et al.* (1994) ; 5. Smil (1999) ; 6. State Statistical Bureau (1994, 1997) ; 7. Fisher *et al.* (1998) ; 8. Frolking *et al.* (2002) ; 9. Lin et Ho (2003). Données tirées en partie de G.K. Heilig (1999), « China Food. Can China Feed itself ? », International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg (cédérom Vers. 1.1).

2. Cette sous-évaluation est sans doute liée au fait que, dans les compilations provenant des administrations locales, la tendance a longtemps consisté à sous-évaluer délibérément la dimension des terres mises en culture, ce qui permettait d'afficher de plus forts rendements à l'unité de surface, histoire de plaire aux cadres du parti et de justifier un meilleur accès aux intrants subventionnés.

Dans une étude très récente, Froking *et al.* (2003) soulignent l'importance de la double récolte annuelle, en particulier dans la riziculture, tout comme des diverses associations culturales. À la lumière de l'interprétation d'images satellitaires, ils affirment que, si la superficie des terres mises en cultures en 1996 était de l'ordre de 132 millions d'hectares, celle des récoltes atteignait 179 millions d'hectares.

Selon Lin et Ho (2003, p. 94), entre 1949 et 1996 le terroir cultivé a connu une forte expansion, de quelque 98 à 130 millions d'hectares, soit une croissance de près d'un tiers. Mais la croissance n'aurait pas été soutenue, dans la mesure où des avancées et des reculs ont ponctué cette évolution. Ainsi, pendant cette période, l'agriculture aurait perdu quelque 39 millions d'hectares, mais en aurait gagné près de 70 millions. Les pertes ont surtout été enregistrées dans les provinces littorales, notamment le Liaoning, le Shandong, le Jiangsu (Ho et Lin, 2004) et le Fujian ; les gains sont survenus dans des

FIGURE 1.2
Évolution de l'aire cultivée par unité administrative entre 1949 et 1996



Source: D'après G. Lin et S. Ho (2003), «China's Land Resources and Land-use Change : Insights from the 1996 Land Survey», *Land Use Policy*, vol. 20, n° 2, p. 87-107.

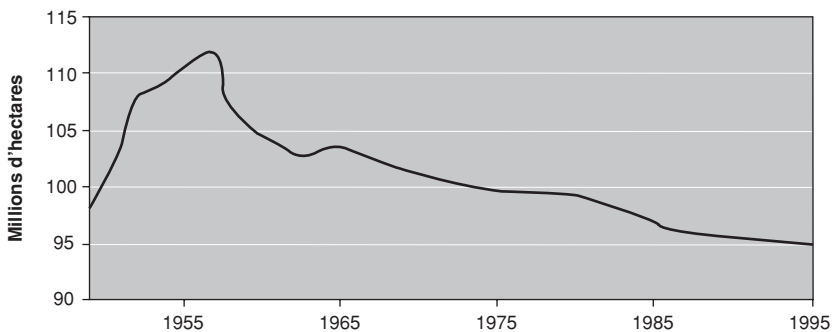
provinces périphériques, comme le Heilongjiang, la Mongolie intérieure, le Xinjiang, et, au sud, le Yunnan et le Guangxi (Lin et Ho, 2003, p. 97). En réalité, depuis les années 1980, les pertes auraient été supérieures aux gains, le recul s'étant accentué au cours des dernières années.

Lin et Ho rappellent que, au total, les pertes enregistrées par le terroir cultivé chinois ne sont pas que quantitatives mais bien aussi qualitatives, dans la mesure où le recul de l'agriculture se déroule surtout dans les provinces des basses terres, plus fertiles et mieux arrosées, alors que les régions où l'agriculture connaît une expansion sont moins favorisées sur ces plans (*ibid.*). En d'autres termes, la marche de l'agriculture vers la périphérie se confirme (fig. 1.2).

Dans la même étude, Lin et Ho s'attardent tout de même à analyser les données officielles concernant l'évolution, presque année par année, de la superficie cultivée, ce qui permet de dégager les phases d'expansion marquée tout comme les périodes de recul. Dans la mesure où la sous-estimation à laquelle souscrit le Bureau national de la statistique est systématique, une telle démarche est utile. Il en ressort que le terroir cultivé aurait en fait régressé à l'échelle nationale, entre 1949 et 1995, passant de quelque 98 millions à quelque 95 millions d'hectares. À des fins heuristiques, nous reproduisons les chiffres qu'ils citent (Lin et Ho, 2003, p. 99) sous la forme d'un graphique (fig. 1.3). On y voit que, à compter de 1949, la superficie cultivée se serait considérablement accrue, jusqu'en 1957, alors qu'au cours des années suivantes elle a régressé pour cause de Grand bond en avant... En fait, depuis lors, selon cette source, le recul se serait poursuivi, les facteurs évoqués étant, en vrac, la croissance urbaine et industrielle ainsi que la détérioration des sols par la pollution.

FIGURE 1.3

Évolution nationale de l'aire cultivée, 1949-1995



Source : D'après G. Lin et S. Ho (2003), « China's Land Resources and Land-use Change : Insights from the 1996 Land Survey », *Land Use Policy*, vol. 20, n° 2, p. 87-107.

4. L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DES EFFECTIFS AGRICOLES

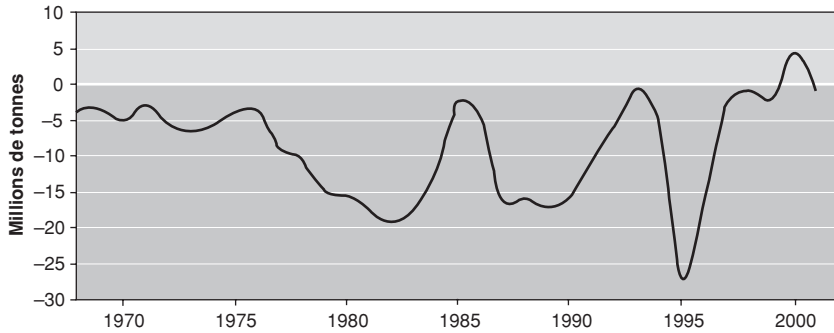
4.1. LA PRODUCTION

Tout comme pendant la période des « aventures » maoïstes, et malgré tous ces nouveaux bouleversements dans la répartition des cultures, la croissance de la production est demeurée forte et, en général, supérieure à celle de la population au moins jusqu'au début des années 1980. Ainsi, dans le secteur céréalière, de loin le plus important, alors que la production avait progressé suivant un taux annuel de 2,41 % entre 1952 à 1978, cette progression atteignait 4,95 % entre 1978 à 1984. Mais elle aurait ralenti à 1,24 % entre 1984 à 1995. En matière de croissance de la production *per capita*, les taux correspondants furent de 0,63, 3,55 et - 0,13 (Li *et al.*, 1998, p. 216). Ce « déficit » serait largement imputable à un ralentissement dans la croissance des rendements à l'unité de surface, laquelle croissance avait été très forte pendant les années qui ont suivi la mise en place des nouveaux systèmes de responsabilité. Ce ralentissement dans la progression des rendements moyens, en particulier rizicoles, serait lui-même lié au recul dans la qualité moyenne des terroirs, résultant du « transfert » partiel des terroirs cultivés vers des régions moins propices aux cultures. Cependant, l'agriculture chinoise n'a pas été soumise seulement à un double processus d'expansion/réduction territoriale, mais aussi à une intensification des cultures, alors que le recours à l'irrigation continue à progresser, tout comme la double, voire la triple³ culture annuelle que peut permettre l'irrigation. Ainsi, comme il a été mentionné plus tôt, en 1996 le « *cropping ratio* » (nombre de récoltes moyen par unité de surface cultivée) s'élevait à 1,36 (179 sur 132 millions d'ha) (Frolking *et al.*, 2003, p. 38-6).

Quoi qu'il en soit, la balance des échanges agricoles céréalières de la Chine, tout en demeurant négative, a beaucoup fluctué au cours des trois dernières décennies, atteignant un « creux » inquiétant au milieu des années 1990 (Zhang *et al.*, 2000, p. 6 ; et FAO : voir fig. 1.4). Bien que la situation ait été redressée en 2000, le pays connaissait à nouveau un déficit dès 2001. Certains auteurs prédisent même que, en 2020, en fonction de scénarios divers, la Chine pourrait avoir à importer, dans le meilleur des scénarios, seulement 25 millions de tonnes de céréales ou, dans le pire, jusqu'à 119 millions (Rozelle et Rosegrant, 1997, p. 196).

3. Un tel « exploit » est assez fréquemment évoqué. À vrai dire, l'expérience démontre qu'une telle pratique épuise les sols et exige de tels apports en engrais et autres intrants d'origine industrielle qu'elle demeure éphémère dans les localités ou régions où on l'expérimente.

FIGURE 1.4

La balance commerciale céréalière de la Chine, 1968-2001

Source: FAO Stats (Food and Agriculture Organisation).

4.2. LA QUESTION DES MIGRATIONS

Phénomène relativement nouveau, la migration spontanée de ruraux vers les régions plus développées de la Chine est l'objet d'une attention croissante de la part des pouvoirs publics, des médias locaux et internationaux, tout comme du monde universitaire chinois et étranger. Certains s'en inquiètent, d'autres s'en réjouissent, mais tous s'entendent sur un point : ces migrants représentent une proportion importante de la main-d'œuvre chinoise.

Commencées dès le milieu des années 1980, les migrations rurales se seraient intensifiées au cours des années 1990 (Aubert et Li, 2002, p. 53). Les estimations de la taille de cette population sont parfois contradictoires, entre autres parce qu'elles reposent sur différentes définitions du terme migrant. Au milieu des années 1990, on évoquait la présence de quelque 50 à 60 millions de migrants d'origine rurale dans les villes, qui y résidaient avec ou sans permis (Roberts, 1997, p. 252). Cependant, dès 2000, le chiffre évoqué atteignait 100 millions (Aubert et Li, 2002, p. 56). Ces évaluations, qui bien sûr doivent être utilisées avec prudence, concernent en fait deux types de migrants. Les premiers, privilégiés, ont obtenu une modification de leur statut au regard du système d'enregistrement civil (le système des *hukou*), sur lequel nous reviendrons plus loin. Les seconds, rencontrés plus fréquemment mais beaucoup plus difficiles à dénombrier, constituent la « population flottante », c'est-à-dire des personnes résidant au moins une partie de l'année en dehors de leur lieu de résidence officiel⁴. Les migrants qui quittent la campagne sont

4. Cette population flottante est évaluée, selon les publications citées par Zhu (2003), à quelque 80 à 100 millions de personnes pour la seconde moitié des années 1990.

jeunes et souvent plus éduqués que la moyenne des ruraux (Aubert et Li, 2002, p. 57). Les deux tiers d'entre eux se déplacent vers les villes de leur propre province (*ibid.*, p. 11 ; Liang *et al.*, 2002, p. 2182). Pour sa part, le dernier tiers s'établirait principalement dans les villes des provinces côtières (Johnson, 2003, p. 25), lesquelles, rappelons-le, se développent beaucoup plus rapidement que celles de l'intérieur de la Chine (Fan, 1995).

Comment expliquer ces mouvements de populations ? Trois phénomènes semblent importants à considérer. Tout d'abord, les réformes ont entraîné un important accroissement de la productivité de la main-d'œuvre agricole, celle-ci n'étant plus payée selon son temps de travail, mais selon sa production (Roberts, 1997, p. 254). Selon les pouvoirs publics chinois, a ainsi été libérée une importante force de travail, de 120 à 152 millions de personnes (Aubert et Li, 2002)⁵. D'autre part, ainsi qu'il a été mentionné précédemment, l'écart de revenu entre ruraux et urbains s'est accru depuis le milieu des années 1980, ce qui est lié à la fois à la hausse des coûts de production et à la décision prise par l'État de diminuer le prix payé aux paysans pour leur production (Roberts, 1997, p. 259). Enfin, les barrières aux migrations se sont peu à peu atténuées. Ainsi, le système des *hukou*, qui limitait aux seuls porteurs du statut de non-agriculteur la possibilité d'obtenir un emploi, de se loger et de s'alimenter en zone urbaine, a été à la fois progressivement assoupli et contourné depuis le début des années 1980 (Roberts, 1997, p. 255).

Ces flux migratoires pouvant être porteurs d'instabilité (Roberts, 1997, p. 261), l'État chinois tente de les contenir et de les orienter. Si, en général, les barrières à la migration se sont estompées – ce n'est pas le cas pour les trois grandes villes chinoises que sont Beijing, Tianjin et Shanghai –, les mesures de contrôle des migrations sont toujours fort sévères (Unger, 2002, p. 128 ; Aubert et Li, 2002, p. 59). Cela s'inscrit dans la politique, soulignée par Fan (1995), d'un contrôle de la croissance des grandes villes, un développement rationnel des villes de taille moyenne et le développement agressif des bourgs et petites villes. Afin de favoriser cette croissance des petites villes, une politique de développement des activités industrielles dans ces localités a été mise en place. Certes, les TVE (*township and village enterprises*) créées dans cette optique emploient un nombre croissant de ruraux : entre 1983 et 1996, l'emploi y est passé de 32 à 135 millions de personnes, ce qui représente plus de 90 % des emplois créés dans les campagnes (Liu *et al.*, 2003, p. 23). Il est cependant loin d'être certain que cette stratégie ait permis de contenir les flux migratoires, si l'on en juge par les résultats des travaux de Liang *et al.* (2002) qui, utilisant une méthode économétrique, ont été incapables de déceler l'influence de l'industrialisation des campagnes sur la propension des ruraux à migrer. Une chose demeure toutefois, ces migrations et la croissance

5. Aubert et Li (2002) de même que Roberts (1997) soulignent la nature hautement hypothétique de ces estimations.

de l'emploi rural non agricole constituent deux des plus importants facteurs de changement dans les campagnes chinoises. Ils ne sont certes pas étrangers au constat émis par Aubert et Li (2002), à savoir que si la Chine est encore majoritairement rurale, les agriculteurs y sont désormais minoritaires.

Ajoutons que selon plusieurs auteurs, tels Liang *et al.* (2002), l'industrialisation des campagnes semble avoir un impact écologique de plus en plus périlleux, lequel s'ajoute à celui d'une agriculture de plus en plus prédatrice.

5. UNE TERRE EN PÉRIL ?

5.1. PARMIS LES STRESS ENVIRONNEMENTAUX

Nous avons déjà laissé entendre que l'agriculture chinoise faisait largement appel à l'irrigation et que cette dépendance allait en s'accroissant, pour essentiellement deux raisons : d'une part, la pression constante pour une hausse des rendements et de la production, en particulier céréalières et, d'autre part, le fait que les régions soumises à une expansion territoriale des cultures soient plus arides que le berceau de l'agriculture chinoise traditionnelle. S'agissant de la Chine, à bien des sujets, les données statistiques disponibles paraissent plutôt aléatoires. Au chapitre du taux d'irrigation, il en va de même. La plupart des auteurs évoquent la proportion de 50 % à l'échelle de la Chine entière. C'est l'avis de Zhang et Deng (2002, p. 13), qui ajoutent que 80 % des superficies en cultures vivrières sont irriguées et que l'eau requise pour l'agriculture compterait elle-même pour 80 % du total utilisé dans toute la Chine.

Ces auteurs soulignent également à quel point la demande en eau d'irrigation est forte dans les quinze provinces de la Chine dite du Nord, couvrant quelque 60 % du territoire national. Ils rappellent que cette demande dépasse désormais les capacités naturelles du territoire, le niveau de la nappe phréatique dans les six provinces de la plaine du Nord s'abaissant, au début des années 1990, au rythme de 1,5 mètre par année (*ibid.*, p. 14). D'où les projets de transferts transnationaux d'eau, en particulier celui qui consisterait à acheminer par canalisation une partie des eaux du Chang Jiang – au moyen de trois grands canaux (Chen *et al.*, 2002) – vers la plaine du Nord, laquelle demeure le grenier de la Chine. À ce problème de déséquilibre dans les approvisionnements régionaux s'ajoute celui du recours déjà ancien, mais de plus en plus répandu et intensif, aux eaux usées et polluées pour l'irrigation des cultures vivrières (*ibid.*, p. 16).

Parmi les autres problèmes résultant de l'expansion et de l'intensification agricole, il y a celui de la pollution des sols, lui-même lié à plusieurs facteurs, dont le recours de plus en plus marqué aux engrais d'origine industrielle. À ce

sujet, les témoignages sont abondants dans la littérature, encore que presque toujours insuffisamment étayés. C'est le cas, notamment, des affirmations de Li *et al.* (1998). Cela dit, ce qui est bien documenté, c'est l'ampleur de la hausse dans le recours aux engrais industriels. Peu utilisés avant la décollectivisation, ils sont désormais omniprésents dans les campagnes de Chine. Leur taux d'utilisation est équivalent aux taux européens et dépasse largement les taux nord-américains (*ibid.*). La croissance marginale des rendements, attribuable à l'augmentation de l'utilisation des engrais industriels, apparaît désormais de plus en plus faible.

5.2. «MINING OR NOT MINING THE LAND?»

Épuiser ou ne pas épuiser la terre chinoise ? Voilà sans doute la question essentielle. À cet égard, parmi les observateurs et analystes apparemment les plus avertis de la scène agricole chinoise, on trouve bien des opinions contradictoires, dont les plus extrêmes sont soit très critiques du productivisme qui prévaut à travers les campagnes du pays, soit franchement optimistes, au point de recommander encore plus d'intensification.

Très critique, Robert Muldavin rappelait récemment combien la privatisation grandissante de l'accès à la terre et la primauté du marché menaient vers une véritable crise sociale⁶ ; combien cette privatisation avait épuisé les réserves de capital social accumulé à l'époque de la collectivisation et combien, enfin, le productivisme actuel ne pouvait que contribuer à une accélération de la détérioration environnementale, ce qu'il appelle «*mining the land*» (Muldavin, 1998).

Heilig adhère à une opinion plutôt différente, affirmant que le problème auquel doit faire face l'agriculture chinoise est essentiellement une question d'approvisionnement en eau et non en terre à cultiver (Heilig, 1997 et 1999). Tout en rappelant que l'agriculture chinoise est appelée à évoluer, alors qu'une part grandissante des céréales devra être consacrée à l'alimentation du bétail, suivant le modèle qui prévaut dans les pays industriels occidentaux, sans remettre en question ce modèle il estime que la productivité de l'agriculture chinoise doit augmenter, par le biais d'une intensification de l'exploitation, et que, sur ce plan, la Chine a encore bien du chemin à parcourir.

6. «... *market reforms and increased privatization have contributed to what can only be called an environmental and social crisis. Moreover, the crisis cannot be dismissed as a transitional phenomenon, as the very success of the reforms has led to structurally-maintained environmental degradation and deepening social polarization... that underlies the current wave of industrialization*» (Muldavin, 1998, p. 290).

5.3. UNE CHINE SOUS PRESSION

À vrai dire, là semble résider la question essentielle. La Chine peut-elle se permettre d'intensifier encore plus ses méthodes de production, voire d'étaler encore plus son terroir agricole, elle qui a déjà largement entamé son patrimoine forestier, sans que les stress environnementaux deviennent de plus en plus incontrôlables ? Le déplacement apparemment inexorable du centre de gravité de l'écoumène agricole chinois (Tong *et al.*, 2003), qui voit la pression s'accroître sur les régions écologiquement fragiles et culturellement vulnérables, celles où les minorités sont ou étaient majoritaires, ne risque-t-il pas d'accroître les stress non seulement environnementaux mais aussi géopolitiques ?

Enfin, il semble évident que la raison principale derrière l'intérêt des analystes internationaux pour l'avenir de l'agriculture chinoise est bel et bien le marché chinois et la demande qu'il peut générer. La question est bien : comment ce pays atelier, ce pays auquel les pays industriels confient de plus en plus le soin de produire des biens de consommation et bientôt d'équipement à des coûts défiant toute compétition, comment ce pays de rêve pour les investisseurs parviendra-t-il à se nourrir et, si oui, pour encore combien de temps ? En fonction de la réponse à cette question se posera la suivante, déjà posée en 1995 tant par Lester Brown que par Vaclav Smil : qui nourrira la Chine ?

BIBLIOGRAPHIE

- Alexandratos, N. (1996). « China's Projected Cereal Deficits in a World Context », *Agricultural Economics*, vol. 15, p. 1-16.
- Aubert, C. (1989). « Décollectivisation agricole : retour du dynamisme et des disparités », dans P. Gentelle, *L'état de la Chine*, Paris, La Découverte, p. 325-328.
- Aubert, C. et X. Li (2002). « Sous-emploi agricole et migrations rurales en Chine, faits et chiffres », *Perspectives chinoises*, n° 70, mars-avril, p. 49-61.
- Brown, L. (1995). *Who Will Feed China? Wake Up Call for a Small Planet*, Londres, Earthscan Publications.
- Buchanan, K. (1970). *The Transformation of the Chinese Earth. Perspectives on Modern China*, Londres, G. Bell and Sons.
- Buck, J.L. (1930). *Chinese Farm Economy. A Study of 2866 Farms in Seventeen Localities and Seven Provinces in China*, Shanghai, The Commercial Press.

- Chen, X., D. Zhang et E. Zhang (2002). «The South to North Water Diversions in China: Review and Comments», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 45, n° 6, p. 927-932.
- De Koninck, R. (1985a). «Les fondements territoriaux de la persistance de l'agriculture familiale en Chine», *L'Espace géographique*, n° 3, p. 161-173.
- De Koninck, R. (1985b). «La réhabilitation de l'agriculture familiale en République populaire de Chine: quelques interrogations», *Travail, Capital et Société*, vol. 18, n° 1, p. 44-67.
- Dumont, R. (1976). *La révolution culturelle*, Paris, Seuil.
- Dumont, R. (1984). *Finis les lendemains qui chantent... 2. La Chine décollectivise*, Paris, Seuil.
- Fan, C. (1995). «Of Belts and Ladders: State Policy and Uneven Regional Development in Post-Mao China», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 85, n° 3, p. 421-449.
- Fischer, G., Y. Chen et L. Sun (1998). «The Balance of Cultivated Land in China during 1988-1995», International Institute for Applied Systems Analysis, rapport n° IR-98-047.
- Frolking, S. *et al.* (2002). «Combining Remote Sensing and Ground Census Data to Develop New Maps of the Distribution of Rice Agriculture in China», *Global Biochemical Cycles*, vol. 16, n° 4, p. 38-1 / 38-10.
- Heilig, G.K. (1997). «Anthropogenic Factors in Land-use Change in China», *Population and Development Review*, vol. 23, n° 1, p. 139-168.
- Heilig, G.K. (1999). «China Food. Can China Feed Itself?», International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg (CD-ROM Vers. 1.1).
- Hill, R.H. (1994). «Upland Development Policy in the People's Republic of China», *Land Use Policy*, vol. 11, n° 1, p. 8-16.
- Ho, S. et G. Lin (2004). «Converting Land to Nonagricultural Use in China's Coastal Provinces. Evidence from Jiangsu», *Modern China*, vol. 30, n° 1, p. 81-112.
- Johnson, G. (2003). «Provincial Migration in China in the 1990s», *China Economic Review*, vol. 14, p. 22-31.
- Li, D., L. Davis et L. Wang (1998). «Industrialisation and Sustainability of China's Agriculture», *Economics of Planning*, vol. 31, p. 213-230.
- Liang, Z., Y.P. Chen et Y. Gu (2002). «Rural Industrialisation and Internal Migration in China», *Urban Studies*, vol. 39, n° 12, p. 2175-2187.

- Lin, G. et S. Ho. (2003). «China's Land Resources and Land-use Change : Insights from the 1996 Land Survey », *Land Use Policy*, vol. 20, n° 2, p. 87-107.
- Liu, S., X. Li et M. Zhang (2003). « Scenario Analysis on Urbanisation and Rural-Urban Migration in China », International Institute for Applied Systems Analysis, rapport intérimaire IR-03-036, disponible à <www.iiasa.ac.at>, consulté en septembre 2003.
- Mead, R.W. (2003). «A Revisionist View of Chinese Agricultural Productivity », *Contemporary Economic Policy*, vol. 21, n° 1, p. 117-131.
- Muldavin, J. (1997). «Environmental Degradation in Heilongjiang: Policy Reform and Agrarian Dynamics in China's New Hybrid Economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87, n° 4, p. 579-613.
- Muldavin, J. (1998). «The Limits of Market Triumphalism in Rural China », *Geoforum*, vol. 28, nos 3-4, p. 289-312.
- Parker, J. (1987). «China's Economy. A World Turned Upside Down », *The Economist*, 1^{er} août.
- Roberts, K.D. (1997). «China's "Tidal Wave" of Migrant Labor: What Can We Learn from Mexican Undocumented Migration to the United States ? », *International Migration Review*, vol. 31, n° 2, p. 249-293.
- Rozelle, S. et M.W. Rosegrant (1997). «China's Past, Present and Future Food Economy: Can China Continue to Meet the Challenges ? », *Food Policy*, vol. 22, n° 3, p. 191-200.
- Rozelle, S., G. Veeck et J. Huang (1997). «The Impact of Environmental Degradation on Grain Production in China, 1975-1990 », *Economic Geography*, vol. 73, n° 1, p. 44-66.
- Small, K.A. (2002). «Chinese Urban Development: Introduction », *Urban Studies*, vol. 39, n° 12, p. 2159-2162.
- Smil, Valcav (1995). «Who Will Feed China ? », *The China Quarterly*, n° 143, p. 801-813.
- Smil, Vaclav (1999). «China's Agricultural Land », *The China Quarterly*, n° 158, p. 414-429.
- State Statistical Bureau (1997). *China Statistical Yearbook, 1994*.
- State Land Administration (1994). *Land Resource Use and Productivity Assessments Project*, CPR/87/029, Main Report, Beijing.
- Sun, H. et al. (dir.) (1994). *Agriculture, Natural Resources and Regional Development in China*, Nanjing, Jiangsu Science and Technology Press, p. 165.

- Tong, C., C.A.S. Hall et H. Wang (2003). «Land Use Change in Rice, Wheat and Maize Production in China (1961-1998)», *Agriculture, Ecosystems and Environment*, n° 95, p. 523-536.
- Unger, J. (2002). *The Transformation of Rural China*, Armonk (NY), East Gate Book.
- Zhang, G. et W. Deng (2002). «The Groundwater Crisis and Sustainable Agriculture in Northern China», *WEM*, avril, p. 13-16.
- Zhang, X, D. Pei et C. Hu (2003). «Conserving Groundwater for Irrigation in the North China Plain», *Irrigation Science*, n° 21, p. 159-166.
- Zhu, Y. (2003). «The Floating Population's Household Strategies and the Role of Migration in China's Regional Development and Integration», *International Journal of Population Geography*, vol. 9, p. 485-502.
- Zhu, Z. et S. Cui (1995). «Desertification in China: Status, Trends and Strategies», *The Journal of Chinese Geography*, vol. 5, p. 32-42.



L'IMPACT SUR L'EMPLOI DE LA RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES D'ÉTAT EN CHINE

Antoine Kernen

En Chine, comme dans l'ensemble des pays à économies planifiées, la fonction des entreprises d'État n'était pas que productive. Chaque année, ces entreprises devaient répondre aux injonctions de l'État en créant de nouveaux postes de travail et contribuer ainsi à entretenir la fiction d'une société de plein emploi. En conséquence leurs effectifs n'ont cessé de croître sans pour autant que la valeur de leur production suive cette même courbe. Ainsi, la productivité des entreprises d'État a baissé tout au long des trente premières années du régime chinois, essentiellement en raison de l'accroissement du suremploi¹.

1. «Liaoning shengzhengfu jingji yanjiu zhongxin», *Zhongguo diqu fazhan yu chanye zhengce*, (Développement régional et politiques sectorielles en Chine), Beijing, Zhongguo caijing chubanshe, 1989, p. 274 et suivantes. Sauf mention contraire, toutes les traductions depuis le chinois sont de l'auteur.

Tant que la Chine vivait en économie fermée et que les mêmes règles s'appliquaient à l'ensemble des acteurs économiques, cette modalité de « partage du travail » ne posait pas de problèmes majeurs. Grâce à la politique d'ouverture aux investissements étrangers et au développement d'un secteur non étatique, les réformes économiques qui ont introduit progressivement, après 1978, une dose de marché dans l'économie ont remis en cause cet agencement. Le travail a vu son coût peser de plus en plus fortement sur la rentabilité des entreprises d'État. Dès lors que la Chine a choisi d'appliquer les lois du marché et de la concurrence, les entreprises d'État ont dû s'y soumettre en licenciant une partie de leur personnel. Ainsi la Chine, comme l'ensemble des anciennes économies planifiées, a-t-elle dû transformer la logique de fonctionnement de ses entreprises d'État, avec pour conséquence une hausse significative du chômage urbain.

Si un dégraissage des entreprises d'État s'inscrit dans la logique du passage à l'économie de marché, les modalités de sa mise en œuvre ont été très propres à la Chine. En effet, le licenciement d'une partie de la main-d'œuvre pléthorique des entreprises d'État s'est fait d'une manière très progressive. Le maintien de l'emploi à vie pour les ouvriers d'État statutaires durant la première phase des réformes (1978-1993) a interdit tout licenciement. Cette restriction importante imposée dans la gestion du personnel des entreprises d'État a fortement conditionné cette première étape de leur restructuration. Nous reviendrons sur ce thème dans la première partie de ce chapitre (p. 35-43).

Ce n'est qu'après quinze ans de réformes que les licenciements vont devenir possibles alors que de nouveaux rapports de travail plus durs et plus conflictuels se mettaient en place. Cependant le taux de chômage officiel, s'il est en légère augmentation depuis quelques années, demeure très faible en comparaison avec ce que l'on observe ailleurs dans le monde² : il plafonne autour des 4 %, en raison d'une définition très restrictive du chômage qui ne comptabilise que les urbains entre 16 et 50 ans (45 ans pour les femmes) en possession d'un permis de résidence urbain, capables et désireux de travailler, et inscrits dans un centre de réemploi. En outre, jusqu'à récemment, parmi tous les employés licenciés des entreprises d'État, seuls ceux dont l'entreprise avait fait faillite ou avait reçu un ordre de dissolution étaient étiquetés chômeurs (*shiye*)³.

Ainsi, pour s'aménager une sortie en « douceur » d'une économie socialiste et pour camoufler l'ampleur du phénomène, le gouvernement chinois a multiplié les modalités de rupture d'un contrat de travail. Pour mieux évaluer l'ampleur des restructurations en cours, il convient d'abord d'ajouter

2. Le taux officiel du chômage était de 4 % en 2002.

3. *Shenyang Nianjian* 1995 p. 604-606.

TABLEAU 2.1

Évolution du nombre des chômeurs urbains et des *xiagang*

	Nombre de chômeurs (milliers)	% de la pop. active	Nombre de <i>xiagang</i> (milliers)	%
1980	5 415	4,9		
1981	4 395	3,8		
1982	3 794	3,2		
1983	2 714	2,3		
1984	2 357	1,9		
1985	2 385	1,8		
1986	2 644	2,0		
1987	2 766	2,0		
1988	2 962	2,0		
1989	3 779	2,6		
1990	3 832	2,5		
1991	3 522	2,3		
1992	3 639	2,3		
1993	4 201	2,6	3 000	1,9
1994	4 764	2,8	3 600	2,1
1995	5 198	2,9	5 640	3,1
1996	5 528	3,0	8 916	4,1
1997	5 768	3,1	14 352	7,8
1998	5 710	3,1	13 583	7,4
1999	5 750	3,1	9 370	5,1
2000	5 950	3,1	6 570	3,4
2001	6 800	3,6	5 150	2,7
2002	8 651	4,0	4 100	1,9
2003*	7 750	4,3	4 000	2,2

Source : *Annuaire statistique de Chine (Zhongguo tongji nianjian)* 2000-2004.

* Chiffres au 31 mars 2003.

aux chiffres officiels du chômage ceux des employés mis à pied (*xiagang*), distincts des chômeurs par le fait que leur relation à l'entreprise n'est pas totalement rompue. Ce statut, qui date de 1995, n'a rien à voir avec un chômage temporaire ou technique, les personnes mises à pied n'ayant aucune chance de retrouver un emploi dans leur entreprise. Cette manière de licencier « en douceur » une partie des surplus des entreprises d'État a frappé 25 millions de personnes entre 1996 et 2000⁴. Légalement, les employés ainsi remerciés devraient continuer à recevoir de leur entreprise une indemnité

4. Li Pei Lin et Zhang Yi (2004), « Out of the Living Shadow : une étude sur les défaillances du capital humain parmi les *xiagang* de Chine du Nord, » *Perspectives chinoises*, n° 81, janvier-février.

mensuelle entre 100 et 180 yuans (12 \$ et 21,7 \$) suivant le niveau de vie de la région, ce qui correspond à environ 20 à 30 % d'un salaire moyen⁵. À partir de l'année 2000, la Chine a accéléré la réforme du marché de l'emploi en intégrant la gestion des *xiagang* à celle des chômeurs, ce qui a engendré une diminution de leur nombre. Cette réforme a toutefois rencontré, malgré l'accroissement des subsides du gouvernement central, une grande résistance, particulièrement dans les villes à forte concentration d'entreprises d'État. Ce changement, impliquant une rupture formelle du contrat de travail, a en effet suscité des contestations relatives à l'évaluation du montant de l'indemnité de licenciement. En moyenne, cette dernière s'élevait dans le Liaoning à 7 340 yuans (887 \$) pour solde de tout compte.

En réalité, il existe encore une autre catégorie de personnes qui ont dû quitter les entreprises d'État, sans toutefois être inscrites dans un centre de réemploi, mais qui ont pu garder une relation contractuelle avec leur entreprise. Ces personnes, très nombreuses, sont définies comme des *ligangzhigong* (littéralement : employés ayant quitté leur poste de travail). Cette flexibilité des formes adoptées par les entreprises pour réduire le surplus de main-d'œuvre a conduit à définir deux catégories statistiques lors du recensement des effectifs : d'une part les « employés ayant un poste de travail » (*zaigang zhigong*) et d'autre part les « employés sans poste de travail » (*bu zaigang zhigong*).

Le taux de chômage réel dépasse donc largement le taux officiel de 4,3 % ou même de 6,5 % si l'on y adjoint les *xiagang*. Combien sont-ils réellement à avoir perdu leur travail ? Il est bien difficile de dresser un tableau précis. D'une part, les statistiques chinoises sous-estiment volontairement la réalité du chômage, et, d'autre part, les contours mal définis des catégories statistiques ajoutent à l'imprécision⁶. En outre, l'élimination d'actifs dans les entreprises d'État prend encore la forme de mise en retraite anticipée. En abaissant, dès 1994, l'âge de la retraite anticipée à 42 ans pour les femmes et à 52 ans pour les hommes, les entreprises d'État se sont donné un moyen puissant pour diminuer le nombre de leurs employés, sans pour autant accroître le taux de chômage. L'engouement pour les préretraites a eu lieu simultanément avec le passage d'un financement des retraites par les entreprises à un système de caisse de pension municipale, alimentée par les cotisations de toutes les entreprises à hauteur de 20 % de leur masse salariale. Les municipalités gèrent et redistribuent ainsi elles-mêmes les primes aux retraités⁷.

5. *Shenyang nianjian 1995*, p. 570.

6. Dorothy J. Solinger (2001), « Why We Cannot Count the "Unemployed" », *The China Quarterly*, vol. 167, p. 671-688.

7. Antoine Kernen (2004), *La Chine vers l'économie de marché : les privatisations à Shenyang*, Paris, Karthala.

Pour comprendre les conséquences sociales de la restructuration des entreprises d'État, il est nécessaire de revenir sur les étapes qui ont conduit à la situation actuelle. En effet, ce processus qui s'étale sur plus de 20 ans exemplifie la temporalité très spécifique de cette transition vers l'économie de marché. À mille lieux d'une « thérapie de choc », la Chine s'aménage une sortie progressive socialement et politiquement plus supportable.

1. UNE LIBÉRALISATION TRÈS PROGRESSIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LES ANNÉES 1980

Aujourd'hui le phénomène du chômage a pris une réelle ampleur dans les villes chinoises et tout particulièrement dans les plus « anciennes » régions industrielles. Il convient néanmoins de souligner que le processus de réforme des entreprises d'État s'est fait très progressivement, permettant ainsi d'amortir un peu le passage à l'économie de marché. Grâce notamment à des politiques prudentes en matière de licenciement jusqu'au milieu des années 1990, ces entreprises ont accompagné et soutenu le processus global des réformes. Loin d'être ces dinosaures décrits par certains – trop grands, incapables de s'adapter, et voués à l'extinction –, les entreprises d'État ont été l'un des principaux moteurs des réformes⁸. La lenteur de ce processus a en effet permis à une partie importante des employés d'État d'élaborer des stratégies de reconversion. Elles ont ainsi, aux dépens de leur rentabilité parfois, parrainé le développement de nombreuses entreprises privées.

Dans une logique économique orthodoxe, certes, seule la privatisation rapide des entreprises d'État peut conduire à une meilleure allocation des ressources et à l'apparition de nouvelles pousses⁹. Un recentrage sur les pratiques d'acteurs modifie cependant l'image courante des entreprises d'État. Les réformes partielles de la transition chinoise ont créé des espaces d'opportunité pour l'ensemble des employés de ces entreprises. De bas en haut des hiérarchies, les acteurs ont su utiliser ces espaces « protégés » pour la mise en œuvre de petits « coups » ou de véritables stratégies d'enrichissement. Les réseaux qui traversent les entreprises d'État permettent de faire le lien entre une économie productive de bénéfices comptables et l'économie

8. J.B. Stapanek (1992), « China's Enduring State Factories: Why the Years of Reform Have Left China Big Factories Unchanged », dans Joint Economic Committee, Congress of United States (dir.), *China Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reform, Modernization and Interdependence*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, p. 440-453.

9. OCDE (2001), *Réussir la réforme des entreprises d'État: la Chine dans l'économie mondiale*, Paris, Publication de l'OCDE, coll. « Économies émergentes et en transition », p. 117-223.

d'État. Dans cette optique, le déficit des entreprises d'État serait sans doute moins important si l'on pouvait tenir compte des activités dont elles ont favorisé l'émergence. Or, même si ces nouvelles entreprises bénéficiaires restent souvent administrativement dépendantes des entreprises d'État, elles ne contribuent que rarement à soutenir le bilan comptable de l'entreprise mère. Au contraire, les parties rentables de l'entreprise se « privatisent » peu à peu, alors que les dettes restent dans l'unité d'origine.

À l'image du cas hongrois analysé par Janos Kornai¹⁰ (1986, 1996), cette « souplesse budgétaire » persistante, qui a longtemps bénéficié aux entreprises d'État en Chine, n'a pas eu simplement des conséquences financières. Le double objectif des réformes, à la fois social et visant la rentabilité, a déterminé la forme de la recomposition de l'économie d'État. Pour contourner les blocages en matière d'emploi, les entreprises d'État se sont transformées en développant des excroissances productives. Perçues comme non réformables, elles ont servi essentiellement de base à des stratégies individuelles d'enrichissement. Les réformes se sont ainsi transformées en un long dépeçage de la propriété publique. Il en résulte une nébuleuse de filiales et d'activités annexes des cadres et employés des entreprises d'État, qui ne sont pas seulement le résultat d'une perte de contrôle de celui-ci ou de sa dilution dans les réseaux d'accumulation. Diverses politiques réformistes visant à résoudre le problème des sureffectifs tout en préservant le statut des employés d'État ont favorisé leur développement. La démaoïsation s'est faite de manière délibérée, dans un premier temps, par la légalisation d'une partie des chevauchements entre économie d'État et économie marchande. Ces stratégies d'appropriation des entreprises publiques, loin de simplement court-circuiter la « bonne » mise en œuvre des réformes, sont des réformes en soi. Dans les entreprises d'État, ces réformes ont fait système en tant que mode de transition accepté par le plus grand nombre, dès lors qu'elles ne remettaient pas en cause le consensus existant dans les *danwei* (unités de travail)¹¹ et que chacun en tirait profit.

Plus tard, avec le renforcement des contraintes budgétaires, cette première phase de la transition a pris fin. Une nouvelle phase de réforme a réduit drastiquement les petits réseaux de proximité qui avaient permis aux employés et habitants des *danwei* de garder un pied dans l'univers protégé

10. J. Kornai (1986), « The Soft Budget Constraint », *Kyklos*, vol. 39, n° 1, p. 3-30 ; J. Kornai (1996), *Le système socialiste : l'économie politique du communisme*, (traduction de : *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, Oxford et Princeton University Press, 1992), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

11. Les *danwei* constituaient l'unité de base du contrôle social, économique et politique des résidents. C'est par les *danwei* qu'étaient alloués les appartements, une partie de la nourriture distribuée par l'État, les permis de voyage, de mariage, d'avoir des enfants, les autorisations d'entrer à l'université, au Parti, à l'armée et de changer d'emploi.

de l'économie d'État tout en ayant la possibilité de capter certains des avantages de l'économie marchande. Sur les ruines des *danwei* émergeront alors de nouveaux rapports d'exploitation plus durs et plus conflictuels, tels qu'ils caractérisent aujourd'hui l'économie socialiste de marché chinoise. En effet, conjointement à l'éclatement de l'univers protégé de l'économie urbaine, on assiste à la rupture d'un consensus social postsocialiste fondé sur « la corruption » des cadres, « les activités annexes », « le coulage » et « l'absentéisme » des employés. Sur fond de licenciements massifs, d'accroissement de la pauvreté et de la criminalité se développe une nouvelle conflictualité sociale, à Shenyang par exemple. Mais intéressons-nous d'abord aux modalités de cette transition en « douceur » qui caractérise la première phase des réformes chinoises (1978-1989).

1.1. DÉVELOPPEMENT DE FILIALES, L'EXEMPLE DE SHENYANG

Depuis longtemps, à l'intérieur même des entreprises, il existe des unités de service orientées vers la satisfaction des besoins de leurs travailleurs. Ces dépendances de l'entreprise mère sont, lorsqu'elles ont un statut distinct, généralement des entreprises collectives. Dès le début des réformes, les entreprises d'État ont autorisé un accès payant aux personnes extérieures à l'entreprise. Puis rapidement les entreprises d'État ont développé de nouvelles activités. Cette politique gouvernementale résumée par le slogan « développer les services » (*fazhan disan chanye*) avait pour but de résoudre le problème des sureffectifs en stimulant la création de petits commerces dans les entreprises d'État. Dans ce but, chaque entreprise rivalise d'inventivité pour créer des emplois dans les services de proximité concurrençant les petits entrepreneurs privés.

Progressivement pourtant, le développement des entreprises affiliées ne sert plus seulement de palliatif au chômage, mais devient une stratégie d'enrichissement de la part de certains cadres. Dès le milieu des années 1980, Shenyang, comme toutes les grandes villes, vit à l'heure des « *gongsi* », ces entreprises qui fleurissent. Au sein des entreprises d'État, comme des administrations et des écoles, se créent des entreprises commerciales dont la principale qualité est de pouvoir jouer sur la dualité des prix. Les *gongsi* achètent au prix du plan pour revendre au prix du marché. Le phénomène des filiales montre comment de nombreux cadres ont utilisé leur position pour en tirer profit sur les marchés. Ce jeu entre plan et marché, qui ne prendra fin qu'avec l'abandon du plan, ne se limite pas à quelques cadres corrompus décrits par la presse chinoise. L'ampleur du phénomène est beaucoup plus large. Ces chevauchements dépassent les stratégies individuelles des cadres et de leurs cliques. Les filiales des entreprises d'État permettent la création d'emplois et, par là, autorisent la perpétuation du mode de gouvernance

des *danwei*. Certes, l'ensemble des réseaux de protection, de loyauté et de dépendance qui traversent ces lieux fermés sur eux-mêmes se sont modifiés au contact de l'économie marchande, mais ils sont demeurés pour un temps encore à la base de l'ordre social et économique urbain (Chevrier, 1986). Dès lors, comme l'a montré Jean-Louis Rocca (1993), la corruption s'insère dans le contexte social qui la produit. En s'appuyant sur la distinction faite par Scott (1972) entre corruption marchande et corruption de proximité, on peut comprendre comment la corruption dans les entreprises d'État urbaines apporte un élément de redistribution pour la communauté entière. Cette corruption de proximité permet à la richesse et aux privilèges sociaux de toucher une partie de la population plus large que la seule famille proche du corrompu.

Les entreprises d'État restent encore fortement marquées par leur rôle social, comme en témoigne la poursuite de la création des filiales. Avec la reprise des réformes en 1992, celles-ci se développeront grâce au *xia hai*. Ce terme, signifiant « se jeter à la mer », était initialement utilisé pour désigner un chanteur d'opéra amateur qui choisit de devenir professionnel. Aujourd'hui, il sert simplement à décrire les personnes qui quittent un emploi d'État. Officiellement le « saut dans la mer » doit se faire sans bouée, mais en réalité ce n'est pas cela qui se produit. Nombreux sont ceux qui n'ont pas besoin de quitter leur entreprise pour en créer une nouvelle. Les entreprises d'État encouragent même les employés à créer des entreprises affiliées. Cette politique, qui fait écho à celle du début des années 1980, a toujours pour but de résoudre le problème des sureffectifs et d'améliorer l'utilisation d'équipements ou de terrains. Résultat, la plupart des entreprises d'État de la ville diversifient leurs domaines d'activité de façon radicale.

L'initiative de la création de filiales ne revient pas toujours à la direction. En effet, « les entreprises industrielles doivent aider les travailleurs en surnombre (*fuyurennyuan*) à créer des entreprises de services, en soutenant leurs employés dans leur recherche de capital¹² ». Concrètement, les capitaux peuvent être prêtés par l'entreprise ou celle-ci peut décider que le capital investi représente une participation dans la nouvelle entreprise. Et, avec l'accélération de la réforme, un nombre croissant de filiales sont vendues ou transformées en sociétés par actions. Alors que vont perdurer pour quelques années encore ces institutions sociales autant qu'économiques que sont les *danwei*, se profilent déjà les prémices d'un nouveau mode de fonctionnement, marqué par un accroissement des inégalités. Grands « perdants » des réformes, les employés d'État n'en ont pas moins été eux aussi acteurs dans leur première phase.

12. SYRB, 1^{er} août 1993.

1.2. LES ACTIVITÉS ANNEXES DES EMPLOYÉS D'ÉTAT

Malgré leur statut resté longtemps inchangé, les employés d'État ne sont pas demeurés inactifs face à la transition. Le discours des autorités stigmatisant leur « paresse » est nuancée au regard du prisme des stratégies d'acteurs, montrant qu'ils calculent et manœuvrent pour mettre en place des tactiques au jour le jour ou des stratégies à plus long terme. À la faveur de politiques visant à résoudre le suremploi ou en jouant sur une petite marge de manœuvre, ils ont multiplié les chevauchements. Tirant profit d'une économie marchande en pleine expansion, ils ont conservé un pied dans l'économie d'État, en instrumentalisant la lenteur de la transition pour se créer de nouvelles opportunités. Par ces pratiques, ils ont fait de la transition un champ d'action. Dès lors, l'image des employés d'État dans les réformes doit être révisée. Loin d'être un poids mort hostile aux réformes, ils peuvent être perçus comme des acteurs du changement.

Dès le début des réformes, les passages vers le secteur privé ont été favorisés par le système du *tingxin liuzhi* (congé sans solde), qui visait à diminuer les sureffectifs des entreprises d'État. Cette politique, qui permet à un employé de demander un congé sans solde pour une durée indéterminée tout en conservant certains des avantages liés à l'emploi d'État (logement, soins médicaux, école pour les enfants...), a joué un rôle très important dans l'évolution du secteur privé. En 1990, la moitié des nouveaux entrepreneurs y avait recours¹³. Les entretiens effectués auprès d'entrepreneurs privés confirment que nombreux sont ceux qui en ont bénéficié avant de se distancier progressivement du secteur d'État.

Parallèlement aux congés, une autre forme d'encouragement réside dans l'autorisation faite aux techniciens d'exercer une deuxième activité lucrative (*dier zhiye*): « L'État encourage les techniciens à prendre un congé pour aller donner des conseils aux entreprises. Les techniciens peuvent avoir une activité annexe, pour autant qu'elle n'entrave pas le bon fonctionnement de l'entreprise¹⁴. » Ainsi, au milieu des années 1980, certains techniciens aident à réformer des entreprises collectives ou contribuent à mettre sur pied des entreprises rurales¹⁵. Après ces premiers essais, l'ensemble des citoyens peuvent faire la demande d'une licence pour activité secondaire. Les événements de 1989 (répression de la place Tian An Men) ont mis un coup d'arrêt pour un temps à ces activités qui redeviennent souterraines. À partir de septembre 1992,

13. Fu Enli, Xu Fuchen, Luo Sirao et Chen Wu (1990), *Siying qiye guanli tansuo* (Recherche sur la gestion des entreprises privées), Shenyang, Liaoning remin chubanshe.

14. Hu Guohua (1989), *Duo sediao de zhongguo geti jingying zhe* (Divers aspects des entrepreneurs privés en Chine), Beijing, Beijing jingji xueyuan chubanshe, p. 151.

15. SYRB, 8 juin 1985.

elles sont à nouveau encouragées par la création d'une dizaine de marchés de nuit ou du dimanche et, une année plus tard, une enquête révèle que 25 à 30 % des citadins ont développé une activité annexe. Même si la progression des salaires dans les entreprises d'État a modifié légèrement cette évolution, l'importance macro-économique de ce type d'activités est grande, puisque celles-ci représentent 25 % du revenu des citadins selon certains économistes¹⁶. En outre, les chiffres rapportés ici ne rendent compte que des personnes qui déclarent une activité annexe et payent des impôts sur leurs revenus, ce qui est rare. Ainsi, dans l'entreprise de transport n° 2 de Shenyang, à l'occasion d'une importante restructuration du personnel, la direction « découvre » l'importance de ces activités¹⁷. Quelques employés ont le statut officiel de *tingxin liuzhi*, mais plus d'un millier sur un total de 5 200 conservent leur salaire tout en pratiquant un absentéisme total. En outre, nombreux sont les employés qui s'absentent régulièrement pour plusieurs semaines d'affilée ou utilisent de « faux » certificats médicaux.

Les stratégies mises en place par les employés des entreprises d'État doivent se comprendre dans une dimension familiale et générationnelle. Au tout début des réformes, les parents firent pression pour que leurs enfants soient intégrés dans la même entreprise. Plus tard, on constate que seul un des membres de la famille conserve un emploi d'État pour pouvoir bénéficier des avantages qui y sont liés et particulièrement en matière de logement, de protection sociale ou d'éducation pour les enfants, alors que les autres privatisent leur activité. La fréquence de ce type de trajectoire exemplifie le fait que le développement de l'économie marchande s'est construit en ville à partir de la *danwei*. Toutefois, quelle que soit l'étendue des réseaux familiaux qui sont utilisés dans la mise en place de nouvelles activités, les stratégies familiales dans le cadre de la *danwei* se limitent souvent à une famille nucléaire, autour de laquelle est construit le système social chinois.

Plus récemment, les congés ont été mis à profit dans des stratégies de migration interne ou internationale. Ceux qui vont tenter leur chance dans les zones économiques spéciales du sud et qui en font usage sont le plus souvent des personnes jeunes et universitaires¹⁸. Avec un tel profil, ils répondent, il est vrai, à une véritable demande sur le marché du travail et trouvent « facilement » des emplois intéressants et souvent mieux payés dans les entreprises privées ou étrangères des zones économiques spéciales. D'ailleurs, tout est

16. Zhang Hongbuo, « Jumin shouru tonghuo pengzhang yu jingji zengzhang » (revenu par habitant, inflation et croissance économique), dans Liu Guoguang, Wang Luolin et Li Jingwen, 1997, *Zhongguo jingji fenxi yu yuce, jingji lanpishu* (Analyses et prévisions sur la situation économique en Chine en 1997), Beijing, Shehui kexue wenxian chubanshe, 1996, p. 175-183.

17. SYRB, 19 mai 1997.

18. SYRB, 13 avril 1995.

fait pour favoriser cet exode des cerveaux. Depuis 1994, des « marchés aux talents » (*rencai shichang*) qui leur sont destinés ont été ouverts dans les grandes villes de Chine. Reliés entre eux, ils ont pour ambition de casser les barrières régionales de l'emploi.

Fuyant la crise économique des régions de l'intérieur, de plus en plus d'ouvriers, cette fois, décident d'aller travailler à l'étranger. Les autorités de ces régions voient dans les contrats d'exportation de main-d'œuvre un moyen comme un autre de résoudre les problèmes de l'emploi¹⁹. Toutefois les frais administratifs du départ retiennent la plupart des candidats. Dès lors, de plus en plus, c'est de manière beaucoup moins officielle que jeunes et moins jeunes quittent la région pour tenter leur chance en Europe.

Les entreprises d'État en transition se caractérisent aussi par des vols et des coulages généralisés ; ces pratiques sont tellement répandues qu'elles sont perçues quasiment comme un droit d'utiliser les avantages liés à une fonction. « L'entreprise, c'est ma famille, s'il manque quelque chose chez moi, je le prends dans l'entreprise », explique un employé pris la main dans le sac²⁰. Les ouvriers ne veulent toutefois pas simplement pour leur usage personnel mais pour en faire commerce. Dans une usine de tissus, une employée cache chaque jour des serviettes de bain dans ses pantalons. Un autre prend un Thermos pour aller au travail et le ramène chez lui, non pas rempli d'eau chaude comme c'est la coutume, mais d'essence²¹. Dans une usine équipée de nouvelles machines importées, une pièce a été volée. La production doit être arrêtée jusqu'à ce que l'on retrouve la pièce chez un récupérateur de métaux²².

Dans certains cas, pourtant, le vol dépasse l'anecdotique et s'inscrit dans des projets à long terme assimilables aux autres activités annexes. Un employé résidant en banlieue prend dans son entreprise un fer à souder et quelques autres appareils électriques pour ouvrir un petit atelier de réparation dans son appartement²³. Pour réagir à cette tendance, une entreprise de machines de Shenyang décide d'être plus attentive aux personnes qui utilisent l'équipement, les matières premières ou la technologie pour développer des activités annexes²⁴. Le vol de la propriété intellectuelle et de technologie est aussi un problème sérieux pour les entreprises d'État, puisque certains employés partent vendre leurs connaissances au plus offrant. Cet élément

19. *Far Eastern Economic Review*, 29 mai 1997.

20. *SYRB*, 10 mars 1994.

21. *Ibid.*, 13 novembre 1995.

22. *Ibid.*, 25 février 1987.

23. *Ibid.*, 13 novembre 1995.

24. *Ibid.*, 15 octobre 1993.

a été mis en avant lors d'un procès opposant une usine d'armement à l'un de ces techniciens²⁵. Dans un autre procès, c'est le chef des ventes d'une grande entreprise de Shenyang qui est mis en accusation pour avoir ouvert une entreprise la concurrençant directement. En conservant la liste des clients de son ancienne entreprise, il a connu un succès rapide²⁶.

Ces vols sont importants, même s'il est difficile de les évaluer. Régulièrement, les entreprises et les autorités tentent de réagir en édictant de nouveaux règlements contre le vol dans les entreprises, mais à ce jour ni les contrôles ni les différentes campagnes d'éducation n'ont réussi à mettre un terme à ces pratiques. Les directions d'entreprise ne peuvent et ne veulent licencier pour ce type de délits, et les campagnes d'éducation sont toujours aussi inefficaces. Tout au long des réformes, les entreprises ont toléré le vol comme un impondérable de la gestion d'État. Ce mode de corruption redistributive a fait partie de la gouvernamentalité de la *danwei*.

Récemment des reportages sur la transformation en société par actions de certaines entreprises d'État mettent en scène un changement d'attitude. Dans un article, un chef d'usine en rend compte : « Avant, même les cadres qui voulaient surveiller la production de près ne pouvaient empêcher les coulages. Aujourd'hui après cette réforme, les cadres peu attentifs se font rappeler à l'ordre par les ouvriers, qui comprennent où sont leurs intérêts²⁷. » Devenus ouvriers actionnaires, ils veilleraient désormais à éviter le gaspillage et les vols de matériel.

Si ces activités annexes ont aujourd'hui un statut légal, elles ne sont pas apparues avec les réformes. Selon des modalités sans doute différentes, elles étaient aussi florissantes durant l'ère maoïste. Leur légalisation a accéléré leur insertion dans le système commercial. Ces activités annexes – déclarées ou non – sont une des caractéristiques majeures de l'économie de transition chinoise. Ce système a permis de résoudre partiellement les impératifs de diminution de personnel, tout en offrant le minimum de garantie que constitue pour l'employé le maintien de l'emploi statutaire antérieur. Aujourd'hui, alors que les contraintes budgétaires des entreprises d'État se durcissent, ces dernières réalisent le coût de ce mode de transition. « Ce genre de frais coûte au bas mot plusieurs centaines de milliers de yuans par an à l'entreprise », s'exclame un journaliste²⁸. Ces sommes ont servi à amortir dans un premier temps le coût social de la transition. Ces employés « invisibles » (*yinxing*) ont pu acquérir leur autonomie par rapport aux entreprises d'État et les quitter.

25. *Zhonguo guoji guangbu diantai* (Radio Chine Internationale), 23 février 1997 à 19 h 45 à Hongkong.

26. *SYRB*, 15 juillet 1994.

27. *Gaige zisheng* (*La Voix des Réformes*), 1994, n° 8, p. 4-5. Traductions de l'auteur.

28. *SYRB*, 19 mai 1997.

La municipalité n'exagère probablement pas beaucoup lorsqu'elle affirme aujourd'hui que 40 % des ouvriers qui sont mis à pied (*xiagang*) ont une autre activité rémunérée²⁹.

2. LES ANNÉES 1990: ENTRE UN RETRAIT DE L'ÉTAT ET LA POURSUITE DES RÉFORMES «EN DOUCEUR»

Sur fond du constat d'échec de la première phase des réformes, les années 1990 voient la mise en place d'un nouveau train de mesures visant à améliorer, avec des moyens différents, la gestion des entreprises d'État. Pour la première fois, le gouvernement central ajoute des outils macro-économiques aux mesures incitatives et aux réformes organisationnelles antérieures. Dès 1994, il durcit la politique de crédit pour briser la spirale de l'endettement et renforcer les contraintes budgétaires des entreprises en cassant les logiques de marchandage entretenues avec la municipalité ou la province. Désormais toute entreprise non rentable est promise à la faillite. Il s'ensuit, en théorie du moins, l'impossibilité de laisser les emprunts rembourser d'autres emprunts ou même financer les salaires. Officiellement, c'est une pure logique de rentabilité qui doit s'appliquer aux entreprises d'État qui perdent ainsi leur spécificité par rapport aux autres secteurs de l'économie.

Pour répondre à ces nouvelles contraintes liées à la rentabilité, les gestionnaires disposent d'une plus grande latitude pour réduire les coûts salariaux. Cette décision met un terme à la première phase des réformes, laquelle avait contourné les ouvriers d'État, ancienne base sociale du régime, et permet la multiplication des chevauchements grâce à la généralisation des activités annexes et des deuxièmes boulots. L'emploi d'État n'est plus cette rente qui a favorisé la réinsertion d'une partie des surplus de main-d'œuvre dans l'économie privée ou collective. Les gestionnaires ont désormais la possibilité de mettre à pied les ouvriers d'État et ils ne s'en privent pas. Les contraintes en matière d'horaire, de présence, de production tendent à se renforcer. Les privilèges des ouvriers d'État, déjà érodés depuis le début des réformes, sont définitivement remis en cause. La disparition de l'entreprise d'État comme élément central du système social urbain conduit au développement du chômage et d'une nouvelle pauvreté urbaine. Ainsi s'achève cette première phase de la transition amortie par la survie de l'économie d'État.

Pourtant, le retrait de l'État de l'économie n'est pas aussi unilatéral qu'il y paraît : à Shenyang la mise en place de ces privatisations discrètes transforme l'interventionnisme de la municipalité dans l'économie et le social,

29. SYRB, 21 avril 1997.

sans y mettre un terme. Selon un responsable municipal du Comité pour les Réformes de l'État (*tigaiwei*) : « Nous devons aujourd'hui gérer la réforme des entreprises d'État avec un budget limité, ce qui nous oblige à faire des choix³⁰. » Le saupoudrage de crédits à l'ensemble des entreprises n'étant plus possible, la municipalité doit choisir de cibler ses interventions, de préférence sur quelques grandes entreprises³¹.

En somme, la privatisation des entreprises d'État ne se réduit pas à une privatisation sauvage. Il revient en effet aux municipalités de rendre compatibles entre eux les objectifs de rentabilité, de stabilité sociale et de développement régional. Les municipalités se posent de plus en plus en garantes de l'« intérêt général » ou tout au moins de la stabilité sociale. Après une première phase de la transition où leur action semblait se diluer dans les chevauchements, les municipalités s'affirment de plus en plus comme l'arbitre de la privatisation et réinventent leurs modes d'intervention. Pour des raisons essentiellement sécuritaires, c'est à elles qu'incombe la tâche de gérer les nouvelles questions sociales.

2.1. LES POLITIQUES DE RÉEMPLOI

Très concrètement, les autorités locales, par le truchement des syndicats ou des communautés de quartier, s'efforcent de faire entrer les employés d'État dans le « nouveau » marché du travail. L'idée-force des nouvelles politiques est de fournir des aides à l'embauche aux entreprises et d'inciter les chômeurs à devenir indépendants. Idéaliste, le gouvernement chinois ne l'est pas au point de penser que les chômeurs vont se transformer en entrepreneurs. Le terme de *zimou zhiye* qu'il utilise exprime simplement la volonté de rendre les chômeurs autonomes ou autosuffisants. Chacun doit créer une activité lui permettant de subvenir à ses besoins, à charge pour l'État de se mobiliser pour assister les chômeurs dans ce processus de prise d'« autonomie ».

Lorsque les stages de formation ne se limitent pas à encourager les ouvriers à accepter un travail plus mal payé, ils sont destinés à adapter la main-d'œuvre au nouveau marché du travail. Extrêmement variés, allant de la couture au gardiennage en passant par l'informatique ou la plomberie, ils débouchent parfois sur la création d'ateliers protégés. C'est le cas particulièrement pour les femmes que l'on cantonne ainsi dans des activités traditionnellement considérées comme féminines, une manière délibérée, semble-t-il, de les exclure du « vrai » marché du travail.

30. Entretien à la municipalité de Shenyang, octobre 1996.

31. Zhao Yurong, « Jiuwu Liaoning Laogongye jidi gaizao duice yantaohui zai Shen zhaokai » (discussion à Shenyang sur la politique du neuvième plan à l'égard de la vieille base industrielle du Liaoning), *Shehui kexue jikan*, n° 102, 1996, p. 90.

Enfin on s'efforce de « protéger » les emplois des citoyens. Aujourd'hui, dans certaines régions, on est en voie d'inventer une « clause sociale » pour protéger les entreprises locales de la concurrence déloyale en légitimant ainsi des fermetures arbitraires d'ateliers.

En effet, en raison des problèmes de chômage, certaines villes protègent l'emploi des résidents contre la concurrence des travailleurs migrants d'origine rurale, perçus comme une menace directe pour l'emploi des citoyens. Et progressivement, à la faveur de la crise économique, certains travaux auparavant réservés aux migrants ont été repris par les citoyens et les femmes au chômage acceptent de travailler comme baby-sitters ou dans la restauration, tandis que de plus en plus d'anciens ouvriers font des travaux de réparation et d'aménagement d'appartements.

Les politiques de réemploi sont au centre des préoccupations de certaines municipalités. Loin de se résumer à un processus de désengagement de l'État, la précarisation de l'emploi due à la privatisation s'accompagne d'un nouvel engagement de la municipalité. Évidemment, comme nous l'avons dit, ce nouvel engagement reste imparfait et nombreux sont les chômeurs ou les retraités qui ne touchent pas leurs primes, sinon de manière incomplète. Dès lors, malgré son activisme dans ce domaine, force est de constater que le maillage du filet de protection sociale que la municipalité tente de mettre en place est largement défait. Comme elle n'arrive pas à gérer l'ensemble de la situation, son activisme a une dimension très oratoire. Elle met en scène ses interventions pour tenter de mieux cacher ses manquements dans la mise en œuvre des nouvelles politiques sociales.

Il est vrai que contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays, ce processus de privatisation n'a pas laissé une place aux associations caritatives d'obédience politique ou religieuse. Même si la gestion de la pauvreté se conjugue souvent sur le mode de la charité, elle n'est pas laissée au bon vouloir ou à l'initiative de la population. Les organisations de masse (syndicats, fédération des femmes, comités de quartier) quadrillent ce nouvel espace de la pauvreté urbaine. Les outils de propagande et de contrôle sont toujours utilisés pour verrouiller le social. La presse presque euphorique relate au jour le jour les « succès » dans ce domaine et les campagnes de solidarité forcée remplacent les campagnes de masse. L'État, pour ne pas laisser émerger une « société civile » ou tout au moins une auto-administration de la charité, est obligé de devenir la providence des malheureux en mettant en place un filet minimum de protection sociale. Là encore, le « retrait de l'État » se conjugue avec son redéploiement. Il est vrai que ce nouvel investissement de l'État dans le social a des arrières-pensées sécuritaires.

2.2. CHÔMAGE ET NOUVELLE PAUVRETÉ URBAINE

En effet, une autre face du chômage urbain est constituée par le fait que les *xiagang*, les chômeurs et les retraités, ne perçoivent pas, sinon très partiellement, leurs allocations en raison des difficultés financières. Ces retards touchent ainsi les *xiagang*, dont la moitié ne reçoit pas le minimum légal. Dans certaines villes, les *xiagang* des entreprises collectives comme celles de la ville minière de Tieling du Liaoning ont touché en 1998 en tout et pour tout 104 yuans (12,6 \$) dans l'année³². Dans ces « petites » villes du Liaoning comprenant entre 500 000 et un million d'habitants et à fort pourcentage d'entreprises d'État, c'est plus de la moitié de la population active qui est touchée directement par la crise des entreprises d'État. Dès lors, si tout fonctionnait présentée de la façon ci-dessus, tout serait pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles, mais le filet de protection sociale mis en place craque de partout au point de devenir un système de protection plus imaginaire que réel. Dans ces conditions une partie des sans-emploi qui ne peuvent obtenir le soutien de leur famille tombent rapidement dans la pauvreté.

La précarisation du salariat urbain n'a pas fait naître que des chômeurs, des préretraités et des travailleurs sans salaire³³, mais aussi des chômeurs de longue durée qui n'ont plus guère d'espoir de trouver un jour une place dans le monde du travail stable. L'exclusion d'une frange importante de la population urbaine du marché du travail a donné naissance à une « nouvelle » pauvreté urbaine. En effet, ce terme utilisé en Occident depuis les années 1980 pour caractériser un nouveau type d'exclus de la société salariale s'applique fort bien à la Chine urbaine. Dans ce pays pauvre, le pouvoir communiste avait réussi à éradiquer la pauvreté urbaine par le cloisonnement des villes, l'emploi à vie et un ensemble de prestations sociales dispensées par les entreprises. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La plus grande compétitivité sur le marché du travail fragilise une frange de la population urbaine. Les personnes âgées sans retraite, les femmes seules ou les personnes malades ou accidentées qui ne peuvent compter sur leur famille pour les entretenir tombent rapidement dans la pauvreté.

Les femmes, par l'abaissement très net de l'âge de la retraite, sont particulièrement touchées par la multiplication des préretraites et des mises en congé³⁴. Une recherche menée par une sociologue de l'Académie des sciences sociales du Liaoning montre qu'il s'agit surtout de femmes de plus

32. *Liaoning tongji nianjian 1999*, p. 178.

33. En effet, de nombreuses entreprises d'État n'arrivent pas à verser l'entier des salaires et les retards de paiements s'accumulent.

34. *Shehui kexue jikan*, « Liaoning jiuye wenti tantao » (Recherche sur les problèmes de l'emploi dans le Liaoning), vol. 105, n° 4, 1996, p. 74-77.

de 35 ans avec un bas niveau d'éducation. Dans une des grosses entreprises de machines-outils de Shenyang, on ne cache d'ailleurs pas que l'on a mis à pied principalement des femmes. « Elles nous coûtent plus cher, elles prennent leur retraite plus tôt et beaucoup sont heureuses de pouvoir s'occuper de leur enfant », affirme un haut cadre de l'entreprise³⁵. Et il ne s'agit pas d'un cas isolé, car tout est fait pour retirer progressivement les femmes du marché de l'emploi. Outre les retraites anticipées abaissées progressivement à 42 ans, elles peuvent depuis plusieurs années obtenir des congés prolongés allant jusqu'à sept ans après la naissance de leur enfant³⁶. Dans ces conditions, la vie active d'une femme dans les entreprises d'État de Shenyang se réduit à une dizaine d'années de la sortie de l'école à la naissance de l'enfant. Puis, après un congé maternité prolongé, il ne lui reste que quatre à cinq ans avant une retraite anticipée. Cette vie professionnelle réduite à une quinzaine d'années consacre une discrimination des femmes sur le marché du travail face à celle des hommes, d'une durée moyenne de 35 années.

Loin de faire le choix d'arrêter de travailler, la plupart des femmes sont purement et simplement exclues du monde du travail d'État. Si elles reçoivent une petite compensation mensuelle d'environ 120 yuans, elles ont perdu la plus grande partie de leur salaire et des avantages sociaux qui y sont liés. Pourtant, leur exclusion des entreprises d'État ne les expulse pas complètement du marché du travail. Beaucoup d'entre elles compensent ce manque à gagner par des petits boulots en espérant trouver un jour un nouveau travail. La presse du Nord-Est se fait l'écho d'exemples de reconversion réussie, en travaillant comme aide-ménagère, ou baby-sitter, ou en mettant sur pied l'organisation de banquets à domicile³⁷. En vérité, 95 % des femmes qui quittent l'entreprise sortent définitivement du marché officiel du travail salarié stable³⁸. Il y a plusieurs raisons à cela. Les patrons privés n'aiment pas engager d'anciens employés d'État réputés paresseux, peu flexibles et revendicatifs. Et les nouveaux emplois n'offrent pas aux femmes les avantages et la flexibilité de l'emploi d'État qui leur permettraient de mener de front vie professionnelle et charges familiales. Dès lors, elles hésitent souvent à accepter un nouvel emploi moins bien payé, plus pénible et souvent éloigné de la ville ou de leur domicile. Beaucoup d'entre elles se résignent donc à devenir femmes au foyer ou à gagner quelques sous dans un petit commerce tout en touchant leur faible prime mensuelle. Devant la gravité de la situation, les associations de femmes jouent un rôle de plus en plus grand dans la

35. Entretien, octobre 1996.

36. *Shenyang jingji nianjian 1989*, p. 91-92.

37. *SYRB*, 30 juin 1997 ; *SYRB*, 10 juillet 1997.

38. Selon les résultats des travaux d'un sociologue de l'Académie des sciences sociales de Shenyang.

gestion de la crise. Chose nouvelle, elles ne sont plus seulement une courroie de transmission pour le pouvoir, mais servent à attirer l'attention de la municipalité sur la condition féminine.

L'exclusion progressive des femmes du monde salarié et stable n'est pas une spécificité chinoise, puisqu'elle se retrouve dans l'ensemble des pays socialistes en transition vers l'économie de marché. La remise en cause du système de protection sociale et plus encore la fin de la gratuité des crèches et la diminution de la durée des congés de maternité restreignent la mobilité des femmes et bien souvent leur chance de retrouver un travail³⁹. En conséquence, la précarisation du salariat touche tout particulièrement les femmes, ce qui donne lieu en Chine, comme dans certains pays d'Europe de l'Est, à un phénomène de féminisation de la pauvreté⁴⁰. Une étude de Liba Paukert (1995) montre que les femmes représentent la majorité des sans-emploi et surtout les deux tiers des chômeurs de longue durée dans presque tous les pays étudiés. En Chine, comme en Europe de l'Est, la transition consacre une inégalité toujours plus grande entre les sexes dans l'accès à l'emploi⁴¹.

La réaction des ouvriers des entreprises étatiques à leur mise à pied a été, et continue d'être, particulièrement violente. Depuis 1993, les grèves, occupations d'usine, *sit-in*, pétitions, entre autres formes de protestation, se sont multipliés. Le nombre de manifestations recensées s'élève à 100 000 pour 1999 et à 135 605 pour 2000, soit une moyenne de plus de 300 manifestations par jour, ce qui rend évidemment compte d'une tension croissante dans les rapports de travail⁴². Ces manifestations prennent la forme de rassemblements de quelques dizaines ou centaines de personnes devant la municipalité et le gouvernement provincial. Debout en scandant des slogans ou assis silencieusement, des ouvriers viennent faire part aux autorités de leurs revendications, sans pour autant attirer de réponses brutales des forces de l'ordre.

39. B. Einhorn (1993), *Cinderella Goes to Market*, Londres, Verso ; J. Heinen (1995), « Le poids du passé sur un présent incertain, l'exemple de la Pologne et de l'ex-RDA », dans A. Gautier, et J. Heinen (dir.) (1995), *Le sexe des politiques sociales*, Paris, Côté-femmes.

40. Monica S. Fong et Gillian Paul (1992), *The Changing Role of Women in Employment in Eastern Europe*, World Bank, Europe and Central Asia Region, Population and Human Resources Division, Report No. 8213.

41. Antoine Kernén, *La Chine vers l'économie de marché : les privatisations à Shenyang*, *op. cit.*

42. Pour plus d'informations, voir les sites du *China Labour Bulletin* <<http://iso.china-labour.org.hk/iso/>> ou Lu Siqing au Centre of Human Rights and Democratic Movement in China <<http://www.89-64.com/english/indexen.html>>. Les chiffres donnés ici ont paru dans la *Far Eastern Economic Review*, 6 septembre 2001. Le *South China Morning Post* fait état de 207 605 manifestations ouvrières en 2000 dont 135 000 officiellement enregistrées, selon le *SCMP*, 3 octobre 2001.

CONCLUSION

Globalement, la transition économique chinoise se distingue par un rythme lent étalant sur une durée de plus de vingt ans le passage à l'économie de marché. Cette transition très gradualiste a favorisé les chevauchements en favorisant la mise en place de stratégies individuelles et collectives. Une large partie de la population urbaine a ainsi pu tirer profit du développement d'une économie marchande, tout en conservant une sécurité et des avantages liés à une insertion étatique. Dans le cadre de réformes partielles au sein d'une économie socialiste, fleurissaient des activités privées découlant très directement d'un positionnement dans l'économie d'État. Alors que certains chevauchements se limitaient à des coups ponctuels, d'autres inscrits dans la durée équivalaient à des stratégies de passage définitif vers le secteur privé. De la sorte, le secteur d'État, dont la revitalisation occupait beaucoup les dirigeants chinois, s'est trouvé, dès le début des réformes, au centre du processus de la privatisation. Le dépeçage progressif et spontané des entreprises d'État par des acteurs très diversifiés laisse toutefois transparaître sa structure inégalitaire, liée au fait que le partage des dépouilles a été effectué au prorata du statut de chacun dans l'entreprise. Dévorées de toutes parts, les entreprises d'État continuaient à tourner, mais dans un ordonnancement toujours plus ubuesque. Cette transition progressive a retardé le coût social du passage à l'économie de marché.

L'abandon progressif des entreprises d'État a eu comme principale conséquence un coût chèrement payé aujourd'hui par la classe ouvrière urbaine. Principale bénéficiaire des réformes partielles dans le cadre d'un système qui lui garantissait une certaine immunité politique, celle-ci a d'un jour à l'autre perdu son enviable statut pour devenir une classe de « paresseux » ayant trop longtemps profité des largesses de l'État. Dès lors, le coût social, différé par cette transition gradualiste, est apparu au grand jour. Dans ce contexte où la classe ouvrière s'appauvrit, alors que certains responsables peuvent officialiser leur appropriation des meilleurs morceaux des entreprises d'État, l'accroissement des inégalités est fortement ressenti. Les irrégularités qui ont entaché ce processus peu ouvert sont devenues un sujet politique et discuté assez librement dans les médias. L'accélération du processus et l'abandon de la classe ouvrière ont définitivement fait tomber les masques d'une privatisation déjà ancienne qui, au demeurant, ne trompaient plus personne. Ces pratiques étaient visibles et connues de tous. Pourtant, elles sont devenues insupportables à partir du moment où les lois du marché s'appliquaient avec grande rigueur sur la population urbaine et que la croissance économique se contractait. La transition ne faisait plus seulement des gagnants ; elle commençait à produire des exclus.

Toutefois, la transition ne se résume pas à ce jeu inégal entre ouvriers et nouveau propriétaire du capital. Cette vision est trop réductrice pour pouvoir résumer l'ensemble de la transition. Alors que la gestion du consensus social est retirée à des entreprises en voie de privatisation, les pouvoirs locaux se posent en arbitres d'un rapport entre capital et travail devenu de plus en plus dur ou, du moins, tentent d'amoindrir le choc du passage à l'économie de marché. Ce nouvel interventionnisme social est motivé essentiellement pour des raisons sécuritaires. On assiste donc à un double mouvement de désengagement (encore partiel) de l'État de l'économie et à son réinvestissement dans le social. On peut ainsi dire qu'une des dernières spécificités de ce pouvoir « communiste » est sans doute sa crainte des mécontentements populaires.

BIBLIOGRAPHIE

- Chevrier, Y. (1986). *La Chine moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Einhorn, B. (1993). *Cinderella Goes to Market*, Londres, Verso.
- Fong, Monica S. et Paul Gillian (1992). *The Changing Role of Women in Employment in Eastern Europe*, World Bank, Europe and Central Asia Region, Population and Human Resources Division, Report No. 8213.
- Fu Enli, Xu Fuchen, Luo Sirao et Chen Wu (1990). *Siying qiye guanli tansuo* (Recherche sur la gestion des entreprises privées), Shenyang, Liaoning remin chubanshe.
- Heinen J. (1995). « Le poids du passé sur un présent incertain, l'exemple de la Pologne et de l'ex-RDA », dans A. Gautier et J. Heinen (dir.), *Le sexe des politiques sociales*, Paris, Côté-femmes.
- Hu Guohua (1989). *Duo seditiao de zhongguo geti jingying zhe* (Divers aspects des entrepreneurs privés en Chine), Beijing, Beijing jingji xueyuan chubanshe, p. 151.
- Kernen, A. (2004). *La Chine vers l'économie de marché : les privatisations à Shenyang*, Paris, Karthala.
- Kornaï, J. (1996). « The Soft Budget Constraint », *Kyklos*, vol. 39, n° 1, 1986, p. 3-30.
- Kornaï, J. (1996). *Le système socialiste : l'économie politique du communisme* (traduction de : *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, Oxford & Princeton University Press, 1992), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

- Li Pei Lin et Zhang Yi (2004). « Out of the Living Shadow : une étude sur les défaillances du capital humain parmi les xiagang de Chine du Nord, » *Perspectives Chinoises*, n° 81, janvier-février.
- Liaoning shengzhengfu jingji yanjiu zhongxin, *Zhongguo diqu fazhan yu chanye zhengce* (Développement régional et politiques sectorielles en Chine), Beijing, Zhongguo caijing chubanshe, 1989, p. 274 et suiv.
- OCDE (2001). *Réussir la réforme des entreprises d'État : la Chine dans l'économie mondiale*, Paris, Publication de l'OCDE, coll. « Économies émergentes et en transition », p. 117-223.
- Paukert, L. (1995). *Economic Transition and Women's Employment in Four Central European Countries, 1989-1994*, Genève, Employment Department, International Labour Office (Labour Market Papers 7).
- Rocca, J.-L. (1993). « Pouvoir et corruption en Chine Populaire », *Perspectives chinoises*, n°s 11-12, p. 12-23.
- Scott, J. (1972). *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- « Liaoning jiuye wenti tantao » (Recherche sur les problèmes de l'emploi dans le Liaoning) dans *Shehui kexue jikan*, vol. 4, n° 105, p. 74-77.
- Solinger, D.J. (2001). « Why We Cannot Count the "Unemployed" », *The China Quarterly*, vol. 167, p. 671-688.
- Stapanek, J.B. (1992). « China's Enduring State Factories: Why the Years of Reform Have Left China Big Factories Unchanged », dans Joint Economic Committee, Congress of United States (dir.), *China Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reform, Modernization and Interdependence*, Armonk (NY), M.E. Sharpe, p. 440-453.
- Zhang Hongbuo (1996). « Jumin shouru tonghuo pengzhang yu jingji zengzhang » (revenu par habitant, inflation et croissance économique), dans Liu Guoguang, Wang Luolin, Li Jingwen, 1997, *Zhongguo jingji fenxi yu yuce, jingji lanpishu* (Analyses et prévisions sur la situation économique en Chine en 1997), Beijing, Shehui kexue wenxian chubanshe, p. 175-183.
- Zhao Yurong (1996). « Jiuwu Liaoning Laogongye jidi gaizao duice yantaohui zai Shen zhaokai » (discussion à Shenyang sur la politique du neuvième plan à l'égard de la vieille base industrielle du Liaoning), *Shehui kexue jikan*, n° 102, p. 90.



LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN CHINE

Un goulet d'étranglement durable ?

Dominique Bouf et
Zhang Rong

Ce chapitre a trait aux transports ferroviaires en Chine. Restée en grande partie à l'écart de la révolution industrielle, la Chine a été dotée d'un réseau très incomplet au cours de la période des impérialismes occidentaux et nippon. En dépit de la primauté accordée au fer durant la période maoïste, le réseau était encore dramatiquement insuffisant à la veille des réformes de la fin des années 1970. Les réformes ouvrent une course inégale entre un réseau qui se développe rapidement et des besoins qui s'accroissent encore davantage. À tel point qu'à présent la demande de transport ferroviaire est très supérieure à l'offre, même si les chemins de fer chinois ne démeritent pas particulièrement. Il est toujours difficile d'apprécier les réserves de capacité d'une ligne de chemin de fer ; il nous faut donc faire confiance à l'opinion des professionnels. D'autres indices témoignent de la surcharge des lignes ferrées : les arrêts de mines de charbon, qui n'arrivent pas à évacuer le minerai, de centrales électriques, faute de charbon, ou d'usines, faute de courant.

Dans une certaine mesure cette pénurie s'étend au domaine du suburbain même s'il est vrai que les déplacements quotidiens sont plus courts en Chine que dans le reste de l'Asie. Mais, du fait des fortes capacités qu'ils offrent, les chemins de fer seront probablement nécessaires au développement des mégapoles qui se dessine.

Aujourd'hui encore, les chemins de fer constituent la colonne vertébrale du système chinois d'échange et de mobilité. Face à une telle situation de saturation, que ne pourront pallier les autres modes de transport, l'investissement nécessaire est considérablement plus élevé que celui réalisé actuellement. Cette contrainte interfère avec la réforme institutionnelle des chemins de fer chinois, notamment parce que l'appel au capital privé doit s'effectuer dans des conditions satisfaisantes. Il est donc nécessaire d'instiller progressivement davantage de flexibilité et de concurrence dans le système ferroviaire, tout en préservant la capacité de transport. Le passage d'une régulation par le rationnement à une régulation par les prix pourrait favoriser l'accroissement des investissements de capacité. Il est probable malgré tout que le développement économique du pays devra s'effectuer dans un contexte de faible capacité de transport interurbain. Si cela était le cas, on assisterait, vers le milieu du XXI^e siècle, à l'émergence sans précédent d'un pays développé à faible mobilité et faible intensité de transport. L'autre possibilité serait que le rythme de croissance du pays s'atténue fortement, ce qui pourrait signifier un développement limité aux régions orientales.

Pour développer ces points, nous nous attacherons tout d'abord à décrire la spécificité de la Chine en matière de transport et singulièrement de chemin de fer. Puis nous tenterons de caractériser la saturation des chemins de fer chinois et d'en apprécier les causes. Enfin, nous nous interrogerons sur les possibilités de nous affranchir de ces goulets d'étranglement.

1. QUELQUES TRAITÉS GÉNÉRAUX DES CHEMINS DE FER CHINOIS

Présentons tout d'abord quelques éléments généraux, avant de nous attacher plus précisément aux chemins de fer.

1.1. LA SPÉCIFICITÉ DE LA CHINE EN MATIÈRE DE TRANSPORT

Commençons par un constat en forme de truisme, qu'il est cependant bon de rappeler : la Chine constitue un ensemble vaste et dense. En matière de transport, cette situation constitue un véritable défi. Les autres espaces nationaux de grande taille présentent des densités beaucoup plus faibles (États-Unis,

TABLEAU 3.1
Quelques statistiques relatives au transport en Chine

	1996	1998	2000
Longueur du réseau (000 km)			
Chemin de fer	56,7	57,6	68,7
Chemin de fer électrifié	10,1	13	14,9
Routes	1 118,6	1 278,5	1 402,7
Volume de passagers (millions de personnes)			
Chemin de fer	941,6	950,9	1 050,7
Route	11 221	125 733	134 739
Voie d'eau	0,23	0,205	0,194
Passagers-kilomètres (milliards personnes-km)			
Chemin de fer	332,5	377,3	453,3
Route	490,9	594,3	665,7
Voie d'eau	16,1	12	10,1
Volume de marchandises (millions de t)			
Chemin de fer	1 688	1 640,1	1 780,2
Route	9 838,6	9 760	10 388,1
Voie d'eau	1 274,3	1 095,6	1 038,8
Tonnes-kilomètres (milliards t-km)			
Chemin de fer	1 297,1	1 251,7	1 390,2
Route	501,1	548,3	612,9
Voie d'eau	1 786,3	1 940,6	2 373,4

Source: *Faits et chiffres 2002*, <www.china.org>, consulté le 22 septembre 2004.

Canada, Australie, Russie et Brésil). Il n'est que l'Inde pour offrir l'exemple d'un pays en développement rapide vaste et dense. Mais l'Inde, à la différence de la Chine, présente une façade maritime comparativement plus importante. En effet, la Chine peut être considérée comme un pays à la fois maritime et continental (la Dzoungarie, dans le Xinjiang, est la terre la plus éloignée d'une mer sur la planète). Même sans prendre en compte les espaces périphériques peu peuplés, bon nombre de provinces et de villes chinoises peuvent être considérées comme enclavées.

La densité des villes aurait plutôt tendance à favoriser les transports en commun, sur le long terme, mais la densité des espaces considérés comme ruraux pose un problème inédit. À titre d'exemple, certains comtés « ruraux » du Jiangsu comptent jusqu'à 600, voire 1 000 habitants au km² (Larivière et Marchand, 1999). C'est une densité similaire à certaines aires urbaines des États-Unis (par exemple Boston avec environ 1200 hab/km² et San Jose, environ 900). En un sens, cette densité favorise les investissements de desserte. Mais cela constitue également un handicap lorsqu'il faut trouver de

nouveaux espaces en faisceaux à libérer pour de nouvelles infrastructures. À mesure que les droits de propriété fonciers s'affirmeront, ce problème deviendra crucial.

Le deuxième aspect de la problématique des transports en Chine est la croissance économique exceptionnelle que connaît le pays depuis les réformes de la fin des années 1970. Cette croissance constitue à la fois un atout et un handicap. La croissance économique devrait en effet fournir les ressources nécessaires aux investissements d'infrastructure. Mais, inversement, les besoins s'accroissent dans des proportions encore supérieures. Nous développerons ce point ultérieurement. Notons cependant que, sur le plan économique, les investissements d'infrastructures doivent anticiper la croissance, faute de quoi des goulets d'étranglements apparaissent. Cette problématique n'est pas nouvelle : entre 1960 et 1980, la Corée et le Japon ont vécu une croissance de l'ordre de 8 % par an et ont été confrontés à cette situation conjoncturelle d'insuffisance du réseau. Mais, dans le cas de la Chine, l'étendue et le nombre des habitants posent problème.

Une autre caractéristique de la Chine, importante en matière de transport, est l'existence d'une « population flottante » constituée de migrants tolérés dans les aires urbaines de forte croissance de l'Est. Cette population n'est pas totalement intégrée à la vie sociale de la ville d'accueil. Les habitants qui la composent n'ont pas le droit théorique d'y résider et d'y travailler. Ils ont tendance à retourner dans leur région d'origine par grandes masses, ce qui induit une demande de transport très forte les jours de pointe, notamment durant les trois périodes de vacances traditionnelles : le nouvel an chinois, les vacances de mai et d'automne. On a pu ainsi mesurer que le rapport du trafic entre la pointe et un jour ordinaire était de l'ordre de 10 dans certaines gares. Les gares les plus affectées sont les métropoles de la côte. Cela conduit à des investissements de capacité et perturbe l'exploitation des réseaux ferroviaires, dans la mesure où le gouvernement s'attache à répondre à cette demande.

1.2. LES CHEMINS DE FER CHINOIS, FORCES ET FAIBLESSES

À l'aube du décollage économique, à la fin des années 1970, la Chine est caractérisée par une pauvreté des infrastructures, en dépit d'un effort vigoureux pendant la période maoïste. Après plus de deux décennies de croissance et de réformes, la Chine souffre encore d'un réseau ferroviaire comparativement peu développé, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous.

Ces chiffres suggèrent que la Chine se dirige plutôt vers des ratios représentatifs d'un pays comme le Japon et non pas représentatifs de l'Amérique du Nord ou de l'Europe. Cela n'est pas obligatoirement un signe que la capacité de transport sera suffisante, le Japon présentant un profil géographique très particulier, avec une façade maritime qui joue un rôle prépondérant.

TABLEAU 3.2
Longueur de réseau par habitant et par dollar de RNB
(revenu national brut), 2000

Pays	Kilomètres de ligne par millier d'habitants	Kilomètres de ligne par milliard de dollars de RNB, en PPA*
Allemagne	902	36
États-Unis	836	24
Japon	150	6
Inde	61	26
Chine	46	11,6

* Le RNB est le revenu national brut. Les données PPA (parité de pouvoir d'achat) traduisent les valeurs monétaires avec un taux de conversion des devises égalisant le pouvoir d'achat de chaque devise dans les pays respectifs.

Sources : OCDE, statistiques nationales (Inde et Chine), Banque mondiale.

L'insuffisance relative du réseau est encore renforcée par la prise en compte des besoins accrus par :

- la situation géographique des zones productrices de matières premières (Nord, Ouest) et des zones en fort développement (les provinces côtières) ;
- la population flottante.

Nous y reviendrons.

En raison de l'héritage de la période des impérialismes occidentaux et nippon, et de la primauté accordée au rail par la période « maoïste », les chemins de fer jouent un rôle prépondérant au sein du système de transport terrestre de la Chine continentale. En témoigne la part modale du fer : 31 % des tonnes-kilomètres et 37 % des passagers-kilomètres en 2000 (*China Statistical Yearbook*, 2001). Cette importante part modale peut être considérée comme un signe de performance des chemins de fer, mais également comme une indication de la pauvreté relative des autres modes, ce qui donne aux chemins de fer chinois un aspect assez singulier. Rares sont en effet les pays où les chemins de fer jouent un rôle important à la fois pour les passagers et le fret. Les deux situations extrêmes où les chemins de fer jouent un rôle important sont les États-Unis (avec des chemins de fer dominés par le fret) et le Japon (avec des chemins de fer dominés par les passagers). La Chine serait l'un des seuls pays pour lesquels le chemin de fer joue un rôle essentiel à la fois pour le fret et les passagers. C'était encore le cas, il y a peu, des anciennes économies planifiées. Mais, en raison des réformes orientées vers le marché, la part modale du chemin de fer a nettement baissé dans les économies anciennement planifiées, alors que ce mouvement s'est très peu fait sentir en Chine, pays caractérisé par une pénurie générale de transport.

Les tableaux qui suivent illustrent les forces et les faiblesses des chemins de fer chinois.

TABLEAU 3.3
Densités de trafic, 2000

	Longueur du réseau (1 000 km)	Passagers km (milliards)	Tonnes-km (milliards)	Unité de trafic (milliards)	Densité de trafic
États-Unis : Classe 1	194	0	2 140	2 140	11,03
États-Unis : Amtrack	36,6	8,97		8,97	n. d.
Allemagne	36,5	74	76	150	4,11
France	29,17	69,5	55	124,5	4,27
Royaume-Uni	29,3	39,8	18,3	58,1	1,98
Suède	9,94	6	15	21	2,11
Chine (réseau national public)	58,86	441,4	1 333	1 774,4	30,15

Les unités de trafic sont la somme des passagers-kilomètres et des tonnes-kilomètres.

Sources : UIC (Union internationale des chemins de fer) et MOR (Ministry of Railways) pour données chinoises.

Cette densité de trafic est véritablement exceptionnelle. À notre connaissance, il s'agit de la plus forte du monde. Elle est près de trois fois plus forte que sur les grands réseaux des États-Unis, considérés comme les chemins de fer les plus efficaces du monde.

TABLEAU 3.4
Productivités partielles des employés et du matériel roulant, 2000

	Trains- kilomètres par employé	Unité de trafic par employé (millions)	Pass.-km par voiture de transport de passagers	Tonnes-km par wagon
États-Unis : Classe 1	4,8	12,71	–	3,82
États-Unis : Amtrack	2,27	0,35	4,74	–
Allemagne	5,2	0,83	3,53	0,58
France	3	0,71	4,44	1,19
Royaume-Uni	n. d.	n. d.	3,94	n. d.
Suède				
State Railway (SJ) et National Rail (BV)	n. d.	2,19	6,00	n. d.
Chine	0,8	1,16	12,33	3,04

Sources : UIC et ministère chinois des Chemins de fer, pour les données chinoises.

Les analyses théoriques et les études empiriques indiquent qu'une forte densité de trafic diminue les coûts unitaires. Le tableau suivant donne une mesure relative de quelques indicateurs de productivité partielle.

L'examen du tableau révèle une productivité partielle du matériel roulant à peu près satisfaisante et une productivité des employés assez faible, surtout pour l'indicateur le plus significatif, le nombre de trains-kilomètres par employé. Les chemins de fer chinois souffrent donc d'un personnel trop nombreux, à l'instar de nombreuses entreprises d'État.

Une autre faiblesse des chemins de fer chinois est leur organisation. Il s'agit d'une administration totalement centralisée, puisque les chemins de fer sont constitués en ministère (ci-après désigné par le sigle MOR), avec une division en administrations régionales, au nombre de 14 et appelés « bureaux ». Seules les lignes locales, en particulier la ligne Canton-Shenzhen, échappent à cette organisation. Cette administration est restée à l'écart des réformes orientées vers le marché menées depuis la fin des années 1970. En un sens elle possède l'efficacité des systèmes régis par un système hiérarchique de commande et de contrôle. En revanche, elle dispose d'un énorme pouvoir de monopole, sans grandes contreparties et sans régulation puisqu'elle est elle-même son propre régulateur. De plus, nulle sorte d'incitation véritable ne vient encourager l'administration ou ses subdivisions régionales à promouvoir des gains de productivité. En situation de demande supérieure à l'offre, il n'est guère besoin de développer une attitude orientée vers le client. Avec les réformes économiques actuelles, il est nécessaire de réformer l'administration des chemins de fer. Si ces derniers devaient dépérir, la contrainte de transport n'en pèserait que plus fortement sur le développement du pays. La Chine possède des traits qui l'apparentent aux États-Unis : vastes espaces et longs transports de marchandises, alors que certaines régions, plutôt sur les côtes, font penser au Japon avec de grandes métropoles, entourées d'espaces ruraux denses. Comme pour ces pays, il est difficile d'imaginer la Chine sans chemin de fer, nécessaire à la fois aux longs transports de marchandises et aux transports de passagers dans les métropoles denses. Dans la suite du texte nous privilégierons la référence au Japon. En effet, c'est un des exemples les plus frappants de pays à croissance forte du XX^e siècle. C'est également le plus grand pays développé de l'aire culturelle de l'Asie orientale et l'on sait que la mobilité est en partie soumise à des influences culturelles. De plus, les densités importantes du Japon en font un bon exemple des problèmes rencontrés en Chine, sur le plan de l'organisation des transports. Enfin, le Japon peut être caractérisé par un recours massif aux chemins de fer pour le transport de passagers, en raison des points évoqués précédemment. Cependant, il convient de souligner que la Chine, à la différence du Japon, offre également de vastes espaces comparativement moins denses. Il ne faut donc pas totalement occulter les références aux États-Unis.

2. LA SATURATION DES CHEMINS DE FER CHINOIS

Le diagnostic n'est pas nouveau (Giroir, 1988), mais les remèdes n'ont pas encore été développés. Le système de transport interurbain dans son ensemble est saturé et le réseau ferroviaire, véritable colonne vertébrale du pays, présente une capacité très insuffisante. Nous allons tenter de donner une mesure du problème, avant d'en analyser les causes.

2.1. COMMENT CARACTÉRISER LA SATURATION ?

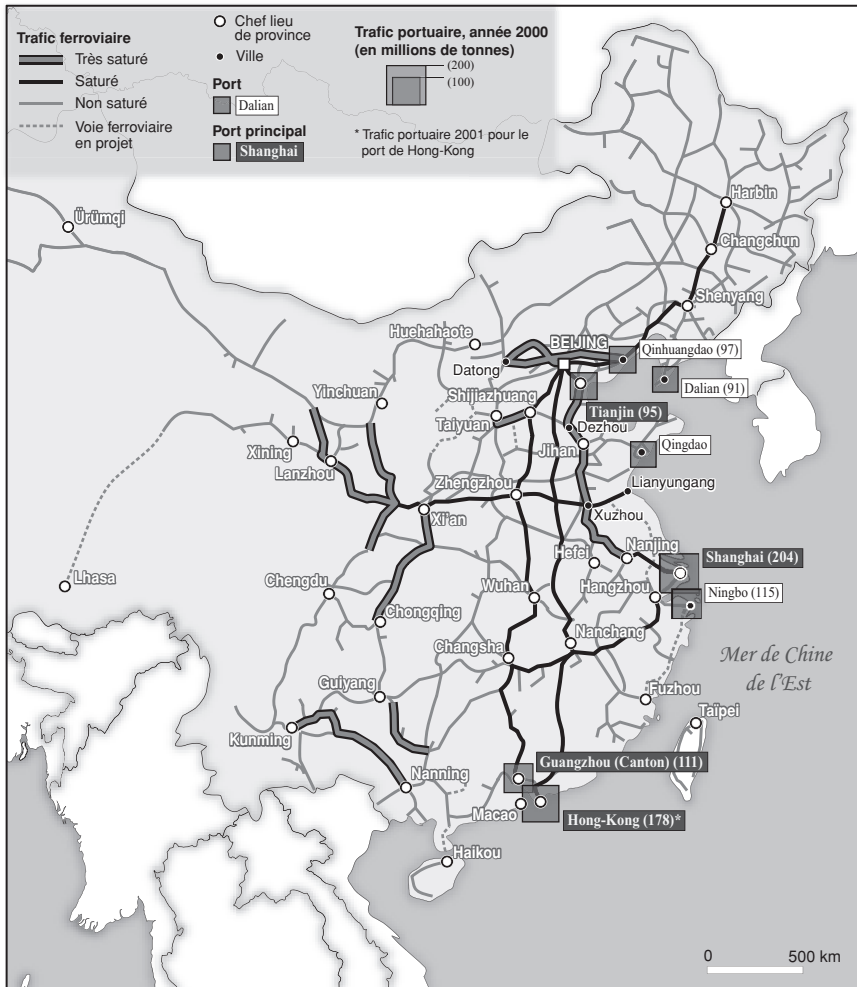
Caractériser le degré de saturation du réseau ferroviaire chinois soulève des problèmes méthodologiques. On ne peut évaluer la demande potentielle avec certitude, en dépit des chiffres qui seront donnés ici.

Une carte est utile pour représenter les principaux axes saturés, voire très saturés. Celle que nous présentons est issue d'un article du ministre des chemins de fer publié dans le *Quotidien du peuple (Renmin Ribao)* en août 2003. L'appréciation de la saturation est qualitative, mais les statistiques chinoises sur les chemins de fer sont peu développées, encore moins publiées, et lorsqu'elles sont publiées elles doivent être utilisées avec précaution. De plus, la demande excédentaire ne peut être comptabilisée précisément ; seule la demande officiellement parvenue au MOR est comptabilisée. Néanmoins la carte qui suit révèle l'état de saturation du réseau tel qu'il était apprécié par le ministère en 2003.

Hormis les lignes très saturées de l'Ouest, qui peuvent résulter d'une infrastructure défaillante, le degré de saturation correspond bien à ce qui est attendu. On observe ainsi une saturation du triangle Beijing-Shanghai-Guangzhou et de l'axe principal de Mandchourie. L'axe Datong-Beijing-Qinhuangdao est très saturé ainsi que l'axe majeur Beijing-Shanghai. Les principales pénétrantes vers l'Ouest sont également saturées.

Le ministère des chemins de fer (MOR) fournit d'autres indications de la saturation. La demande pour le fret est satisfaite à hauteur de 60 %, en termes de wagons chargés chaque jour. En ce qui concerne les passagers, la demande excédentaire est également très forte, puisque 2,4 millions de places sont offertes chaque jour alors que la demande est de l'ordre de 2,9 millions (les jours de pointe, elle est de 4,2 millions). On mesure d'une autre façon le déséquilibre entre l'offre et la demande si l'on considère que la Chine, avec 6 % du réseau mondial de chemin de fer, transporte près du quart des tonnes-kilomètre du monde.

FIGURE 3.1
Le réseau ferroviaire de la Chine et les principaux ports



Sources : *Chinese Tour Map*, Star Map Press, 2000 ; degré de saturation indiqué par M. Liuzhijun, ministre des Chemins de fer ; « Step on the Construction of Developed Railway Network », *People's Daily*, 25 août 2003 ; Trafic portuaire : *China Statistical Yearbook* 2001, 2002. Réalisation initiale : UMR LET CNRS.

2.2. LES CAUSES DE LA SATURATION

Il faut tout d'abord évoquer l'héritage historique. Celui-ci pèse sur les deux composantes du système de transport et de localisation. En matière de transport, on a vu que les réseaux de transport tant routiers que ferrés hérités des périodes précédentes sont trop peu développés. En matière de localisation, la période maoïste a favorisé l'implantation d'industries dans des régions où cela n'était pas justifié sur le plan économique. Ce saupoudrage a contribué à augmenter les flux de transport. Il est probable que la politique de maintien d'une forte population rurale et de limitation de la croissance des grandes métropoles ait également participé à la multiplication des besoins de transport.

En 1978, la Chine disposait d'un peu moins de 50 000 km de lignes ferrées en exploitation. Ce chiffre peut paraître imposant, mais il représente approximativement le quart du réseau des principales entreprises de fret ferroviaire aux États-Unis (Classe 1, chiffre de 2000). Le retard en infrastructure n'a pu être rattrapé au cours des années de croissance rapide. Le tableau 3.4 illustre de façon éloquente les évolutions récentes.

TABLEAU 3.5
Évolution des trafics et des réseaux interurbains ferrés et routiers

	Trafic passagers	Trafic fret	Longueur du réseau
Réseau ferré			
Rapport 2000/1978, base 100 en 1978	414	260	120
Réseau routier			
Rapport 2000/1978, base 100 en 1978	1 277	2 237	157

Source : *China Statistical Yearbook 2000*.

TABLEAU 3.6
Trafic interurbain, évolution 1978-2000

	PIB	Trafic passagers	Trafic fret
Rapport 2000/1978, base 100 en 1978	738	571	545

Source : *China Statistical Yearbook 2000*.

En un peu plus de deux décennies, le trafic passager a été multiplié par quatre sur les chemins de fer (par douze sur la route), le trafic de marchandises n'étant pas en reste : une multiplication par 22 sur la route (seulement par 2,6 sur les chemins de fer). La capacité des réseaux n'est pas assimilable à

leur longueur, mais l'évolution de l'extension des réseaux donne une idée de leur possibilité de développement, sans conteste inférieure à la croissance du trafic. Cependant, la croissance du trafic est très nettement inférieure à celle du PIB, ainsi que le tableau ci-dessous l'atteste.

Si l'on se concentre sur le trafic de fret on mesure les élasticités telles qu'elles sont présentées dans le tableau suivant.

TABLEAU 3.7
Ratios de l'augmentation relative du trafic de marchandises
à l'augmentation relative du PIB

Pays, période	Taux de croissance du PIB sur la période	Élasticité du trafic de fret à la croissance économique
Chine 1978-2000	9,5	0,74
Brésil 1960-1981	6,68	1,17
Japon 1960-1980	8,16	0,72
Corée 1961-1981	8,47	1,22
États-Unis 1960-1981	3,33	0,92

Source : Banque mondiale et *China Statistical Yearbook*. Croissance chinoise calculée par les auteurs sur la base du PIB en dollars de 1995 donné par Word Development Indicators 2003, Banque mondiale.

Il est intéressant de constater que l'élasticité du trafic de fret de la Chine, par rapport au PIB, est notoirement inférieure à celles de la Corée et du Brésil lors de phases de développement comparables. L'observation de ces données conduit à supposer que la Chine aurait un développement moins exigeant en matière de transport de marchandises. La Chine se comporte plutôt comme le Japon. Une explication pourrait être la politique d'implantation d'industries durant la période révolutionnaire qui a conduit à multiplier les transports non justifiés économiquement. Avec le développement des réformes, les flux de transport sont rationalisés et certains s'atténuent ou disparaissent. Il est cependant légitime de s'interroger sur la possibilité de réaliser un développement rapide, économe en transport de marchandises sur un espace aussi vaste que la partie dense du territoire chinois, d'autant plus si l'on prend en compte la situation géographique des matières premières. La période croissance vigoureuse avec une faible élasticité des transports de marchandises pourrait par conséquent être transitoire. L'hypothèse d'une croissance du trafic « à la japonaise » doit donc être considérée comme un minimum.

En ce qui concerne les tendances des deux dernières décennies, il est probable que plusieurs séries de facteurs jouent. D'une part, la capacité insuffisante limite les flux ; d'autre part, l'ouverture au marché conduit à une rationalisation des flux en provoquant la disparition des échanges dont la motivation n'est pas principalement économique. En dépit de cette croissance apparemment « pauvre » en transport de marchandises, la saturation

du réseau ferré concerne d'ores et déjà de nombreuses lignes. Si le rythme d'investissement n'augmente pas, elle ne pourra que s'aggraver. D'autant que la localisation des matières premières dans le Nord et l'Ouest figure également au rang des causes de la saturation des chemins de fer. De longs transports de matières premières sont en effet nécessaires en direction de la côte Est. Cette situation est encore accentuée par l'usage intensif du charbon, notamment pour la production d'électricité. Le tableau suivant témoigne de ces longs transports de matières premières.

TABLEAU 3.8
Trafic ferroviaire fret selon la nature, 2000

	Trafic de fret (10 000 t)	Tonnes- kilomètres (tk, en millions)	Distance moyenne (km)	Pourcentage des tk
Total	165 498	1 333 606	806	100
Dont :				
– charbon	68 545	380 605	555	28,5
– coke	4 725	40 215	851	3,0
– hydrocarbures	9 391	81 599	869	6,1
– fer et acier	11 537	124 445	1 079	9,3
– minerais métalliques	13 022	61 646	473	4,6
– minerais non métalliques	8 138	47 265	581	3,5
– matériaux de construction	9 671	49 315	510	3,7
– bois d'œuvre	3 436	58 808	1 712	4,4
– céréales	7 935	101 257	1 276	7,6
– engrais	5 189	61 186	1 179	4,6
– autres	23 909	327 265		24,5

On observe que les distances sont en général assez grandes, ce qui indique que le chemin de fer est bien utilisé dans sa « zone de pertinence ». Les courtes distances parcourues par le charbon surprennent un peu compte tenu de la localisation privilégiée des mines dans le Nord (notamment au Shanxi). Mais une partie du charbon est évacuée vers le port de Qinhuangdao pour être distribuée au-delà par voie maritime et, pour une faible part, fluviale. Comme on l'a vu précédemment, la ligne Datong-Qinhuangdao, fonctionne dans des conditions d'extrême saturation.

L'importance du fer, de l'acier et des minerais métalliques ne doit pas surprendre dans un pays considéré comme « l'atelier du monde ». Dans un contexte de saturation des réseaux, on peut cependant s'interroger sur la possibilité d'une délocalisation des industries fortement consommatrices de minerai vers les régions qui en sont richement dotées. Cette question est bien sûr complexe dans la mesure où elle fait appel aux coûts de ces délocalisations, aux différences de coûts de production (y compris les salaires) et aux différences de coûts de transport des matières premières et des produits finis (moins volumineux). Sur un autre plan, les importants transports de céréales laissent entendre que les régions en développement rapides de l'Est et du Sud-Est ne sont pas autonomes en matière agricole.

Ajoutons encore qu'en dehors même des ressources à mobiliser, le temps qu'il faut pour construire une grande ligne de chemin de fer conduit à différer les investissements de capacité. À cet égard, l'exemple du segment Beijing-Shanghai est tout à fait révélateur de la lenteur du processus décisionnel. La ligne est jugée très saturée et la grande majorité des experts reconnaît qu'une ligne nouvelle est nécessaire. Mais il faut choisir la technologie, le tracé et le mode d'exploitation. Une nouvelle ligne permettrait peut-être de spécialiser en partie l'ancienne voie dans le transport de fret, ce qui conduirait à des gains de capacité mais pourrait également interférer avec des réformes institutionnelles également nécessaires.

2.3. LES CONSÉQUENCES : DES ENTRAVES

AU DÉVELOPPEMENT ET UNE MOBILITÉ CONTRAINTE

Il peut paraître paradoxal de prétendre que le développement chinois actuel est entravé. Néanmoins, les capacités insuffisantes de transport limitent la croissance économique et pèsent sur le bien-être des populations. Les conséquences de la saturation des voies de chemin de fer sont principalement des reports ou des annulations de services de transport demandés. Ces problèmes touchent à la fois les passagers et le transport de fret, principalement les matières premières. Ainsi, il n'est pas rare d'observer des mines de charbon arrêter leur production par manque de capacité de transport des minerais, alors que la demande de charbon n'est pas satisfaite et que donc des centrales électriques ne peuvent fournir à la demande. Certaines entreprises se voient alors contraintes d'arrêter leur production, faute d'électricité. En ce qui a trait à la consommation domestique d'électricité, des campagnes d'économie se mettent en place, dans les grandes métropoles, à l'image de Shanghai. Il y a également un report du transport de marchandises pondéreuses sur le réseau routier, au risque de provoquer un engorgement de tout le système de transport. Il en résulte que le système n'est, en définitive, pas optimisé. Du côté des passagers, il n'est pas faux de dire que la mobilité interurbaine est

contrainte en Chine. Il est souvent difficile d'obtenir un billet et le système est régulé par les files d'attente. La situation est particulièrement difficile à vivre pour la population flottante, dont les résidents temporaires disposent d'un faible pouvoir d'achat et vivent parfois assez loin de leur famille.

À long terme, les conséquences peuvent être de deux ordres : changements affectant le système économique global de la Chine et fragmentation de l'espace socioéconomique chinois. La Chine pourrait être contrainte de s'orienter vers un mode de développement exigeant moins de transport de marchandises sur des longues distances. Le poids du charbon dans la production énergétique pourrait être remis en cause, avec notamment un recours plus accentué au nucléaire. La Chine pourrait également s'orienter davantage vers le secteur tertiaire, ce qui est, de toute façon, une évolution habituelle pour un pays qui se développe. Une autre répartition des industries est également possible, avec des localisations d'entreprises plus près des sources de matières premières.

Si les transports de biens et de personnes deviennent difficiles, on peut imaginer un scénario d'évolution de la Chine plus « fragmenté », avec des échanges réduits entre provinces. Ce scénario reste pour l'instant une vue de l'esprit, mais on verra que le comblement du retard chinois en matière de transports interurbains ne peut se faire très rapidement. Cette fragmentation peut conduire à des niveaux de développement très différents entre les franges orientales qui bénéficient de la desserte maritime et l'intérieur du pays, notamment si les coûts de transport s'accroissent au point de compenser les avantages en termes de coûts salariaux.

En ce qui concerne la mobilité des personnes, il est clair, en fonction des expériences des pays développés, que le nombre de déplacements par personne ne peut que croître. Malgré les évolutions depuis la fin des années 1970, la mobilité interurbaine reste très faible. Le tableau 3.9 atteste de cette faible mobilité interurbaine.

TABLEAU 3.9
Mobilité interurbaine dans quelques pays (données 2000)

Pays	Passagers-kilomètres (milliards)	Population (millions)	PIB en ppa (\$)	Pass.-km/hab. (milliers)
Chine	1226	1300	4 260	0,94
Turquie	191	67	6 640	2,85
Russie	472	145	8 660	3,26
Corée	180	47	18 110	3,83
Japon	1207	126	35 900	9,58
États-Unis	6461	275	34 870	23,49

Sources : PIB, ppa et population : Banque mondiale. Passagers-kilomètres : OCDE, et données chinoises et russes par instituts statistiques nationaux.

Deux faits d'importance se dégagent de ce tableau.

1. La mobilité interurbaine a tendance à croître avec le niveau de richesse des habitants.
2. La Chine a, même compte tenu de son faible niveau de développement, un niveau de mobilité interurbaine particulièrement faible.

Il est donc tout à fait compréhensible que la mobilité des Chinois soit limitée par une offre de transport interurbaine insuffisante, ce qui constitue très probablement un frein au développement. Le rythme de croissance économique très rapide de la Chine est très vraisemblablement limité par les obstacles que rencontre l'épanouissement de la mobilité. Même si les transports ferrés y jouent pour l'instant un rôle extrêmement faible, il est intéressant d'analyser la mobilité quotidienne, dans la mesure où des chemins de fer suburbains pourraient contribuer au fonctionnement des grandes métropoles.

Jusqu'à présent, en ce qui concerne les transports urbains, on relevait l'absence quasi générale de chemins de fer suburbains. C'est probablement en partie le résultat de problèmes institutionnels (le développement urbain est sous la responsabilité d'un autre ministère). Il est également possible que les distances à parcourir soient plus faibles qu'ailleurs. En témoigne le tableau ci-dessous.

TABLEAU 3.10
Déplacements quotidiens par habitant selon le mode de transport dans quatre métropoles asiatiques

	Shanghai	Djakarta	Hongkong	Manille
Déplacements en marche à pied	1,04	0,78	0,96	0,44
Déplacements mécanisés, non motorisés	1,42	0,07	0	0
Déplacements en transports collectifs, taxi ou véhicule particulier	0,70	0,98	1,85	1,6
Tous modes	3,16	1,83	2,81	2,04
Longueur moyenne des déplacements	4,3 km	6,5 km	5 km	6,5 km

Source : Base UITP, données de 1995.

On observe que les déplacements sont caractérisés (en 1995) par une distance parcourue significativement plus faible à Shanghai que dans les autres métropoles. Mais ce trait est peut-être le reflet d'un système de localisation fortement dirigé où les employés se voyaient attribuer des logements près de leur lieu de travail. Cela expliquerait l'importance de la marche à pied et des déplacements en vélos. Cependant, la longueur des déplacements peut

augmenter assez rapidement avec le développement des métropoles polycentriques. Il est alors probable que des transports ferrés suburbains seraient très utiles.

Pour conclure sur la saturation des réseaux de chemin de fer, on peut affirmer qu'il s'agit très probablement d'un des facteurs qui limitent la croissance économique en Chine. Il en existe certes beaucoup d'autres. Mais, pour que la Chine se développe rapidement dans les décennies qui viennent, il faudra avoir résolu au moins en partie la question des transports. Nous allons maintenant envisager quelles sont les possibilités d'action.

3. EST-IL POSSIBLE DE RÉSORBER LE GOULET D'ÉTRANGLEMENT DES TRANSPORTS ?

3.1. LES REMÈDES

La problématique générale est simple et peut être résumée par le double effet de la croissance économique : au fur et à mesure que la Chine se développe, les possibilités de financement augmentent mais en même temps les besoins s'accroissent.

Un calcul approché situera les ordres de grandeur. Imaginons que la Chine développée doive ressembler au Japon. Première possibilité, si la Chine devait rejoindre le Japon pour le nombre de kilomètre de lignes de chemin de fer par habitant, il faudrait multiplier le réseau par près de trois. Deuxième possibilité, c'est un facteur dix qui serait exigé par une mobilité interurbaine des Chinois se haussant au niveau de celle des Japonais, tout en gardant le même rapport entre mobilité interurbaine et longueur du réseau. En un mot, si nous appliquions les ratios japonais à la Chine, il faudrait construire 130 000 kilomètres de lignes pour le premier ratio ou 600 000 kilomètres pour le second (ces chiffres sont à minorer d'environ 15 % parce que nous prenons comme base le réseau national public). Toujours avec ce calcul d'ordre de grandeur, nous arrivons à 2 600 km/an pendant 50 ans pour le premier ratio et 12 000 km/an pour le second. Or, les projections macro-économiques prudentes du rapport « BRIC » (Wilson Dominic et Roopa Purushothaman, 2003) prévoient que la Chine sera développée vers 2050.

Le même calcul de kilométrage de lignes par habitant avec les États-Unis conduit à une impossibilité : construire environ 30 000 km de lignes chaque année, pendant 50 ans. Où situer la barre ? Certainement à un niveau supérieur au ratio nippon de kilomètres par habitant, puisque le Japon est « petit » et que les chemins de fer japonais ne transportent presque pas de fret. Il faut probablement 5 à 10 milliers de kilomètres de lignes nouvelles

chaque année pour espérer sortir de la saturation tout en accompagnant la croissance. Un rythme de 10 000 km par an pendant 50 ans donnerait un réseau d'à peine du double du réseau américain pour une étendue comparable et une population plus de quatre fois supérieure. Envisageons à présent le rythme de construction de voies ferrées de ces dernières décennies, ainsi qu'il est décrit dans le tableau 3.11.

TABEAU 3.11
Croissance du réseau ferroviaire, 1978-2002

Année	Longueur du réseau (10 000 km)	Période	Croissance annuelle moyenne entre les deux dates (km)
1978	5,13		
1988	5,61	1978-1988	480
1998	6,64	1988-1998	1030
2002	7,19	1998-2002	1375

Source : *China Statistical Yearbook 2003*.

Le rythme de construction s'intensifie donc mais on est encore loin des 2 600 km par an, *a fortiori* des 10 000 km par an. Si l'on ajoute qu'entre 1997 et 2000 les investissements en chemin de fer ont représenté entre 0,8 % et 1 % du PIB (source MOR), on se rend compte de l'énorme effort financier qu'il faut réaliser. Pour un État en développement, dont le ressort principal est la compétitivité-prix, et qui a d'autres investissements à réaliser (routes, énergie, télécommunication, éducation, santé...), l'effort est impossible avec le seul concours des fonds publics. Nous en tirons pour l'instant trois conséquences majeures :

1. Il est nécessaire à tout prix d'optimiser l'utilisation des infrastructures.
2. Des capitaux privés, voire étrangers, devront contribuer à augmenter la capacité du réseau.
3. Même avec ces palliatifs, les problèmes de capacité du réseau de chemin de fer chinois sont durables.

Une autre possibilité serait un rééquilibrage intermodal au profit de la route pour les marchandises et de la route et l'avion pour les déplacements de personnes. Mais construire des autoroutes n'est guère plus facile ni moins coûteux (pour une capacité donnée) que construire des voies de chemin de fer. L'impact environnemental serait également désastreux. Un vigoureux développement des voies routières, autoroutières et fluviales, par ailleurs désirable en lui-même, ne résoudra pas le problème de la saturation du chemin de fer. En revanche, on peut s'attendre à une forte croissance du transport aérien (multiplié par 3,5 dans les années 1990). En bref, les chemins de fer

chinois doivent s'attendre à une vigoureuse concurrence des autres modes de transport. Mais cela ne conduira pas à diminuer l'insuffisance générale de capacité des transports interurbains.

Les conséquences de ce triptyque « optimisation de l'exploitation, participation du privé, saturation du réseau » sont importantes pour la nécessaire évolution institutionnelle des chemins de fer chinois. Une réforme est indispensable, mais comment peut-elle contribuer à augmenter la capacité de transport ?

La première étape consiste à séparer la régulation et les opérations. Il est nécessaire de créer un organe chargé de la régulation des chemins de fer, indépendant de l'actuelle administration, qui deviendrait une ou plusieurs compagnies publiques ou privées.

Dans une perspective d'augmentation importante des capacités, il est probablement utile de faire appel au capital privé et aux entreprises privées. Plusieurs possibilités peuvent être explorées.

- Créer des entreprises de fret intégrées (associant gestion de l'infrastructure ferroviaire et exploitation des trains), à l'instar des entreprises performantes des États-Unis. Cela nécessiterait de nouvelles infrastructures dédiées au fret, avec un régime « *d'open access* » s'il reste des capacités.
- Créer des compagnies d'exploitation ferroviaire (ne possédant pas les voies sur lesquelles elles opèrent), de transport de fret et de transport de passagers, à l'image de ce qui est prévu timidement à l'heure actuelle (trois entreprises spécialisées dans le fret).
- Pour favoriser l'accès au réseau des entreprises d'exploitation ferroviaire, une forme de séparation verticale doit être menée là où cela est possible, c'est-à-dire là où le réseau n'est pas trop lié à des opérations complexes de logistique. Une démarche progressive pourrait s'inspirer des expériences européennes en débutant par une structure « à l'allemande » qui consisterait à créer des filiales au sein du même holding. Il sera probablement difficile de faire coexister harmonieusement des entreprises intégrées et des infrastructures séparées, mais c'est la seule possibilité de garantir un véritable « *open access* » là où c'est utile.

En ce qui concerne les lignes régionales ou suburbaines, lorsqu'elles existeront, un système de concurrence par appel d'offres est possible pour l'exploitation. Ce système, qui conduit à séparer l'infrastructure de l'exploitation, doit probablement être utilisé conjointement avec un système « à la japonaise », où les propriétaires des voies ferrées sont également chargés de développements urbanistiques qui permettent de financer la partie transport. Dans une certaine mesure, cette diversification, qui permet de récupérer

une partie des externalités positives créées par les chemins de fer, est déjà engagée avec la politique de construction et de rénovation d'hôtels entreprise par le MOR.

En bref, toutes les modalités d'organisation des systèmes ferroviaires pourraient se justifier en Chine, la diversité du pays comme l'étendue des besoins exigeant de concevoir une réforme à géométrie variable. Il est également nécessaire de procéder avec prudence et progressivité, pour ne pas déstabiliser l'actuel MOR, qui subit avec difficulté, mais sans démériter, l'explosion actuelle de la demande de transport. Progressivement, il faudra substituer un mode de régulation marchand à un mode de régulation par rationnement. Cela ne sera possible que lorsque le système sera devenu plus réactif et plus concurrentiel. Le recours au marché des capitaux privés pour financer l'infrastructure et l'exploitation des chemins de fer ne peut se faire que dans le cadre d'un marché du transport plus libre où les prix reflètent réellement la rareté. Cela ne peut conduire, dans le contexte actuel, qu'à une augmentation des prix du transport.

3.2. ÉLÉMENTS DE PROSPECTIVE

Quelques éléments de prospective ont déjà été brossés. Ils peuvent être utilement complétés par des aspects en dehors du champ des transports.

Il est très probable que la Chine connaîtra, dans les décennies à venir, une pénurie d'offre de transport interrégionale. Il en résultera à la fois une saturation des lignes de transport et une hausse des prix du transport. Une telle hausse devrait avoir des effets ambivalents sur les régions enclavées : elle protégerait leurs marchés en les isolant des régions plus développées et, en même temps, elle les couperait des débouchés extérieurs et intérieurs. Mais globalement l'impact ne pourrait être favorable. Il est donc probable que des coûts de transport élevés pérennisent le gradient actuel de développement. Dès lors, avec une saturation assez généralisée des réseaux interurbains, sauf peut-être dans le domaine aérien, on voit mal comment l'avantage initial des provinces côtières pourrait être compensé. D'autant que la voie maritime et fluviale peut présenter une solution alternative à certains transports terrestres. L'espace chinois semble donc destiné à demeurer durablement polarisé, ce qui n'exclut pas des actions volontaristes de désenclavement. L'implication des « collectivités territoriales », municipalités ou provinces, dans ces actions de désenclavement, notamment par l'entremise d'infrastructures locales, devrait être un élément important. Notons encore que des difficultés d'acheminement des matières premières devraient constituer un avantage pour les régions qui en produisent, lesquelles disposeront ainsi d'un atout en matière d'accueil de certaines activités, à la condition qu'elles puissent expédier leurs produits finis.

L'évolution du secteur aérien aura des conséquences importantes pour l'ensemble du secteur des transports. Ce secteur est actuellement en pleine expansion et il devrait encore progresser, notamment si des lignes à prix réduits (*low cost*) à la chinoise devaient voir le jour. Avec la croissance économique, la demande solvable ne pourra que croître. Il s'agira vraisemblablement en partie d'une demande qui viendra s'ajouter à la demande actuelle et la possibilité de soulager réellement le réseau de chemin de fer demeure problématique, d'autant que l'enrichissement général de la population provoquera une hausse de la demande de transport interurbain. Pour les décennies à venir, un scénario d'évolution comparable à la situation qui a cours en Amérique du Nord n'est pas à exclure. Mais assurer l'essentiel de la mobilité interurbaine en voiture ou en avion se heurte aux mêmes problèmes de capacité et d'investissement, qu'il s'agisse du mode routier ou aérien. Le transport aérien offre l'avantage de ne pas nécessiter de longs travaux d'infrastructure, mais les connections avec les pôles résidentiels risquent d'être de plus en plus difficiles.

L'évolution du secteur énergétique devrait également avoir de fortes conséquences sur le transport interurbain. Une évolution vers l'énergie nucléaire soulagerait au moins temporairement le réseau de chemin de fer. Apprécier la probabilité de survenance d'un tel scénario sort du champ de nos compétences. Peut-être la saturation des réseaux de transport sera-t-elle l'un des facteurs qui précipiteront cette évolution.

Un autre facteur déterminant sera l'avenir de la population flottante. Celle-ci représente une part notable de la demande de transport interurbaine. Si elle se fixe définitivement dans les villes en développement où elle a été attirée, des réserves de capacité de transport peuvent survenir. À condition que sa mobilité vers les régions d'origine baisse. Ce qui n'est pas assuré, dans la mesure où la fixation de cette population peut contribuer à son enrichissement, et donc constituer un encouragement à voyager.

L'évolution des formes urbaines est également déterminante, dans la mesure où les infrastructures terrestres doivent desservir le centre des métropoles. Si un tissu dense en partie urbain enserré les grandes villes au sein de vastes mégalo-poles, il sera difficile d'insérer de nouvelles infrastructures de transport, pourtant d'autant plus nécessaires que s'y superposeront des besoins de transports à l'échelle urbaine, régionale et interrégionale. On pense par exemple à des régions comme le triangle Nankin – Shanghai – Hangzhou. Dans cette perspective, on peut s'interroger sur les modes de transport innovants. La Chine possède à Shanghai la seule ligne de train magnétique en exploitation commerciale au monde (vitesse maximale 460 km/h). Il est trop tôt pour juger de la nécessité de l'extension du réseau. Mais celle-ci sera peut-être incontournable lorsque les vastes mégalo-poles devront assurer la mobilité de leurs habitants.

En ce qui a trait au transport interurbain, la tertiarisation progressive de l'économie chinoise aurait pour conséquence de soulager les réseaux ferrés. À condition que les autres modes de transport puissent assurer les besoins en transport de personnes qui ne manqueraient pas de survenir. La faiblesse de l'offre de transport de marchandises interrégional pourrait également constituer un facteur d'évolution de l'économie chinoise. Mécaniquement, du fait de l'augmentation des coûts de transport liée à la pénurie actuelle, on voit mal comment la croissance pourrait se poursuivre sans augmentation de la valeur ajoutée par tonne transportée. Cela signifie un passage aux industries de haute technologie et une économie davantage tournée vers les services. Parmi les services grands consommateurs de transport, le tourisme fait partie des priorités actuelles du gouvernement chinois. On peut se demander quels arbitrages seront nécessaires entre le tourisme intérieur et le tourisme étranger.

CONCLUSION

Quelques remarques seront offertes en conclusion.

1. Cet examen des chemins de fer chinois révèle une insuffisance sévère et durable des capacités de transport interurbaines.
2. Les niveaux d'investissement actuels semblent insuffisants pour laisser entrevoir une amélioration à court et à moyen terme.
3. Une réforme institutionnelle est nécessaire, mais elle est très délicate sous cette forte contrainte de capacité.
4. Il est également utile de passer d'une régulation par les quantités à une régulation par les prix.
5. Le rôle des investissements privés doit être encouragé.
6. Il est possible que les problèmes de transport conduisent à passer à un autre type de croissance et à orienter la politique énergétique.
7. Les faibles capacités de transport interrégionales peuvent contribuer à pérenniser le différentiel de développement entre les provinces côtières et la Chine intérieure.

BIBLIOGRAPHIE

- Chow, G.C. (2002). *China's Economic Transformation*, Boston, Blackwell Publishing.
- Giroir, G. (1988). «L'économie des transports en Chine, 1978-1988», *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 335.

- Larivière, J.-P. et J.-P. Marchand (1999). *Géographie de la Chine*, Paris, Armand Colin.
- Linge, G. (dir.) (1997). *China's New Spatial Economy*, Hongkong, Oxford, New York, Oxford University Press.
- OCDE (1996). *La Chine au XXI^e siècle, implications globales à long terme*, Paris.
- UIC (Union internationale des chemins de fer), statistiques internationales des chemins de fer, diverses années.
- UITP. Base de données « Millenium ».
- Wilson, D. et R. Purushothaman (2003). *Dreaming with BRICs : The Path to 2050*, Global Economic Paper No. 99, New York, Goldman Sachs.

LA GESTION DE L'EAU EN CHINE

Une analyse institutionnelle

Bertrand Meinier

La Chine est confrontée à une grave pénurie d'eau qui menace son développement et son environnement. Jusqu'à présent, l'approche choisie par les autorités chinoises pour traiter ce problème de pénurie reposait sur le développement des infrastructures hydrauliques, selon une approche de gestion de l'offre. Dans les régions les plus arides du pays, la construction de ces infrastructures a permis d'accroître le volume d'eau disponible pour chaque usager. Néanmoins, une telle approche ne cible pas les véritables causes de la pénurie. Malgré des contraintes physiques déterminantes, la pénurie d'eau en Chine relève avant tout des pratiques non durables des usagers de cette ressource (Nickum, 1998). Tant en milieu rural qu'en milieu urbain, cette ressource est polluée et gaspillée. La résolution de la pénurie passe donc inévitablement par le changement des modes de consommation des utilisateurs de la ressource.

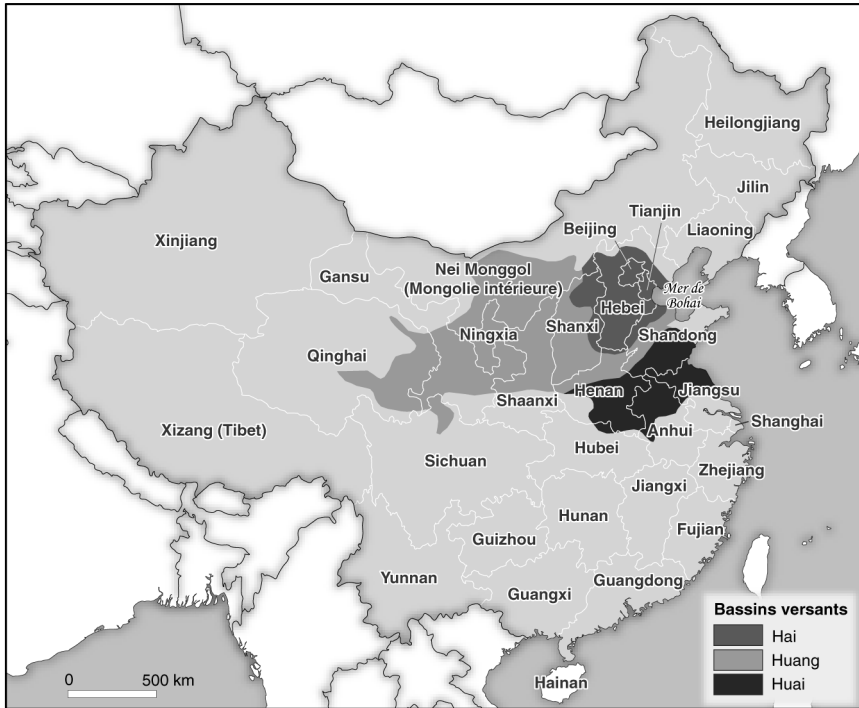
L'expérience démontre qu'en matière de gestion de l'eau les problèmes ne relèvent souvent pas d'incapacités techniques, mais bien de problèmes d'ordre organisationnel et culturel. Fondamentalement, le problème réside dans la façon de coordonner les utilisations de tous les usagers d'une ressource afin d'obtenir un niveau de consommation optimal (Meinier, 2002). En fait, il s'avère possible de créer des arrangements institutionnels pour supporter la coordination des activités d'un groupe d'individus et inciter ces derniers à coopérer dans le but de réaliser un objectif commun (Ostrom, 1990). Dès lors, se pose la question de savoir comment s'organise, institutionnellement, la gestion de l'eau en Chine. L'objectif de ce chapitre consiste donc à déterminer le rôle que jouent les institutions dans ce processus de gestion. Une première section résume les principales causes et conséquences de la pénurie d'eau en Chine. Ensuite, il s'agit d'examiner la nature des arrangements institutionnels mis en œuvre pour résoudre cette crise, puis d'évaluer la performance même de ces institutions. Enfin, il convient d'étudier les différentes contraintes et opportunités liées à la modernisation du régime de gestion de l'eau en Chine.

1. LA PÉNURIE D'EAU EN CHINE

En Chine, la région la plus durement touchée par la pénurie d'eau est formée des bassins versants du Huang He, du Huai et du Hai (ci-après bassin des 3-H) (fig. 4.1). Or, près du tiers de la population chinoise vit dans ces bassins qui recouvrent presque l'ensemble des territoires des provinces du Hebei, du Shanxi, du Shaanxi, du Ningxia, du Gansu, du Henan et du Shandong ainsi que les municipalités autonomes de Beijing et Tianjin. À peine 10 % des ressources totales en eau du pays s'écoulent dans ces trois bassins hydrographiques (Banque mondiale, 2001a). La Banque mondiale (2001b) estime à 37 milliards de m³ le déficit hydrique dans la région des 3-H. La disponibilité d'eau moyenne par habitant dans cette région est évaluée à 750 m³ par année, soit 250 m³ en dessous du seuil de pénurie établi par la Food and Agriculture Organization (FAO) (Hong et Zehnder, 2001).

Les origines de la pénurie sont multiples. Tout d'abord, contrairement au sud du pays, la plaine de Chine du Nord n'est arrosée que par un très faible volume de précipitations. Dans cette région, les précipitations annuelles varient entre 400 et 800 mm (Lasserre, 2002). Dans le bassin du Huang He, la rareté de l'eau est aussi exacerbée par l'importante charge sédimentaire de ce fleuve, près du tiers du volume du Huang He étant nécessaire pour transporter les sédiments en provenance du plateau du Loess (plateau de l'Ordos) jusqu'à la mer de Bohai (Tsering, 2002). Paradoxalement, malgré ces contraintes physiques déterminantes, l'utilisation faite de l'eau dans cette région demeure pour le moins peu économe. D'importants gaspillages

FIGURE 4.1
Les grands bassins de la plaine de Chine du Nord



Source: B. Lohmar *et al.* (2003), « China's Agricultural Water Policy Reforms: Increasing Investment, Resolving Conflicts, and Revising Incentives », *Agriculture Information Bulletin 782*, Washington, Département de l'agriculture.

surviennent dans tous les secteurs. Dans le secteur agricole par exemple, le rendement de l'eau prélevée est rarement supérieur à 40 %, ceci signifiant que guère plus du tiers de l'eau prélevée contribue à la croissance des plantes. Cela s'avère d'autant plus problématique que ce secteur se porte responsable de près de 75 % des prélèvements d'eau effectués dans la région des 3-H (Banque mondiale, 2001b). L'état de la pénurie est aussi aggravé par de sérieux problèmes de pollution. Plus de 35 milliards de tonnes d'effluents sont déchargés chaque année sans traitement dans les cours d'eau chinois. Selon la Banque mondiale, 50 % des rivières dans la région des 3-H seraient de classe V et de classe V⁺, c'est-à-dire impropres à toute forme de consommation (Banque mondiale, 2001a).

Les conséquences de la pénurie d'eau sont nombreuses et menacent à court et à moyen terme le développement du pays. Sur le plan environnemental, la raréfaction et la dégradation de l'eau dans la région des 3-H provoquent

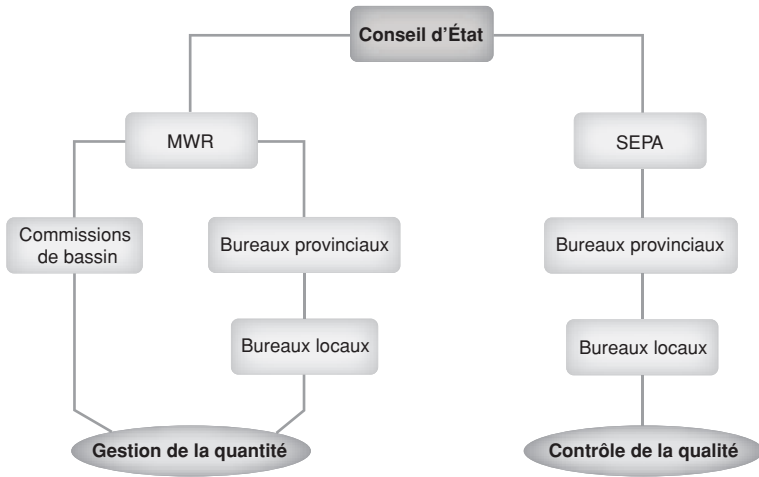
notamment la destruction d'écosystèmes aquatiques, la création de zones de subsidence et l'intrusion d'eau saline dans les nappes phréatiques (Hong et Zehnder, 2001). Chaque année, la pénurie d'eau occasionne aussi des coûts très importants pour l'économie et la société chinoises. Selon l'Académie des sciences, l'insuffisance d'eau en milieu urbain dans les provinces du Nord a entraîné en 1997 des pertes économiques se chiffrant à plus de 24 milliards US\$ (Kim, 2001). Dans le secteur agricole, 20 millions de tonnes de céréales sont perdues annuellement faute d'eau, soit de quoi nourrir près de 60 millions de Chinois. La dégradation de la qualité de l'eau, quant à elle, provoque une hausse considérable de l'incidence de maladies infectieuses telles que la dysenterie (Daux, 2003). Seulement 38 % de la population est desservie par des installations sanitaires traitant les matières organiques et les métaux lourds (Banque mondiale, 2001a). Par ailleurs, la pénurie d'eau s'avère être un facteur d'instabilité de plus en plus important au sein de la société chinoise. À ce jour, plusieurs cas de conflits se rapportant au partage de l'eau ont été rapportés dans bon nombre de provinces (Postel et Wolf, 2001). Ces tensions croissantes au sujet de la gestion de la ressource conduisent à s'interroger sur la structure du cadre institutionnel de la gestion de l'eau.

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL

2.1 LES ACTEURS

L'État chinois est constitué sur la base d'un appareil institutionnel à plusieurs niveaux comprenant différentes unités fonctionnelles de gouvernance (fig. 4.2). Selon la constitution, le ministère des Ressources hydriques (Ministry of Water Resources, MWR) représente l'unité fondamentale de gestion de l'eau en Chine (Wang et Huang, 2000). Ce ministère est, entre autres, responsable du développement des politiques et des stratégies, de l'ébauche des lois et des règlements, de la résolution des conflits et de la planification budgétaire. C'est aussi à ce ministère que revient la charge d'élaborer les plans d'allocation et de distribution de la ressource à l'échelle du pays. Malgré cette apparente concentration des pouvoirs au sein du MWR, la gestion de l'eau en Chine relève, en fait, de nombreux autres ministères et agences (Kim, 2001). Ainsi, le contrôle de la pollution relève presque exclusivement de la compétence de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (SEPA). Cette dernière est responsable notamment de la gestion des eaux usées en provenance des secteurs industriel et domestique (Murray et Cook, 2002). Dans le secteur agricole, le MWR partage ses responsabilités avec le ministère de l'Agriculture pour tout ce qui concerne la distribution et la tarification de l'eau. En milieu urbain, le ministère de la Construction a la charge d'administrer la distribution de l'eau auprès des industries et des particuliers (Ma et Ortolano, 2000).

FIGURE 4.2

Cadre institutionnel de gestion de l'eau en Chine

D'après J. Wang et J. Huang (2001), «Water Policy Management and Institutional Management of the Fuyang River Basin in China», Working Paper-01-E6, Beijing, Center for Chinese Agricultural Policy.

Aux niveaux provincial et municipal, la mise en application des politiques et des lois établies par le MWR et la SEPA dépend respectivement des Bureaux des ressources hydriques (WRB) et des Bureaux de protection de l'environnement (Wang, Ren et Ouyang, 2000). C'est à ces derniers qu'incombe, par exemple, la responsabilité d'entreprendre l'inspection des stations d'épuration et d'organiser les prélèvements des sanctions auprès des pollueurs (Wang et Liu, 1998). Pour leur part, les WRB s'acquittent de leur tâche notamment en veillant à la conception de plans régionaux d'allocation, de distribution et de conservation des ressources hydriques. Leurs bureaux sont relayés au niveau local par des stations de gestion de l'eau chargées d'appliquer sur le terrain les directives émanant du ministère (Wang et Huang, 2001).

Récemment, dans un effort pour réformer le système de gestion de l'eau, le Conseil d'État créait sept commissions de bassins versants (Ambassade des États-Unis, 2002). Relevant directement du MWR, ces commissions ont en principe le pouvoir d'approuver ou de rejeter les plans d'allocation de la ressource établis par les WRB provinciaux (Liansheng, 2002). Ces commissions doivent ainsi assurer un partage équitable et efficace de la ressource auprès de tous les usagers d'un même bassin. Pour l'instant, ces commissions servent davantage d'organes de concertation que de véritables instances décisionnelles (He et Chen, 2001).

2.2. LES INSTRUMENTS LÉGAUX

Depuis 1978, quand Deng Xiaoping a lancé la Chine dans la voie de la modernisation, le gouvernement a promulgué une série de lois visant à promouvoir la protection de l'environnement (Jahiel, 1998). Au cours des dernières années, ces lois ont largement été révisées afin de refléter le passage de la société chinoise d'une économie planifiée à un modèle « d'économie socialiste de marché » (Wang et Liu, 1998). Alors que la plupart des modifications apportées cherchaient avant tout à témoigner du nouveau rôle des entreprises privées dans le système de production, de nombreux amendements ont été incorporés pour tenter d'établir un cadre de gestion intégré des ressources naturelles (Murray et Cook, 2002). En matière de gestion de l'eau, quatre lois définissent les normes d'exploitation, d'utilisation et de protection des ressources hydriques du pays, soit la Loi nationale de l'eau, la Loi sur la conservation du sol et de l'eau, la Loi sur la prévention de la pollution aquatique et la Loi sur le contrôle des inondations (Zhang, 2000).

La Loi nationale de l'eau, adoptée en 1988 par le Congrès national du peuple, constitue le cadre législatif fondamental régissant la gestion de l'eau en Chine (Conseil d'État, 1988). Selon cette loi, l'exploitation et l'utilisation des ressources hydriques doivent être réalisées sur la base d'un processus de gestion intégrée prenant en compte les intérêts de tous les usagers. Dans cette perspective, il revient au MWR et à ses bureaux provinciaux d'établir les plans de distribution de la ressource, d'instaurer un système de permis et de prélever les frais découlant de la tarification de l'eau (Wang et Huang, 2000). La loi sur l'eau est en cours de révision afin de définir plus clairement les responsabilités et les pouvoirs des différentes organisations engagées dans le processus de gestion de l'eau (Ambassade des États-Unis, 2002).

Adoptée en 1991, la Loi sur la conservation du sol et de l'eau a été conçue afin de contrôler l'érosion (Conseil d'État, 1991). Préconisant l'adoption d'une approche proactive, cette loi prévoit l'interdiction de toute activité entraînant la destruction de la forêt en milieu montagneux et proscrit l'exploitation de terres à des fins agricoles sur des terrains avec une pente de plus de 25° (Zhang, 2000). Toute entreprise ou tout individu dont les activités entraîneraient l'érosion du sol ou de l'eau se verra imposer des sanctions et devra entreprendre de contrôler ces impacts sur l'environnement par l'adoption de pratiques plus durables.

La Loi sur la prévention de la pollution aquatique préconise l'adoption des principes du « pollueur payeur », de « l'utilisateur compensateur » et du « promoteur protecteur » (He et Chen, 2001). La prévention de la pollution doit se faire à l'échelle du bassin versant sur la base d'un système contrôlant à la fois les concentrations de polluants et la quantité d'effluents déchargés. Il est de la responsabilité des bureaux provinciaux de la SEPA d'établir les

normes de qualité et les standards d'émissions à respecter (Banque mondiale, 2001b). Cette loi prévoit aussi d'instaurer un système de zonage des cours d'eau afin d'établir des aires de protection pour les milieux aquatiques sensibles (Zhang 2000).

Révisée à la suite des inondations de 1998, la Loi sur le contrôle des inondations vise elle aussi à mettre en œuvre un système de planification opérant à l'échelle du bassin versant (Wang et Huang, 2000). Concrètement, cette loi somme les provinces d'établir des plans de contrôle des inondations, dans lesquels sont définis les plans d'urgence et les programmes de développement des infrastructures. Chaque plan provincial doit correspondre aux objectifs fixés dans le plan de contrôle du bassin. Ainsi définie en 1997, cette loi accorde une place importante à la réalisation d'études d'impacts lors de la planification de projets infrastructurels (Zhang, 2000).

2.3. LES MÉCANISMES D'APPLICATION

Par leur nature, les lois ne font que tracer de grandes lignes directrices et, en ce sens, elles ne sont pas suffisantes pour provoquer des changements de comportement. Afin d'entraîner de pareils changements, une loi doit être soutenue par des règlements prescrivant et proscrivant des actions plus spécifiques (Ostrom, 1992). Depuis la fin des années 1980, les autorités chinoises ont mis en œuvre une série de programmes visant à assurer l'application des lois de l'eau. Ces programmes ont pour but notamment d'étendre le réseau de distribution et de traitement des eaux, d'accroître le contrôle de l'État quant à l'accès à la ressource et d'inciter les usagers à adopter des modes de consommation plus efficaces.

2.3.1. *Le développement des infrastructures*

À la suite des réformes économiques amorcées par Deng Xiaoping, le gouvernement chinois a effectué un retrait massif des crédits d'État destinés au développement des infrastructures hydrauliques du pays (Economy, 1998). Très rapidement, ce désinvestissement a entraîné une détérioration du réseau de distribution et forcé ainsi nombre d'usagers à recourir à l'exploitation de sources d'approvisionnement alternatives, principalement des eaux souterraines (Hong et Zehnder, 2001). Toutefois, devant l'ampleur de la pénurie d'eau et la hausse des prix des denrées alimentaires, les autorités décidaient au début des années 1990 de réinvestir dans le développement des infrastructures hydrauliques. En l'espace de quelques années, l'État a plus que doublé ses investissements infrastructurels dans le secteur agricole (Lohmar *et al.*, 2003). Cette hausse des investissements expliquerait en grande partie l'augmentation des surfaces

irriguées entre les années 1989 et 1999. Durant cette période, la surface des terres irriguées est passée de 47,4 à 53,2 millions d'hectares. Lors du dernier Congrès du Peuple de la République de Chine, le gouvernement s'est engagé à entreprendre la construction de trois importants projets de transfert d'eau entre le sud et le nord du pays. La réalisation de ces projets nécessitera des investissements de plus de 60 milliards de dollars américains (Daux, 2003).

Cette volonté des autorités chinoises de développer les infrastructures hydrauliques du pays ne s'arrête pas au seul système de distribution. En effet, des ressources importantes viennent d'être attribuées au développement des infrastructures de traitement des eaux polluées. Le Dixième plan quinquennal prévoit ainsi l'investissement de 262 milliards de yuans, soit 32 milliards de dollars américains, à la construction de stations d'épuration et à l'extension des systèmes d'égouts en milieu urbain (SEPA 2000). Des 1 137 projets prévus, plus de la moitié sont destinés au développement des infrastructures dans les bassins du Huang He et du Hai.

2.3.2. L'octroi de permis

Les permis d'accès et de déversement constituent les principaux instruments utilisés par les autorités chinoises pour contrôler l'utilisation faite de la ressource (Banque mondiale, 20001b). Selon la Loi nationale de l'eau, les ressources hydriques sont la propriété de l'État (Conseil d'État, 1988). Toute organisation ou tout individu désireux de prélever de l'eau à même cette ressource collective doit se prémunir d'un permis lui donnant un droit d'accès à la ressource. Près de 85 % des eaux prélevées en Chine seraient régies par ce système de permis (Wang et Huang, 2000). Dans le but de faciliter la collecte des revenus générés par ce système, les permis sont octroyés non pas aux usagers, mais aux agences responsables de la distribution de l'eau. Compte tenu de la difficulté de contrôler efficacement l'accès aux eaux souterraines, les permis accordés pour l'exploitation de ces ressources sont délivrés au moment du forage des puits artésiens (Zhang, Pei et Hu, 2002).

À la suite notamment du déversement catastrophique survenu dans la rivière Huai en 1994, le gouvernement relançait son programme de permis de déversement. Ces permis donnent au titulaire le droit de décharger seulement une quantité spécifique d'effluents dans les systèmes d'égouts municipaux (Banque mondiale, 2001b). Les industries ne possédant pas ces permis pourraient se voir imposer des sanctions importantes, et même se faire menacer de fermeture. C'est d'ailleurs en prenant appui sur ce système que le gouvernement justifiait en 1996 la fermeture de près de 75 000 entreprises de villages et de comtés (Banque mondiale, 2001a). Pour l'instant, l'octroi de permis de déversement se concentre principalement sur le contrôle de la pollution ponctuelle.

2.3.3. La tarification de la ressource

Confronté à la détérioration des infrastructures et à l'accroissement du déficit budgétaire, le Conseil d'État décidait à partir de 1984 d'instaurer un système de tarification des ressources hydriques (Wang et Huang, 2001). Il est maintenant de la responsabilité des bureaux provinciaux et municipaux du MWR de définir les prix de la ressource et de prélever les recettes de cette tarification. De façon générale, les prix sont établis en fonction de la capacité de payer des usagers et de la rareté de la ressource (tableau 4.1). Ainsi, les usagers des secteurs domestique et industriel payent leur eau entre deux et trois fois plus cher qu'un agriculteur. Dans les provinces du Nord, le coût de l'eau peut être jusqu'à dix fois plus élevé que dans les provinces du Sud (Zhou et Wei, 2000). Telle qu'elle est pratiquée en Chine, la tarification de l'eau représente essentiellement un moyen de financer les coûts de traitement et de distribution de la ressource. À l'échelle du pays, les recettes prélevées par ce système permettent de couvrir près de 40 % des coûts de distribution de l'eau dans le secteur agricole (Zhou et Wei, 2000). Dans quelques rares municipalités, notamment à Dalian, le prix de l'eau pour l'irrigation correspond aux coûts de distribution, soit 0,159 yuan/m³ (1 \$ US = 8,28 yuans).

TABLEAU 4.1
Variation des prix de l'eau en Chine

Provinces	Prix de l'eau en 1997 (yuan/m ³)			Disponibilité en 1998 (m ³ /hab.)
	Agriculture	Industrie	Domestique	
Tianjin	0,040	0,250	0,250	142
Hebei	0,075	0,230	0,150	280
Beijing	0,020	0,230	0,130	312
Shandong	0,032	0,300	0,250	456
Henan	0,040	0,200	0,080	615
Liaoning	0,030	0,200	0,100	969
Shanxi	0,039	0,080	0,105	1122
Anhui	0,042	0,060	0,045	1665
Jilin	0,030	0,160	0,100	1683
Hubei	0,040	0,120	0,080	2397
Zhejiang	0,015	0,170	0,170	2537
Guangdong	0,010	0,120	0,030	2543
Guizhou	0,020	0,030	0,050	2972
Sichuan	0,031	0,110	0,080	3593
Hunan	0,032	0,070	0,060	3741
Fujian	0,035	0,120	0,100	4770
Yunan	0,020	0,060	0,045	5956
Jiangxi	0,016	0,035	0,022	6054

Source: Zhou et Wei, 2000.

2.3.4. *L'introduction des nouvelles technologies*

En milieu urbain, des efforts considérables ont été entrepris afin de réduire le gaspillage de l'eau. À Shanghai par exemple, la municipalité étudie actuellement la possibilité de rendre obligatoire l'installation de toilettes sèches dans tous les nouveaux projets de développement (De Villiers, 2001). Toutefois, c'est dans le secteur agricole que les potentiels sont les plus grands. Dans ce secteur, le rendement hydraulique demeure proche de 40 % ; cela signifie donc que près de 60 % de l'eau prélevée s'évapore ou s'infiltré dans le sol, en pure perte. Dans l'ensemble du pays, l'irrigation par gravité est utilisée sur près de 95 % des exploitations (Lasserre, 2002). Ainsi, l'introduction de techniques d'irrigation plus efficaces pourrait entraîner des économies d'eau substantielles. Depuis le début des années 1990, des ressources importantes ont été allouées au développement et à l'introduction de nouvelles techniques d'irrigation. Dernièrement, le MWR et le ministère de l'Agriculture mettaient en place un programme visant à favoriser l'introduction de l'irrigation par aspersion dans quelques villages modèles. Pour ces projets, il a été convenu que les gouvernements central, provinciaux et municipaux paieront chacun 30 yuans pour chaque hectare de terre converti à l'irrigation par aspersion (Lohmar *et al.*, 2003). Il en coûterait actuellement 200 yuans pour installer un système d'arrosoir sur un hectare de terre dans la plaine de Chine du Nord. Malgré ces projets à caractère plus progressif, l'approche générale consiste encore à traiter les canaux d'irrigation pour réduire les pertes par percolation. Selon Zhou et Wei (2000), 5,2 millions d'hectares sont desservis par des canaux en béton et 8,3 millions par des canaux traités contre les fuites.

3. LES PERFORMANCES INSTITUTIONNELLES

3.1. L'ÉVALUATION DU PROCESSUS

Depuis la mort de Mao Zedong, en 1976, la Chine s'est dotée d'un appareil juridique et administratif très développé en matière de gestion des ressources. Toutefois, force est de constater que ce système est loin d'être parfait et que son fonctionnement implique même des coûts de transaction considérables. En effet, le climat de compétition et la fragmentation horizontale et verticale du processus de gestion entraînent des coûts de coordination et des coûts stratégiques très élevés. Une chose est sûre, le système actuel ne répond certainement pas aux critères occidentaux d'intégration et de coopération.

3.1.1. Un processus fragmenté

Entre les unités : selon la Loi nationale de l'eau, le ministère des Ressources hydriques (MWR) est chargé d'assurer la gestion intégrée de l'eau en Chine (Zhang, 2000). Or, le MWR ne possède aucune autorité sur les autres ministères et agences concernés par l'exploitation et la gestion de cette ressource (He et Chen, 2001). Dans le système chinois, deux unités de même niveau ne peuvent s'imposer unilatéralement leurs décisions (Jahiel, 1998). Ainsi, chaque ministère est avant tout tenu d'appliquer les directives relevant directement de son autorité. Malgré l'établissement des commissions de bassin, aucun mécanisme n'existe encore pour assurer effectivement la coordination des activités entre chaque ministère. Cela est d'autant plus problématique que tous les ministères engagés dans le processus de gestion des eaux ne partagent pas forcément les mêmes soucis à l'égard de la protection de l'environnement (Alford et Shen, 1998). Alors que le MWR et la SEPA partagent des objectifs relativement communs, il n'en va pas de même avec la Corporation d'État de production énergétique et la Compagnie des Trois Gorges (Ambassade des États-Unis, 2002). Sur le terrain, l'absence de mécanisme effectif de concertation interministérielle se traduit par la prolifération de politiques qui se chevauchent et parfois même se contredisent (Imperial, 1999). Par exemple, en matière de prévention de la pollution, les agences de la SEPA doivent jongler avec l'application d'un système de permis et de sanctions aux déversements.

Entre les niveaux : en optant pour la décentralisation, Beijing acceptait de concéder aux gouvernements provinciaux une plus grande autonomie politique et économique. Dans le domaine de l'environnement, ce mouvement de décentralisation n'a pas été sans conséquences. Ainsi qu'il est défini par la constitution chinoise, le processus de gestion de l'eau est fondé sur le système traditionnel de *danwei*. Selon ce système, chaque individu ou unité relève et dépend d'une unité supérieure qui contrôle ses performances (Alford et Shen, 1998). Une telle hiérarchisation des relations ne correspond toutefois plus à la situation actuelle. En effet, en matière de gestion de l'eau, le gouvernement central n'a plus le pouvoir, ou du moins la capacité, de faire respecter les lois et les directives établies au niveau ministériel (He et Chen, 2001). Depuis la réforme fiscale de 1994, le financement des bureaux provinciaux et locaux de gestion de l'eau relève des budgets des gouvernements locaux (Panayotou, 1998). Cette dépendance budgétaire limite bien évidemment la capacité de ces agences à mettre en œuvre les politiques émanant du Conseil d'État. Dans leur application des lois environnementales, les bureaux du MWR et de la SEPA sont forcés de tenir compte des intérêts des autorités locales, faute de quoi ces agences pourraient se voir priver de leur principale source de financement (Kim, 2001). Partout en Chine, la priorité est à la croissance économique et non à la conservation des ressources naturelles.

3.1.2. *Un climat de compétition*

Entre les unités : en l'espace d'une vingtaine d'années, la Chine est passée d'une économie planifiée à une économie socialiste de marché. Cette transition a entraîné des transformations profondes de la société et du système de gouvernance chinois. Devant une libéralisation qu'il ne contrôle plus tout à fait, le gouvernement central est forcé de revoir sans cesse son rôle et son organisation (Hanchen et Bingjiang, 1998). Au niveau ministériel, le retrait de l'État de la sphère économique s'est traduit par d'importantes compressions budgétaires. La compétition interministérielle pour les crédits d'État est aujourd'hui plus intense que jamais (Jahiel, 1998). Au delà de sa mission, chaque ministère est avant tout responsable de promouvoir ses intérêts et d'ainsi garantir sa survie. À cette fin, les lois représentent des instruments qui permettent aux différents ministères de justifier leur existence et par le fait même leur droit de réclamer une part des budgets d'État (Alford et Shen, 1998). Une application textuelle de la Loi nationale de l'eau qui favoriserait la concentration des pouvoirs au sein du MWR remettrait en question la raison d'être de nombreux ministères (Zhou et Wei, 2000). L'atmosphère n'est donc pas à la coopération mais bien à la compétition.

Entre les provinces : du fait de sa nature en perpétuel mouvement, l'eau ne respecte pas les frontières administratives. En Chine, la résolution de problèmes transcendant les circonscriptions administratives est devenue extrêmement complexe depuis la décentralisation (Ambassade des États-Unis, 2002). Obnubilées par des questions de croissance économique, les autorités provinciales et locales ne pensent pas leur développement au-delà de leur propre compétence (Kernen, 2000). Dans cette course effrénée au développement, chaque province cherche à faire valoir ses avantages comparatifs et ainsi attirer sa part d'investissements. Dans la plaine de Chine du Nord, sans être le seul, la disponibilité de l'eau représente un des facteurs de production les plus recherchés (Lasserre, 2002). Ainsi, les provinces en amont du Huang He n'entendent pas réduire leur consommation d'eau à la seule fin de soulager la pénurie dans les provinces en aval, surtout que ces dernières sont déjà beaucoup plus favorisées sur le plan économique. Malgré les plans d'allocation établis par le MWR, les autorités provinciales respectent très peu les quotas qui leur sont alloués. En 1997, la province de Ningxia excédait son quota de plus de 5 milliards de m³ (He et Chen, 2001).

3.2. L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Fondamentalement, une institution représente le produit des efforts implicites et explicites d'un groupe d'individus cherchant à coordonner leurs actions afin d'atteindre des objectifs communs (Ostrom, 1990). En soi, un processus

institutionnel n'a de valeur que s'il contribue à la réalisation des objectifs visés. En tenant compte de critères d'efficacité, d'équité et de durabilité, force est de constater que le processus actuel de gestion des eaux en Chine produit des résultats pour le moins mitigés. On remarque, en effet, que les arrangements institutionnels ne suffisent pas à assurer le développement durable de cette ressource. Plus particulièrement dans la plaine du Nord, la raréfaction et la dégradation de la ressource s'intensifient.

3.2.1. *Des politiques inefficaces*

Sur le plan économique, les arrangements institutionnels actuellement en place en Chine ne peuvent être considérés comme efficaces, puisque les coûts associés à leur application excèdent largement les bénéfices qu'ils engendrent. Par exemple, les impacts sur le terrain des politiques de développement des infrastructures sont pour l'instant plutôt négatifs. Dans l'ensemble de la Chine, l'état des infrastructures hydrauliques se détériore. Depuis 1949, pas moins de 3 200 ouvrages auraient cédé, faute d'entretien (Lasserre, 2002). Malgré des ressources limitées, les autorités chinoises favorisent toujours la construction de nouvelles infrastructures aux dépens de l'entretien des infrastructures existantes (Murray et Cook, 2002). L'engagement du gouvernement à entreprendre la construction des projets de transfert Sud-Nord témoigne bien de cette réalité.

En milieu rural, la détérioration des infrastructures hydrauliques entraîne chaque année des effets désastreux sur la société et l'environnement. Dans la seule préfecture de Baodai (province du Hebei), la détérioration du réseau de distribution de l'eau aurait forcé l'abandon de près de 80 % des surfaces irriguées entre 1975 et 1986 (Lohmar *et al.*, 2003). Selon un sondage réalisé par une équipe de chercheurs de l'Université Davis en Californie, le manque de fiabilité du réseau de distribution étatique représenterait la principale cause incitant les paysans à recourir à l'exploitation des nappes phréatiques sous leurs terres. La plupart des paysans interrogés étaient pourtant disposés à payer un prix plus élevé pour l'eau si l'on pouvait leur garantir un approvisionnement régulier (Lohmar *et al.*, 2003).

Cette dernière affirmation soulève la question de l'efficacité du système de tarification en vigueur en Chine. Tel qu'il est appliqué aujourd'hui, ce système n'est guère apte à susciter de véritables changements de comportement auprès des usagers de la ressource. Bien que la situation varie considérablement entre les régions et les secteurs, de façon générale les prix fixés pour l'eau sont beaucoup trop bas (Banque mondiale, 2001b). Présentement, l'extraction de 1 000 m³ d'eau à partir du Huang He est moins coûteuse que l'achat d'une bouteille d'eau minérale dans un supermarché de Shanghai

(He et Chen, 2001). En 1998, le coût moyen d'un mètre cube d'eau dans le secteur agricole était de 0,03 yuan (Zhou et Wei, 2000). Faute de moyens, la tarification en milieu rural se fait presque exclusivement sur la base des surfaces irriguées et non pas en fonction du volume d'eau prélevé (Jin et Young, 2001). Avec un tel système, l'agriculteur n'a aucun intérêt à changer ses pratiques de consommation. L'introduction de techniques d'irrigation plus efficaces ne ferait qu'augmenter ses coûts de production sans pour autant réduire sa facture d'eau.

Sur le plan opérationnel, ce système de tarification ne s'avère guère plus efficace. La seule collecte des recettes dans le secteur agricole nécessite un appareil administratif très important. En effet, l'agriculteur ne s'acquitte pas directement de sa facture d'eau auprès de l'agence responsable de la distribution, mais plutôt au comptable du village qui lui s'occupe de régler les comptes avec les différentes corporations de distributeurs (Ambassade des États-Unis, 2002). En outre, la facture d'eau transmise au paysan est intégrée à son compte de taxe annuel, ce qui l'empêche d'évaluer clairement combien lui coûte son eau et surtout combien il épargnerait s'il réduisait sa consommation (Johnson III, Svendsen et Xiyang, 1998). L'expérience dans d'autres pays le démontre, un système de tarification n'est efficace que lorsqu'il est simple et direct, ce qui n'est définitivement pas le cas en Chine (Banque mondiale, 2001b).

En ce qui a trait au contrôle de la pollution, les politiques de la SEPA sont loin d'avoir fait leurs preuves en matière d'efficacité. Dans tous les cas, les sanctions imposées aux pollueurs sont beaucoup trop basses pour inciter les entreprises à changer leur mode de production (Panayotou, 1998). Par ailleurs, même si la SEPA haussait les tarifs de ses sanctions, elle ne possède pas les ressources ni les pouvoirs nécessaires pour contrôler leur application. Avec les moyens actuellement mis à la disposition de la SEPA, le contrôle effectif des émissions des pollueurs nécessiterait que chaque agent visite plus de mille entreprises par année (Jahiel, 1998). Considérant la dépendance budgétaire des agences vis-à-vis des gouvernements locaux, les revenus de la SEPA ne sont pas près d'être augmentés et l'application des lois en matière de contrôle de la pollution restera très arbitraire. Même lorsque les sanctions sont imposées, il arrive fréquemment que les autorités locales retournent les montants prélevés aux entreprises sous forme de déduction budgétaire (Kim, 2001). Cette pratique vise à encourager la création de nouvelles entreprises ainsi qu'à éviter que les entreprises existantes ne délocalisent leurs activités dans des municipalités plus permissives en matière de protection environnementale. Un tel système demeure donc très peu persuasif ; pourtant, sa gestion engloutit des ressources considérables.

3.2.2. *Un partage inéquitable de la ressource*

Depuis sa fondation en 1988, le MWR a toujours favorisé l'allocation de l'eau vers les secteurs industriels et domestiques. La réalisation des projets de transferts Sud-Nord vient une fois de plus confirmer cette règle. À l'exception peut-être du tracé oriental, la quasi-totalité de l'eau transférée par ces projets sera affectée à des usages urbains et domestiques (Daux, 2003). Bien évidemment, un tel partage des ressources stimule la croissance économique du pays et permet même d'accroître le rendement et la productivité de l'eau. Néanmoins, ce partage de la ressource reste pour le moins inéquitable. Encore aujourd'hui, le secteur agricole occupe plus de 50 % de la population active (Dufour, 1999). Pour près du quart de cette population, soit environ 100 millions d'individus, l'agriculture représente l'unique moyen de subsistance. Priver ces derniers de leur principal intrant de production signifierait les forcer à abandonner leur terre et ainsi aller gonfler les rangs des migrants sans terre et sans emploi (Zhou et Wei, 2000). En Chine, le règlement équitable de la pénurie d'eau passe avant tout par l'éducation et non par des transferts intersectoriels.

3.2.3. *Des équilibres environnementaux menacés*

Bien qu'il soit encore trop tôt pour mesurer les véritables impacts du régime institutionnel établi pour résoudre la crise de l'eau, force est de constater que dans l'ensemble du territoire chinois la qualité de l'eau se dégrade et que les ressources disponibles diminuent. Dans la plaine de Chine du Nord, on observe que le rythme de consommation des usagers dépasse encore largement la capacité de l'environnement à régénérer la ressource. La Banque mondiale (2001b) estime à 169 milliards de m³ le volume d'eau prélevé chaque année dans la région des 3-H. Pourtant, les ressources superficielles et souterraines renouvelables de ces bassins sont évaluées à 132 milliards de m³. L'assèchement du Huang He offre certainement l'un des signes les plus révélateurs de l'incapacité des autorités à contrôler les modes de consommation des usagers. Depuis 1972, ce fleuve s'assèche durant des périodes de plus en plus longues et sur une partie de plus en plus importante de son cours (Lasserre, 2002). La raréfaction des eaux de surface pousse aujourd'hui un nombre croissant d'usagers dans les provinces en aval à recourir à l'exploitation d'eaux souterraines pour subvenir à leurs besoins. Dans la région des 3-H, 62 % des surfaces irriguées dépendent des aquifères comme principale source d'approvisionnement (Hong et Zehnder, 2001). Cette surexploitation des ressources souterraines a conduit à une baisse des niveaux des nappes phréatiques peu profondes de l'ordre de 50 mètres entre les années 1958 et

1998 (Banque mondiale, 2001b). La chute du niveau des aquifères entraîne la dégradation de la qualité de l'eau, provoque l'intrusion d'eaux salées et crée des zones de subsidence.

4. LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT

4.1. VERS UNE GESTION INTÉGRÉE

Conscient de l'incapacité du système actuel à assurer la conservation et la restauration des ressources hydriques du pays, le gouvernement central a entrepris à partir de 1998 de réformer le processus de gestion de l'eau (Ambassade des États-Unis, 2002). Ainsi, dans le but de faciliter le règlement des conflits interprovinciaux découlant du partage de l'eau, les autorités chinoises prévoient concéder de nouveaux pouvoirs aux commissions de bassin. Au niveau municipal, le Conseil d'État soutient l'instauration des Bureaux des affaires hydriques (WAB) afin d'accroître la coopération entre les différentes parties prenantes. En milieu rural, la volonté décentralisatrice de l'État s'est traduite par la création d'associations d'usagers (WUA) et de corporations de distributeurs (WSC).

En favorisant la redéfinition des rôles des commissions de bassin, Beijing entend régionaliser le processus de partage de l'eau et ainsi contenir, au sein d'une même unité fonctionnelle, les conflits pouvant survenir dans le cadre de cet exercice (Lohmar *et al.*, 2003). Dans le cas de la Commission du fleuve Jaune, ce transfert de pouvoirs a déjà été opéré et aurait même permis de détendre les relations entre les provinces en amont et en aval. En effet, forte de ces nouveaux pouvoirs, la commission est parvenue en 1999 à faire respecter auprès des provinces riveraines le plan d'allocation établi par le MWR. L'année suivante, malgré une période de sécheresse, le cours du Huang He ne s'est pas asséché, permettant ainsi aux provinces situées en aval de bénéficier de leur part respective des ressources superficielles de ce fleuve (Liansheng, 2002).

Depuis les réformes entreprises en 1998 pour reconstituer l'appareil administratif public, le gouvernement central s'est donné pour cheval de bataille de réduire le climat de compétition interministérielle qui paralyse la gestion de l'eau en Chine (He et Chen, 2001). À cette fin, la Loi nationale sur l'eau envisage la création de bureaux d'affaires hydriques responsables de l'allocation et de la distribution, ainsi que du contrôle de la pollution et des inondations (Wang et Huang, 2001). En somme, la création des WAB représente une fusion des bureaux municipaux du MWR, de la SEPA et des commissions de construction urbaine. La municipalité de Shenzhen a été la première à instaurer ces nouvelles agences de gestion intégrée des ressources

hydriques. En 2000, les autorités chinoises estimaient que des WAB avaient été établis dans plus de 160 comtés (Ambassade des États-Unis, 2002). Selon le maire de Shenzhen, la concentration des pouvoirs au sein d'une même agence de gestion devrait permettre de réaliser de façon plus efficace et moins conflictuelle des transferts d'eau entre les secteurs industriel et agricole (Lohmar *et al.*, 2003).

Outre ces efforts pour régionaliser et intégrer le processus de gestion de l'eau, les autorités chinoises cherchent aussi à décentraliser de nombreuses activités dans ce domaine. Ainsi, soutenu par la Banque mondiale, le MWR étudie la question d'une mise en œuvre généralisée d'un système d'associations d'usagers et de corporations de distributeurs. À ce jour, quelque 2 000 WUA et 200 WSC ont été établis dans tout le pays (Xiaokai, 2002). Fondamentalement, l'instauration de ce système vise à responsabiliser les usagers par rapport à l'entretien des infrastructures hydrauliques. Chaque année, des milliards de m³ d'eau sont gaspillés du fait de la désuétude des infrastructures (Jin et Young, 2001). La démarche consiste alors à inciter les usagers à adopter des pratiques responsables quant à leur utilisation des infrastructures en leur offrant de nouveaux droits de propriété et de gestion (Johnson III, Svendsen et Xiyang, 1998). Selon ce système, les corporations de distributeurs, fortes d'ententes signées avec l'État, sont chargées d'assurer l'entretien et le fonctionnement des systèmes d'irrigation entre les ouvrages de tête et les canaux secondaires. Quant aux associations d'usagers, traitant sur une base contractuelle avec les distributeurs, elles veillent à la tarification et à la distribution de la ressource auprès des fermiers (Zhou et Wei, 2000). Travaillant à micro-échelle, ces coopératives d'agriculteurs devraient permettre d'établir un système de tarification volumétrique de la ressource. Autant en milieu rural qu'urbain, le principal obstacle à la création de ces nouvelles agences est l'opposition des organisations déjà en place (Kim, 2001).

4.2. DES DÉFIS DE TAILLE

Malgré l'ampleur de la pénurie d'eau dans la plaine de Chine du Nord et la dégradation généralisée de la qualité de l'eau sur le territoire chinois, le *modus operandi* en Chine demeure la croissance économique à court terme (Jahiel, 1998). Tant et aussi longtemps que cette situation ne changera pas, tout porte à croire que la qualité de l'environnement continuera à se dégrader. Encore aujourd'hui, trop peu de ressources sont allouées à la préservation et à la restauration des ressources naturelles. La réforme fiscale ne viendra sûrement pas remédier à cette situation. Depuis 2000, le gouvernement central ne finance plus que 50 % des budgets provinciaux (Murray et Cook, 2002). Cela remet en question l'existence même de nombreuses agences de gestion de l'eau actives aux niveaux municipal et local. Outre les revenus qu'elles

perçoivent grâce à l'octroi des permis ou à l'imposition de sanctions, ces agences dépendent à près de 80 % des budgets des gouvernements locaux (Banque mondiale, 2001a). Or, à l'exception de quelques rares municipalités confrontées à des problèmes environnementaux qui menacent leur développement économique à court terme, les gouvernements locaux sont très peu enclins à allouer des ressources pour la protection de l'environnement. Il est important de noter que cette attitude est partagée par l'ensemble de la société chinoise. Autant pour l'agriculteur que pour l'entrepreneur, la protection de l'environnement ne justifie pas encore le ralentissement de la machine économique chinoise.

Néanmoins, cette primauté accordée au développement économique ne remet pas en question la valeur même des arrangements institutionnels développés au cours des deux dernières décennies. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que, sans ces institutions, la qualité de l'environnement serait bien pire encore. Par exemple, quel serait l'état du fleuve Hai aujourd'hui si le gouvernement central n'avait pas ordonné en 1996 la fermeture massive de dizaines de milliers d'entreprises de villages et de comtés ? Bien que les effets sur l'environnement aient été de courte durée, cette intervention des autorités chinoises a permis de rehausser significativement la qualité de l'eau dans plusieurs tronçons de ce fleuve (Banque mondiale, 2001a). Dans ce sens, il est permis d'espérer qu'à mesure que la Chine se développera économiquement elle accordera une place de plus en plus grande à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Toutefois, sans pour autant adhérer aux projections les plus sombres concernant l'avenir de l'environnement en Chine, force est d'admettre que, si le gouvernement n'intervient pas plus directement et plus rapidement dans le domaine de la protection environnementale, la situation pourrait atteindre des stades critiques au-delà desquels la dégradation serait irréversible. Ainsi, pour reprendre une remarque avancée par un chercheur de l'Académie des sciences de Chine, « ce n'est pas la sonnette d'alarme qui est terrifiante, mais bien la pensée de ne pas réagir à cet avertissement » (Jahiel, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Alford, W. et Y. Shen (1998). « The Limits of the Law in Addressing China's Environmental Dilemma », dans M.B. McElroy, C.P. Nielsen et P. Lydon (dir), *Energizing China : Reconciling Environmental Protection and Growth*, Newton, Harvard University Press, p. 405-429.
- Ambassade des États-Unis (2002). *Clearing Muddy Water : China Centralizing Water Management Authority*, rapport de l'Ambassade des États-Unis en Chine, Beijing.

- Banque mondiale (2001a). *China : Air, Land and Water*, Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (2001b). *China : Agenda for Water Sector Strategy for North China*, Washington, Banque mondiale.
- Chevrier, Y. (2000). « Comment la Chine se maintient-elle ? », *Hérodote*, n° 96, p. 35-55.
- Conseil d'État (1988). *Water Law of the People's Republic of China*, Beijing.
- Conseil d'État (1991). *Law of the People's Republic of China on Water and Soil Conservation*, Beijing.
- Daux, C. (2003). *Les transferts d'eau du Yangtze vers la Chine du Nord : une solution à la pénurie d'eau ?*, Notes de synthèse EN-03-13, Montpellier, Office international de l'eau.
- De Villiers, M. (2001). *Water : The Fate of Our Most Precious Resource*, Boston, Houghton Mifflin Co.
- Dufour, J.-F. (1999). *Géopolitique de la Chine*, Paris, Éditions Complexe.
- Economy, E. (1997). *Reforms and Resources : The Implications for State Capacity in the PRC*, Toronto, University of Toronto.
- Hanchen, W. et L. Bingjiang (1998). « Policymaking for Environmental Protection in China », dans M.B. McElroy, C.P. Nielsen et P. Lydon (dir.), *Energizing China : Reconciling Environmental Protection and Growth*, Newton, Harvard University Press, p. 371-403.
- He, D. et J. Chen (2001). « Issues, Perspectives and Need for Integrated Watershed Management in China », *Environmental Conservation*, vol. 28, n° 4, p. 368-377.
- Heilig, G.K. (1997). « Sustainable Development – Ten Arguments Against a Biologicistic Slow-down Philosophy of Social and Economic Development », *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, n° 4, p. 1-16.
- Hong, Y. et A. Zehnder (2001). « China's Regional Water Scarcity and Implications for Grain Supply and Trade », *Environment and Planning A*, n° 33, p. 79-95.
- Imperial, M.T. (1999). « Institutional Analysis and Ecosystem-based Management : The Institutional Analysis and Development Framework », *Environmental Management*, vol. 24, n° 4, p. 449-465.
- Jahiel, A.R (1998). « The Organization of Environmental Protection in China », *The China Quarterly*, décembre, p. 757-787.

- Jin, L. et W. Young (2001). « Water Use in Agriculture in China : Importance, Challenges, and Implications for Policy », *Water Policy*, n° 3, p. 215-228.
- Johnson III, S.H., M. Svendsen et Z. Xiyang (1998). « Changes in System Performance in Two Chinese Irrigation Systems : Results of Organizational Reforms », *Irrigation and Drainage Systems*, n° 12, p. 289-309.
- Kernen, Antoine (2000). « La Mandchourie ou les provinces du Nord-Est chinois et les problèmes de la transition économique », *Hérodote*, n° 97, p. 69-87.
- Kim, J.H. (2001). « Drifting on the Drying Water Pool : China's Water Scarcity and Its Political Foreboding », *Asian Perspective*, vol. 25, n° 1, p. 133-155.
- Lasserre, F. (2002). « La Chine du Nord importera de l'eau de ses lointaines montagnes », dans F. Lasserre et L. Descroix, *Eaux et territoires : tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 315-336.
- Liansheng, Y. (2002). « The Huanghe (Yellow) River: A Review of Its Development, Characteristics, and Future Management Issues », *Continental Shelf Research*, n° 22, p. 389-403.
- Lohmar, B. et al. (2003). « China's Agricultural Water Policy Reforms : Increasing Investment, Resolving Conflicts, and Revising Incentives », *Agriculture Information Bulletin 782*, Washington, Département de l'Agriculture.
- Ma, X. et L. Ortolano (2000). *Environmental Regulation in China : Institutions, Enforcement, and Compliance*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- Meinier, B. (2002). *Prospects for Institutional Change in the Black Sea Catchment to Address Water Quality Problems*, MRM Research Project No. 304, Vancouver, School of Resource and Environmental Management.
- Murray, G. et I.G. Cook (2002). *Green China : Seeking Ecological Alternatives*, Londres, Routledge.
- Nickum, J.E. (1998). « Is China Living on the Water Margin ? », *The China Quarterly*, décembre, p. 880-898.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.

- Panayotou, T. (1998). «The Effectiveness and Efficiency of Environmental Policy in China», dans M.B. McElroy, C.P. Nielsen et P. Lydon (dir.), *Energizing China : Reconciling Environmental Protection and Growth*, Newton, Harvard University Press, p. 430-469.
- Postel, S. et A. Wolf (2001). «Dehydrating Conflict», *Foreign Policy*, septembre/octobre, p. 2-9.
- State Environmental Protection Administration (SEPA) (2000). *The National Tenth Five-year Plan for Environmental Protection*, Beijing.
- Tsering, T. (2002). *Water for Human Development : An Analysis of China's Water Management and Politics*, Berkeley, Tibet Justice Center.
- Wang, H. et B. Liu (1998). «Policymaking for Environmental Protection in China», dans M.B. McElroy, C.P. Nielsen et P. Lydon (dir.), *Energizing China : Reconciling Environmental Protection and Growth*, Newton, Harvard University Press, p. 371-403.
- Wang, J. et J. Huang (2001). «Water Policy Management and Institutional Management of the Fuyang River Basin in China», Working Paper-01-E6, Beijing, Center for Chinese Agricultural Policy.
- Wang, J. et J. Huang (2000). «Water Institutional and Management System at National and River Basin's Levels in China», Working paper-00-E29, Beijing, Center for Chinese Agricultural Policy.
- Wang, R., H. Ren et Z. Ouyang (2000). *China Water Vision : The Eco-sphere of Water, Life, Environment and Development*, Beijing, Chinese Academy of Science.
- Xiaokai, L. (2002). *Institutional Options for Management Turnover : Guanzhong Irrigation System*, Communication présentée au 6^e International Seminar on Participatory Irrigation Management, Beijing, Banque mondiale.
- Zhang, G. et W. Deng (2002). «The Groundwater Crisis and Sustainable Agriculture in Northern China», *Water Engineering and Management*, vol. 149, n° 4, p. 13-19.
- Zhang, L. (2000). *China Legal Framework on Water Resources Management*, Working Paper, Beijing, ministère des Ressources hydriques (MWR).
- Zhang, X., D. Pei et C. Hu (2003). «Conserving Groundwater for Irrigation in the North China Plain», *Irrigation Science*, n° 21, p. 159-166.
- Zhou, Y. et B. Wei (2000). «Pricing of Irrigation in China», dans Banque mondiale, *Country Pricing and Cost Recovery Case Studies*, Washington, Banque mondiale, p. 270-293.



CHAPITRE

L'AMÉNAGEMENT DES RESSOURCES EN EAU AU YUNNAN ET LES CONFLITS RÉSULTANTS

Le cas du barrage de Manwan

Daming He, Yan Feng et
Xiujuan Liu

La province du Yunnan se situe dans le sud-est de l'Asie, tel un pont entre le plateau tibétain du Qinghai et la péninsule indochinoise. Sa superficie totale est de 390 000 km², dont 94 % sont montagneux et les 6 % restants couverts par de petites vallées plates. Cette province constitue la source ou le château d'eau en amont des six grands systèmes fluviaux de Chine et du Sud-Est asiatique : le Jinsha (Yangtze ou Changjiang), le Lancang (Mékong), le Nappan (Rivière des Perles), le Yuan (Fleuve Rouge), le Nu (Salouen) et l'Irrawaddy. C'est pourquoi la mise en valeur de l'eau et la protection environnementale au Yunnan sont particulièrement importantes non seulement pour la région, mais encore pour les territoires en aval.

Traduit de l'anglais par Sophie Dupré et Sonia Engberts, Université Laval, Département de géographie, Québec.

Au Yunnan, la complexité de la géologie et des formations engendre une distribution spatiotemporelle de la lumière, de la chaleur, de la terre et de la ressource en eau extrêmement différenciée. D'une part, cette spécificité engendre une grande biodiversité, d'autre part elle contribue à l'extrême fragilité de l'écosystème. Dans quelle mesure la mise en valeur de la ressource en eau au Yunnan représente-t-elle une cause de dégradation environnementale ?

On peut dès lors s'interroger sur la mise en valeur des ressources en eau au Yunnan. Quelles sont les répercussions environnementales de celle-ci ? Les projets pour cette mise en valeur sont-ils bénéfiques pour la population locale ? Après avoir exposé les problèmes environnementaux au Yunnan, nous précisons la formulation des politiques de l'eau et leur contexte institutionnel. Le cas du barrage de Manwan fera alors l'objet d'une étude plus détaillée.

1. PROBLÈMES ET DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX AU YUNNAN

D'une manière générale, l'aménagement environnemental au Yunnan dans la seconde moitié du XX^e siècle a subi une triple transition : de l'exploitation purement destructrice des ressources à leur contrôle et destruction simultanés, du simple objectif d'exploitation à l'aménagement intégré, et du contrôle involontaire au développement des ressources. Des années 1950 au début des années 1960, la déforestation massive et la demande en terres ont entraîné une grave destruction des forêts et de l'environnement, accélérant l'érosion du sol, qui s'est intensifiée avec l'accroissement rapide de la population et l'expansion de l'industrie forestière dans les années 1970 et a encore aggravé les conditions physiques de l'agriculture. Ainsi, la superficie du couvert forestier est passée de 47 % du territoire au début des années 1950 à 24,9 % à la fin des années 1970. Bien que la situation s'améliore depuis le milieu de la décennie 1980, des défis ont émergé qui sont le résultat à la fois des effets accumulateurs de la destruction environnementale passée et des nouvelles contradictions liées à la mise en valeur et à la gestion des ressources naturelles. Toutefois, dans ce contexte, l'aménagement de la ressource en eau constitue un enjeu majeur, le Yunnan étant devenu au fil du temps une base importante pour les grands projets hydroélectriques. La déforestation liée à la construction de ces ouvrages importants, l'éparpillement des débris, la relocalisation des fermiers et les autres effets induits ont accru la pression sur l'environnement déjà fragilisé. Par conséquent, les problèmes et défis environnementaux ont été exacerbés. Il convient de les rappeler. Les problèmes principaux se situent dans les domaines exposés ci-après.

1.1. LA SUREXPLOITATION DES FORÊTS

Sous l'effet de l'expansion de la population et de l'urbanisation rapide, les terres cultivables déjà limitées sont grignotées. De plus, le système traditionnel de culture extensive, d'agriculture de versants et de développement orienté vers l'exploitation provoque une nouvelle érosion du sol qui détériore davantage l'environnement. Aujourd'hui, 37 % du total des terres, soit 146 000 km², est touché par l'érosion du sol ; seules 12,5 % de ces terres sont aménagées et exploitées. Généralement, l'accent est mis sur l'exploitation plutôt que sur la protection, car la gestion de la ressource forestière est davantage centrée sur le rendement. De plus, au Yunnan, la population rurale dépend massivement du bois de chauffe pour son énergie, ce qui a de profondes répercussions sur l'environnement en général, en réduisant le couvert végétal et en facilitant l'intrusion d'espèces étrangères.

1.2. LE DÉCLIN DE LA FERTILITÉ DU SOL

Le déclin considérable de la fertilité du sol qui résulte de la déforestation et de l'érosion du sol cause de graves problèmes au Yunnan. D'après Yang (2001, p. 115), 518 millions de tonnes de sol sont perdus chaque année et 2 442 réservoirs et stations hydroélectriques souffrent de la sédimentation qui en résulte.

1.3. DES DÉSASTRÉS NATURELS FRÉQUENTS

En plus de ces problèmes dérivant de la surexploitation des ressources, le Yunnan est l'une des provinces qui souffrent le plus de désastres naturels de toutes sortes : en 2001, plus de 20 000 localités sont encore sujettes aux glissements de terrain et aux torrents de boue. Les causes de ces catastrophes sont doubles : les pluies violentes durant la saison humide et l'instabilité du sol une fois que le couvert forestier a été enlevé. Au cours des cinq dernières décennies, dans l'ensemble de la province, ces désastres ont provoqué la mort d'environ 80 000 personnes et quelque 45 milliards de yuans en pertes économiques directes. Durant les dernières années plus de 20 installations hydroélectriques, petites ou moyennes, et plus de 67 000 hectares de terres arables ont été endommagés chaque année et quatre villes de comté ont dû être déplacées.

1.4. UNE MAUVAISE ADÉQUATION DE L'EAU AVEC LES AUTRES RESSOURCES

Le dernier problème environnemental majeur est l'expansion de la pollution, liée principalement à l'extraction et au raffinage de métal non ferreux, lesquels occupent une place majeure dans l'industrie au Yunnan. Dans la localité de Yulong, dans le comté de Lanping (en aval de Lanping), la pollution aux métaux lourds causée par le zinc et les mines de plomb met en danger le gagne-pain et la santé des gens, du fait de sérieux problèmes d'empoisonnement de l'eau de la rivière Bi (un affluent du Lancang) (He, 2000, p. 332). De même, à Dali, la rivière Xi'er est lourdement polluée par le rejet d'eaux industrielles de la pulperie, de l'usine de papier d'Erbing et de celle de textile synthétique de Dali, laquelle est aussi présumée responsable de l'extinction d'espèces de poissons indigènes à la rivière Xi'er et au lac Erhai¹. Le lac Dianchi à Kunming souffre depuis longtemps d'eutrophisation due à la pollution par les eaux usées industrielles et domestiques.

Enfin le Yunnan se trouve devant un défi majeur : ses régions sont inégalement dotées en ressources fondamentales, dont l'eau. En effet, quantitativement parlant, le Yunnan est riche en eau, mais la répartition de la ressource entre l'agriculture et les autres activités économiques est inégale. La forme spécifique du territoire et la géologie de cette région rendent l'eau difficile d'accès pour les terres situées à haute altitude. Seules celles qui sont en fond de vallée y ont accès facilement. Cela est particulièrement vrai au nord-ouest du Yunnan, où la pauvreté est considérable, et la problématique de l'écologie face au développement est typique des zones de montagne. Les parties Centre et Est de la province cumulant 55,3 % des terres cultivées avec seulement 28,5 % du total de ressources en eau disponible au Yunnan, ces deux régions souffrent par conséquent de pénurie d'eau.

Le climat de mousson se traduit au Yunnan par une grande disparité entre saison sèche et pluvieuse, avec moins de 20 % des précipitations entre novembre et avril. La saison sèche a lieu quand les besoins en eau pour les cultures sont à leur maximum – soit quand 60 à 70 % du total annuel de la demande en eau est requis –, ce qui avive la compétition entre les différentes utilisations de l'eau. Durant la saison pluvieuse, les pluies excessives et localisées provoquent des coulées de boue, l'érosion de la surface du sol, et entraînent des inondations dans les fonds de vallée relativement plate et les terres cultivées le long des rivières.

1. Entrevue au Bureau de la ressource en eau à la préfecture de Dali, 2003.

De plus, dans les parties Est et Sud de la province, le calcaire est très répandu, et représente un total de 111 000 km². Dans ces zones, l'infiltration de l'eau en profondeur rend très difficile sa mobilisation et limite le développement de l'agriculture, donc la diminution de la pauvreté. Dans des endroits comme Dali, Qujing, Zhaotong et la préfecture de Honghe, la piètre qualité de l'eau constitue aussi un défi. En effet, l'eau très fluorée représente une menace sérieuse pour la santé des individus. En outre, la pollution de l'eau dans les zones urbaines constitue une contrainte majeure pour l'intégrité de l'écosystème et donc un objectif clé pour sa restauration.

1.5. L'IMPACT NÉGATIF DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT À GRANDE ÉCHELLE

Avec les années, le Yunnan est devenu une base importante pour la mise en place de projets hydroélectriques de grande envergure. La déforestation liée à la construction de ces projets, la pollution par les débris laissés sur place lors de leur construction, la relocalisation des fermiers et autres conséquences associées ont augmenté la pression sur la ressource en terres déjà limitée et sur l'environnement déjà fragile. Dans le cas du projet hydroélectrique de Manwan, la déforestation consécutive à la construction elle-même et les arrangements pour la relocalisation des familles ont finalement eu des impacts écologiques très larges dans toute la zone et ont contribué à aggraver la pauvreté dans les communautés locales. Depuis que l'aménagement du Lancang (Mékong) se développe le long de fractures géologiquement instables, la modification importante de l'ingénierie de ce projet de construction de barrage laisse présager des catastrophes écologiques à grande échelle.

1.6. LA PROGRESSION DE LA POLLUTION

L'extraction et le raffinage de métaux non ferreux, ainsi que le développement de l'hydroélectricité, jouent un rôle majeur dans l'industrie du Yunnan. La pollution par les métaux lourds causée par l'extraction de zinc et de plomb dans le comté de Lanping met en danger la qualité de vie et la santé de la population de Yunlong, en aval de Lanping, en empoisonnant gravement les eaux de la rivière Bi (un affluent du Lancang) (He, 2000, p. 332). La rivière Xi'er est gravement polluée par les rejets industriels des usines Pâtes et Papiers Dali et Dali Erbing ainsi que l'usine textile Dali Artificial, qui sont reconnues comme responsables de l'extinction d'espèces de poissons indigènes dans la Xi'er et le lac Erhai². Le lac Dianchi au Kunming souffre pour

2. Entrevue au Bureau de la ressource en eau à la préfecture de Dali, 2003.

sa part depuis longtemps d'eutrophisation (développement excessif d'algues, qui privent les poissons d'oxygène), à cause de la pollution par les rejets tant industriels que domestiques.

2. LA FORMULATION DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DE L'EAU ET LE CADRE DE MISE EN PLACE

En Chine, la Loi sur la législation nationale (promulguée le 1^{er} janvier 2000) spécifie que l'élaboration des lois nationales est du ressort du Congrès national du peuple (CNP) et de ses comités permanents. Puis, sous l'autorité du CNP et de ses comités permanents, le Conseil d'État élabore les règlements administratifs ; ceux-ci sont en pratique sujets à vérification avant d'être soumis au CNP pour discussion, en référence à la Constitution. À une échelle inférieure, dans l'élaboration des arrêtés régionaux, les conditions locales doivent être prises en compte en suivant la ligne des lois et règlements nationaux. De même, le Congrès régional du peuple est responsable de l'élaboration des lois régionales avec l'aide des gouvernements régionaux.

À l'échelle provinciale, l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation et de la politique de l'eau se fait en trois phases.

1. Le Bureau provincial des ressources en eau (*Bureau of Water Resources*, BWR) compile des rapports par zone en fonction de certaines problématiques fondées sur des demandes spécifiques en vue du développement et de l'aménagement de l'eau dans la province. Ensuite, il les soumet d'une part au gouvernement provincial et d'autre part au Congrès provincial du peuple pour évaluation. Une fois approuvés, ces rapports sont promulgués soit comme documents gouvernementaux, soit comme règlements provinciaux, prêts à être implantés par les instances de la gestion de l'eau aux différents échelons.
2. Lors de l'implantation des lois nationales ou des règlements, des mesures exécutrices sont décidées par le Bureau provincial des ressources en eau, puis sont soumises pour évaluation au gouvernement provincial et au Congrès provincial du peuple.
3. Les politiques de l'eau promulguées par les gouvernements locaux sont révisées ou évaluées à ce niveau en fonction de la situation locale.

Au niveau des préfectures, des comtés et des municipalités, les principaux mandats des agences de mise en valeur de l'eau consistent à soumettre des projets aux agences au niveau supérieur et à évaluer et mettre en œuvre les politiques du gouvernement provincial. Généralement, les agences de ce niveau n'ont pas le mandat de formuler des politiques concernant la planification, le budget, et le calendrier des projets à grande échelle. Ils s'occupent

uniquement des projets d'infrastructure de l'eau à petite échelle qui relèvent de leur compétence. Dans le cas du projet de Manwan, par exemple, les quatre comtés affectés n'avaient leur mot à dire ni quant à la relocalisation des individus à l'intérieur ou en dehors de la zone du réservoir, ni quant à savoir quels villages devraient se doter de nouvelles routes et d'équipements de distribution d'énergie³. En ce qui concerne la relocalisation, c'est avec le gouvernement provincial que chaque comté devait signer un contrat à propos des budgets, même si les conflits qui s'ensuivent se gèrent à l'échelle du comté. Dans le comté de Yun, les officiels chargés de régler les problèmes de relocalisation se sont plaints du fait que le gouvernement provincial avait signé un contrat avec le gouvernement central qui réduisait le budget de relocalisation, tout en exigeant injustement du Bureau de relocalisation du comté de Yun qu'il résolve les problèmes causés par une insuffisance manifeste de fonds, ce qui apparaît comme la principale difficulté à laquelle doivent faire face les communautés. Pendant ce temps eux-mêmes devaient répondre à des requêtes excessives, dont le règlement nécessitait des budgets suffisants.

Après avoir explicité le contexte d'élaboration des lois et réglementations liées à la mise en valeur de l'eau en Chine il convient de s'intéresser au développement institutionnel de celle-ci.

3. LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DE L'AMÉNAGEMENT DE L'EAU AU YUNNAN

Les structures institutionnelles de l'aménagement de l'eau en Chine comportent trois niveaux. Au sommet se trouve l'aménagement national de la ressource en eau, représenté par le Conseil de l'État, le Conseil national du peuple (CNP) et le ministère des Ressources en eau (MWR). Le rôle de ces instances comprend la formulation et l'exécution des lois et règlements nationaux sur l'eau, l'évaluation de la quantité et de la qualité des eaux à l'échelle du pays, la définition des plans nationaux quant aux demandes et réserves en eau, l'évaluation des plans de développement des bassins de rivière, ainsi que la coopération et la communication internationales portant sur le développement et la gestion de la ressource en eau. Ainsi, le MWR est responsable de l'aménagement intégré de la ressource en eau à l'échelle nationale.

Au deuxième niveau, les commissions d'aménagement des bassins de rivière ont pour mandat d'élaborer et de formuler les plans d'aménagement des bassins de rivière, de résoudre les controverses liées à l'eau et les conflits entre les provinces ainsi que d'implanter les lois et les règlements nationaux

3. Entrevues à la municipalité de Bixi, dans le comté de Nanjian, le 30 novembre 2002.

sur l'eau qui concernent le bassin. Actuellement, il y a sept commissions d'aménagement de bassins en Chine, qui exercent la fonction de gestion de l'eau pour le MWR dans la juridiction des sept bassins. En plus de la protection contre les inondations, les mandats de ces commissions incluent la surveillance des projets clés sur la branche principale de la rivière, ainsi que la coordination et la résolution des conflits portant sur la répartition de l'eau entre les provinces et entre les secteurs. Aussi, depuis les années 1990, les bureaux de la protection de l'eau sont situés au sein de ces commissions de bassins de rivière.

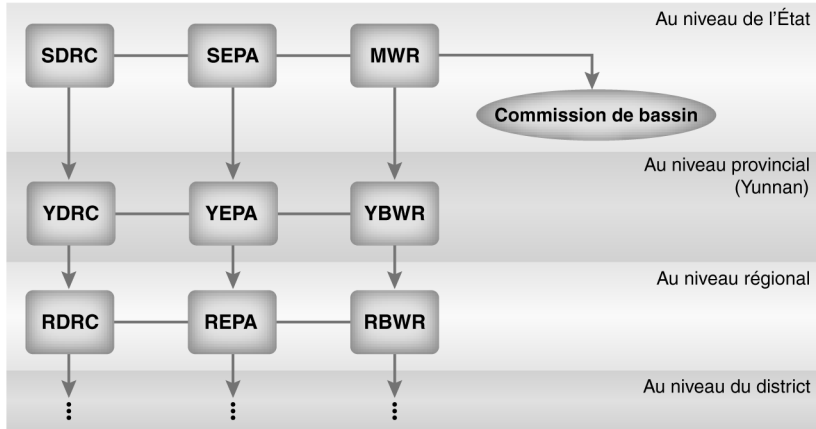
Enfin, à l'échelle régionale ou locale, la gestion de l'eau est partagée entre le département provincial des ressources en eau, les bureaux de district et les stations communales. Leurs mandats comprennent la réalisation et l'implantation des plans régionaux ou locaux de la ressource, le contrôle et le traitement des eaux usées et la collecte des honoraires et des taxes sur l'eau. D'une manière générale, le district est le plus bas échelon d'élaboration des politiques concernant l'eau, les stations communales étant uniquement des institutions de mise en œuvre des politiques.

Au Yunnan, de nombreux organismes et secteurs d'activité participent à divers niveaux au développement et à l'aménagement de la ressource en eau. Ce sont notamment :

- À l'échelle de nationale : la Commission de réforme et de développement de l'État (anciennement Commission de développement planifié de l'État) (SDRC), la Corporation d'électricité de l'État (SEC), la Corporation de développement de l'investissement de l'État (SDIC), le ministère des Ressources en eau (MWR), l'Agence de protection environnementale de l'État (SEPA).
- À l'échelle provinciale : la Commission de réforme et de développement provincial du Yunnan (YDRC), la Compagnie d'électricité du Yunnan (YEC), la Corporation de développement de l'investissement du Yunnan (YDIC), le Bureau des ressources en eau du Yunnan (YBWR), l'Agence de protection environnementale au Yunnan (YEPA).
- À l'échelle préfectorale : les Commissions de réforme et de développement.
- Aux échelles préfectorale et cantonale : les Bureaux des ressources hydriques et les Bureaux d'électricité.

Les structures institutionnelles de gestion de la ressource en eau sont caractérisées par des structures verticales très indépendantes l'une de l'autre. Tout comme le processus de planification des projets d'autres secteurs, le processus de planification concernant l'eau au Yunnan est principalement vertical, et du centre vers le local. Fondées sur les plans nationaux de développement à long terme, les plans quinquennaux, les plans quinquennaux

FIGURE 5.1
**Structure organisationnelle
 de la gouvernance de l'eau en Chine**



Source : Daming He, Yan Feng et Xiujuan Liu.

régionaux et les plans annuels, des propositions sont préparées par chacun des bureaux de la ressource en eau ou des corporations d'électricité avant d'être transmises au niveau hiérarchique suivant pour approbation. Ces propositions sont ensuite expédiées au SDRC qui est responsable de l'évaluation finale des financements.

Si les projets proposés respectent les directives techniques, ainsi qu'il est prévu dans les plans quinquennaux, et si leur budget est à l'intérieur des limites fixées par la DRC (de niveau provincial), alors ils ont de bonnes chances d'être approuvés. Dès lors, les DIC à chaque niveau allouent les fonds pour ces projets, en fonction du budget prévu par la DRC.

L'origine du financement des projets est fonction de la taille des ouvrages. Ainsi, ceux dont le volume de réserve d'eau est supérieur à 10 000 000 m³ (10 M m³) sont gérés par les SDIC, ceux dont le volume varie entre 1 M et 10 M m³ dépendent des préfectures de DIC et les petits projets, inférieurs ou égaux à 1 000 m³, sont gérés par les DIC de district⁴.

Le contexte politique et institutionnel de la mise en valeur de la ressource en eau ayant été explicité, le projet hydroélectrique de Manwan et ses impacts sont désormais cernables.

4. Entretien avec Yang Min du Département des ressources en eau du Yunnan, 23 avril 2001.

4. L'ÉCOLOGIE POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE L'EAU AU YUNNAN : LES IMPLICATIONS LOCALES DE L'INSTALLATION HYDROÉLECTRIQUE DE MANWAN

4.1. DES ENJEUX TRÈS POLITIQUES

Au Yunnan, comme dans la plupart des autres provinces de l'ouest de la Chine, l'aménagement global de l'eau résulte majoritairement d'une initiative gouvernementale avec un processus d'approche centralisé. De manière générale, l'évolution des structures institutionnelles de l'aménagement de l'eau au Yunnan est étroitement liée aux changements socioéconomiques et politiques au niveau national. En effet, dans les provinces, les agences de l'eau (sous l'autorité des districts) ne sont pas habilitées à prendre des décisions et les localités ont encore moins de pouvoir, car elles sont habituellement exclues du processus de prise de décisions, même celles qui affectent leur propre territoire. Ainsi, de nombreuses initiatives de développement de l'eau au Yunnan viennent d'efforts externes pour atteindre des objectifs généraux, plutôt que d'intérêts locaux, du fait du manque de mécanismes encourageant la participation des acteurs qui disposent de peu de pouvoir, comme les pauvres, les minorités ethniques ou les femmes. Le processus décisionnel et de mise en œuvre des projets entérine cette situation, que les systèmes d'évaluation contribuent à maintenir. Par exemple, le barrage sur le Lancang a été conçu à la lumière des pénuries d'électricité compilées au niveau national – principalement dans les provinces de l'Est – et non en fonction de la demande locale. Ainsi, l'électricité générée par le barrage de Manwan répond surtout à la demande en énergie de la province du Guangdong, plutôt que de celle du Yunnan. Les communautés locales déplacées soulignent que le projet du Manwan est « un grand bénéfice pour le pays, une source d'intérêts pour la compagnie, un désastre pour les localités et un coût pour les migrants⁵ ». Même les autorités de l'organisme de relocalisation du comté de Nanjian ont admis que le projet s'était fait au grand détriment des communautés locales⁶. Ce sont les communautés locales qui font les plus grands sacrifices, incapables qu'elles sont de faire entendre leur voix avant l'implantation des projets.

Il est maintenant de notoriété publique que les différentes parties dans les questions d'eau ont des intérêts divers. Chacun vient à la table des négociations avec des attentes et des demandes au sujet de l'écosystème des rivières qui sont issues de points de vue sociaux, économiques et environnementaux souvent

5. Entrevues dans la municipalité de Manwan, 5 septembre 2001.

6. Entrevue avec M. Lu et M. Zhang, Bureau de relocalisation du comté de Nanjian, 29 novembre 2001.

contradictoires par rapport aux attentes et aux demandes des autres parties. Les paysans, frappés par la pauvreté, qui restent dépendants d'une source productive naturelle pour vivre, sont les plus affectés par les développements qui concernent les ressources naturelles locales. À cause de l'extension du développement, la protection à long terme de l'environnement est menacée par l'intensification de l'exploitation de la terre, de la forêt et des ressources en eau par les populations en croissance constante qui vivent dans les lieux isolés, éloignés des marchés et centres urbains, et qui se trouvent appartenir à des groupes ethniques à l'influence politique limitée. Du fait que des groupes sociaux ou ethniques différents utilisent l'eau de façon différente dans des buts différents, la ressource en eau est souvent une source de conflits.

C'est le cas dans plusieurs parties du bassin du Lancang. Dans le comté de Weixi, par exemple, des conflits au sujet de l'eau éclatent lorsque l'eau d'irrigation est libérée pendant la saison de croissance, alors que le volume total d'eau disponible n'est pas suffisant pour répondre aux besoins de tous. Les relocalisations de populations qui résultent de la construction des barrages causent également de nouveaux conflits. À Manggui, dans le comté de Yun, où 305 personnes de la région du barrage de Manwan ont été déplacées en janvier 1990, les disputes entre le comté de Yongde et les populations déplacées causent des problèmes aux deux comtés, tandis que la limitation de l'accès à l'eau est une source de disputes entre les migrants et la population originelle de Manggui.

Bien que plusieurs initiatives de développement au Yunnan s'intéressent aux questions de pauvreté et d'environnement de la province, beaucoup des projets et de politiques liés à l'eau omettent de prendre véritablement en compte les interactions spécifiques entre développement des eaux, pauvreté et protection de l'environnement, qui sont étroitement associés à la survie des populations locales. Le projet hydroélectrique de Manwan en est un exemple.

4.2. LE PROJET HYDROÉLECTRIQUE DE MANWAN

Situé au milieu de la section du Lancang, le projet de Manwan est le premier équipement hydroélectrique des 14 barrages en cascades proposés sur les eaux du Lancang à être complété. Le barrage est long de 418 mètres et haut de 132 mètres, avec un réservoir de 23,9 km². Le niveau d'eau normal du réservoir est de 994 mètres avec une capacité totale de 106 milliards de m³. Le matériel installé a une capacité prévue de 1 500 MW (cette capacité sera atteinte quand la sixième unité sera mise en marche, après la construction du Xiaowan); elle est actuellement de 1 250 MW, avec une production annuelle de 6,3 milliards de kilowattheures.

En décembre 1969, l'Institut hydroélectrique d'études et de surveillance du Kunming, qui dépend du ministère des Eaux et de l'Électricité (KIHSD), entreprit une étude sur les possibilités hydroélectriques du courant principal des eaux du Lancang et proposa le Manwan comme site de réservoir le plus approprié pour un projet hydroélectrique. En 1984, le ministère des Eaux et de l'Électricité approuva le « Plan préliminaire de l'installation hydroélectrique de Manwan » et le projet fut inscrit comme projet national par la SDRC en 1985. La construction débuta en mai 1986 et, en 1996, l'ensemble du projet était réalisé. Guidée par la forte volonté du gouvernement provincial de développer l'économie au Yunnan, l'implantation du projet a commencé avec l'entente que le gouvernement provincial du Yunnan partage les coûts de construction avec le gouvernement central dans une proportion de 3/7. Cela a été le premier cas de coopération entre une province et l'État pour le développement hydroélectrique dans l'histoire de la Chine⁷.

4.3. UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS CONFLICTUELLE

Cependant, dans l'ensemble, le processus d'implantation de ces barrages ne s'est pas fait sans heurts.

Premièrement la hausse substantielle des prix des matières premières a grandement accru le budget de ces travaux. L'investissement total estimé était de 1,013 milliard de yuans en 1984 (122 M \$), alors que, lorsqu'il a été recalculé en 1992, le chiffre atteignait 3,254 milliards de yuans (392 M \$). Le plus récent chiffre (en 2001) est de 3,8 milliards de yuans (soit 393,1 M \$).

Deuxièmement, pendant les neuf années de construction, la population dans la région du réservoir a augmenté au point que les premières estimations sur la population à déplacer étaient bien loin de la réalité. Concurrément avec les changements dans les politiques économiques et l'augmentation des prix, le budget originel de relocalisation était donc réellement trop bas pour rendre le budget global acceptable. Par conséquent, d'après les entrevues, les infrastructures de beaucoup de zones de relocalisation ne sont pas en accord avec les prévisions. De plus, la plupart des paysans déplacés se plaignent des médiocres installations d'irrigation. Deux ménages de Mangshuai ont même dû abandonner les nouvelles terres défrichées qui leur avait été assignées, car ils ne trouvaient pas d'eau pour les irriguer.

7. La quantité d'hydroélectricité de 7,8 milliards de KWh générée par ce projet devrait créer un revenu industriel de plus de 20 milliards de yuans pour la province du Yunnan, ce qui correspond au total du revenu industriel de la province pour 1984.

D'autres difficultés viennent des manquements fondamentaux pendant le processus de planification, essentiellement liés au manque de respect des droits fondamentaux des paysans pauvres. Guidé par son intérêt économique, le gouvernement provincial avait réussi à convaincre le gouvernement central et les communautés locales des bénéfices importants qui dériveraient de la construction des barrages, en dissimulant les impacts négatifs, comme les désastres environnementaux potentiels liés à la construction, et les effets sur le gagne-pain des paysans (comme le manque d'eau pour l'irrigation, la perte de terres, etc.). Les paysans affectés n'ont pas eu la moindre chance d'exprimer leurs idées à propos de la relocalisation. Les volets environnement et relocalisation des études de faisabilité ont été traités dans l'urgence et l'improvisation et des mesures effectives ont été prises une fois seulement que les problèmes se posaient.

La relocalisation dans la zone du barrage a commencé en 1986, alors que débutait la construction dans les villes de Tianba et Ganhaizi. Les paysans n'ont reçu aucun avertissement et leurs maisons ont été détruites. Or, à ce moment-là les pousses de riz venaient juste d'être repiquées. Les réactions dans le village ont été inimaginables. Pour calmer les villageois en furie, des abris temporaires ont été montés. Cependant, avec l'extension du site de construction du barrage, la population a dû être déplacée trois fois vers d'autres abris de fortune, ce qui a encore amplifié l'indignation des populations.

Dans l'étape initiale de planification du Manwan, le plan de relocalisation prévoyait de « donner priorité à l'évacuation de la zone du réservoir ». Cependant, il a été modifié en ces termes : que « la majorité de la population déménage en hauteur et vers l'arrière de là où ils habitaient, et [que] le reste déménage en dehors de la zone du réservoir », en partie afin de réduire le fossé entre le budget originel et les dépenses réelles du projet et de composer avec la réticence des fermiers locaux à s'en aller loin. Il en a résulté que 72 % de la population relocalisée a été réinstallée sur le site (Li *et al.*, 1994). De plus, la compensation pour la relocalisation était limitée à ceux qui avaient perdu leur maison, alors que ceux qui n'avaient perdu que leurs terres n'étaient pas compensés. Il n'y a eu aucune compensation pour les familles dont les revenus ont été affectés par l'arrivée de nouveaux habitants dans les villages.

Dans des cas extrêmes, des familles entières ont été forcées de quitter leurs terres, pourtant en dehors de la zone d'inondation prévue, et des migrants déjà installés ont dû déménager à nouveau de zones sujettes aux glissements de terrain et aux tremblements de terre vers la zone du réservoir. Or, ces familles se sont vu refuser des compensations de relocalisation. Pour elles, la situation a été bien pire que celle des autres familles relocalisées.

D'après une entrevue avec un membre du personnel du Bureau de gestion des terres du comté de Yun, la mise en œuvre des déplacements de populations a été difficile du fait que le nombre originellement estimé de

personnes à déplacer ne tenait pas compte de celles qui devaient l'être pour la construction d'autoroutes, de stations hydroélectriques et pour la construction de la nouvelle ville de Manwan comme base de services en arrière du barrage. Jusqu'à présent, 3 490 personnes ont quitté leur maison pour la construction du projet initial, alors que l'estimation originelle n'était que de 2 000 personnes. Quant au budget de compensation pour les zones inondées, en 1984 il était estimé à 17,6 millions de yuans (2,12 M\$). En 1992, le SPDC a accepté de l'augmenter à 40 millions de yuans. Dix millions additionnels ont encore été prêtés par le gouvernement provincial du Yunnan; ce prêt devrait être remboursé à l'aide des 0,12 yuan/kWh (1,45 ¢/kWh) que l'usine hydroélectrique devrait verser comme « compensation de suivi » une fois qu'elle sera mise en service⁸. Malheureusement, il n'y a aucun moyen de vérifier comment se passe ce remboursement, et aucun des paysans rencontrés dans le comté de Yun n'avait l'air de connaître cette « compensation de suivi ».

En effet, à l'origine, le programme de relocalisation, élaboré par le KIHSD, prévoyait le déménagement de 1 649 personnes (394 de la municipalité de Maolan et 1 255 de celle de Manwan) du comté de Yun pour Mangguaishan, dans la municipalité de Xingfu. Cependant, le gouvernement du comté de Yun objecta que Mangguaishan ne pourrait supporter toute cette population en termes de ressources en eau et en terres arables. De plus, la plupart des villageois de la municipalité de Manwan refusèrent de quitter leur maison familiale. Finalement, le gouvernement de comté décida que seuls les habitants de Maolan déménageraient de leur village, alors que les autres villages de la municipalité de Manwan se déplaceraient en hauteur et en arrière dans la zone du réservoir. Dans la municipalité de Maolan, 17 villages naturels furent inondés, occasionnant la perte de 432 mu⁹ de terres irriguées et de 55,2 mu de terres sèches, ce qui a touché 1 931 personnes, soit 356 ménages. Comme la majorité des champs inondés (80,4 % de terres irriguées et 91 % de terres sèches) à Maolan était distribuée aux huit villages de Shaojie, il a finalement été décidé que 350 personnes (soit 57 ménages) de Shaojie du Maolan déménageraient à Mangguaishan.

Le site de relocalisation de Mangguaishan est une colline entourée par des vallées aux rivières profondes au nord, au sud et à l'est¹⁰. Il y a environ 2 000 mu de terre arable qui se trouvent entre 800 et 1 200 mètres d'altitude. Cette zone reçoit beaucoup d'ensoleillement et de chaleur, avec des précipitations annuelles de 1 100 mm, dont 60 % sont concentrés entre les mois de juin et août. La terre assignée aux familles déplacées était une plantation

8. Entrevue avec le directeur de l'usine hydroélectrique de Manwan en 1999.

9. 1 hectare = 15 mu.

10. Mangguaishan se situe dans le bassin versant de la rivière Irrawaddy plutôt que dans celui du Lancang.

de canne à sucre pour la raffinerie de sucre de Xingfu (comté de Yun) et les forêts servaient de combustible aux villages environnants. En plus, 875 mu (58,3 ha) ont été nouvellement mis en valeur, dont 350 mu de terres irriguées. Pour gérer la pénurie en eau – la contrainte majeure du développement de Mangguaishan –, de l'argent a été investi dans des infrastructures pour l'eau de consommation courante et l'irrigation. Cependant, du fait des déficiences techniques du système, plus de la moitié des ménages ne disposent pas d'eau courante : ils vont chercher l'eau dans de petites dépressions voisines pour leur consommation journalière, ce qui cause fréquemment des disputes entre les villageois et les anciens résidents. En fait, jusqu'à ma visite de décembre 1999, la question de l'eau de consommation courante s'est avérée un problème majeur pour les villageois déplacés.

En ce qui concerne l'eau d'irrigation, selon le Bureau de relocalisation du comté de Yun, plus d'un million de yuans ont été investis pour dériver l'eau du comté de Yondge, pour contrer les fréquentes destructions par coulées de boue de l'ancien canal. Le bureau de relocalisation avait planifié de dériver l'eau du comté de Yongde voisin via un canal de 14,6 km. Cependant le comté de Yongde demandait un prix trop élevé, que les autorités locales ne pouvaient supporter.

Un autre problème important qui a provoqué une grande déception chez les villageois déplacés est le mécanisme de compensation injuste pour la perte des champs. Le principe de compensation des terres devrait consister théoriquement à « remplacer les terres perdues des paysans par [des terres] en mêmes quantités et de même qualité ». Dans la partie inondée se trouvaient la majorité des rizières hautement productives et des périmètres irrigués. Il était donc impossible pour le gouvernement de retrouver la même qualité de terres pour les migrants relocalisés à une altitude supérieure. Aussi, pour préparer le plus de terres possible pour les migrants déménageant en hauteur et derrière le réservoir, de larges espaces de forêts ont été désignés comme aires de récupération. Or, la plupart de ces terres ont des pentes raides supérieures à 25 degrés et sont situées à plus de 1 300 mètres d'altitude. De plus, certaines des nouvelles terres ont dû être utilisées pour la culture sèche du riz, alors que des terres sèches ont été mises en jachère ou simplement abandonnées. La zone totale inondée dans le réservoir de Manwan est de 6 224,51 mu (tableau 5.1 ; 1 ha = 15 mu). Ainsi qu'on me l'a confirmé sur le terrain, la productivité moyenne des nouvelles terres est seulement du quart de celle des terres fertiles inondées. De plus, la perte des petits vergers inondés et autres forêts exploitées par les fermiers n'a été compensée que très faiblement. Dans le comté de Yun, seuls 150 yuans (18,1 \$) par individu ont été donnés, ce qui constitue une perte de revenus importante pour les paysans.

TABLEAU 5.1
Changements de la structure des terres dans l'aire de réservoir
(en hectares ; tableau originel en mu)

Types de terre (ha)	Inondées	Nouvellement mises en valeur
Terres cultivées	414,98	360,01
dont : terres irriguées	241,92	144
terres sèches	173,04	216,01
Forêts	567,17	–
dont forêts exploitables	69,57	50

Source : Enquête de Daming He.

Ainsi, la conséquence directe de ce plan de relocalisation problématique a été d'accroître la pauvreté des paysans locaux et de dégrader l'environnement dans l'aire de réservoir. Les statistiques montrent que le revenu net par habitant de la population de l'aire de réservoir a diminué entre 1991 et 1996, avant l'inondation (tableau 5.2). Certains des villages affectés (par exemple le village de Dapingzhang de la municipalité de Xincun, comté de Yun) sont passés de zones à surplus de céréales à zones où la moitié des ménages en manque. Par conséquent, beaucoup de villageois ont décidé de chercher du travail dans les zones urbaines. Aussi, du fait de la perte des forêts traditionnelles destinées au bois de chauffe, la population locale (qui utilise le bois pour cuisiner) se sert aux alentours, ce qui aggrave l'érosion du sol dans l'aire de réservoir. En plus de l'inondation de leurs anciennes terres fertiles, les paysans locaux sont affectés par de fréquentes coulées de boue, des effondrements des bords du réservoir et des routes, ainsi que par la disparition de ruisseaux de montagne. Le réservoir est aussi mis en danger par la grave et inattendue sédimentation causée par l'accélération de l'érosion du sol provoquée par la déforestation. Tout au long de la construction du projet, les coulées de boue ont constitué un problème pour les entreprises de constructions, les plus sérieuses ayant eu lieu en janvier 1989 et en mars 1995, quand les affaissements du bord Est du site du barrage ont entraîné l'arrêt de la construction pendant six mois et l'abandon d'une génératrice d'électricité. L'accident de 1989 a mobilisé des experts de partout dans le pays, qui ont cherché des solutions. Leurs travaux ont conduit à l'installation d'une sorte d'armature de pente pour les deux projets de Manwan et de Dachaoshan. Un fonctionnaire de l'usine hydroélectrique de Manwan a nié que le niveau de sédimentation moyen, qui devait être atteint en quinze ans, l'ait été en trois ans. On m'a dit qu'on a réuni l'équipement nécessaire pour draguer ces sédiments afin de résoudre le problème, qui sera peut-être réglé une fois la construction du barrage de Xiaowan achevée en amont.

TABLEAU 5.2

Revenu par personne et production de grains dans la zone du réservoir avant et après l'inondation

Aire affectée	1991	1996
Comté de Nanjian : revenu net (yuans)	761	678
Céréales (kg)	714	384
Comté de Yun : revenu net (yuans)	567,39	354
Céréales (kg)	769,5	306
Comté de Jingdong : revenu net (yuans)	709	384,9
Céréales (kg)	430	256,3

Sources : Annuaire du comté de Yun 1992, 1997 ; Annuaire de la préfecture de Lincang, 1992, 1997 ; Annuaire du comté de Simao, 1992, 1997.

Aussi, certains ménages relocalisés n'ont même pas accès à l'électricité, alors qu'ils ont cédé leur maison pour la mise en place de générateurs hydroélectriques. En fait, la forte dispersion des maisons des populations déplacées ainsi que l'inefficacité de la gestion rendent les coûts de distribution de l'électricité très élevés. L'électricité est vendue par l'usine à la station de distribution de Manwan à 0,17 yuan/kWh (2,05 ¢/kWh), et celle-ci la fournit au coût de 0,38 yuan/kWh à la ville de Manwan. Quand les ménages paysans allument leur lumière, ils paient en moyenne 0,8 à 0,9 yuan/kWh, certains devant même payer entre 1,6 et 2,0 yuans/kWh (le prix actuel de l'électricité au Yunnan est en moyenne de 0,402 yuan/kWh). Ce prix extrêmement élevé s'explique par la perte normale en ligne et par les vols de certains paysans, qui font doubler les coûts.

Ainsi que nous l'avons constaté sur le terrain, les conflits entre les paysans et les pouvoirs publics ont été fréquents au moment de la relocalisation. Le site du réservoir est une région où vivent beaucoup de minorités ethniques (des Yi, des Bulang, des Hui, etc.). Le village de Pingdi de la municipalité de Manju, district de Yun, était composé de 17 ménages totalisant 84 personnes, tous de culture Bulang. Le village entier a été inondé et tous les villageois ont dû déménager dans le site du village de Lannitang. La date limite prévue de ce déménagement était le festival du printemps, en 1988, et les autorités municipales de Manwan était chargées de la relocalisation de ce village. Cependant, dans la culture Bulang, les personnes croient que l'âme d'une personne est fermement liée à son lieu de naissance, même après sa mort. Il était donc difficile pour les villageois de Bulang d'accepter d'abandonner leur territoire, leur patrie depuis de nombreuses générations. Ils refusèrent de déménager, prétextant qu'à Lannitang il y avait peu de terres arables et que la terre était trop infertile pour fournir assez de nourriture à l'ensemble du village. Le personnel de la ville responsable de cette relocalisation n'ayant pas réussi à convaincre les villageois de Pingdi, un accord a été conclu : une

partie des villageois devaient rester à Pingdi jusqu'à ce que les terres soient inondées, afin que les villageois puissent disposer d'assez de grains pour leurs premières années à Lannitang. Dans les années suivantes, les villageois ont continué à refuser de déménager à Lannitang les affaires les plus importantes de leur maison ainsi que leurs outils de production, n'y envoyant que les plus vieux et les jeunes pour s'occuper des nouvelles maisons. Cette situation a perduré jusqu'en juin 1991, lorsque cinq villageois se noyèrent lors de l'inondation, ce qui a exacerbé le conflit entre les villageois et les autorités municipales de Manwan qui leur recommandaient fortement de déménager. En octobre 1991, lorsque les résidents devaient être évacués pour que débute la mise en eau du réservoir, de graves conflits sont survenus. Motivés par les encouragements du chef du village (Zha Shirong), certains villageois ont dit préférer se noyer plutôt que de partir. Finalement, 40 travailleurs ont été envoyés pour procéder à l'évacuation et le village a été vidé le dernier jour de décembre.

Les impacts écologiques négatifs du projet de Manwan ne font également aucun doute. De grandes forêts ont dû être abattues afin de récupérer la terre pour compenser la perte de terres arables et de terres résidentielles inondées. Afin de compléter le faible revenu tiré de leurs nouvelles terres moins fertiles, les paysans ont défriché eux-mêmes davantage de forêts, causant des dommages plus grands du point de vue de l'érosion et de l'écologie. De surcroît, la migration des poissons dans la voie d'eau a été coupée par le système de blocage du barrage et, ainsi que l'a découvert l'Institut des sciences de la vie de l'Université du Yunnan, il s'avère que les espèces de poissons du réservoir sont différentes de celles en amont (Wang et Zhang, 2000, p. 339-417). Qui plus est, le réservoir appartient à l'installation hydro-électrique de Manwan, qui y nourrit les poissons, mais ne permet pas aux fermiers de les pêcher.

4.4. À L'HEURE DU BILAN...

Cet exemple du barrage de Manwan souligne les conséquences locales de la construction des projets de grande ampleur en Chine, souvent planifiés en fonction d'objectifs régionaux, voire nationaux, plutôt qu'en vue de satisfaire les intérêts et les demandes véritables des communautés locales. Toutefois, les différents échelons gouvernementaux agissent de manière diverse. Ainsi, le gouvernement provincial a proposé des projets pour exploiter les ressources en minerais non ferreux. Dès lors, le gouvernement central donne son accord et investit dans les projets de construction afin de garantir une base énergétique suffisante pour permettre la croissance économique rapide future de la région côtière (province du Gangdong en particulier). Cependant, les gouvernements de district concernés se plaignent de se retrouver dans une situation diffi-

cile : ils sont chargés de réaliser le projet, mais avec peu de moyens, dans la limite des budgets qui leur sont accordés par le gouvernement provincial, et ils sont en plus responsables des problèmes de suivi. Parlant de ce type de dilemme, Liu Shaoyun, le chef du Bureau de l'aménagement des terres du comté de Yun, s'est exclamé : « la plupart des problèmes n'existeraient pas si les gouvernements provincial et central se mettaient en retrait pour que le Comté puisse négocier avec la compagnie face à face... Si la compensation de suivi augmentait même de 0,001 yuan/kWh, le travail de relocalisation serait beaucoup plus simple » (5 décembre 2001). À la même époque, beaucoup de paysans locaux affectés dans la zone du réservoir pensaient qu'ils payaient trop pour rien, du fait qu'ils avaient dû changer leur style de vie et se retrouvaient dans une situation économique soudainement incertaine.

Malgré tous ces désagréments, Manwan est perçu de manière positive par plusieurs. D'abord, le gouvernement central a acquis de l'expérience dans la mise en œuvre de projets de gestion de l'eau de grande envergure en partenariat avec le gouvernement provincial, tout en générant des taxes grâce à l'usine. Aussi, le gouvernement provincial du Yunnan a réalisé ses ambitieux « sauts historiques » grâce à une grande installation d'énergie, à de grandes unités génératrices et à des voltages très puissants. De son côté, le comté de Yun se débarrasse de sa pauvreté historique, avec une évolution apparente dans ses nouveaux bâtiments, ses marchés prospères, ses larges rues et les vitrines de ses magasins. Les deux autres comtés, de Jingdong et de Nanjian, se partagent aussi, dans une certaine mesure, les bénéfices de l'électricité. La compagnie Yunnan Manwan Power Generation, restructurée à partir de l'ancienne usine hydroélectrique de Manwan (Manwan Hydropower Plant), jouit des avantages du « système d'entreprise moderne » en profitant des services fournis à Dali et d'une base administrative moderne dans la ville de Manwan.

Cependant, il est bien évident que le coût local est élevé. Les populations déplacées, largement illettrées, pauvres et politiquement exclues, doivent faire face à d'immenses défis pour protéger leurs revenus vis-à-vis des menaces sur le plan des ressources que représentent les demandes d'acteurs plus puissants qu'eux. Et les autorités locales, qui ont peu de pouvoir de négociation avec le gouvernement provincial, sont prises au piège entre l'augmentation des protestations locales et les pressions des autorités supérieures.

CONCLUSION

L'analyse du projet de Manwan permet de tirer une conclusion quant à la gestion de ces grands travaux. Ainsi, la construction hydroélectrique sur le Lancang contribue peu à diminuer le déboisement, qui résulte de la mauvaise

mise en œuvre de la distribution de l'électricité produite et de la grande dépendance des individus à l'égard du bois de chauffe – ce qui était pourtant avancé comme un des avantages importants de ce projet (Chen et He, 2000, p. 577-586). Par ailleurs, le projet a un impact certain sur l'écologie aquatique et halieutique du Lancang.

Bien que ce projet soit désigné avec fierté comme le « modèle de Manwan » par plusieurs, les problèmes liés à la construction du réservoir sont connus par de plus en plus de personnes dans toute la Chine. La façon arbitraire dont les gouvernements traitent les effets environnementaux et sociopolitiques générés par des infrastructures de cette ampleur, associée au manque d'expression des intérêts des communautés locales dans le processus de décision, contribue à accroître les menaces pour le développement durable aussi bien à l'échelle locale qu'à une échelle régionale plus vaste. La distribution injuste des bénéfices et des coûts résultant des relations de pouvoir entre les divers acteurs risque d'éveiller à la longue encore plus de conflits.

BIBLIOGRAPHIE

- Chen, L., H.Z. Liao et Z.H. Zhang (1999). « Meditation and Choices on Sustainable Development of Yunnan », dans Xu *et al.* (dir.), *Study on Sustainable Development of Yunnan*, Kunming, Yunnan Science and Technology Press, p. 6-10.
- Gan, S. et D.M. He (2001). « Study on Land Cover Conditions and Pattern Classification of the Lancang Basin in Yunnan », dans He *et al.* (dir.), *Towards Cooperative Utilisation and Co-ordinated Management of International Rivers*, Beijing, Science Press.
- He, D.M. (1995). « Hydrological and Water Resources Characteristics of Lancang-Mekong River », *Yunnan Geographical Environment Study*, vol. 7, n° 1, p. 58-74.
- He, D.M. et J.Z. Zhang (1997). « Sustainable Development of Lancang-Mekong River Basin and Integrated Multiobjective Utilisation Research of Water Resources », *Bulletin of National Natural Science Foundation of China*, vol. 5, n° 1, p. 30-39.
- He, D.M. et X.J. Liu (2001). « Equitable Utilisation and Effective Protection of Sharing Transboundary Water Resources in International Rivers of Western China », *Journal of Chinese Geography*, vol. 11, n° 4, p. 490-500.
- He, Y.Q. (2000). « Current Status of Environmental Pollution and Countermeasures in Northwest Yunnan », dans Wu *et al.* (dir.), *A Study on Human Settlements Sustainable Development in Northwestern Yunnan Province*, Kunming, Yunnan University Press, p. 328-344.

- Li, Q. et Y.M. Wang (2000). « Regional Economic Development in the Lancang River Basin », dans *Policies and Strategies for Sustainable Development of the Lancang River Basin (Sector Studies for ADB TA no 3139-PRC)*, Landcare Research New Zealand Ltd., p. 1-104.
- Li, X.H., (1994). *Resettlement People of Manwan Reservoir, Supporting Manwan Hydropower Station*, Kunming, Construction Office of Yunnan Government, p. 15.
- Lu, S. (2001) « Features and Trends of the Relationships Between Population and Arable Land in Yunnan Province ». Paper presented on the *International Workshop of Great Western Development and Eco-environment Conservation*, Kunming, 24-26 avril 2001.
- Plinston, D. et D. He (2000). « Water Resources », dans *Policies and Strategies for Sustainable Development of the Lancang River Basin (Sector Studies for ADB TA n° 3139-PRC)*, Landcare Research New Zealand Ltd., p. 3.
- Shi, T.M. (1999). « Population, Resources, Environment and Sustainable Development in Yunnan », dans Xu *et al.* (dir.), *Study on Sustainable Development of Yunnan*, Kunming, Yunnan Science and Technology Press, p. 11-16.
- Tu, X. (1999). « Proposal for Strategies for the Sustainable Development of Yunnan », dans Xu *et al.* (dir.), *Study on Sustainable Development of Yunnan*, Kunming, Yunnan Science and Technology Press, p. 1-2.
- UNESCAP (1995). *Initial Environmental Examination Report : Environmental Impact Assessment for Inland Water Transport Development Projects in the Upper Mekong Sub-region*, UN.
- Wang, J. (dir.) (1997). *Research on the Overall Planning of Land Utilisation in Yunnan Province*, Kunming, Yunnan University Press.
- Wang, Y. *et al.* (dir.) (1991). *Study on Natural Resource Development in West Yunnan*, Beijing, China Science and Technology Press.
- Wang, Zh.Z. et X.M. Zhang (2000). *The Ecological Environment and Biological Resources of Manwan Hydropower Station Reservoir, along Lancang River in Yunnan, China*, Kunming, Yunnan Science and Technology Press, p. 339-417.
- Wu, L. *et al.* (dir.) (2000). *A Study on Human Settlements Sustainable Development in Northwest Yunnan*, Kunming, Yunnan University Press.
- Yang, H.Z. (1999). *Assessment on Basic Agricultural Features of Yunnan Province*, Project, Final Report, Yunnan Province Planning Committee.

- Yang, H.Z. (2001). « Strategic Focus of Eco-environment Construction and Key Regional Harnessing » (Chinese), dans *Symposium of Effective and Sustainable Management and Optimum Allocation of Resources in the West*, Chengdu, Sichuan Science and Technology Press, p. 114-119.
- Yunnan Bureau of Statistics (2001). « Public Report on 2000 Population Surveys of Yunnan Province », *Yunnan Daily*, 29 avril.
- YBWR (1984). *Surface Water Resource in Yunnan Province*. Rapport non publié.
- YBWR (1996). *Compiled Water Regulations of Yunnan Province*. Document interne.

L'ENVIRONNEMENT EN CHINE

Une dimension négligée ?

Jie HE

Le succès de la croissance économique chinoise au cours des 25 dernières années a été considérable. Durant cette période, la Chine a connu un taux de croissance moyen de plus de 9 % par an, avec des pointes à plus de 11,5 % dans plusieurs secteurs industriels. Le PIB par habitant est aujourd'hui six fois supérieur à celui de 1978. L'état de la santé publique s'est aussi fortement amélioré, le taux de mortalité infantile diminuant, de 47 ‰ en 1975 à 28,4 ‰ en 2000, tandis que l'espérance de vie moyenne est passée, sur la même période, de 64 ans à 71,4 ans. La compétitivité des produits chinois est désormais internationalement reconnue ; depuis 1979, le volume total du commerce extérieur (dont plus de 90 % sont des produits manufacturés) a été multiplié par 120. De même, les investissements directs étrangers en

Chine ont atteint 27,74 milliards de dollars entre 1978 et 2001¹. La Chine du début du XXI^e siècle est donc une Chine moderne, qui jouit du fruit de ses réformes économiques.

Considérant la taille de son économie et la rapidité de son développement, la Chine est très souvent présentée comme la prochaine première puissance économique mondiale. Néanmoins, la vérification d'une telle hypothèse dépendra largement de la durabilité de sa croissance. En effet, l'intensité de la consommation actuelle des intrants économiques en Chine menace la qualité de l'environnement. En somme, la croissance actuelle de la Chine ne peut être durable que si elle n'hypothèque pas celle de demain. En effet, l'exploitation excessive des ressources naturelles et la détérioration des conditions environnementales pourraient avoir des effets négatifs sur les capacités futures de production de la terre et du capital, ainsi que sur la productivité de la main-d'œuvre à travers les impacts négatifs de toutes les formes de pollution sur la santé. Dans quelle mesure l'environnement constitue-t-il une préoccupation des pouvoirs publics chinois ? Peut-on légitimement affirmer que la priorité est accordée à la croissance, quel qu'en soit le prix environnemental ?

1. ENVIRONNEMENT ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE : L'OPPOSITION EST-ELLE INÉVITABLE ?

1.1. L'ENVIRONNEMENT EN CHINE

Les récents succès économiques de la Chine ont-ils été obtenus en respectant la qualité de l'environnement ? Force est de constater que tel n'est malheureusement pas le cas. L'environnement chinois s'est ainsi considérablement détérioré avec l'accélération des progrès économiques.

1.1.1. La disparition des terres cultivables et des forêts

La Chine possède relativement peu de terres arables. Avec une population représentant 22 % des effectifs mondiaux, elle ne possède que 7 % des terres arables totales. En outre, l'augmentation du niveau de vie et l'accélération de l'urbanisation ont eu pour effet d'accentuer ce déséquilibre. L'expansion des régions urbaines et la diminution des terres cultivables et des forêts apparaissent ainsi comme inévitables. D'une part, une population urbaine désormais

1. Les chiffres sur la croissance économique sont calculés par l'auteur selon les données statistiques publiées dans les *China Statistical Yearbook* et les données statistiques fournies par le ministère chinois de la Santé.

plus aisée demande des surfaces habitables et des espaces verts de plus en plus importants et, d'autre part, une part croissante de la population rurale vient s'installer dans les régions urbaines, alimentant une forte expansion spatiale des villes au détriment des espaces agricoles périurbains. Le nombre de villes et le taux d'urbanisation sont ainsi respectivement passés de 236 à 658 et de 20,6 % à 36,1 % entre 1982 et 2000². Par ailleurs, cette tendance à l'urbanisation s'est traduite non seulement par une expansion des régions urbaines, mais aussi par la construction massive de routes et de voies ferrées pour faciliter les communications entre ces régions, réduisant d'autant les surfaces arables et les forêts.

Ainsi, on peut constater une régression constante des terres cultivables tout au long des réformes économiques. En 2002, 1,69 million d'hectares ont ainsi été perdus. L'urbanisation n'est pas seule en cause : la superficie des terres affectées par l'érosion, principalement pour cause de pâturage excessif, a atteint 3,65 millions de hm², soit 37,1 % de la surface totale du territoire chinois³. Les forêts subissent elles aussi une très forte pression. La superficie forestière par habitant ne représente que le cinquième de la moyenne mondiale, bien que les superficies boisées aient repris une croissance modérée après vingt ans d'efforts du gouvernement depuis le début de la décennie 1980, avec une vitesse d'expansion annuelle de 2 millions d'hectares.

1.1.2. Une détérioration marquée de la qualité de l'air

Sur 338 villes chinoises où la qualité de l'air est mesurée, près des deux tiers (63,5 %) ont un niveau de pollution de l'air considéré comme moyen ou grave, les régions les plus affectées étant le sud et le sud-ouest du pays, selon une étude de l'Institut chinois des sciences environnementales et l'Université Qinghua citée par l'agence Chine nouvelle. Aucune de ces villes ne respecterait les normes d'air de bonne qualité⁴. Au total, 30 % du territoire chinois souffre des pluies acides. Globalement, la pollution atmosphérique coûte à la Chine 2 % à 3 % de son PIB, et les pluies acides provoquées par le dioxyde de soufre (SO₂) engendrent des pertes supérieures à 110 milliards de yuans

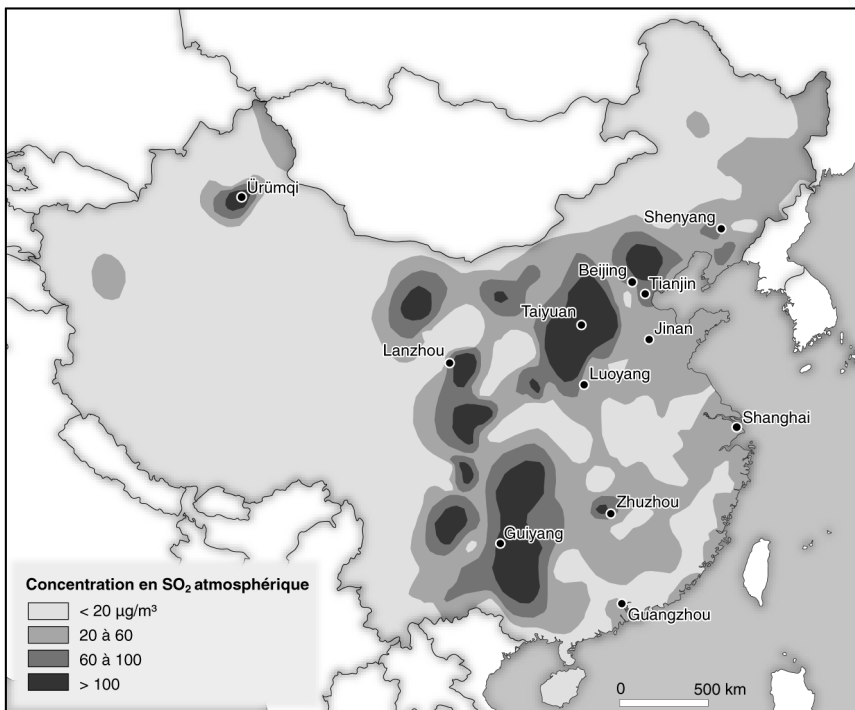
2. En Chine, la ville est classée en fonction de sa population non rurale résidant dans le territoire de la commune. Les grandes villes sont ici celles qui possèdent une population non rurale de plus d'un million d'habitants, alors que les villes de taille moyenne doivent au moins avoir une population non rurale de 200 000 habitants. Enfin, les villes possédant moins de 200 000 habitants non ruraux sont classées parmi les petites villes. Par contre, la classification entre les régions urbaines et rurales n'est pas forcément basée sur la taille de la population.

3. Source : *Rapports annuels de l'environnement en Chine* de la SEPA (1985-2003) sur <<http://www.zhb.gov.cn>>.

4. Ed Lanfranco (2004), « Red Cross to Caution China on Urbanization », *United Press International*, 6 mai, <<http://www.washingtontimes.com/upi-breaking/20040506-125126-8127r.htm>>.

(13,3 milliards de dollars) par an, selon des experts chinois qui, de surcroît, n'ont pas encore estimé les impacts sur la qualité de l'eau, ni l'effet érosif sur les immeubles. Les émissions de SO_2 augmentent rapidement en Chine, notamment à cause de l'importante utilisation de charbon de mauvaise qualité ou de techniques de combustion obsolètes dans les centrales thermiques. Ces émissions se sont élevées à 6,6 millions de tonnes en 2002 et elles atteindront 12,86 millions de tonnes en 2005 si elles continuent à progresser au rythme actuel, selon l'étude⁵. Selon des sources chinoises, huit des dix villes les plus polluées du monde seraient en Chine, avec Beijing en tête et d'autres villes importantes comme Shenyang, Chongqing, Shanghai, Xian et Guangzhou⁶.

FIGURE 6.1
Concentration en SO_2 atmosphérique, 2001



Sources : *China Energy Databook 5.0* et *China Urban Statistic Yearbook ; Report on the State of the Environment in China, 2001*, SEPA, <<http://www.zhb.gov.cn>>.

5. AFP, « Une pollution atmosphérique alarmante en Chine », 10 octobre 2003.
6. J.-P. Larivière et J.-P. Marchand (1999), *Géographie de la Chine*, Paris, Armand Colin, p. 29 ; *Environnement and China : Water and Air Pollution*, World Resources Institute (s.d.), <<http://www.wri.org/china/water.htm>>.

FIGURE 6.2
Les pluies acides en Chine, 2001

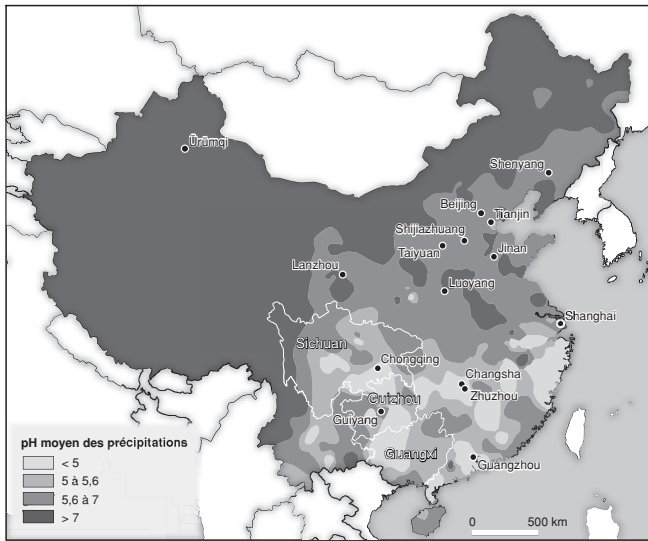
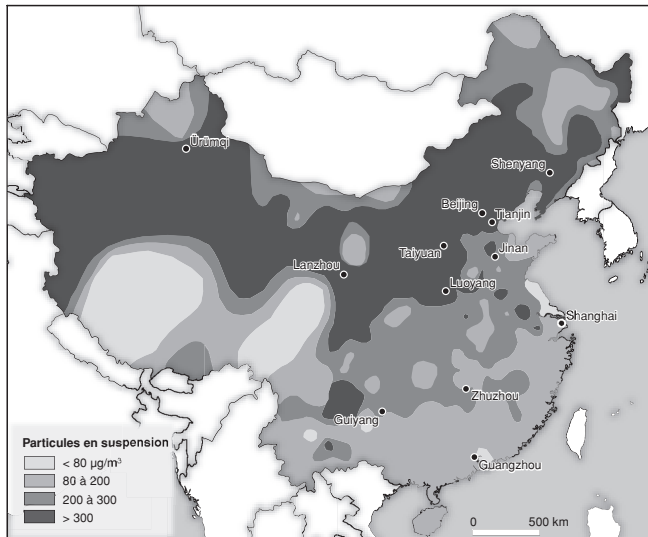


FIGURE 6.3
Concentration en particules en suspension, 2001



Sources : China Energy Databook 5.0 et China Urban Statistic Yearbook ; Report on the State of the Environment in China, 2001, SEPA, <<http://www.zhb.gov.cn>>.

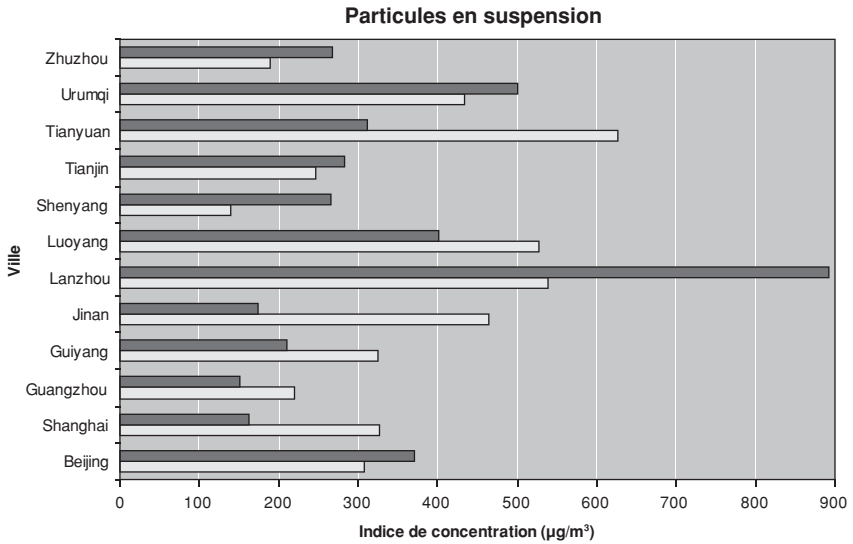
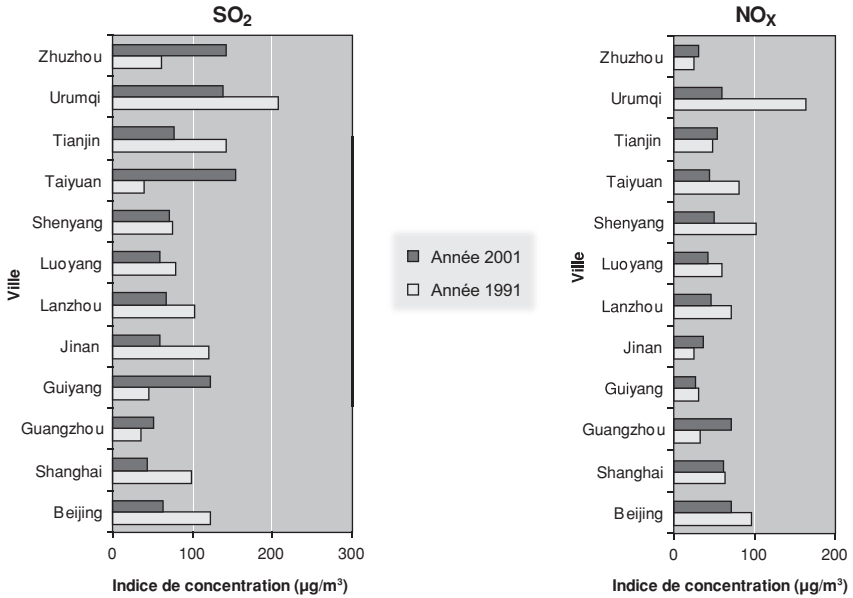
Bien que des améliorations soient déjà observables dans la plupart des villes chinoises grâce aux politiques de contrôle des émissions et aux transformations opérées dans l'utilisation des énergies fossiles au cours des activités productrices depuis 1990, les indices de concentration ambiante de polluants dans ces villes demeurent parmi les plus élevés au monde. Dans deux tiers des villes chinoises, la qualité de l'air n'est pas conforme aux normes de l'Agence d'État pour la protection de l'environnement (plus connue sous son acronyme anglais, SEPA), ce qui signifie que plus des trois quarts de la population urbaine est exposée à un air très pollué : les maladies respiratoires sont la première cause de mortalité en Chine. Généralement, la concentration la plus forte est celle des particules en suspension (PS). Dans les régions où les réserves de charbon ont une teneur en soufre relativement élevée, comme les provinces du Sichuan, Guizhou et Guangxi, la pollution au SO₂ et les pluies acides sont très présentes. Dans le graphique ci-dessous (fig. 6.4), nous observons que dans certaines villes les indices de concentration peuvent dépasser de trois à sept fois le standard de 60 µg/m³ établi par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour des villes de pays en développement. La pollution aérienne et ses effets négatifs dérivés, surtout les phénomènes de pluies acides et de smog urbain et la plupart des émissions de SO₂, NO_x et des matières particulaires très fines (MP_{≤10}, soit diamètre inférieur à 10 µm) ou ultrafines (MP_{≤2,5}), résultent principalement de la combustion du charbon dans les chaudières industrielles et les petits fourneaux des ménages. Selon les statistiques, la consommation de charbon aurait doublé depuis 1978 en Chine. Cette forte utilisation du charbon s'explique notamment par le fait que la Chine dispose de réserves très importantes (1 003 milliards de tonnes en 2001), tandis que le pays est devenu importateur net de pétrole en 1994. De plus, régime socialiste oblige, les politiques économiques chinoises ont longtemps favorisé le développement des industries lourdes, notamment en maintenant très bas le prix du charbon. Cette situation a pérennisé une utilisation inefficace dans les activités productives et la vie quotidienne.

Un autre aspect de la pollution aérienne, surtout dans les grandes villes, est l'augmentation de la concentration des oxydes d'azote (NO_x), de plomb, de gaz à effet de serre et d'ozone dans l'atmosphère. Cela s'explique essentiellement par l'expansion des régions urbaines et par l'augmentation de la proportion de personnes possédant une voiture. Étant donné la forte augmentation du nombre d'automobiles privées (290 000 en 1985, 5,3 millions en 1999, 10,5 millions en 2003 et des prévisions à 150 millions en 2020⁷) et la

7. Vice-ministre des Transports (agence Chine nouvelle), cité par ArgusAuto.com, consulté le 22 septembre 2004 ; China.org.cn, consulté le 22 septembre 2004.

FIGURE 6.4

Les variations des indices de concentration ambiante des polluants aériens



Sources : China Energy Databook et China Urban Statistic Yearbook.

hausse marquée du nombre des déplacements réalisés, on peut anticiper pour les années à venir une augmentation accrue de la concentration des polluants issus de l'émission de gaz d'échappement des véhicules motorisés.

Néanmoins, la progression de la pollution a pu être limitée grâce à la diffusion de l'utilisation du gaz naturel pour la cuisine et la centralisation des systèmes de chauffage dans les régions urbaines. Par contre, la plupart des ménages ruraux brûlent toujours des combustibles fossiles solides, comme le charbon et le bois, pour cuisiner et chauffer leurs habitations, provoquant l'émission de nombreuses particules de dioxyde de soufre et d'azote, les principales sources de pollution aérienne et une des causes majeures des taux relativement élevés des maladies respiratoires dans ces régions.

1.1.3. La dégradation de la qualité de l'eau

Avec l'accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation, depuis les années 1980, la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines en Chine s'est significativement détériorée. Le gouvernement chinois a défini une échelle de mesure de la qualité de l'eau en cinq catégories. Les niveaux 1, 2 et 3 permettent une utilisation directe ou quasi directe comme source d'eau potable ; la catégorie 4 restreint l'eau à une utilisation industrielle et la catégorie 5 n'est utilisable que pour l'irrigation. En 2002, dans les sept grands réseaux hydrographiques chinois, on peut constater que seulement 29,1 % des sections répondent aux critères des catégories 1 à 3, tandis que celles atteignant les niveaux 4 et 5 représentent 30 % et que plus de 40 % des sections ont une qualité d'eau trop mauvaise pour pouvoir être classifiée. La mauvaise qualité de l'eau coûterait environ 4 à 5 % de son PIB à la Chine.

La Chine est un pays relativement bien doté en eau, mais qui présente d'importants contrastes dans l'accès à la ressource. La quantité d'eau brute par habitant, de l'ordre de 2 200 m³/hab., ne représente que le tiers du niveau mondial moyen, mais constitue malgré tout une dotation statistique bien au-dessus du seuil de stress hydrique. En revanche, le nord du pays connaît une forte pénurie d'eau, avec une ressource brute de l'ordre de 500 m³/hab. Par ailleurs, la détérioration de la qualité de l'eau aggrave encore plus l'ampleur de la pénurie dans la plupart des villes chinoises, notamment celles du Nord. Parmi les 270 villes chinoises affectées par un problème de pénurie d'eau, 74 sont confrontées à une pollution des sources d'eau qui alimentent le système de distribution.

Si la pollution aérienne est aussi importante en milieu rural, en revanche la principale source de pollution des eaux vient des agglomérations. En 2002, 53 % des eaux usées provenaient du secteur domestique, contre 47 % pour le secteur productif (industries et des services). En ce qui concerne la pollution provenant de la demande chimique en oxygène (DCO), le secteur domestique

était à l'origine de 57 % des émissions⁸. L'importance de la part des ménages dans cette pollution s'explique par la croissance de la consommation de détergents pour le lavage et l'entretien, celle-ci s'accroissant avec la croissance des revenus et du fait d'une croissance urbaine trop rapide, qui alourdit les systèmes municipaux de traitement des eaux usées, dont la capacité est souvent très insuffisante. Dans le secteur industriel, les entreprises de petite taille, surtout celles des agglomérations en milieu rural, représentent la principale source de pollution de l'eau. Dans ces entreprises, la mise en œuvre des règlements et l'inspection des infrastructures se révèlent très difficiles à mener à bien. Dans les grandes entreprises, en revanche, il semble que les politiques de contrôle du traitement des eaux soient mieux appliquées.

Au cours de ces trois dernières décennies, l'utilisation à la fois d'engrais et de pesticides chimiques dans la production agricole a constitué une autre source importante de pollution de l'eau. Dans certaines zones d'agriculture côtières, l'utilisation intensive d'engrais azotés a causé une pollution à l'azote des eaux souterraines. En outre, les applications intensives de pesticides chimiques ont aussi pollué les eaux de surface. Tout cela constitue un grand danger pour la biodiversité, y compris pour les prédateurs naturels des parasites dans les régions côtières. Dans quelques provinces du sud, les résidus de pesticides ont ainsi été identifiés dans des corps d'animaux aquatiques et dans certains produits agricoles, particulièrement les fruits et légumes⁹.

1.2. LA POLLUTION ET SES COÛTS INDUITS POUR L'ÉCONOMIE CHINOISE

Les analyses économiques traditionnelles ignorent souvent la dimension environnementale et les coûts de la pollution. Les décisions économiques sont ainsi prises sur la simple comparaison entre coûts et bénéfices en termes de valeur de marché. Dans cette optique, le produit intérieur brut (PIB) est considéré comme le seul indicateur du succès des réformes chinoises. Cependant, la croissance économique de la Chine au cours de ce dernier quart de siècle a clairement posé la question du coût environnemental du développement. En effet, la réduction de la surface des terres cultivables a entraîné une baisse de la capacité de production agricole et alourdi la dépendance alimentaire

8. La demande chimique en oxygène correspond à la quantité d'oxygène absorbée par la dégradation des matières organiques rejetées par les sources de pollution, industries, agglomérations, ruissellement sur des exploitations agricoles. Les matières organiques oxydables, qui sont présentes dans la plupart des effluents, sont progressivement dégradées par l'oxygène dissous dans l'eau. Consommatrice d'oxygène, cette réaction en prive donc les espèces animales présentes dans le milieu.

9. X. Xu et T. Johnson (1997).

de la Chine vis-à-vis de l'étranger. La diminution des surfaces boisées et des prairies a provoqué un problème de désertification particulièrement intense dans le nord de la Chine. Par exemple, la surface totale des terres affectées par la désertification atteignait 1,743 million de km² en 2002, soit 18,2 % du territoire chinois¹⁰. Par ailleurs, la diminution des terres cultivables contraint certaines populations agricoles à chercher du travail dans les régions urbaines. L'augmentation de la densité de population qui en résulte provoque ensuite de grandes difficultés sur le plan sanitaire pour un système de soins déjà largement saturé. Le SRAS, maladie très contagieuse qui s'est rapidement étendue sur une grande partie du territoire chinois au début de l'année 2003, montre clairement le danger d'une telle situation et son coût pour la croissance future.

Beaucoup d'études ont montré l'importance du coût de la pollution de l'air sur le système de santé chinois. Selon plusieurs études, menées dans les villes de Beijing, Shenyang (Xu *et al.*, 1994, 1995), Chongqing (Banque mondiale, 1996), Shijiazhuang et Changsha (Peng *et al.*, 2001), la forte incidence des maladies respiratoires est étroitement liée à la pollution aérienne. Une étude de la Banque mondiale (1997) révèle que l'application des normes de pollution établies par la SEPA permettrait d'éviter chaque année plus de 178 000 morts prématurées, 346 000 cas d'hospitalisation et 6,8 millions de consultations urgentes.

Un autre problème majeur dérivé de la pollution aérienne se rapporte aux pluies acides. Ces dernières sont principalement provoquées par deux polluants atmosphériques : le SO₂ et le NO_x. Après avoir été émis dans l'atmosphère, le SO₂ et le NO_x peuvent provoquer la formation d'acide sulfurique et d'acide nitrique. Ces acides peuvent rester dans l'atmosphère et voyager sur des centaines de kilomètres avant de retomber sur la terre sous forme de pluie, de neige, de smog ou de particules sèches. Au début des années 1980, la zone de pluie acide était essentiellement concentrée dans les provinces du Sichuan et du Guizhou, où le charbon exploité présente une forte concentration en soufre. Au cours des réformes économiques, avec l'augmentation des émissions de SO₂ et de NO_x, la zone subissant le problème des pluies acides s'est élargie au nord-est du pays. Les pluies acides entraînent des coûts élevés pour le secteur agricole, en détruisant les tissus des plantes cultivées.

La hausse de la concentration en CO₂ (dioxyde de carbone) dans l'atmosphère pose aussi le problème de l'effet de serre. Les scénarios de changements climatiques envisagés par certains chercheurs chinois prédisent un accroissement marqué des températures, ce qui conduirait à accélérer la vitesse d'évaporation de l'eau contenue dans les sols et entraînerait des tempêtes plus fréquentes. Si cela se confirmait, il est certain que les productions de riz, de

10. Xinhua News Agency, 17 juin 2002.

blé et de coton seraient affectées et que les problèmes importants de gestion de l'eau dans la plaine de Chine du Nord seraient aggravés. Par ailleurs, une élévation du niveau de la mer priverait la Chine de ses régions les plus économiquement avancées (Shanghai, Guangzhou [Canton], etc.)¹¹.

De plus, bien que les maladies liées à l'insalubrité de l'eau soient moins répandues en Chine que dans d'autres pays en développement, l'urbanisation et l'industrialisation de la société chinoise complexifient le processus de traitement des eaux usées. De fait, des cas d'infection dus aux coliformes fécaux ont de nouveau été signalés dans certaines villes du nord de la Chine, après trente ans de disparition (Banque mondiale, 1997).

Dans le tableau 6.1 est présentée une évaluation des différentes formes de dommages liés à la détérioration de la qualité de l'air et de l'eau en Chine (Banque mondiale, 1997). Indépendamment de la méthode d'évaluation, on constate que la pollution actuelle cause un coût relativement élevé pour l'économie chinoise, d'au moins 3,5 % du PIB. En considérant que la capacité future d'une économie à croître est liée au capital humain d'aujourd'hui, le coût évalué par le principe du consentement à payer reflète mieux la réalité¹².

1.3. L'HYPOTHÈSE DE LA COURBE ENVIRONNEMENTALE DE KUZNETS (CEK) ET LE DÉCOUPLAGE DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DE LA POLLUTION EN CHINE

La détérioration de l'environnement constituerait-elle un coût indirect inévitable de la croissance pour les pays en développement ? L'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets, formulée par Simon Kuznets en 1955, suppose que la détérioration de la qualité de l'environnement, ou de l'augmentation de la pollution, va d'abord se renforcer avec la croissance économique. Puis, lorsque le revenu atteint un certain seuil, cette pression sur l'environnement s'inverse pour diminuer avec la croissance (toujours positive) du revenu. La croissance serait nocive pour l'environnement dans les premiers stades du développement ; puis, au-delà d'un certain seuil de revenu par habitant, la croissance entraînerait une amélioration de la qualité de l'environnement. Cette dernière étape s'appelle la « dichotomie (ou découplage) de la pression environnementale avec la croissance économique » (Banque mondiale, 1992). Le modèle de la courbe environnementale de Kuznets repose sur l'idée que l'environnement serait un « bien supérieur », c'est-à-dire un bien dont la demande augmente avec le revenu (à l'instar de la santé ou des loisirs),

11. Banque mondiale (1997).

12. Le principe du consentement à payer consiste à demander à un individu combien il est prêt à payer pour éviter les dommages mentionnés dans le tableau 6.1. Le principe du capital humain repose sur le calcul des pertes de revenu individuelles.

TABLEAU 6.1

Coûts économiques de la pollution de l'air et de l'eau en Chine

Problèmes	Évaluation selon le principe du consentement à payer (M \$ US)	Évaluation selon le principe de la perte en capital humain (M \$ US)
Pollution aérienne urbaine	32 343	11 271
Morts prématurées	10 684	1 597
Morbidité	21 659	9 674
Jours d'activités restreintes	3 842	3 842
Bronchites chroniques	14 092	2 107
Autres effets sur la santé	3 725	3 725
Pollution aérienne intérieure	10 648	3 711
Morts prématurées	3 517	526
Morbidité	7 131	3 185
Exposition au plomb (enfants)	1 622	270
Pollution de l'eau	3 930	3 930
Coût en soins	1 988	1 988
Pertes dans l'agriculture et la pêche	1 159	1 159
Pénurie d'eau	783	783
Pluie acide	5 046	5 046
Dommages en cultures et forêts	4 364	4 364
Dommages matériels	271	271
Dommages pour l'écosystème	411	411
Total	53 589	24 228
Pourcentage de PIB	7,7 %	3,5 %

Source : Banque mondiale (1997).

mais que cette demande n'intervient qu'à long terme, lorsque le niveau de vie matériel de la population lui permet de se préoccuper de questions plus politiques et sociales.

De très nombreuses études ont empiriquement prouvé l'existence de cette hypothèse. Ces études, à manier avec prudence cependant, semblent indiquer que le découplage entre la croissance économique et la détérioration environnementale se produit une fois que le PIB par habitant atteint un niveau supérieur à 5 000 \$ pour le SO₂ et les particules en suspension et entre 20 000 \$ et 30 000 \$ pour le NO_x, le CO₂ et les gaz à effet de serre¹³. En 2002, le PIB par personne en Chine était évalué à 966 \$ selon le taux de change officiel, ou à 3 051 \$ en parité de pouvoir d'achat, soit une valeur bien inférieure aux seuils déterminés empiriquement. Si l'hypothèse de Kuznets se vérifiait

13. S. Dasgupta *et al.* (2002); G. Grossman et A. Krueger (1991); T.M. Selden et D. Song (1995).

à nouveau, cela signifierait-il que la Chine doit continuer à payer un coût environnemental croissant, jusqu'à ce qu'elle atteigne son point d'inflexion et puisse réaliser le découplage entre croissance et environnement ?

Tel ne semble pas être le cas. Comme le révèlent les figures 6.5a et 6.5b, l'émission de polluants atmosphériques et aquatiques semble déjà indiquer un découplage, particulièrement en ce qui concerne les poussières

FIGURE 6.5A

Découplage entre la croissance économique et l'émission des polluants aériens

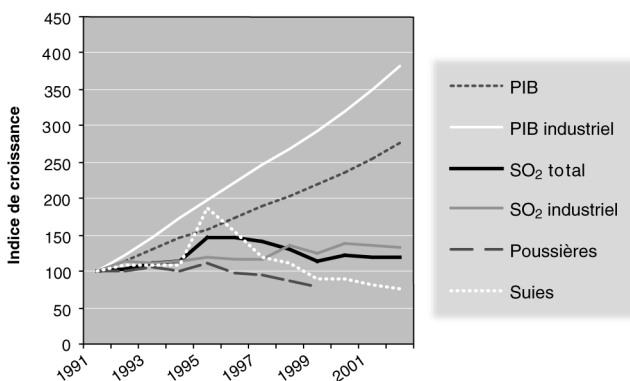
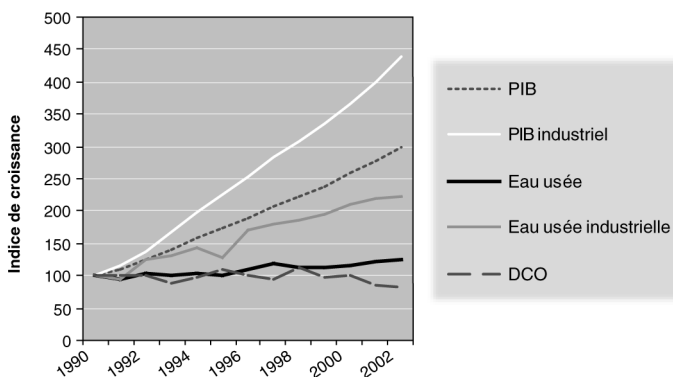


FIGURE 6.5B

Découplage entre la croissance économique et l'émission des polluants de l'eau



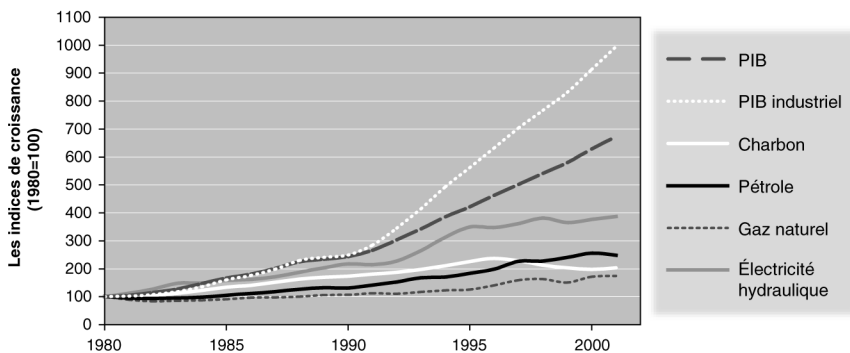
Sources : *China Energy Databook 5.0* et *China Urban Statistic Yearbook ; Report on the State of the Environment in China, 2001*, SEPA, <<http://www.zhb.gov.cn>>.

en suspension et les suies. De plus, un incitatif économique peut également pousser les entreprises à investir dans la protection de l'environnement : Si la dégradation de l'environnement entrave la production, la demande de politique environnementale n'émanera plus seulement des citoyens, mais aussi des entreprises. Ces dernières années, les autorités chinoises se sont davantage préoccupées d'environnement, d'une part parce que la pollution urbaine menace la santé des habitants, mais aussi parce que la pollution des eaux côtières empêche l'aquaculture et parce que la déforestation menace d'épuisement les ressources en bois (Sénat, nd).

Cette évolution peut être expliquée par l'analyse de Grossman (1995) qui suppose que la pollution est un sous-produit de l'économie. L'évolution de ce produit est déterminée par trois facteurs : l'effet d'échelle (une augmentation de production induit une augmentation semblable de la pollution) ; l'effet de composition (la pollution est proportionnelle à la part des secteurs polluants de l'économie) et l'effet technique (le progrès technique peut, toutes choses étant égales par ailleurs, réduire l'intensité de la pollution). Puisque l'économie chinoise n'a pas cessé de croître, la diminution de certaines pollutions doit s'expliquer par les deux autres facteurs. Ainsi, il y a soit une transformation de la structure industrielle vers moins d'industries polluantes, soit un développement des technologies moins polluantes, ou encore les deux effets conjugués. L'analyse de la situation suggère que c'est le progrès technique qui semble la principale cause de cette amélioration, notamment du fait d'un changement du bilan énergétique chinois (fig. 6.6), qui présente une proportion plus élevée d'énergies « propres », comme l'électricité hydraulique.

FIGURE 6.6

Croissance économique et évolutions de l'utilisation des énergies dans l'économie chinoise



2. LA POLITIQUE CHINOISE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE LA POLLUTION

Le découplage relativement avancé entre la pollution et la croissance économique en Chine démontre que la croissance économique ne conduit pas nécessairement à une dégradation accélérée de l'environnement. Comment les Chinois ont-ils réussi à freiner partiellement la détérioration de leur environnement ? Comment leurs efforts pourraient-ils se révéler plus efficaces ? Voici tout d'abord un tour d'horizon de l'évolution des politiques environnementales menées en Chine.

2.1. L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES (1949-2002)

Différant de la philosophie européenne qui suppose que la nature est subordonnée à l'humain, la philosophie traditionnelle chinoise attache une grande importance à l'harmonie entre les activités humaines et la nature : elle considère les hommes comme faisant partie d'un univers dominé par la nature. Cependant, cette philosophie sur la nature a beaucoup évolué au cours du temps, et l'idée d'une domination de l'homme sur la nature est ainsi apparue à plusieurs reprises dans d'anciennes chansons chinoises¹⁴. Sous cette influence diffuse, les dangers de la détérioration environnementale n'ont ainsi pas été reconnus, et les mesures de protection n'ont pas été appliquées avant le début des années 1970 ; cela est d'autant plus vrai que les préoccupations principales étaient le développement industriel (1949-1963) et les luttes politiques et idéologiques (la Révolution culturelle, 1963-1976).

Le développement de la conscience environnementale en Chine remonte au choc provoqué par la pollution sur la santé publique. Le premier organisme s'occupant de l'utilisation et de la gestion des eaux usées a ainsi été créé en 1971. La protection de l'environnement a été introduite dans l'agenda de l'administration d'État en 1973, et en 1974 la SEPA naissait. De 1973 à 1978, sous les efforts de la SEPA et du Conseil des affaires d'État, une série de politiques visant à protéger l'environnement ont été établies, comme « le système des trois simultanés », « le système de l'élimination avant la date limite », etc. En 1978, la Constitution chinoise était amendée par l'ajout du fameux article 11, qui souligne l'obligation pour l'État de « protéger et d'améliorer l'environnement, ainsi que de prévenir la pollution et les autres formes de périls publics ». La promulgation de la Loi sur l'environnement lors de la 11^e Assemblée nationale populaire en 1979 est, dans cette optique, un jalon important dans la construction d'un système légal de protection

14. W. Hou (1990).

de l'environnement. La révision de la Constitution en 1982 a aussi permis d'élargir le domaine de la protection de l'environnement en y ajoutant les volets sur l'exploration et l'utilisation des ressources naturelles. Au cours des cinq années suivantes, les lois sur la protection de l'environnement marin, sur la prévention des pollutions de l'eau et sur la prévention des pollutions atmosphériques ont été promulguées les unes après les autres. À cette époque, le Conseil des affaires d'État et la SEPA n'ont cessé d'établir des règles visant à améliorer la gestion de l'environnement. Ces dernières ont porté sur la gestion des paiements pour les décharges, les études d'impact des nouveaux projets sur l'environnement, le système d'alerte des accidents de pollution, la gestion des comportements polluants des petites entreprises au niveau des cantons et des villages, etc. Cependant, la promulgation de ces différentes lois témoigne de la mise en place d'un cadre politique visant à protéger l'environnement ; elle ne signifie pas pour autant l'application des lois et des règlements. La protection de l'environnement est certes chose souhaitable ; toutefois, c'est la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie qui sont demeurées la priorité du gouvernement et de la population chinoise.

Au cours des années 1990, la relation entre l'environnement et la croissance économique dans la stratégie du gouvernement chinois s'est complexifiée. D'une part, la croissance économique est entrée dans une nouvelle période : le passage d'une économie planifiée à une économie de marché offre à la Chine plus de possibilités de croissance grâce au renforcement de sa compétitivité sur le marché mondial. D'autre part, l'accentuation de la dégradation environnementale et la pression exercée par la communauté internationale pour mieux contrôler la pollution ont conduit la Chine à prendre des mesures plus concrètes. Ainsi, l'évolution du cadre politique de contrôle de la pollution ne se traduit plus uniquement par une diversification des lois de prévention et de protection, mais aussi par la mise en œuvre de contrôles de l'application des règlements. À la suite de l'adoption de la deuxième version de la Loi sur l'environnement, en 1989, des décrets de mise en œuvre des lois de prévention de la pollution de l'eau, des sols et de l'air ont enfin été promulgués entre 1990 et 1992. Par ailleurs, peu après la signature de la convention internationale « Environnement et développement » des Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992, l'Assemblée populaire a créé un comité de protection de l'environnement responsable de la planification et de la mise en œuvre du système législatif environnemental. En 1995, dix mesures environnementales et de développement ont ainsi été inscrites dans l'*Agenda 21* (le Livre blanc chinois) (GEF, 1998) en matière : de prévention de la pollution de l'air, de l'eau, des sols ; de prévention de la dégradation de la biodiversité, de la gestion des déchets, du développement durable. Il reste à voir si ces propositions seront durablement suivies d'effets ; en juillet 2003 ont été promulguées de nouvelles normes d'émissions polluantes des centrales thermiques, avec

pénalités financières en cas de dépassement¹⁵. Cependant, le gouvernement n'a pas véritablement subordonné la croissance économique à la protection de l'environnement. En témoigne le caractère très limité des mesures proposées par les révisions, entre 1994 et 1995, des lois de prévention sur la pollution de l'eau et de l'air.

Force est de constater que la rapide expansion économique chinoise et l'augmentation des revenus moyens, tout au long des années 1990, ont donné aux pouvoirs publics chinois une plus grande marge de manœuvre pour traiter des problèmes de pollution. Le renforcement de la position administrative de la SEPA à la fin des années 1990 et la révision des lois de la pollution de l'air en 2000 témoignent d'une forte détermination du gouvernement à régler ces problèmes. Il est désormais raisonnable d'anticiper une plus grande efficacité des politiques de lutte contre la pollution en Chine, particulièrement depuis l'instauration d'un système de permis de polluer et la création d'une taxe sur les émissions polluantes.

2.2. PRINCIPAUX PROBLÈMES DU SYSTÈME DES POLITIQUES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Après vingt années d'évolution, le corpus des politiques de contrôle de la pollution en Chine est aujourd'hui relativement complet. Tout nouveau projet implique l'étude des impacts environnementaux. Pour des infrastructures existantes, un système de pollueur-payeur a été institué. En dehors des contrôles, la Chine a aussi commencé à mettre en place un système d'échange de « permis de polluer ». Finalement, quand cela s'avère indispensable, les pouvoirs publics peuvent aussi faire fermer ou restructurer les entreprises les plus polluantes (souvent des petites entreprises), mais aussi des mines (25 000 mines privées doivent fermer) ou de petites centrales thermiques¹⁶.

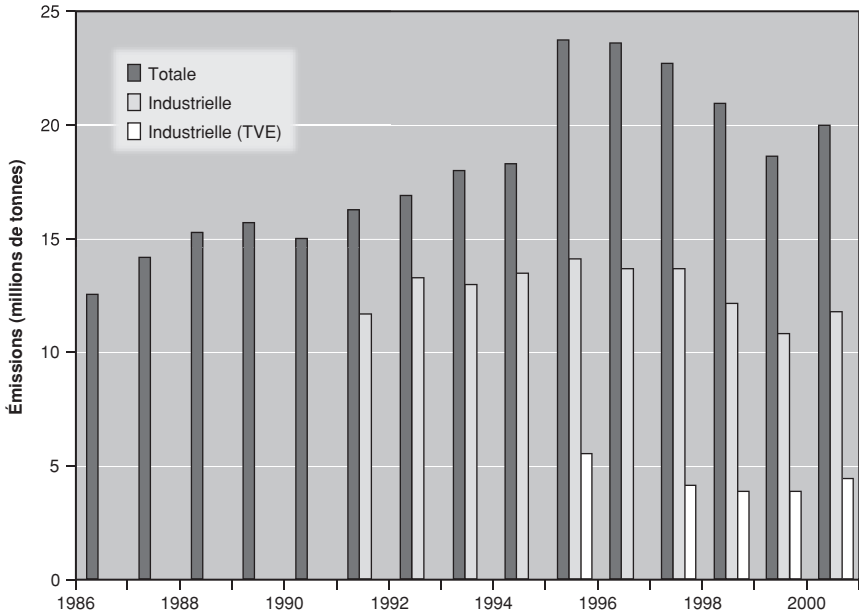
Bien que ces politiques environnementales aient déjà aidé la Chine à réaliser, jusqu'à un certain degré, un découplage entre l'augmentation de la pollution et la croissance économique et que son niveau de pollution ait déjà beaucoup baissé comparativement à d'autres pays de même niveau de revenu, il existe encore de nombreux problèmes d'efficacité des mesures environnementales. Ces difficultés tiennent à plusieurs facteurs, sociaux, certes, ou issus de politiques économiques destinées à promouvoir de vieux secteurs économiques pourvoyeurs de nombreux emplois ; mais elles concernent surtout la volonté politique de faire appliquer les lois et règlements.

15. *Far Eastern Economic Review*, 18 décembre 2003.

16. Larivière et Marchand (1999), *op. cit.*, p. 29.

- Le manque de participation de la société aux politiques de préservation de l'environnement est une première cause de pollution. Une grande partie de la population n'a encore que très peu conscience de l'importance des politiques environnementales, ce qui l'empêche de participer activement à la gestion des comportements environnementaux des entreprises, mais aussi de modifier ses comportements et de tenir compte de ces aspects dans ses revendications... L'expansion très rapide du marché de l'automobile en Chine, de ce point de vue, peut légitimement nourrir de grandes inquiétudes quant à une rapide dégradation de la qualité de l'air.
- De nombreuses politiques économiques vont à l'encontre de l'objectif de préservation de l'environnement. Un exemple type est la distorsion opérée par l'État dans la structure des prix de certaines ressources comme l'eau et le charbon. Pour ménager certaines industries lourdes, qui procurent des dizaines de milliers d'emplois dans les vieux bassins industriels, les prix du charbon et de l'eau sont encore partiellement fixés par l'État à des niveaux très bas, ce qui bien sûr ne permet pas de refléter les vrais coûts de production et conduit à une pollution excessive.
- La mise en application de ces politiques repose sur un compromis entre l'environnement et le bénéfice économique. Ainsi, plutôt que d'appliquer de façon égale la législation à toutes les entreprises, on prend souvent en compte la capacité d'une entreprise à supporter ces mesures de politique environnementale dans leur mise en application. Une étude de Dasgupta, Huq et Wheeler (1997) montre ainsi que la rigueur de la régulation environnementale sur une entreprise est souvent assouplie en fonction du nombre de ses employés. Par ailleurs, les résultats de cette étude montrent aussi que certaines des solutions apportées sont typiquement celles d'une économie planifiée, ce qui laisse peu de place à la flexibilité. Un exemple illustrant ce fait est la taxe d'émission qui augmente très rapidement avec le volume de pollution émis. Étant donné le retard pris dans les méthodes d'inspection, il apparaît que ce sont toujours les entreprises de grande taille et les entreprises d'État qui payent le plus pour leur pollution, alors qu'il est difficile de surveiller et de punir les petites entreprises en faute. Ce problème peut permettre d'expliquer en partie pourquoi la part de la pollution provenant des entreprises de petite taille, surtout les entreprises de district et de village (*township and village enterprises*, TVE), a rapidement augmenté au cours des années 1990 (fig. 6.7). Par conséquent, un meilleur compromis entre les méthodes de surveillance et de taxation est à rechercher pour améliorer l'efficacité des politiques environnementales.

FIGURE 6.7
**Évolution de l'émission de SO₂ en Chine
 pendant la période des réformes**



- De nombreuses études ont montré que les pénalités infligées aux pollueurs sont trop faibles pour convaincre les producteurs d'adopter des technologies moins polluantes. De plus, les mécanismes de contrôle demandent aux pollueurs de payer uniquement pour la partie dépassant la norme et, s'il existe différents polluants, on ne paiera que pour le polluant qui dépasse le plus la norme. Wang (2002) montre ainsi que le taux de paiement actuellement appliqué en Chine pour une unité de pollution est seulement égal à la moitié du coût marginal d'un investissement en technologies d'abattement. Il coûte donc actuellement moins cher de polluer et de payer les pénalités que de moderniser son équipement pour réduire ses émissions.
- Une autre difficulté tient au manque de ressources financières affectées par le gouvernement aux activités de protection de l'environnement. En effet, effectuer des contrôles efficaces sans suffisamment de personnels, aider au développement de technologies moins polluantes et vulgariser les principes de protection de l'environnement à l'école sans suffisamment de budget conséquent, tout cela semble difficilement réalisable.

- Par ailleurs, le non-achèvement d'un système juridique indépendant nuit au bon fonctionnement du système de contrôle, car les décisions peuvent être influencées par le pouvoir de négociation des entreprises, par les bénéfices commerciaux et par les interventions de gouvernement. Bien que dans plus de 90 % des cas la décision d'un juge soit acceptée par les parties concernées, les juges chinois admettent que leurs décisions puissent être prises en tenant en compte de facteurs tels que la capacité à payer les amendes et les interventions potentielles provenant du gouvernement. Pour les 10 % de cas restants, ils sont résolus par des médiations semi-formelles entre les régulateurs, les pollueurs et les victimes.

3. VERS UN DÉVELOPPEMENT MOINS POLLUANT ?

3.1. DES FACTEURS INCITANT

À UNE MEILLEURE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE

3.1.1. L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'adhésion de la Chine à l'OMC confirme l'insertion du pays au sein du marché mondial. À court terme, la croissance économique qui découlera de cette intégration économique contribuera certainement à accroître la pollution. Néanmoins, cette insertion de l'économie chinoise dans l'économie mondiale influencera la structure industrielle chinoise. Une étude menée par He (2004) démontre, d'une part, que le commerce international renforce l'avantage comparatif de la Chine dans les secteurs manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre. Les industries de ce type qui connaissent un fort développement en Chine sont généralement moins polluantes que les industries lourdes ou déjà développées en Chine : l'intégration à l'économie mondiale pourrait réduire le niveau de pollution global de la Chine. D'autre part, l'adhésion à l'OMC pourrait favoriser l'importation d'énergies moins polluantes et ainsi réduire la dépendance de l'économie chinoise à l'égard du charbon, principale source de pollution. Par ailleurs, l'ouverture pourrait accélérer le rythme des transferts de technologies et faciliter le développement d'une production plus propre.

D'un point de vue institutionnel, comme l'affirment les partisans des accords commerciaux multilatéraux, l'adhésion de la Chine à l'OMC pourrait également permettre une amélioration du système juridique et la mise en place d'une plus grande transparence sur la pollution réelle ; ces deux éléments sont

essentiels au bon fonctionnement du système de contrôle. De plus, la prise de conscience du public sur l'environnement pourrait également connaître un essor, notamment par le développement de l'accès à l'information.

3.1.2. *L'économie de marché*

Plusieurs études de la Banque mondiale (Dasgupta *et al.*, 1997 ; Wang, 2000, 2002, etc.) montrent que les entreprises privées de grande taille sont généralement plus efficaces que les entreprises d'État pour réduire la pollution et adopter des technologies propres. En ce sens, la libéralisation de l'économie chinoise offre une bonne possibilité de réduire la pollution par les privatisations, les diversifications des systèmes de propriété, la concurrence et les fusions.

3.1.3. *La croissance économique*

En théorie, on considère souvent l'environnement comme un produit « normal », dont la demande augmente avec l'accroissement du revenu. L'étude de Shen et Yang (2002) montre ainsi qu'il existe déjà en Chine une prise de conscience des élites urbaines sur l'état de l'environnement. Wang (2002) et la Banque mondiale (2001) ont par ailleurs montré l'importance des communautés locales comme facteur informel encourageant l'adoption de mesures de réduction de la pollution. La croissance économique chinoise, du fait de l'émergence d'une classe moyenne plus réceptive aux questions environnementales, peut ainsi permettre l'éveil d'une conscience du public sur les questions de qualité de l'environnement. Depuis quelques années, grâce aux efforts de la Banque mondiale et de la SEPA, dans quelques provinces affectées par les pollutions les plus graves, un programme obligeant la publication systématique de la performance environnementale de chaque entreprise est en train d'être mis en œuvre, ce qui permettra au public de mieux connaître et surveiller les émissions polluantes¹⁷.

3.2. CONTRAINTES ET DÉFIS POUR LE FUTUR

Le développement durable de la Chine repose fondamentalement sur la capacité des autorités chinoises à mettre en œuvre un système législatif et informationnel efficace en matière de protection de l'environnement. Mais, déjà, le concept même de développement durable ne fait guère partie du vocabulaire des pouvoirs publics.

17. H. Wang (2002).

En premier lieu, il paraît nécessaire de renforcer les mécanismes de contrôle, ne serait-ce qu'à cause de l'insertion au marché mondial susmentionné. Dans le cadre de l'ouverture du pays aux capitaux étrangers, il est possible que la relative faiblesse de l'application de la législation environnementale attire les industries polluantes des pays industrialisés. Cependant, l'efficacité d'un système de contrôle de la pollution ne dépend pas uniquement du renforcement administratif de la rigueur des contrôles, mais aussi de la maîtrise des outils de mesure des dommages potentiels de la pollution et d'évaluation de ses coûts sociaux. De plus, achever la construction de systèmes législatifs et juridiques pour renforcer l'efficacité du contrôle de la pollution, demande aussi de changer la position subalterne des systèmes juridiques par rapport au gouvernement, par la construction d'une véritable société de droit. Ceci bouscule autant l'héritage confucianiste, qui a structuré la pensée administrative chinoise depuis de nombreux siècles, que les structures administratives établies par le Parti communiste...

En second lieu, la Chine doit réduire l'accroissement des disparités régionales, ce gradient de croissance étant de plus en plus marqué entre les provinces côtières et les provinces de l'intérieur. Comme le système de contrôle de pollution dans chaque région est actuellement déterminé par la structure économique de la région elle-même, la disparité entre les différentes régions risque de constituer un grand danger pour les provinces les plus pauvres qui pourraient être tentées de sacrifier leur environnement pour attirer les entreprises polluantes et stimuler leur croissance économique. Au niveau national, éviter ce problème de bipolarisation de la protection environnementale entre les provinces demandera un subtil équilibre des différentes politiques environnementales.

Enfin, avec l'amélioration du niveau de vie, l'urbanisation et l'accroissement de la demande pour des biens manufacturés, le problème de l'augmentation du trafic routier, automobile mais aussi de marchandises, est devenu incontournable. Encourager l'aménagement des territoires urbains vers davantage de transports publics et moins de pollution est un défi majeur qui devra aussi être relevé.

Face à ces contraintes et à ces opportunités, la Chine a évidemment besoin de l'aide technique et institutionnelle des pays développés et des organisations internationales. Tout autant que la volonté politique du gouvernement chinois, la coopération internationale pourrait être un facteur important du succès de la lutte contre la pollution.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (1992). *Development and Environment : World Development Report*, Oxford University Press.
- Banque mondiale (1996a). *China : Chongqing Industry Pollution Control and Reform Project*, Staff Appraisal Report, Washington (DC).
- Banque mondiale (1996b). *China : Issues and Options in Health Financing*, China and Mongolia Department, Washington (DC).
- Banque mondiale (1997). *China 2020 : Development Challenges in the New Century*, Washington (DC).
- Banque mondiale (1997). *China 2020 : Clear Water, Blue Skies*, Washington (DC).
- Banque mondiale (2001). *Greening Industry : New Roles for Communities, Markets and Governments*, Washington (DC).
- Cao, D., J. Yang et C. Ge (1999). «SO₂ Charges and Taxation Policies in China : Experiments and Reforms», dans OECD (dir.), *Environmental Taxes : Recent Developments in China in OECD Countries*, OECD, p. 233-257.
- Dasgupta, S. et al. (1995). *Environmental Regulation and Development : A Cross-Country Empirical Analysis*, Policy Research Working Paper, n° 1448, Washington (DC), Banque mondiale.
- Dasgupta, S. et al. (1996). *Water Pollution Abatement by Chinese Industry : Cost Estimates and Policy Implications*, Policy Research Working Paper, n° 1630, Washington (DC), Banque mondiale.
- Dasgupta, S. et D. Wheeler (1997). *Citizen Complaints as Environmental Indicators : Evidence From China*, Policy Research Working Paper, n° 1704, Washington (DC), Banque mondiale.
- Dasgupta, S. et al. (2000). *Industrial Environmental Performance in China*, Policy Research Working Paper, n° 2285, Washington (DC), Banque mondiale.
- Dasgupta, S., H. Wang et D. Wheeler (1997). *Surviving Success : Policy Reform and the Future of Industrial Pollution in China*, Washington (DC), PRDEI.
- Dasgupta, S., M. Huq et D. Wheeler (1997). *Bending the Rules : Discretionary Pollution Control in China*, PRD Document de travail, n° 1753, Banque mondiale.
- GEF, Global Environment Facility in China (1998). *China's Agenda 21 – White Paper on China's Population, Environment and Development in 21st Century* [sic], <www.gefchina.org.cn/gef/english/policies/laws.asp?id=238>, consulté le 15 septembre 2004.

- Grossman, G. (1995). «Pollution and Growth: What Do We Know?» dans I. Goldin et L.A. Winters (dir.), *The Economics of Sustainable Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grossman, G. et A. Krueger (1994). «Economic Growth and the Environment», NBER, n° 4634.
- He, J. (2004). *Estimation on Economic Cost of China's New De-sulfur Policy During Her Gradual Accession to WTO: The Case of Industrial SO₂ Emission*, EEPSEA/IRDC Research Report.
- Hettige, H., M. Mani et D. Wheeler (2000). «Industrial Pollution in Economic Development: The Environmental Kuznets Curve Revisited», *Journal of Development Economics*, vol. 62, p. 445-478.
- Hou, W. (1990). «The Environmental Crisis in China and the Case for Environmental History Studies», *Environmental History Review*, vol. 14, n°s 1-2, p. 151-158.
- Larivière, J.-P. et J.-P. Marchand (1999). *Géographie de la Chine*, Paris, Armand Colin.
- Peng, C. et al. (2001). «Urban Air Quality and Public Health in China», *Proceedings of CED 2001 Annual Meeting*, 27-28 juin 2001, Xiamen, Chine.
- Selden, T.M. et D. Song (1994). «Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emission?» *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 27, p. 147-162.
- Selden, T.M. et D. Song (1995). «Neoclassical Growth, The J Curve for Abatement, and the Inverted U Curve for Pollution», *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 29, p. 162-168.
- Shen, M. et M. Yang (2002). «Economic Growth vs. Environment Protection: A Survey Data Report of Chinese Urban Elites Environmental Awareness», ch. 10, *Proceedings of «Environment and Our Sustainability in the 21st Century: Understanding and Cooperation between Developed and Developing Countries*», Université de Nagoya.
- SSB (State Statistical Bureau, PRC) (1989-2001). *China Statistical Yearbook*, Beijing, China Statistical Publishing House.
- Wang, H. (2000). *Pollution Charges, Community Pressure, and Abatement Cost of Industrial Pollution in China*, Policy Research Working Paper, n° 2337, Washington (DC), Banque mondiale.
- Wang, H. (2002). «Public Information as a Pollution Management Tool: Piloting Environmental Performance Rating and Disclosure in China», *The Sinosphere Journal*, vol. 5, n° 2, novembre, p. 6-11.

- Wang, H. et D. Wheeler (1996). *Pricing Industrial Pollution in China: An Econometric Analysis of the Levy System*, Policy Research Working Paper, n° 1644, Washington (DC), Banque mondiale.
- Wang, H. et D. Wheeler (2000). *Endogenous Enforcement and Effectiveness of China's Pollution Levy System*, Policy Research Working Paper, n° 2337, Washington (DC), Banque mondiale.
- Wang, J. (2002). «Environmental Pollution and Legal Controls during the Opening-up and Reform in China: From the Point of an Environmental Law Professor», ch. 3 dans *Proceedings of «Environment and Our Sustainability in the 21st Century: Understanding and Cooperation between Developed and Developing Countries»*, Université de Nagoya.
- World Resources Institute (s.d.). *The Environment and China: Water and Air Pollution*, <<http://www.wri.org/china/water.htm>>.
- Xia, G. (2002). «Environmental Policy after Open-door Policies and its Innovation for New Century in China», ch. 9, dans *Proceedings of «Environment and Our Sustainability in the 21st Century: Understanding and Cooperation between Developed and Developing Countries»*, Université de Nagoya.
- Xie, J. (1996). «Humanity and Nature: A Review of Development and Environmental Degradation of Contemporary China», *The Sinosphere Journal*, n° 3, automne.
- Xu, X. *et al.* (1994). «Air Pollution and Daily Mortality in Residential Area of Beijing, China», *Archives of Environmental Health*, vol. 49, n° 4, p. 216-222.
- Xu, X. et L. Wang (1993). «Association of Indoor and Outdoor Particulate Level with Chronic Respiratory Illness», *American Review of Respiratory Diseases*, n° 148, p. 1516-1522.
- Xu, X. et T. Johnson (1997). *Air Pollution and Its Health Effect in Chongqing, China*, Washington (DC), Banque mondiale, Rapport.
- Xu, X., B. Li et H. Huang (1995). «Air Pollution and Unscheduled Hospital Outpatient and Emergency Room Visits», *Environmental Health perspectives*, vol. 103, n° 3, p. 286-289.

PARTIE



2

**LA CHINE
ET LE MONDE
Dialectique
d'une intégration
en marche**

CHAPITRE



LES PASSAGES TRANSFRONTALIERS DE LA CHINE

Peter J. Rimmer et
Claude Comtois

*Conséquemment, les États territoriaux ne dépérissent pas
mais opèrent simplement dans un contexte dynamique global*

(Paasi, 2003, p. 468)

L'économie de la Chine s'est profondément transformée depuis l'adoption de la politique d'ouverture sur l'étranger en 1978. L'économie socialiste de marché affiche de forts taux de croissance et est caractérisée par l'émergence d'un secteur privé en plus d'être supportée par le développement concomitant d'un vaste réseau de transport et de logistique, incluant un système ferroviaire amélioré, 12 000 km d'autoroutes de haute qualité ainsi que de nouveaux ports et aéroports. Les métropoles sont reliées par des corridors de transport de forte capacité, les villes moyennes sont connectées par des corridors secondaires et les retards dans l'élaboration de plans de transport et de logistique pour la Chine intérieure et la Chine de l'Ouest sont comblés.

La gestion institutionnelle du transport est progressivement restructurée. Des plans sont mis en œuvre pour séparer le gouvernement des activités de l'entreprise, soumettre le ministère des Chemins de fer à l'autorité du ministère des Transports, créer différentes compagnies issues des activités périphériques (manufacturier et social) et encourager la concurrence (Thompson, 2002). Ce processus de concurrence nécessitera une réorganisation de la structure géographique de quinze administrations ferroviaires régionales et de leur transformation en un nombre restreint d'entreprises dont les profits et le rayonnement économique refléteront le marché du transport (compagnies de fret, passagers et infrastructure). La concurrence entre ces entreprises pourrait être créée par la vente des droits d'accès à certaines voies, par la construction de voies alternatives sur quelques marchés spécifiques et par l'implication du secteur privé dans des opérations commerciales très précises, telles que le conteneur (Thompson et Wu, 2003).

Ce progrès dans le domaine des transports et de la logistique permet à la Chine d'accorder une plus grande attention à ses connexions terrestres extérieures, alors que les expéditeurs les jugent incertaines, particulièrement en raison des ruptures dans les types d'écartements ferroviaires et de l'absence d'harmonisation dans les réglementations douanières (Platz, 1998 ; Wang, 2002 ; Jun, 2003). De façon davantage marquée, la concurrence croissante entre les corridors terrestres et maritimes liant la Chine et l'Europe a non seulement entraîné une réduction des tarifs et stimulé le commerce international, mais elle a également incité le gouvernement chinois à réévaluer ses connexions terrestres et à chercher les meilleures routes de passage (tableau 7.1). L'ex-premier ministre Zhu Rongji envisageait même que ces ponts terrestres soient créés par les processus de globalisation économique et de coopération inter-régionale et deviennent des corridors multimodaux et transcontinentaux pour le rail, la route, le transport aérien, les pipelines et les principales artères de télécommunications.

TABLEAU 7.1
Distance ferroviaire entre Beijing et Moscou (en kilomètres)

Distance	Via la Chine du Nord-Est	Via la Mongolie	Via la Chine et le Kazakhstan
Chine	1 950	847	4 393
Russie	6 816	6 060	2 202
Kazakhstan	n. d.	n. d.	1 960
Mongolie	n. d.	8 016	n. d.
Total	8 766	8 016	8 555

Source: D. Gotov et A. Batbold (2002), p. 6.

Avant toute évaluation des corridors multimodaux et transcontinentaux du futur, la situation contemporaine soulève une série de questionnements sur les passages transfrontaliers de la Chine. Comment ces passages sont-ils tracés physiquement ? Quelle est l'importance du commerce transfrontalier ? Quelle est la faisabilité économique des passages proposés ? Quelle est l'importance politique des passages transfrontaliers de la Chine ? Plus particulièrement, comment le transport ferroviaire se positionne-t-il dans la concurrence croissante avec le transport routier dans l'établissement de ponts terrestres à travers la Chine ? Et quelle est l'importance des futurs pipelines ?

Idéalement, ces questions et leurs implications devraient être abordées par un examen simultané du développement des passages transfrontaliers de la Chine depuis la fragmentation de l'Union soviétique et l'instauration d'une paix relative en Asie du Sud-Est durant les années 1990. Cette approche est toutefois difficile en raison des différences marquées dans les conditions et la chronologie du développement des passages transfrontaliers. Elle se complique davantage avec les travaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (UN/ESCAP) qui allouent certains des passages transfrontaliers ferroviaires de la Chine aux Corridors ferroviaires trans-asiatiques (Nord) et d'autres passages aux Corridors ferroviaires trans-asiatiques (Sud) (Cable, s.d.). En outre, les plans de UN/ESCAP sur l'Autoroute asiatique comportent 71 passages en Chine. Les études menées par la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) sur les routes de transport terrestre qui circonscriraient le Corridor de transport Europe-Caucase-Asie (TCECA) entre l'Europe et l'Asie font peu pour clarifier les sujets liés à la Chine, puisque les passages transfrontaliers de la Chine ne concernent pas nécessairement l'Europe (Platz, 1998).

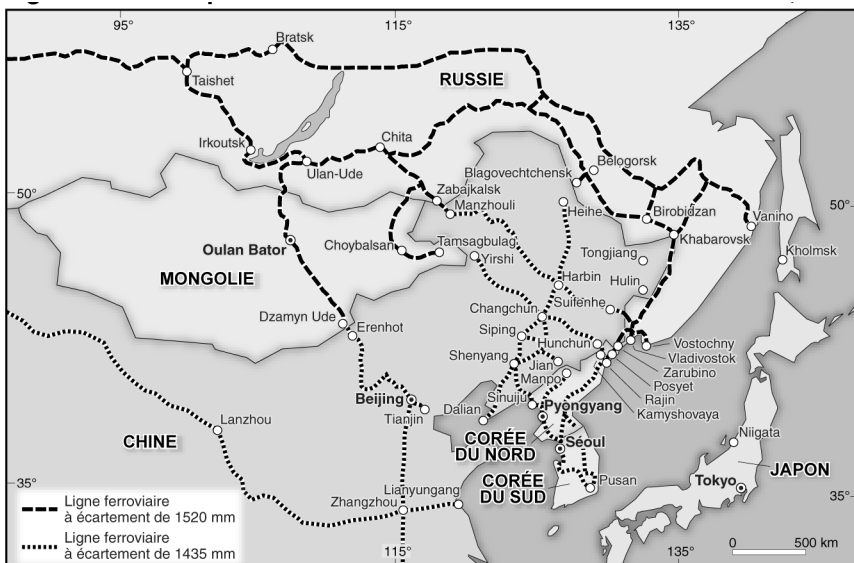
L'analyse des passages transfrontaliers de la Chine doit être raisonnée et une approche régionale est suggérée. *Les passages du Nord-Est* visent les connexions qui existent entre les provinces de Heilongjiang, Jilin et Liaoning au nord-est de la Chine avec la République démocratique de Corée du Nord (RDCN) et la Sibérie-Extrême-Orient russe. *Les passages septentrionaux* portent sur les liens relativement nouveaux et planifiés avec la Mongolie. *Les passages occidentaux* touchent quelques républiques islamiques en Asie centrale qui ont recouvré leur indépendance de l'Union soviétique, le Pakistan et le Népal, mais excluent l'Inde, qui demeure largement imperméable à la pénétration des intérêts commerciaux de la Chine. *Les passages méridionaux* comprennent les portes entre les provinces de Guangxi et Yunnan au sud-ouest de la Chine, le Myanmar (Birmanie), le Laos et le Vietnam, et furent rouvertes par la Chine à la suite de la résolution des conflits en Asie du Sud-Est durant les décennies 1970 et 1980 et la poussée marquée des activités économiques de la région durant les années 1990.

1. LES PASSAGES TRANSFRONTALIERS DU NORD-EST

La Chine entretient des connexions terrestres bien établies avec les économies d'Asie les moins développées de la Corée du Nord et de l'Extrême-Orient russe (Kim et Kim, 1996 ; Rimmer et Jun, 2000). Les connexions avec ce dernier permettent d'établir des liens avec le corridor ferroviaire transsibérien qui offre un pont terrestre du port de Vostochny, près de Vladivostok par les chemins de fer de Russie, de Biélorussie et de Pologne, vers les ports de la façade atlantique de l'Europe de l'Ouest. Bien avant que la ligne ferroviaire de 9 988 km joigne Moscou à Vladivostok en 1971, des trains circulaient régulièrement sur le Transmandchourien et traversaient la frontière sino-russe à Manzhouli, dans la région autonome de Nei Mongol, pour se connecter avec la station ferroviaire de Zabajkalsk, sur le Transsibérien. Il existait même une connexion ferroviaire vers Vladivostok par Suifenhe, dans la province de Heilongjiang. En outre, la ville frontière chinoise de Heihe, qui fut récemment intégrée au système ferroviaire de Chine, pourra accroître le volume de son commerce transfrontalier avec la ville de Blagovetchensk qui dispose d'un lien ferroviaire de 109 km avec Belogorsk sur le Transsibérien (fig. 7.1).

FIGURE 7.1

Principaux corridors ferroviaires de l'Asie du Nord-Est, 2004



Source : S. Colin (2003), *Le développement des relations frontalières entre la Chine et la Russie*, Les Études du CERI n° 96, Paris, Science politique, Centre d'études et de recherches internationales.

Traditionnellement, la Chine importait de Russie des matières premières et de l'énergie, essentiellement des produits à faible valeur ajoutée, tels que le bois, le charbon et le bore, afin de répondre aux besoins industriels lourds des trois provinces chinoises de Heilongjiang, Jilin et Liaoning. En retour, la Chine expédiait des produits de consommation à forte intensité de main-d'œuvre, notamment des vêtements, du textile, de la nourriture et des boissons. Bien que plusieurs de ces produits aient été transportés par camions nolisés et par un système de barges exploité en navettes à plusieurs passages maritimes sur le fleuve Heilongjiang, la station ferroviaire de Zabajkalsk affichait le volume de fret le plus élevé, suivie par la station de Suifenhe.

Durant la décennie 1990, plusieurs facteurs ont transformé le système traditionnel de transport de marchandises entre la Chine et la Russie. La frontière entre la Chine et la Russie s'est rétrécie, passant de 7 000 km à 4 300 km. La Sibérie-Extrême-Orient russe a souffert de dépopulation. La région du Nord-Est de la Chine, avec son nombre disproportionné de grandes entreprises d'État sous-performantes, n'a pas connu le même rythme de développement économique que la Chine dans son ensemble. Ces nouvelles conditions ont entraîné une augmentation des exportations d'équipement électronique des quatre villes frontalières de Heihe, Tongjiang, Hulin et Suifenhe. Les importations de Russie incluent maintenant des produits pétrochimiques non raffinés, plusieurs produits de haute technologie non spécifiés et des produits forestiers (bois, pâtes et papiers). En outre, le surplus de main-d'œuvre s'est déplacé des provinces de Heilongjiang et Jilin pour combler les besoins de travailleurs en Sibérie-Extrême-Orient russe.

Le gouvernement chinois a amélioré le commerce bilatéral et la coopération économique avec la Russie en augmentant le niveau technique et la qualité de ses produits, de même que ses liens avec le Transsibérien. En 1995, le Centre de transport ferroviaire de conteneurs de Chine (CRCT) a inauguré un service régulier de trains à conteneurs entre Dalian et Harbin. Cette filiale du ministère des Chemins de fer offre un ou deux services hebdomadaires capables de transporter 80 à 100 EVP. Cette charge pourra être accrue dès que la capacité des voies sera augmentée pour permettre le gerbage de conteneurs et la réduction de la congestion par un service plus rapide de transport de passagers (Boyes, 2004). Par ailleurs, le ministère des Chemins de fer de Chine et la Compagnie des chemins de fer de Russie ont négocié une entente pour une amélioration de la qualité des services aux postes-frontières.

La perspective de routes alternatives entre la Chine et l'Asie centrale à la suite du démembrement de l'Union soviétique a poussé le gouvernement russe à améliorer les services douaniers, les tarifs et les horaires sur le Transsibérien, dans le but de revitaliser son rôle visant à relier la Chine et d'autres pays d'Asie Pacifique à l'Europe. Le réseau a été électrifié, plusieurs

voies ont été doublées et des connexions de fibre optique ont été installées pour contrôler le trafic à partir de centres situés le long du corridor ferroviaire (Beddow, 2004).

En 2001, reconnaissant le besoin d'accroître le volume de trafic sur le Transsibérien, le président russe Vladimir Poutine a signé une entente avec le président nord-coréen Kim Jong-il et le président sud-coréen Kim Dae-jung pour entreprendre des travaux de modernisation du corridor ferroviaire transcoréen. Le gouvernement chinois a immédiatement réagi en promulguant une réouverture du corridor ferroviaire entre Séoul et Sinuiju, sur le littoral occidental de la péninsule coréenne. En 2002, des travaux de déminage étaient entrepris sur une partie de la zone démilitarisée entre les deux Corées, dans le but de favoriser la reconstruction de quelques kilomètres de voies ferrées (Lukov, 2002). En avril 2004, le cahier des charges de la phase finale de construction de la ligne ferroviaire entre Séoul et Pyongyang incluait également les routes adjacentes. Une mise à l'essai est d'ailleurs envisagée afin de s'assurer que la connexion ferroviaire sera un moyen rapide, ponctuel et sécuritaire pour acheminer des marchandises entre le port de Pusan, à la pointe méridionale de la Corée du Sud, et une sélection de destinations européennes (Chin, 2003).

La possibilité de développement d'une région frontière autour de Rajjin en Corée du Nord revêt une importance plus immédiate pour la Chine, car elle offre un débouché vers la mer du Japon. Considérant la lenteur du projet, le gouvernement chinois a proposé de louer à long terme les deux ports de Posyet et Zarubino situés dans l'Extrême-Orient russe afin de répondre aux besoins d'exportation de produits chinois par le Pacifique (Helmer, 2003). L'objectif consiste à rapprocher les biens conteneurisés de Hunchun et Changchun, dans la province de Jilin, des marchés lucratifs du Japon et de la côte Ouest des États-Unis. Ce projet est rendu possible depuis l'ouverture en 2000 d'un lien ferroviaire entre les stations ferroviaires de Hunchun en Chine et de Kamyshevaya en Russie. Le gouvernement chinois cherche ainsi à relancer l'économie de la région du Nord-Est en encourageant la Russie à accroître les investissements mutuels dans le domaine de l'énergie, de la construction des infrastructures et du développement de haute technologie.

Il est possible d'élargir le rayon d'action des expéditeurs au Japon et en Corée du Sud pour accroître leurs activités commerciales avec l'Europe par cette nouvelle route, particulièrement si l'augmentation des primes d'assurance, des frais d'affrètement et des risques de navigation les pousse à opter pour une route terrestre plutôt que pour une route maritime par le canal de Suez. La Chine préfère utiliser son propre port et la Russie lui a promis 15 km² à Primorsky Kraï pour développer son propre terminal comme élément du projet de développement du fleuve Tumen. Toutefois, les autorités provinciales de Primorsky Kraï ont rejeté cette entente sous prétexte que ce projet

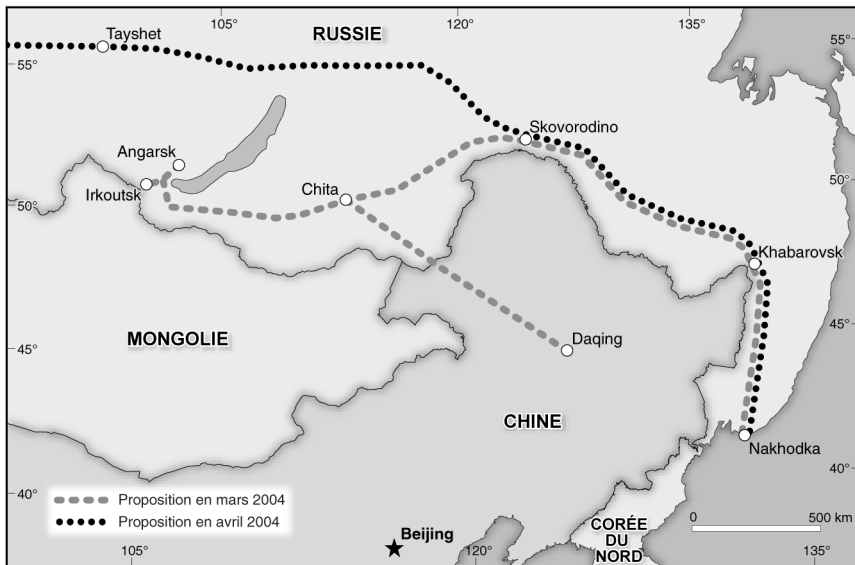
amenuisait le rôle du Transsibérien. Cela a conduit le gouvernement central de Russie à révoquer son entente avec la Chine et à adopter une ligne dure, eu égard aux problèmes non résolus de la frontière sino-russe. Entre-temps, le gouvernement chinois soutient que la marchandise peut être transportée plus rapidement et à un coût moindre vers l'Europe à partir de ses terminaux intermodaux à conteneurs dans les villes de Harbin et Shenyang, par une route terrestre à travers l'ouest de la Chine, ainsi que du port de Lianyungang. Ce pont terrestre chinois pourrait devenir plus important en raison des changements dans les relations commerciales transfrontalières avec le Japon, la Corée et la Sibérie-Extrême-Orient russe.

L'accès aux ressources énergétiques de la Russie, notamment le gaz naturel, le pétrole brut et l'hydroélectricité, revêt un intérêt particulier pour la Chine (Kim, 2001). La Chine a déjà élaboré des plans pour importer annuellement 20 milliards de mètres cubes de gaz naturel durant trente ans, à l'aide d'un pipeline de 10 milliards de dollars américains et de 3 000 km en provenance d'Irkoutsk, pipeline qui pourrait être prolongé vers la péninsule coréenne et le Japon (fig. 7.2). La Corporation nationale de pétrole et de gaz de Chine, conjointement avec la compagnie de pétrole Youkos et Transneft, le monopole d'État sur le pipeline en Russie, a élaboré des plans pour importer le pétrole du même bassin par un autre pipeline vers ses raffineries de Daqing dont les puits découverts en 1959 commencent à se tarir. De façon plus marquée, ce projet de réseau de conduites permettrait d'exporter le pétrole russe du port de Dalian vers les Corées et le Japon. Depuis le lancement de ce projet, le Japon finance un projet rival qui consiste plutôt à acheminer le pétrole russe vers le port de Nakhodka d'où il pourrait être expédié vers le Japon et d'autres marchés incluant la Chine. Les Russes semblent favoriser ce projet, d'autant plus que les pipelines seraient entièrement sur leur territoire et que le Japon offrirait les investissements nécessaires pour l'exploitation du pétrole en Sibérie orientale. Considérant que la construction d'un embranchement de Nakhodka vers Daqing apparaît peu probable, la Chine porte son attention sur ses régions occidentales où elle possède des surplus de gaz naturel qui seront acheminés par un pipeline de 15 milliards de dollars américains et de 4 000 km, du gisement pétrolifère de Lunnan, dans le bassin de Tarim au Xinjiang, vers Shanghai. Pour avoir accès aux sources alternatives de pétrole brut en Asie centrale, il sera toutefois nécessaire de traverser les frontières occidentales du pays.

2. LES PASSAGES TRANSFRONTALIERS SEPTENTRIONAUX

Les passages transfrontaliers septentrionaux de la Chine avec l'État enclavé de Mongolie ont été progressivement améliorés depuis la fin des années 1990, après trois décennies de confrontation issues des relations étroites entre la

FIGURE 7.2
Projets d'oléoduc Russie-Chine, 2004



Source : Transneft (2004), Transneft Open Joint Stock Oil Transporting Company, <www.transneft.ru>.

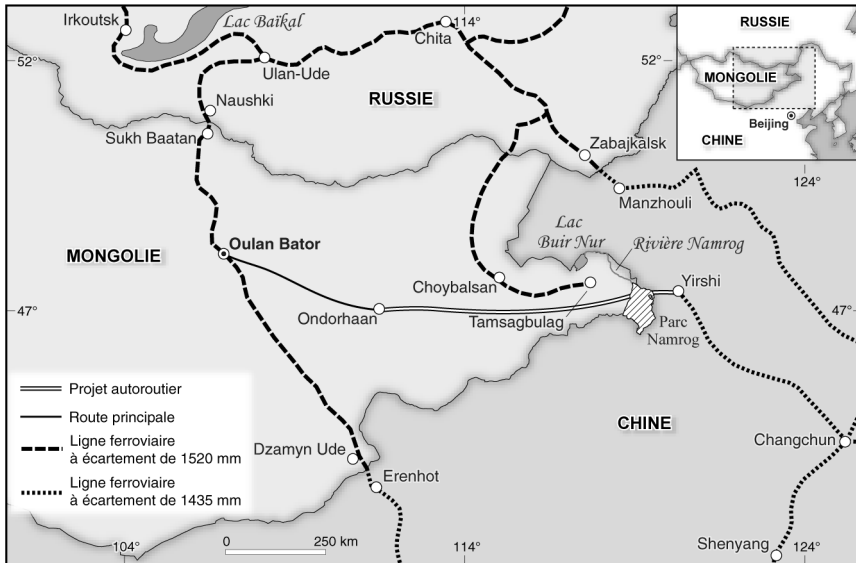
Russie et la Mongolie. La frontière sino-mongole de 4 676 km dispose maintenant de onze paires de ports, mais seule la connexion entre Erenhot, en Chine, et Dzamyn Ude, en Mongolie, est ouverte toute l'année. Ce lien commercial est lourdement dépendant du rail pour le transport de la marchandise, car l'essentiel du système routier de la Mongolie est encore non pavé, le transport aérien domestique est relativement sous-développé et il n'existe pas de voies navigables en raison des conditions hivernales. Cette situation impose toutefois des délais variant entre 20 à 70 heures en raison de la nécessité de transférer le matériel roulant entre l'écartement standard chinois et l'écartement large de 1 520 mm du Transmongolien qui fournit un lien direct de 1 110 km avec le Transsibérien à Naushki, depuis la fin des années 1950. En 1994, les postes-frontières de Erenhot et de Dzamyn Ude furent modernisés. Cette remise à neuf qui a coïncidé avec la signature du Traité d'amitié et de coopération entre la Chine et la Mongolie marque une réorientation croissante du système de transport de la Mongolie loin de la Russie. La Chine a d'ailleurs accepté d'autoriser les avions étrangers à survoler son espace aérien pour se rendre en Mongolie de manière à offrir une source de revenus au gouvernement mongol (Gombo, 2000).

Depuis 2000, la Chine a remplacé la Russie en tant que principal investisseur et partenaire commercial de la Mongolie. En 2002, la Chine représentait 40 % de la valeur des investissements et du commerce extérieur de la Mongolie. Les exportations de la Chine sont essentiellement composées de biens de consommation, alors que la Chine importe de la Mongolie de petites quantités de naphte, de résidus d'aluminium et des graines de colza. Les principaux produits qui traversent la frontière demeurent toutefois le concentré de cuivre de Mongolie et le pétrole brut de Russie. En 2004, la Chine, la Mongolie et la Russie ont signé une entente tripartite pour simplifier, harmoniser et standardiser les formalités douanières. Le trafic transfrontalier, notamment en direction de la Russie, demeure faible et la prédominance des mouvements bilatéraux entre la Chine et la Mongolie semble se poursuivre. Cet accroissement des flux est largement le fruit des investissements de la Chine dans le secteur minier de la Mongolie, notamment le cuivre qui, pareillement aux autres produits primaires du pays – le cachemire, la laine, l'or – et aux vêtements manufacturés récemment introduits, affiche un rapport valeur-poids assez élevé pour supporter le coût élevé de transport vers les marchés mondiaux. Quotidiennement, de 40 à 70 marchands attendent à la frontière pour charger leur cargaison achetée en Chine et acheminée par rail ou par route, ou pour la transférer sur les chemins de fer de Mongolie, incluant des conteneurs d'Europe expédiés par le port de Tianjin, en Chine, situé à 1 670 km de la capitale Oulan-Bator. Considérant que la capacité des chemins de fer de Mongolie est insuffisante, les compagnies minières de Mongolie, soutenues par des firmes chinoises, appuient la nécessité de nouvelles connexions transfrontalières ferroviaires et routières pour favoriser l'exploitation des matières premières. La Chine a d'ailleurs proposé d'investir dans la construction d'un pont sur la rivière Nomrog à la frontière orientale de la Mongolie, comme premier tronçon de la « Route du millénaire », projet fort controversé qui demanderait que l'on traverse les aires protégées des steppes orientales et d'un parc national (fig. 7.3).

3. LES PASSAGES TRANSFRONTALIERS OCCIDENTAUX

La Chine fait valoir ses intérêts dans la région en créant des portes d'entrée occidentales par les anciennes républiques d'Union soviétique en Asie centrale. Le Pakistan cherche à se positionner en marginalisant l'influence russe sur ces républiques islamiques et en repoussant les intérêts de l'Inde, rivale traditionnelle de la Chine. Ces passages transfrontaliers sont analysés sous trois volets : dans le premier on présente l'éventail de connections avec l'Asie centrale ; dans le second on examine les passages à travers le Pakistan qui sont liés à la présence du désert de Taklimakan, en Asie centrale, mais dirigés vers l'océan Indien ; et dans le troisième on analyse le lien particulier avec le Népal.

FIGURE 7.3
**Principaux corridors ferroviaires entre la Russie,
 la Mongolie et la Chine, 2004**



Source: Banque asiatique de développement (2002); *The Economist* (2004).

3.1. LES CONNEXIONS CENTRASIASIATIQUES

Afin de réduire ses déboursés en devises étrangères, la Chine planifie depuis longtemps de transporter un pourcentage croissant de son fret sur l'écartement standard. Le plan consiste à transporter le fret de Lianyungang, sur le littoral, à Ürümqi, dans l'ouest, avant de le transférer sur l'écartement plus large du Transsibérien avec ses liens vers l'Europe. Cette opportunité s'est concrétisée avec la fragmentation de l'Union soviétique, en 1991, et le décloisonnement des frontières. Depuis, la Chine fait des efforts importants pour améliorer les ponts terrestres avec les nouvelles républiques centrasiatiques indépendantes du Kazakhstan, du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, qui récupèrent de la récession économique sévère provoquée par la fragmentation de l'Union soviétique et qui continuent de lutter pour créer une économie de marché pleinement opérationnelle. Le gouvernement chinois a adopté une double stratégie dans l'extension des corridors de transport de son centre économique d'Ürümqi : les routes du Nord vers le Kazakhstan et les routes du Sud vers le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Bien que plusieurs de ces routes soient encore au stade de projets, leur analyse permet de comprendre les stratégies de la Chine pour devenir une puissance économique et un opérateur fiable de services de transport terrestre en Asie centrale.

3.1.1. *Les routes du Nord*

Les passages routiers entre la Chine et le Kazakhstan sont envisagés aux villes secondaires de Baketu, Alashan et Horgos, situées dans le prolongement des axes routiers d'Ürümqi, inclus dans les composantes du plan de l'Autoroute asiatique. En outre, la Chine a prolongé son réseau ferroviaire d'Ürümqi via la passe d'Alatau vers Druzhba, à la frontière du Kazakhstan (RGI, 2003a). Un lien de 320 km de Druzhba vers Aktogai complète le lien transcontinental et donne aux chemins de fer chinois un accès au Transsibérien et au réseau ferroviaire de 13 431 km du Kazakhstan. Depuis 1996, le réseau national du Kazakhstan offre aux chemins de fer chinois des connexions par l'Ouzbékistan et le Turkménistan vers Machhad, en Iran. En 1997, la gestion de ces liaisons fut grandement simplifiée lorsque les trois systèmes ferroviaires régionaux du Kazakhstan furent fusionnés en un seul organisme. Durant les 33 premières semaines de 1997, le trafic transfrontalier affichait un volume de 18 000 EVP, alors que les compagnies Daewoo et Hyundai expédiaient des voitures démontées de Corée du Sud via Lianyungang vers des usines d'assemblage en Asie centrale, notamment en Ouzbékistan. En retour, la compagnie Daewoo transportait le coton d'Ouzbékistan (Platz, 1998). Le temps de transport de Lianyungang vers la frontière du Kazakhstan varie de 30 à 40 jours. En 1998, les autorités du Kazakhstan introduisirent à Druzhba de l'équipement permettant le transfert du matériel roulant entre les deux systèmes d'écartement, mais cette initiative fut rapidement abandonnée. En 2002, le trafic en transit entre la Chine et la Russie totalisait 16,8 millions de tonnes (Mt). La Chine signa par la suite des ententes avec le Kazakhstan pour le développement du trafic de fret et de transit international qui permettrait le mouvement rapide des trains à conteneurs. Les projets d'électrification et de doublement des voies ferrées devraient réduire les temps de transit et accroître le trafic entre la Chine et le Kazakhstan. En 2003, le trafic entre la Chine et le Kazakhstan était de 7,2 Mt comparativement à 570 000 tonnes dix ans plus tôt (Xinhua, 2004) (fig. 7.4).

Les ententes entre la Chine et le Kazakhstan comprennent également des projets de longue date pour la construction d'un pipeline. En raison des coûts prohibitifs, il y eut peu de progrès sur ce projet de 3 milliards de dollars pour relier Atasu au Kazakhstan et Dushanzi, dans la région autonome du Xinjiang, via la passe d'Alatau, sur une distance de 1 200 km. Toutefois, les incertitudes quant à l'avenir de Daqing et les inquiétudes concernant les surplus de pétrole au Moyen-Orient devaient permettre de relancer le projet. Les travaux de l'oléoduc auraient dû débiter en 2004 ; ils commenceraient en 2006 au mieux (MosNews.com, 7 sept. 2005).

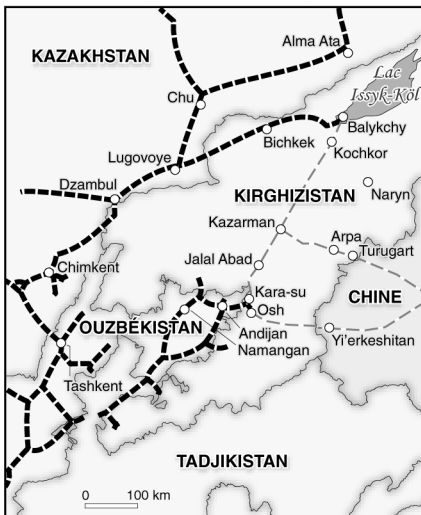
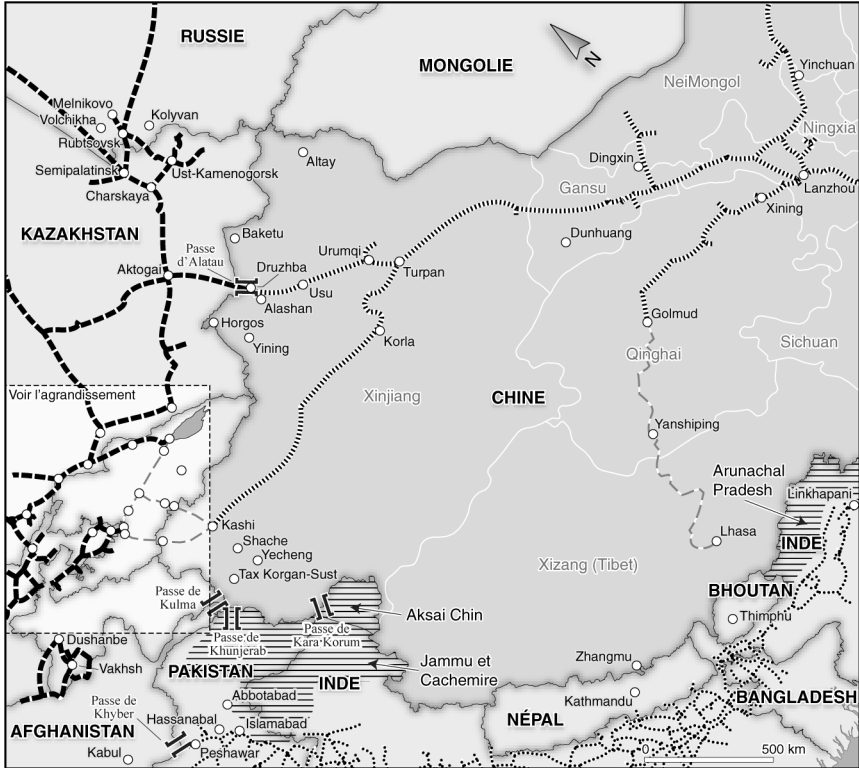
3.1.2. Les routes du Sud

La Chine attache une importance plus grande encore aux routes du sud qui émanent des villes stratégiques de Kashi (ancienne cité de Kachgar) et de Shache (Yarkant) dans la région autonome de Xinjiang. En 1999, Kashi était reliée à la voie ferrée de 1 554 km du Xinjiang Sud à partir de Turpan sur la ligne Ürümqi-Druzhba, permettant ainsi pour la première fois un accès ferroviaire à cette ville frontière à partir des villes de la Chine centrale et des ports du littoral pacifique. Malgré l'intégration des routes de Turugart au Kirghizistan et de Yi'erkeshitan au Xinjiang au plan de l'Autoroute asiatique, l'attention du gouvernement chinois se concentre davantage sur les travaux de la commission intergouvernementale avec le Kirghizistan et l'Ouzbékistan qui évalue les possibilités de prolonger le chemin de fer de 500 km, de Kashi à travers les passages montagneux de 3 000 m, pour se connecter aux chemins de fer de l'ex-Union soviétique (RGI, 2000, 2003b ; Massadykov et Gataulin, 2001). L'importance stratégique de ce lien est telle que les enquêtes de préféabilité sont financées par le plan d'action du corridor de transport Europe-Caucase-Asie de l'Union européenne. Deux routes ferroviaires alternatives à simple voie à travers ce relief extrêmement montagneux sont également considérées, en fonction de deux anciens passages de la Route de la soie : la *route du Tien Shan* et la *route d'Irekestam*.

La *route du Tien Shan* de 358 km est planifiée par le département d'État pour la construction de nouveaux chemins de fer du Kirghizistan, une filiale du ministère du Transport et des Communications fondée en 1998 pour établir deux connexions : 1) une route nord-sud de la Chine au Kazakhstan via Bichkek, capitale du Kirghizistan, et la ville de Balykchy sur le lac Issyk-Köl ; 2) un corridor ferroviaire est-ouest de la Chine à l'Ouzbékistan via Jalal-Abad (RGI, 2000). Dans ce projet reliant deux tronçons isolés du réseau de l'ex-Union soviétique, Kashi, en Chine, serait initialement liée pour un coût de 2,3 milliards de dollars à Jalal-Abad, via la gare de Turugart, en raison du changement dans l'écartement des voies. La ligne Turugart serait connectée, à Kazarman, au lien nord-sud interne à travers le Kirghizistan, qui lui serait prolongé jusqu'à Kochkor, pour se connecter avec Bichkek, dont l'aéroport de Manas accueille présentement les forces militaires de la Russie et des États-Unis dans leur guerre antiterroriste internationale. Cette ligne domestique est d'intérêt pour la Chine uniquement dans la mesure où elle traverse la mine de charbon à ciel ouvert de Kara Keche, dont l'exploitation devrait permettre de financer le développement ferroviaire du Kazakhstan.

Les coûts de la *route d'Irekestam* de 276 km sont évalués à 2,3 milliards. La route implique la construction d'un lien entre Kashi et Kara-Su, via Yi'erkeshitan à travers la chaîne de montagnes Alai, le long de la rivière Kyzyl. Cette route permettrait de se connecter au réseau ferroviaire de

FIGURE 7.4
**Principaux corridors ferroviaires entre
 la Chine et l'Asie centrale, 2004**



- Ligne ferroviaire à écartement de 1000 mm
- - - - Ligne ferroviaire à écartement de 1435 mm
- - - - Ligne ferroviaire à écartement de 1520 mm
- - - - Ligne ferroviaire en projet
- Frontière internationale
- Limite de province
- ▨ Territoire contesté

l'ex-Union soviétique qui se sépare en deux branches en direction du nord-est vers Jalal-Abad et du sud vers Osh (RGI, 2000). Une ligne de Kara-Su rejoint déjà l'importante jonction ferroviaire de Andijan, dans l'est de l'Ouzbékistan, et offre un accès facile à travers le Turkménistan, soit vers l'Europe Centrale et du Sud, via le Caucase, soit vers l'Iran, le Moyen-Orient et les ports du golfe Persique.

La Chine accorde une plus grande priorité à la *route d'Irekestam* qui lie Kashi, Yi'erkeshitan et Kara-Su, en raison des meilleures perspectives de développement économique bilatéral. Le gouvernement du Kirghizistan est également conscient que la ligne offrirait non seulement une connexion vers Kara Keche et Balykchy, mais également le lien ferroviaire le plus court, du Kirghizistan vers Moscou (RGI, 2000). Considérant que la corporation Sumitomo du Japon est intéressée aux ressources de charbon de Kara Keche, des travaux de construction ont déjà débuté à Balykchy sur une connexion ferroviaire de 186 km, mais le prolongement planifié vers Kazarman a été suspendu en raison du manque de financement. Cette situation rend donc très attrayante l'offre faite par la Chine d'un prêt préférentiel au gouvernement du Kirghizistan pour la construction de la *route d'Irekestam*. Le rapport de préfaisabilité commandé par l'Union européenne au groupe Lahmeyer suggère que le projet est viable sur des bases techniques, économiques et financières et offre même des avantages environnementaux sur les autres plans. D'autres rapports ont également été commandés par la Banque asiatique de développement et le gouvernement chinois. Mais ce dernier a déjà indiqué qu'il préfère que ce lien ferroviaire soit conçu et construit comme un projet global.

Entre-temps, la Chine a développé une connexion routière avec le Tadjikistan pour remplacer la route indirecte à travers le Kirghizistan. Une route pour camions est ouverte à la circulation via la passe de Kulma, où la frontière atteint plus de 4 000 mètres d'altitude. Bien que les bazars soient déjà remplis de vêtements, souliers et biens domestiques fabriqués en Chine, plusieurs marchands anticipent un écoulement supplémentaire de produits chinois en provenance de la région autonome du Xinjiang. L'objectif du gouvernement chinois est de fournir la machinerie et la technologie dont le Tadjikistan a besoin pour moderniser son économie. La nouvelle route offre d'ailleurs aux Tadjiks l'opportunité d'atteindre la route de Karakorum qui lie le Pakistan aux ports d'Asie du Sud.

3.2. LA CONNEXION PAKISTANAISE

La route de Karakorum, terminée en 1978 et complètement ouverte à la circulation en 1986, est la seule route de transport terrestre entre la Chine et le Pakistan (Allan, 1989 ; 1996). Malgré le fait que le commerce annuel entre la Chine et le Pakistan totalisait plus de 1,5 milliard de dollars en 2003, les

mouvements à la douane chinoise de Taxkorgan-Sust demeurent de faible importance, en raison des restrictions sévères de circulation imposées par le climat sur la route de Karakorum, durant la saison hivernale. Une entente de commerce préférentiel entre la Chine et le Pakistan permet aux véhicules pakistanais de circuler en Chine via Kashi et Ürümqi, vers le Kazakhstan et le Kirghizstan, mais la route ne supporte pas une circulation intense.

De meilleures connexions routières et ferroviaires permettraient au Pakistan de fournir du coton brut, du fil et du tissu à l'industrie du textile de Chine, particulièrement si l'industrie se déplace, ainsi qu'il est prévu, vers les provinces du Centre et de l'Ouest. La Chine exigerait alors du Pakistan qu'il améliore le lien Abbotabad-Hassanabal vers l'autoroute entre Islamabad et Peshawar (Burki, 2001). En raccordant son système de transport et de logistique à celui du Pakistan, la Chine disposerait de routes d'accès alternatives le long de son ancienne Route de la soie vers l'Europe et le Moyen-Orient. En outre, la Chine serait en mesure d'importer du riz du Pakistan et d'entretenir l'échange de matériel militaire entre deux alliés. La Chine a d'ailleurs signé une entente avec le Pakistan pour construire un port en eaux profondes à Gwadar sur la côte de la Makran, au Baloutchistan, en vue de faire un usage stratégique de l'océan Indien.

Ce port de mer présente une grande importance stratégique pour la Chine, à la pointe occidentale de sa frontière de 2 000 km avec l'Inde, frontière qui continue de faire l'objet de revendications conflictuelles. La Chine n'accepte pas la définition de l'Inde sur la frontière et a entrepris un éventail d'activités au Cachemire depuis les années 1950. En outre, la Chine reconnaît les droits du Pakistan au Cachemire, ce qui est perçu par l'Inde comme un moyen de consolider un axe trans-asiatique qui nuit à ses intérêts. Le conflit sino-indien a d'ailleurs conduit à une absence marquée de trafic transfrontalier entre le Pakistan et le Népal.

3.3. LA CONNEXION NÉPALAISE

Durant les années 1960, la Chine a complété la route Xinjiang-Tibet à travers la région de Aksai Chin, contestée par l'Inde, permettant de relier Yecheng à Lhasa. La route fut ensuite prolongée jusqu'à Zhangmu sur la frontière du Népal (CTIC, 2001). Des travaux pour la construction du tronçon ferroviaire de Qingzhang permettant de relier Xining à Lhasa sur une distance de 1 908 km devraient être terminés en 2010 (Hou, 2002). D'autres extensions ferroviaires vers la frontière du Népal sont prévues en tant qu'éléments du réseau trans-asiatique, mais ne seront vraisemblablement pas terminées dans un avenir rapproché. La Chine continuera donc d'utiliser le transport par camions le long de l'autoroute Chine-Népal sur une distance de 736 km de Lhasa au Pont de l'Amitié, à Zhangmu, d'où la route se prolonge jusqu'à

Katmandou. Le niveau d'interaction économique entre la Chine et le Népal n'est pas très élevé. En outre, la balance commerciale pèse lourdement en faveur de la Chine, qui est également une source importante d'aide étrangère. Ce déséquilibre pourrait changer avec la transformation accélérée de l'économie du Tibet à la suite des investissements dans un système routier asphalté de 20 000 km. En 2003, la Chine et le Népal ont signé une nouvelle entente pour faire un usage plus intensif de l'autoroute entre Lhassa et Kathmandou. Si cette entente se concrétise, la Chine pourrait être dans une position moins favorable que le Népal pour fournir du matériel de construction et des biens de consommation au Tibet.

4. LES PASSAGES TRANSFRONTALIERS MÉRIDIONAUX

Les provinces du Yunnan et Guangxi, au sud-ouest de la Chine, partagent des frontières internationales avec le Myanmar, le Laos et le Vietnam sur 5 080 km. Cette frontière est très poreuse avec plus de 20 ports d'entrée et routes commerciales. Cette région du sud-ouest de la Chine est marquée par un réseau de transport dual : les lignes longue distance, telles que les lignes ferroviaires Liuzhou-Guiyang, Shanghai-Kunming, Chengdu-Kunming et Liuzhou-Zhuzhou, sont orientées vers l'intérieur et n'ont aucun dessein régional, alors que les zones périphériques situées le long des frontières de Chine sont souvent des enclaves marquées par des réseaux routiers discontinus orientés vers l'extérieur. Avec l'intégration de la Chine à l'économie monde, les Chinois d'outre-mer, en Asie du Sud-Est, ont accru leur présence le long des villes frontières situées entre le Myanmar, le Laos, le Vietnam et la Chine (Spear, Nailer et He, 1997 ; Osborne, 2000). Des manufactures opérant des deux côtés des frontières de Chine et de pays d'Asie du Sud-Est, notamment en Thaïlande, font croître le commerce transfrontalier (Walker, 1999). Depuis les années 1990, la Chine a fortement profité de cette situation et de l'isolement relatif de ces pays frontaliers des marchés globaux. La Chine exporte un large éventail de produits, dont des biens de consommation domestique, de la machinerie, des produits électroniques, des fertilisants chimiques, des matériaux industriels, de transport et de construction, alors que les importations sont composées de produits primaires, notamment du charbon, des métaux, du poisson et des produits agricoles et forestiers. Mais l'accroissement du commerce transfrontalier exerce de fortes pressions pour le développement de corridors transfrontaliers au sud-ouest de la Chine, particulièrement en raison de l'absence de trafic ferroviaire transfrontalier entre la Chine et l'Asie du Sud-Est. Ce sous-développement d'un réseau transfrontalier a d'ailleurs mené la Chine à élaborer des ententes tant bilatérales que multilatérales (fig. 7.5).

FIGURE 7.5
Principaux corridors ferroviaires entre la Chine et l'Asie du Sud-Est, 2004



La Chine a conclu un large éventail d'ententes bilatérales avec le Myanmar, le Laos et le Vietnam dans le but d'améliorer les liens de transport et le commerce transfrontalier. En 1991, la Chine a établi Dongxing et Youyiguang, dans la province de Guangxi, et Jinshuihe, Hekou et Tianbao, dans la province de Yunnan, en tant que ports intérieurs pour le commerce transfrontalier avec le Vietnam. Les corridors ferroviaires de Nanning-Youyiguang et Kunming-Hekou, permettant de lier la Chine et le Vietnam par voie ferrée, furent ouverts au trafic. Cela fut suivi, en 2002, de l'ouverture par les autorités provinciales de Guangxi d'une autoroute de 725 km parcourant huit villes et comtés frontaliers pour répondre à l'éclosion du commerce transfrontalier et de l'industrie touristique (Xinhua, 2002). Le gouvernement chinois a également collaboré avec le gouvernement du Laos pour renforcer le trafic nord-sud. En 2002, la zone commerciale frontalière de Mohan fut établie en tant que port d'entrée terrestre national avec le Laos, et trois nouvelles routes, via Kunming, Jinghong et Simao, furent ouvertes au trafic à destination de la capitale laotienne de Vientiane. Le gouvernement chinois est également entré en discussion avec les autorités gouvernementales de Rangoon, dans le but de construire et d'exploiter deux nouvelles routes frontalières pour relier Baoshan à Bhamo et à la gare ferroviaire de Myitkyina au Myanmar en complément du corridor frontalier de Ruili-Muse qui reçoit 60 % du commerce sino-birman.

En 2002, la Chine s'est jointe au Myanmar, au Laos, au Vietnam, à la Thaïlande et au Cambodge pour le Programme de développement de la sous-région du Grand Mékong pour compléter ses ententes bilatérales (PADECO, 1994). L'ensemble de ces accords de coopération permet à la Chine d'améliorer, prolonger ou construire de nouvelles routes de transport pour relier ses connexions nationales longue distance au-delà des régions frontières. L'approche de la Chine aux processus d'intégration globale et régionale consiste à renforcer les liens de transport terrestre, à faciliter le transport transfrontalier de marchandises et à améliorer l'efficacité des réseaux régionaux de transport ferroviaire et routier.

Depuis la signature de l'entente de libre-échange entre la Chine et l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) en 2004, d'importants efforts ont été consentis pour la construction d'un réseau de transport intégré avec l'Asie du Sud-Est péninsulaire (Dick et Rimmer, 2003). L'objectif consiste à soutenir une coopération plus étroite pour le développement du Chemin de fer trans-asiatique, entre Kunming et Singapour. Cependant, l'ouverture de corridors de transport et de communication de la Chine du Sud-Ouest vers l'Asie du Sud-Est et l'océan Indien pour l'exportation vers le Moyen-Orient et l'Europe implique une connexion aux lignes ferroviaires à écartement de 1 000 mm au Vietnam, Cambodge, Thaïlande et Malaysia ainsi que la construction de nouvelles voies ferrées vers Vientiane, au Laos, et vers le Myanmar, pour former le système ferroviaire pan-asiatique. L'essentiel du trafic se concentrera toutefois sur le réseau routier.

Un élément clé des liens terrestres émergeant entre les ports d'entrée de Chine et les systèmes de transport ferroviaire et routier des pays frontaliers est qu'ils ne desservent pas seulement le commerce domestique du pays, mais pavent la voie à un système de transport intermodal en Asie du Sud-Est. Toutes ces améliorations sont liées entre elles pour intégrer la région du sud-ouest de la Chine au sein d'un système de transport combiné. Les nouveaux liens artériels reconstruisent la chaîne traditionnelle d'échanges et soutiennent le mouvement des marchandises vers l'extérieur et la distribution de biens importés. Ces portes d'entrée émergent en tant que centres de services logistiques, modifient les réseaux de distribution et répondent aux nouvelles orientations commerciales générées par les marchés mondiaux. De façon davantage marquée, le développement des réseaux terrestres et des passages transfrontaliers en Chine a d'importantes répercussions géopolitiques.

CONCLUSION

La présente étude a été l'occasion de faire le point sur les passages transfrontaliers dominants de la Chine. Les principaux produits échangés ont été répertoriés lorsque les données statistiques, éparses, le permettaient, mais ces données demeurent insuffisantes pour une analyse approfondie des flux de trafic. Les implications politiques et stratégiques ont été illustrées. Une attention particulière a été accordée à la concurrence entre les systèmes ferroviaire et routier et à l'importance future des pipelines. Tout comme on l'observe dans les études sur l'amélioration du transport terrestre aux passages transfrontaliers, les planificateurs de la Chine favorisent un plus grand développement des chemins de fer. Toutefois, l'émergence d'un système de marché entre clients et expéditeurs modifie le rapport qualité-prix et incite à rechercher des solutions alternatives routières ou aériennes. Le poids de la concurrence route-air à ce stade du développement de la Chine n'est sans doute pas suffisant pour entraîner une restructuration des chemins de fer chinois sur une base commerciale.

Les passages transfrontaliers ferroviaires et routiers de la Chine doivent être perçus dans le contexte plus large des tentatives de surmonter les problèmes physiques et institutionnels de création d'une infrastructure de transport terrestre pan-asiatique respectant des standards minimums de transport. Beaucoup d'efforts sont déployés par la Commission économique et sociale des Nations Unies sur l'Asie et le Pacifique pour intégrer les connexions de transport terrestre de la Chine aux réseaux autoroutier et ferroviaire trans-asiatiques. De façon davantage marquée, la Chine est perçue comme un élément clé d'un système de transport pan-asiatique qui fournirait des liens de capitale à capitale, des connexions vers les principaux centres agricoles et industriels, des liaisons aux principaux ports fluviaux et océaniques et des

jonctions aux principaux terminaux et centres d'entrepôts à conteneurs. Cette étude démontre que la Chine sera au cœur des réseaux d'accessibilité à ces ports maritimes et terrestres pour les pays enclavés d'Asie.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Sue Rimmer et Suzanne Mongeau pour leur précieux concours ainsi que trois évaluateurs anonymes pour leurs commentaires critiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Allan, N.J.R. (1989). « Kashgar to Islamabad : The Impact of the Karakorum Highway on Mountain Society and Habitat », *Scottish Geographical Magazine*, vol. 196, n° 3, p. 130-141.
- Asian Development Bank (2002). *Strategic Development Outline for Economic Cooperation between the People's Republic of China and Mongolia*, Manille, Asian Development Bank.
- Beddow, M. (2004). « Trans-Siberian Express », *Containerisation International*, janvier.
- Boyes, J.R.C. (2004). « A Fresh Start », *Containerisation International*, janvier.
- Burki, S.J. (2001). « China, WTO & Pakistan », *Dawn : The Internet Edition*, <www.dawn.com/2001/03/27/op.htm>.
- Cable, B. (s.d.). *The Asian Land Transport Infrastructure Development (ALTID) Project of ESCAP*, <<http://www.unescap.org/tctd/index.htm>>.
- Chin Hyung-in (2003). « International Logistics », dans *Workshop on Shipping and Port Development Policy*, 30 mars-12 avril 2003, Séoul, Korea International Development Agency (KOICA) and Korea Maritime Institute (KMI), p. 91-127.
- Colin, Sébastien (2003). *Le développement des relations frontalières entre la Chine et la Russie*, Les Études du CERI n° 96, Paris, Science politique, Centre d'études et de recherches internationales.
- CTIC (2001). « Highway Transportation », *China Tibet Information Center*, <www.tibetinform.com.cn/english/reports/soc_tech/transportation/trans_01_01.htm>.
- Dick, H. et P.J. Rimmer (2003). *Cities, Transport and Communications : The Integration of Southeast Asia since 1850*, Londres, Palgrave Macmillan.

- Gombo, T. (2000). « Liberalizing the Air Transport Market : Mongolian Perspective », dans Jun Il-soo (dir.), *Creating a Regional Transportation System in Northeast Asia*, Séoul, The Korea Transport Institute and East-West Center, p. 128-139.
- Gotov, D. et A. Batbold (2002). « The Importance of the Eurasian Railway Network to Mongolia as a Landlocked Country », dans *Eurasian Railways Symposium*, 3-4 avril 2002, Helsinki, <www.geocities.com/kaky_ry/symposium/gotov.htm>.
- Helmer, J. (2003). « China on Surprise Move on Russian Ports », *Asia Times*, 10 avril.
- Hou Wen-wie (2002). « Rails Across the Roof of the World », *Railway Gazette International*, mai, p. 254-256.
- Jun Il-soo (2003). « The Road before Northeast Asia : Removing Barriers in Transport and Logistics Market », *Korea Observer : A Quarterly Journal*, vol. 34, n° 3, p. 535-558.
- Kim Won-bae et Kim Young-bong (1996). *Industrial Cooperation and Regional Development in Northeast Asia : Toward a Cooperative Development Strategy*, Research Report 96-15-1, Séoul, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Kim Woo-jun (2001). « The Relationship Between China and Siberia/Russian Far East : Economic Cooperation and Security Conflicts », *Global Economic Review*, vol. 30, n° 4, p. 69-81.
- Lukov, B. (2002). « Trans-Siberian Upgrades for a New Century », *Railway Gazette International*, mars.
- Massadykov, E. et F. Gataulin (2001). « Silk Road Moves to Engineering Design », *Railway Gazette International*, avril, p. 223.
- Osborne, M.E. (2000). *River Road to China : Turbulent Past, Uncertain Future*, New York, Atlantic Monthly Press.
- Paasi, A. (2003). « Boundaries in a Globalizing World », dans K. Anderson, M. Domosh, S. Pile et N. Thrift (dir.), *Handbook of Cultural Geography*, Londres, Sage Publications, p. 462-472.
- PADECO (1994). *Regional Technical Assistance on Promoting Subregional Cooperation among Cambodia, The People's Republic of China, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Viet Nam – Subregional Transport Study*, PADECO Ltd., octobre, Manille, Asian Development Bank.
- Platz, H. (1998). « Comparative Study of Surface Transport Routes Between Europe and Asia », dans *European Conference of Ministers of Transport Seminar on New Trade Patterns : New Transport Demands in the Black Sea Region*, 21-22 octobre 1998, Anatolie.

- RGI (2000). « Kyrgyzstan to Plug Silk Route Gap », *Railway Gazette International*, août, p. 485-486.
- RGI (2003a). « Realities and Cost Drive Reform », *Railway Gazette International*, juillet, p. 453-455.
- RGI (2003b). « Landbridge Planning Moves Ahead », *Railway Gazette International*, juillet, p. 449-451.
- Rimmer, P.J. et Jun Il-soo (2000). « A Vision for an Integrated Transportation System in Northeast Asia », dans Jun Il-soo (dir.), *Creating a Regional Transportation System in Northeast Asia*, Séoul, The Korea Transport Institute and East-West Center, p. 363-415.
- Spear, A., C. Nailer et S. He (1997). *China Infrastructure : Sectorial Plans, Reforms and Financing*, Canberra, East Asia Analytical Unit, Department of Foreign Affairs and Trade.
- The Economist* (2004). « Bridge to Nowhere », 29 janvier.
- Thompson, L.S. (2002). *Restructuring of China Railways : Implications for China ?* New Delhi, World Bank Railways Adviser, 1^{er} mars.
- Thompson, L.S. et Jianhong Wu (2003). « Transition to a Market Economy Brings Tough Challenges », *Railway Gazette International*, février, p. 95-97.
- Walker, A. (1999). *The Legend of the Golden Boat : Regulation, Transport and Traders in the Borderlands of Laos, Thailand, China and Burma*, Richmond, Curzon Press.
- Wang, J. (2002). « Dealing with Barriers in Maritime and Multimodal Services : China's Case Study », dans Hun-Koo Ha et Jae-Kyung Lim (dir.), *Building an Integrated Transport Market for Korea, China, Japan : Elimination of Barriers*, Séoul, The Korea Transport Institute and the East West Center.
- Xinhua (2002). « Tourism Belt Forming Along China-Vietnam Border », *People's Daily Online*, consulté le 27 mai 2004, <http://english.peopledaily.com.cn/200210/15/eng20021015_105102.shtml>.
- Xinhua (2004). « China-Kazakhstan Sign Agreement to Strengthen Rail Cooperation », *Peoples Daily Online*, consulté le 18 mai 2004, <http://english.people.com.cn/200405/18/eng20040518_143586.html>.
- Zhang, X., T.D. Mount et R.N. Boisvert (2000). « Industrialization, Urbanization and Land Use in China », Washington, International Food Policy Research Institute, Environment and Production Technology Division.



L'IMPACT DE L'INTERNATIONALISATION

Le cas de la gouvernance des zones portuaires

James J. Wang, Daniel Olivier et
Adolf Koi-Yu Ng

La mondialisation requiert de nouvelles interfaces qui permettent une interaction souple entre les unités géographiques et économiques. Si les ports de mer ont toujours joué un rôle essentiel dans les réseaux du commerce régional et international, leur rôle institutionnel par rapport aux impératifs de rendement de l'économie mondiale a toujours besoin quant à lui d'analyses substantielles. Le lien entre les ports de mer et ces impératifs doivent être examinés en tenant compte des réformes sans précédent entreprises par les ports à l'échelle de la planète (Cass, 1998 ; Drewry, 2002). Les nouvelles exigences institutionnelles mettent l'accent sur trois éléments clés. Premièrement, les ports de mer doivent fournir davantage de services normalisés pour s'adapter aux multinationales. Les économies en transition, comme celle de la Chine, doivent rendre leurs réseaux de transport et leurs installations compatibles avec ceux du monde extérieur. Deuxièmement, l'émergence des multinationales spécialisées dans l'exploitation de terminaux et les réformes

des années 1990 portant sur la participation du secteur privé ont entraîné des changements structurels auxquels les ports à conteneurs du monde entier tentent de s'adapter. Troisièmement, en ce qui concerne les questions de capacité, les ports de mer ont cherché à se repositionner dans les réseaux de logistique globale et dans les chaînes de logistique verticale en tant que fournisseurs de services qui ajoutent de la valeur aux chaînes plutôt que de leur en enlever (Juhel, 2001).

L'approche de la gouvernance a suscité de l'intérêt en traitant des systèmes portuaires et de leurs réformes en cours dans les économies en développement (Baltazar et Brooks, 2001 ; Wang et Slack, 2002 ; Wang et Olivier, 2003). La Chine est le premier producteur de trafic conteneurisé au monde et elle a connu de surcroît une croissance phénoménale de ses ports pendant la dernière décennie. On ne saurait trop insister sur l'importance empirique des ports de Chine pour deux raisons : leur capacité de réorganiser les réseaux mondiaux de transports maritimes conteneurisés et leur statut stratégique dans la réalisation des ambitions mondiales de la Chine. Il reste qu'il y a encore trop peu de recherches sur les ports de la Chine. Ce chapitre vise à combler ce manque par l'examen des développements récents du système portuaire en Chine. Un bref compte rendu des réformes antérieures et contemporaines en Chine sera suivi d'une critique des modèles de gouvernance portuaire proposés. Ensuite, nous analyserons les réformes en Chine grâce à des preuves empiriques tirées de Shenzhen et de Shanghai. En conclusion, des pistes pour des recherches ultérieures seront proposées.

1. LA GOUVERNANCE PORTUAIRE : QUELQUES NOTIONS CLÉS

Le principe de la gouvernance des systèmes portuaires peut se justifier de plusieurs façons. Premièrement, à la suite des réformes, les groupes de parties prenantes ont gagné de l'expansion et se sont énormément développés comparativement aux sociétés d'État qui avaient traditionnellement le monopole (Notteboom et Winkelmans, 2002). Deuxièmement, la gouvernance met l'accent sur le caractère informel des arrangements institutionnels, indispensables pour comprendre l'industrie portuaire de la Chine (Wang et Olivier, 2003). Troisièmement, la théorie de la gouvernance évite les pièges du discours sur les réformes universelles (Baird, 1999 ; Banque mondiale, 2001) grâce à une meilleure compréhension du caractère qualitatif des changements institutionnels.

Les études actuelles sur les changements institutionnels au sein de l'industrie portuaire sont utiles, mais peut-être trop économiques ; c'est-à-dire qu'elles négligent les questions fondamentales de culture et d'intégration

institutionnelle ou encore celle de la prétendue « continuité historique du développement » (*path dependency*) des réformes. Cette continuité historique est particulièrement pertinente dans l'étude des économies en développement ou en réforme (Stark, 1990). Elle requiert une profonde compréhension des pratiques institutionnelles, tout en excluant un point de vue universel.

Stoker (1998) a proposé une définition élargie du concept de gouvernance qui tient compte de ces lacunes. La gouvernance doit, pour Stoker et d'autres chercheurs en sciences humaines, reconnaître les échecs du marché et ceux du gouvernement ainsi que le pouvoir sans cesse grandissant des corps non gouvernementaux pour orienter les développements futurs. La gouvernance pourrait s'envisager sous l'angle des « cinq propositions » de Stoker (1998). Premièrement : la présence d'un ensemble d'institutions et d'acteurs qui sont liés, entre autres, au gouvernement. Deuxièmement, la redéfinition des frontières et la redistribution des responsabilités permettent de résoudre les problèmes socioéconomiques. Troisièmement, la gouvernance comprend aussi la dépendance au pouvoir dans les relations entre institutions engagées dans les desseins collectifs. Quatrièmement, elle concerne les réseaux d'acteurs autonomes. Enfin, elle sous-entend la capacité de mener la mission à terme ; ce qui n'échoit pas nécessairement au gouvernement.

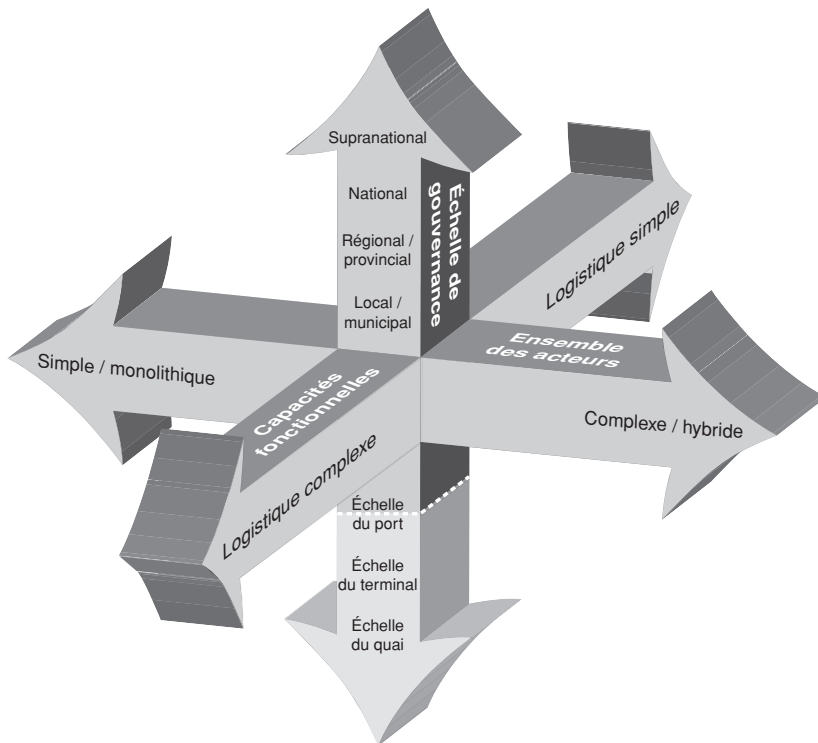
Les principales limites des modèles de gouvernance tels qu'appliqués à l'industrie portuaire (Baltazar et Brooks, 2001 ; Wang et Slack, 2002 ; Notteboom et Winkelmanns, 2002) se trouvent dans l'affirmation implicite que le port est la plate-forme par excellence où toutes les actions de gouvernance se produisent. L'émergence des multinationales d'exploitation portuaire et le fait que la très grande majorité des entrées privées se concentre dans les terminaux ont fait remettre en question le rôle des ports comme première unité d'analyse. En effet, la décentralisation des activités commerciales des ports dans les terminaux indique que le port n'est plus le seul ou le plus important élément en ce qui concerne les capacités de logistique (Heaver, 1995).

Il y a aujourd'hui un besoin pour une nouvelle configuration de la gouvernance pour visualiser l'échelle de distribution du pouvoir. En conséquence, nous proposons un diagramme tridimensionnel (fig. 8.1). Le premier axe tient compte de ce ré-échelonnage et présente la distribution du pouvoir en fonction des échelles spatiales et des échelles de compétences. Le second axe est en fonction de la communauté de parties prenantes. Il touche aux thèmes de propriété, aux différents participants et aux réseaux d'affaires concernés, mais également, aux thèmes d'interfaces culturelles selon l'accueil de la communauté des apports étrangers. Nous allons prouver la pertinence de ces thèmes dans le cas de la Chine. Le troisième axe renvoie aux capacités de logistique. Dans le passé, les ports offraient uniquement les services de base (par exemple charger et décharger), mais aujourd'hui, ils incluent des services de logistique à valeur ajoutée. Nous pensons que, même si l'écart

entre ces services varie considérablement entre les ports du monde entier, ces services demeurent hautement tributaires des arrangements institutionnels (par exemple les zones de libre-échange et les parcs de logistique octroyés par l'État). Enfin, il est important de souligner la nature « spectrale » des trois axes : ils se croisent avec flexibilité pour créer des sous-modèles de gouvernance qui ne reposent pas nécessairement sur des logiques dichotomiques traditionnelles. Nous justifierons maintenant le cadre conceptuel à la lumière des preuves empiriques de deux ports : Shenzhen et Shanghai. Mais pour bien comprendre leur origine et leur avenir, il serait utile d'avoir une vue d'ensemble des réformes portuaires en Chine.

FIGURE 8.1

Un modèle tridimensionnel de la gouvernance portuaire



Source : D'après J. Wang, A. Koi-Yu Ng et D. Olivier (2004). Avec la permission d'Elsevier.

2. L'HISTORIQUE DE L'INDUSTRIE DES PORTS À CONTENEURS ET DE SES RÉFORMES EN CHINE

Depuis la politique d'ouverture de 1979, la Chine a profité de deux décennies de développement socioéconomique accéléré. Les investissements directs à l'étranger (IDE) et les prêts aux taux spectaculaires étrangers se sont déversés sur le pays. L'expansion phénoménale de sa production manufacturière s'est traduite en taux de croissance dans les deux chiffres pour ses ports maritimes stratégiques, surtout ceux du delta de la rivière des Perles, du delta du Yangzi et, de plus en plus, dans la baie de Bohai. La modernisation des installations sur la côte et la volonté de régler les questions de capacité d'exploitation des principaux ports ont été prioritaires pour le gouvernement. De façon générale, plusieurs problèmes majeurs sont identifiés :

1. Des installations inadéquates, dont un réseau multimodal continental déficient.
2. Des ports en eaux profondes inadéquats selon les normes internationales.
3. Une bureaucratie lourde.
4. Un cadre légal faible et ambigu, des restrictions douanières trop sévères.
5. L'absence d'une concurrence saine et d'un environnement innovateur dans les ports et l'industrie du transport maritime.
6. Une politique fortement axée sur les intérêts locaux (*danwei*), qui résiste au changement.

2.1. LES POLITIQUES PRÉFÉRENTIELLES DU DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE

Depuis la fin des années 1970, le gouvernement chinois a proposé plusieurs politiques en faveur des réformes. En 1985, le Règlement provisoire du Conseil des Affaires d'État de la République populaire de Chine (RPC) relatif aux régimes de faveur accordés aux coentreprises (*joint ventures*) sino-étrangères dans le cadre de la construction portuaire et de postes à quai a été le premier document stratégique adopté par cette instance. La Chine reconnaissait que le développement de ses ports était nécessaire pour une « modernisation socialiste » (article 1), mais aussi que les projets portuaires « nécessitent de gros capitaux, s'étalent sur de longues périodes et donnent peu de bénéfices » (article 2)¹. Les coentreprises engagées conjointement dans ces projets ont ainsi reçu un traitement privilégié.

1. Traduction libre des articles 1 et 2.

En 1984, le gouvernement central déclarait 14 villes côtières « villes ouvertes »². Initialement, cette politique ne visait pas le développement des ports, mais elle a indirectement eu un effet positif grâce à la montée fulgurante des IDE et des échanges internationaux. En 1991, 50 ports du pays (excepté Hongkong et Taiwan) avaient des installations pour le traitement des conteneurs. Vers la fin de la décennie, 235 ports étaient construits par le gouvernement chinois, dont 184 (78 %) depuis 1980 (Bajpai et Shastri, 1999). Parfois, cette montée soudaine a été critiquée à cause des opérations redondantes entre ports. Néanmoins, les ports de Shanghai et de Shenzhen ont progressé et, en 2003, ils sont les troisième et quatrième ports à conteneurs en importance au monde, avec 11 millions d'EVP (équivalents vingt pieds) et 10 millions d'EVP respectivement.

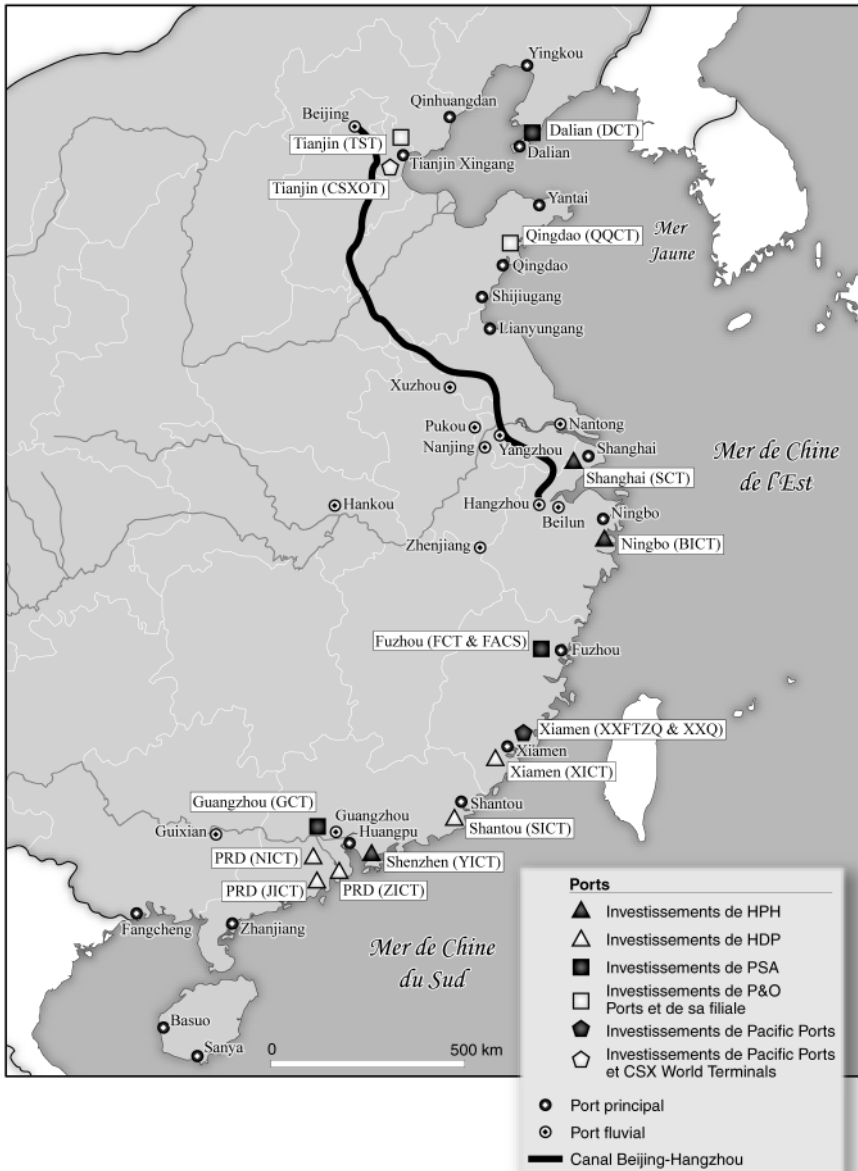
2.2. LA PARTICIPATION ÉTRANGÈRE

Au début des années 1990, la Chine a connu la première participation étrangère dans ces ports. En 1993, Hutchison Port Holdings (HPH), de Hongkong, a commencé son exploitation en tant que coentreprise à Shanghai et Zhuhai. Des pressions internes et externes ont justifié l'ouverture aux participations étrangères. À l'interne, le secteur public manquait de fonds pour construire et améliorer les projets portuaires à haute intensité en capital et pour combler à temps les besoins liés à la production. La formule de coentreprise était perçue comme un compromis entre les intérêts du pays et le besoin d'introduire des fonds étrangers, des transferts de technologie, de même que de nouvelles techniques pour la main-d'œuvre et la gestion (Roehrig, 1994). À l'externe, avec les investissements étrangers, le gouvernement espérait concrétiser ses ambitions mondiales en posant des gestes symboliques pour prouver sa ferme volonté de réformer.

La figure 8.2 présente la distribution géographique des participations étrangères. Il est intéressant de noter, en relation avec l'intégration socioculturelle des réformes institutionnelles, qu'une majorité de firmes étrangères sont d'origine chinoise. En effet, des firmes comme Hutchison Port Holdings (HPH) et sa filiale Hutchison Delta Ports (HDP), ou le Port of Singapore Authority (PSA Corp.), ont été plus habiles que leurs rivales étrangères à pénétrer le marché chinois. De gros conglomerats issus de Hongkong, comme New World (Pacific Ports Co.) et Wharf Holdings (MTL), ont également été favorisés en ce qui à trait à la participation en capital-actions. Cette intégration

2. Les quatorze villes sont Behai, Dalian, Fuzhou, Guangzhou, Lianyunguan, Natong, Ningbo, Qingdao, Qinhuangdao, Shanghai, Tianjin, Wenzhou, Yantai et Zhangjiang.

FIGURE 8.2
Les principaux investissements étrangers dans les terminaux à conteneurs de Chine



Source: Wang, Ng et Olivier (2004); Wang et Olivier (2003); recherches des auteurs.

culturelle des stratégies et des réformes pour les entrées d'entreprises démontre clairement l'importance des réseaux d'entreprises en Asie (Airriess, 2001 ; Hamilton, 1996 ; Yeung et Olds, 2000).

2.3. LES RÉFORMES DANS LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Durant les années 1980 et 1990, la politique a connu une ouverture significative. Pendant les années 1980, l'accent était mis sur la construction (les infrastructures et l'équipement, ou *hardware*) ; ce n'est que par la suite, au cours des années 1990, que les efforts ont été dirigés vers la réforme de la gestion et des aspects institutionnels (le savoir-faire, ou *software*).

Comprendre les réformes du *software* implique une compréhension des changements qui se sont produits simultanément au sein des entreprises d'État et de l'appareil judiciaire. En ce qui concerne les entreprises d'État, les politiques avaient pour but de séparer l'administration de l'exploitation. Pendant deux décennies de réformes économiques, cette entreprise colossale a nécessité quatre vagues de réformes progressives (1982, 1988, 1993 et 1998) qui se poursuivent d'ailleurs toujours. De ces réformes est née une nouvelle répartition des responsabilités entre le gouvernement et les entreprises. Les responsabilités du gouvernement à l'égard des entreprises d'État incluent aujourd'hui : le prélèvement des impôts ; la réglementation de l'exploitation et de l'activité financière ; et la nomination des fonctionnaires. Les responsabilités ou les bénéfices des entreprises comprennent pour leur part : la durabilité de la gestion de l'entreprise en termes de capacité de générer des profits et de payer les impôts ; et l'assurance de la stabilité de la croissance ou de la valeur des biens publics, tout en préservant les droits de propriété.

Depuis 1992, les firmes étrangères, dont les transporteurs maritimes et les exploitants de terminaux, ont acquis le droit de participer à l'exploitation du port en tant que coentreprises sino-étrangères avec participation en capital. De nombreux ports maritimes sont actuellement exploités en vertu de ces arrangements. Dans l'équilibre des intérêts intérieurs et extérieurs, un certain nombre d'administrations portuaires ont regroupé une partie de leurs activités et ont créé des entreprises locales entièrement distinctes pour qu'elles soient actionnaires du port. Shanghai Port Group Holdings Ltd. (SPGH), Yantian Port Holdings (Shenzhen) et Chiwan Port Holdings (Shenzhen) sont des exemples types. Ce sont des entreprises publiques créées à la suite des réformes.

2.4. LA DÉCENTRALISATION DU POUVOIR

Avant 1980, l'industrie portuaire était placée sous une autorité hautement centralisée. Le ministère des Communications organisait pratiquement toutes les activités du port, tandis que les bureaux des gouvernements locaux et

de l'administration portuaire lui étaient subordonnés. Graduellement, le gouvernement central a reconnu les inconvénients de cette séparation entre la prise de décision et l'exploitation. Les principaux arguments portaient sur l'incohérence entre le développement de la ville et celui du port, le manque de consIDERation des autorités locales à l'égard du développement portuaire et le faible niveau d'expérience du personnel administratif en matière d'exploitation portuaire.

Le changement du statut des ports a accompagné la décentralisation : certains ports nationaux sont devenus des ports provinciaux. Dans les ports, l'influence dominante du ministère des Communications a diminué, du moins en théorie. Aujourd'hui, le ministère n'est qu'une des nombreuses parties prenantes engagées dans la gouvernance des ports. On attend désormais des gouvernements locaux qu'ils agissent en qualité de propriétaires et d'organes de réglementation, ce qui rehausse leur intervention dans les ports. À cette fin, on a créé les administrations portuaires qui disposent d'une autonomie financière, ou encore on a transféré leur gestion aux autorités municipales.

2.5. L'APPAREIL JUDICIAIRE

Le cadre légal du secteur maritime de la Chine date de 1949. Toutefois, en raison de problèmes politiques, les lois de ce secteur n'ont été édictées qu'au début des années 1990, lorsque l'Assemblée populaire nationale a adopté le Code maritime. Dans ce code, deux points méritent une attention particulière. Premièrement, le gouvernement populaire a confié la gestion des terrains (à l'exception de ceux des chemins de fer) et de l'espace maritime à une seule autorité : le ministère des Communications, dont la responsabilité est de créer les politiques maritimes. L'octroi du droit de faire escale aux navires étrangers relève de ce ministère, de même que la responsabilité d'établir un plan national pour l'industrie. Deuxièmement, avec le Code maritime, le gouvernement a levé l'interdiction sur la construction et l'exploitation des ports par des sociétés étrangères. Dans la même voie que les réformes précédentes, le Code a clarifié les conditions d'entrée selon les principes suivants : 1) les sociétés étrangères ne peuvent être admises qu'à la condition de former une coentreprise avec une société chinoise ; 2) le lieu principal d'exploitation de la coentreprise doit être situé en Chine ; 3) l'injection de capitaux enregistrés par l'investisseur chinois ne doit pas être en deçà de 50 %.

Depuis, le gouvernement a introduit des amendements mineurs au Code. Mais le progrès législatif le plus considérable est la première Loi sur les ports de la République populaire de Chine (*Port Law of People's Republic of China*) qui a été adoptée en juin 2003 par l'Assemblée populaire nationale et qui doit entrer en vigueur en 2004 (Zhang, 2003).

3. LA GOUVERNANCE DES PORTS ET LES ÉCHELONS NATIONAUX ET LOCAUX DE LA POLITIQUE

Le survol des réformes portuaires en Chine indique qu'en général le secteur portuaire, à l'échelle nationale, suit une tendance vers l'insertion progressive des principes du marché dans certains secteurs. Cependant, la mise en application de ces principes, particulièrement du volet institutionnel, varie grandement d'un port à l'autre, chaque port adoptant une approche différente pour résoudre les difficultés survenant dans le cadre de ces réformes. Ces difficultés peuvent être classées en quatre catégories.

3.1. LES DIFFÉRENTES STRUCTURES DE PROPRIÉTÉ

Le tableau 8.1 dresse la liste des principaux projets de coentreprises dans l'exploitation de certains terminaux à conteneurs. Les données indiquent que les coentreprises ne partagent pas les mêmes structures de propriété. Dans les ports les plus importants, où la gouvernance atteint un degré de complexité élevé, les structures d'actionariat peuvent varier selon des phases de développement (Yantian, Shanghai, Ningbo, par exemple), comme nous l'examinerons. La formule de coentreprise paraît, *a priori*, avantageuse pour toutes les parties prenantes, mais des tensions persistent, dont trois méritent d'être examinées.

D'abord, au gouvernement, le nationalisme et l'importance stratégique des ports se sont traduits par un refus de toute domination d'exploitants portuaires particuliers sur son territoire. Pour cette raison, le ministère des Communications a modifié sa politique en 1994, établissant la part en capital des actionnaires étrangers à 49 % ou moins par projet. Ces préoccupations découlaient surtout des entrées dynamiques de HPH (et sa filiale HDP), de Hongkong, dans huit ports continentaux à l'intérieur d'un court laps de temps, dont certaines entrées comme actionnaire majoritaire³. En 2003, le gouvernement est revenu à la formulation initiale de cette politique, abolissant le plafond des participations étrangères pour les terminaux (quoiqu'une limite appliquée à HPH ait été maintenue de façon informelle ; voir Chadha, 2001).

La seconde source de tension concerne les différents objectifs fixés par les investisseurs ou les exploitants privés, et par les entreprises d'État qui sont en accord avec les principes des administrations portuaires locales. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, les exploitants internationaux, dont le but est

3. Le cas célèbre est celui du port de Shantou, dans lequel HPH, filiale de Hutchison Whampoa, détient 70 % des actions. Shantou est également la ville natale du président de Hutchison Whampoa.

de faire des profits, étaient les bienvenus en raison de leurs ressources financières et de leur efficacité en matière d'exploitation. Toutefois, atteindre ces buts s'est avéré ardu, puisque les corps publics ont des objectifs de répartition des actions entre les groupes de chargeurs locaux, mais également de santé économique pour la région dans son ensemble. Sans être exclusives aux ports de Chine, les décisions quotidiennes, comme l'établissement et l'ajustement des prix, sont devenues profondément intégrées dans ce qui semble être une culture axée essentiellement sur les intérêts locaux. Ce qui serait à la source des conflits d'intérêts. Ainsi, en permettant à différents usagers étrangers de détenir davantage d'actions, le gouvernement a voulu les rassurer contre l'éventualité d'un parti pris dans les processus de réglementation. En outre, le gouvernement a continué de protéger les intérêts des partenaires chinois à l'extérieur du port (c'est-à-dire les chargeurs locaux).

Le choix des partenaires de la coentreprise est une troisième préoccupation. La croissance antérieure et le potentiel anticipé des ports attirent les investisseurs étrangers et les sociétés de transports maritimes conteneurisés, actionnaires de l'industrie portuaire mondiale. Le Shanghai Port Administration Bureau (SPAB) fait partie des rares corps publics du pays à avoir un principe directeur formel dans la sélection des partenaires. Ce principe prend en considération la situation financière de la société, ses performances comme exploitant de terminaux, sa capacité d'attirer plus de sociétés de transport maritime et de créer d'autres routes maritimes et, enfin, sa relation avec Shanghai⁴. Quelques ambiguïtés peuvent être soulevées. D'abord, les premier, deuxième et troisième principes pourraient supposer que d'importantes multinationales seraient avantagées au détriment des petites entreprises locales qui n'ont pas la même capacité de maillage ni le même pouvoir de négociation. Le troisième principe pourrait avantager les gros transporteurs maritimes grâce à leurs capacités de créer des routes maritimes et d'établir des relations d'affaires internationales, comparativement aux exploitants présents seulement dans les terminaux. Les données prouvent cependant qu'une majorité des sociétés qui entrent dans les ports de Chine font partie du dernier groupe, les transporteurs maritimes qui exploitent des terminaux exclusifs restant l'exception des ports à conteneurs du pays (tableau 8.1). Le quatrième principe est peut-être le plus ambigu : ce qui pourrait être défini comme une « bonne relation » avec la ville dépend, somme toute, du jugement du SPAB. Selon la pratique chinoise, les politiques tendent, stratégiquement, à être formulées d'une façon ambiguë, ce qui garantit une force d'action et une flexibilité aux autorités concernées.

4. Grâce à l'entrevue sur le terrain que nous avons effectuée le 22 octobre 2003 au Shanghai Port Administration Bureau. Les lignes directrices sont semi-explicites dans leur documentation promotionnelle.

TABLEAU 8.1
Les structures de l'actionnariat dans certains ports ou terminaux (juin 2002)

Région	Port	Terminaux à conteneurs	Structures de l'actionnariat
Delta de la rivière des Perles	Guangzhou	Guangzhou Container Terminal (GCT)	– PSA Corp., 49 % – Guangzhou Harbour Bureau, 51 %
		Yantian International Container Terminals (YICT)	– HPH, 58 % – Maersk, 10 % – Yantian Port Holdings, 27 % – COSCO Pacific, 5 %
	Shenzhen	Shekou Container Terminals (SCTCN)	– P&O Ports, 25 % – Swire, 25 % – China Merchants, 32,5 % – COSCO Pacific, 17,5 %
		Chiwan Container Terminals (CCT)	– MTL + China Merchants, 25 % – Kerry Logistics, 25 % – Chiwan Port Holdings, 50 %
		Fuzhou Container Terminals (FCT)	– PSA Corp., 49 % – Fuzhou Port Authority, 51 %
	Fuzhou	Fuzhou Aofeng Container Service Co. Ltd. (FACS)	– PSA Corp., 49 % – Fuzhou Port Authority, 51 %
Shantou	Shantou International Container Terminals (SICT)	– HDP, 70 % – Shantou Port Authority, 30 %	
Détroit de Formose	Xiamen	Xiamen International Container Terminals (XICT)	– HDP, 49 % – Xiamen Haicang Ports Co., 51 %
		Xiamen Xianyu Quay Co. Ltd. (XXQ)	– Pacific Ports Co., 92 % – Xiamen Xianyu Group Corporation, 8 %
	Xiamen Xianyu Free Trade Zone Quay Co. Ltd. (FTZQ)	– Pacific Ports Co., 60 % – Xiamen Xianyu Group Corporation, 40 %	
	Xiamen Xianyu Free Port Development Co. Ltd. (FPDQ)	– Xiamen Xianyu Group Corporation, 100 %	

TABLEAU 8.1 (suite)

Les structures de l'actionnariat dans certains ports ou terminaux (juin 2002)

Région	Port	Terminaux à conteneurs	Structures de l'actionnariat
	Ningbo	Ningbo Beilun Container Terminals Phase I (NBCT I)	– Ningbo Port Authority, 100 %
		Ningbo Beilun Container Terminals Phase II (NBCT II)	– HPH, 49 % – Ningbo Port Authority, 51 %
Delta du Yangzi (Chiangjiang)	Shanghai	Shanghai Container Terminals (SCT)	– HPH, 37 % – Shanghai Port Container Co. Ltd., 63 %
		Shanghai Waigaoqiao Phase I (WGQ)	– HPH, 40 % – Shanghai Port Authority, 30 % – COSCO Pacific, 20 % – Shanghai Shiye, 10 %
	Dalian	Dalian Container Terminals (DCT)	– PSA + Maersk, 49 % – Port of Dalian Authority, 51 %
	Qingdao	Qingdao Qianwan Container Terminals (QQCT)	– P&O Ports, 49 % – Qingdao Port Authority, 51 %
Nord de la Chine	Tianjin	Tianjin Sinor Terminals (TST)	– Conaust (filiale de P&O Ports), 22,5 % – Gearbulk Shipping, 22,5 % – Port of Tianjin Authority, 55 %
		CSX Orient (Tianjin) Container Terminals (CSXOT)	– Pacific Ports Co., 24,5 % – CSX World Terminals, 24,5 % – Port of Tianjin Authority, 51 %

Source: Traduction des données de Cheng (2002).

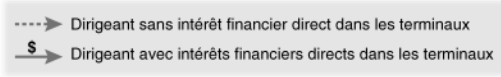
Les ambiguïtés dans la formulation des politiques nous ont amenés à vérifier les principes de sélection à la lumière des développements actuels des terminaux à conteneurs du port de Shanghai. Cette vérification a révélé un processus en quatre étapes. Première étape : la mise sur pied de Shanghai Container Terminals (SCT), une coentreprise détenue en parts égales par la Shanghai Port Authority et le partenaire étranger HPH, uniquement exploitateur de terminaux. Deuxième étape : la construction d'un nouveau terminal,

dans la zone économique spéciale de Waigaoqiao, qui est détenu à 40 % par SPGH, à 30 % par HPH, à 20 % par COSCO (société d'État chinoise en transport maritime inscrite à la Bourse de Hongkong) et à 10 % par Shanghai Enterprise (une filiale du gouvernement municipal de Shanghai, également inscrite à la Bourse de Hongkong). Troisième étape : les phases deux et trois des terminaux Waigaoqiao impliquent la création d'un troisième exploitant de terminal, Shanghai Pudong International Container Terminal Ltd. (SPICT), seconde entreprise d'État établie expressément, détenue à 100 % par SPAB et gérée en partie par la firme étrangère APM Terminals. Enfin, la quatrième étape (à venir) : un protocole d'accord comprenant un bloc non précisé d'actions qui serait détenues par Maersk à Waigaoqiao. Le modèle de Shanghai révèle, premièrement, une structure de propriété et une communauté de parties prenantes complexes au sein d'une seule administration portuaire. Deuxièmement, malgré la présence continue de cette administration portuaire dans toutes les étapes du développement du terminal, on note une tendance vers l'incursion progressive des principales sociétés de transport maritime dans une structure originalement dominée par les exploitants présents seulement dans les terminaux.

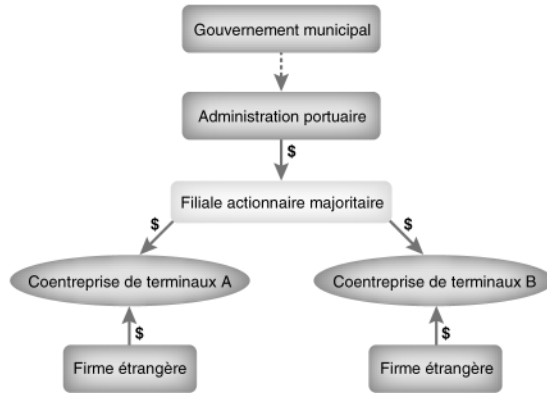
Toutefois, malgré les grandes similitudes de Qingdao, Tianjin, Dalian et Guangzhou, où les ports ont eu des objectifs institutionnels similaires, des restrictions existent quant à l'application du sous-modèle de Shanghai à d'autres ports en Chine. Shenzhen, le deuxième port à conteneurs en importance du pays, présente une forme différente de développement et de structure de propriétés. Shanghai et Shenzhen partagent cependant des caractéristiques géographiques complexes, leurs ports pouvant être divisés en trois sous-régions de terminaux portuaires distincts (Shenzhen : Yantian, Shekou, Chiwan ; Shanghai : Huangpu, Waigaoqiao et Yangshan). Une première différence se trouve dans la structure de l'actionnariat. Contrairement à ce qui se fait à Shanghai, les exploitants étrangers à Shenzhen détiennent une part majoritaire. Chiwan et Shekou semblent être des coentreprises où les intérêts locaux et les intérêts étrangers sont égaux. Par contre, l'actionnaire majoritaire à Yantian (phase I) a été uniquement Hutchison Delta Ports (une filiale de HPH, qui possédait 73 % des actions de l'entreprise en 1994). Même si HPH a par la suite cédé une part de ses actions à Maersk, elle est toujours majoritaire avec 48 % des actions. On peut noter une autre différence, cette fois entre les modèles des administrations portuaires locales. Celle de Shenzhen n'est engagée directement ni dans la propriété, ni dans l'exploitation. Les partenaires locaux de la coentreprise sont des entreprises d'État créées expressément et détenues majoritairement par le gouvernement municipal. Xiamen, Zhuhai et Shantou présentent des structures similaires. La figure 8.3 montre les différentes structures des ports de Shanghai et de Shenzhen.

FIGURE 8.3

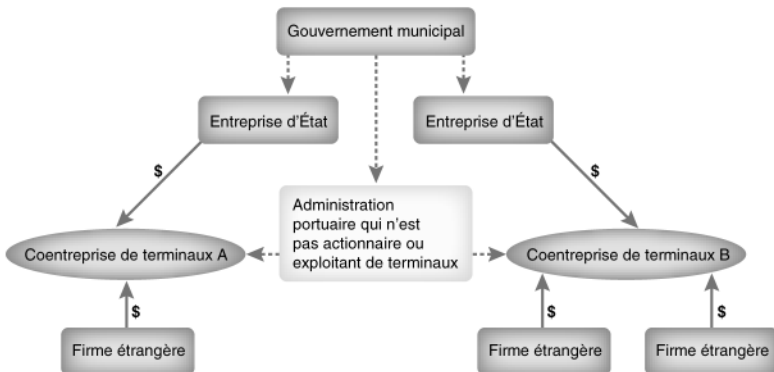
Comparaison des sous-modèles de gouvernance de Shanghai et de Shenzhen après les réformes de 1990-2002



Le sous-modèle de Shanghai



Le sous-modèle de Shenzhen



3.2. DÉFINIR LE STATUT DE L'ADMINISTRATION PORTUAIRE

Le rôle de l'administration portuaire en Chine demeure, du moins en théorie, dans une zone grise. Comme il est indiqué dans la nouvelle loi portuaire, la proposition de redéfinir les rôles et de séparer l'administration de l'exploitation a été longuement discutée avant d'être adoptée. En pratique, cependant,

l'application de la séparation reste difficile à accomplir, comme nous l'avons souligné ci-dessus par l'exemple de Shanghai. Le grand défi est d'assurer la durabilité du succès financier des entreprises d'État. Comme il a été mentionné précédemment, en atteignant cette séparation il est pratique courante en Chine de créer une entreprise indépendante inscrite à la bourse, Port Group Co. Ltd. par exemple. Cette entreprise assume le rôle d'exploitant et remplace l'administration portuaire ou ses filiales (que l'administration possédait majoritairement). Parallèlement à la séparation des rôles, un nouveau « bureau d'administration portuaire » est instauré pour faire appliquer la réglementation au nom du gouvernement municipal.

TABLEAU 8.2

Les structures d'actionnariat des administrations portuaires des principaux ports de Chine (juillet 2002)

Terminaux à conteneurs	Catégorie	Terminaux à conteneurs	Catégorie
Shenzhen (YICT)	1	Xiamen (XICT)	1
Shenzhen (SCT Shekou)	1	Xiamen (Xianyu Quay)	1
Shenzhen (CCT)	1	Xiamen (Xianyu FTZ Quay)	1
Guangzhou (GCT)	3	Xiamen (Xianyu FPD)	1
Fuzhou (FQCT)	4	Ningbo (NBCT Phase I)	5
Fuzhou (FACS)	4	Ningbo (NBCT Phase II)	4
Shantou (SICT)	2	Dalian (DCT)	4
Shanghai (SCT)	3	Qingdao (QQCT)	4
Shanghai (Wai Gao Qiao)	4	Tianjin (TST)	4
		Tianjin (CSXOT)	4

Légende: 5 L'administration portuaire détient 100 % des actions de la coentreprise.
 4 L'administration portuaire est actionnaire majoritaire de la coentreprise.
 3 L'administration portuaire détient 50 % des actions de la coentreprise.
 2 L'administration portuaire est actionnaire minoritaire de la coentreprise.
 1 L'administration portuaire ne détient aucune action de la coentreprise.

Source: Selon les estimations des auteurs.

Ainsi qu'il est indiqué au tableau 8.2, il semble qu'en général toutes les administrations portuaires des vieilles villes comme Dalian, Qingdao, Shanghai, Guangzhou et Tianjin aient conservé un grand nombre d'actions de leurs coentreprises.

Nos entretiens avec différents représentants des parties prenantes du port de Shanghai font ressortir la raison fondamentale qui explique la lenteur du processus de séparation des rôles: le nombre élevé de personnes travaillant pour l'administration portuaire. Par exemple, le port de Shanghai avait plus de 50 000 employés. Ils travaillent maintenant pour le nouvel SPGH, à la suite de la dissolution de Shanghai Port Authority, un organisme devenu, au début de 2003, le SPAB et le SPGH. Les pratiques de recyclage de la main-

d'œuvre pourraient entraver la compétitivité de la nouvelle entreprise dans la mesure où les changements de mentalité sont susceptibles d'être à la traîne de simples changements structurels. Une autre raison de cette lente séparation est la rentabilité des services fournis par les administrations portuaires traditionnelles. Certaines de leurs activités se trouvent dans une zone grise entre les catégories commerciales et non commerciales. Un cas patent est le pilotage, perçu comme une activité très lucrative à Shanghai ; le SPAB hésite donc à s'en départir. Cette situation suggère qu'à l'échelle du port les activités présentent moins de conformité avec les principes du marché que celles qui sont menées au niveau du terminal.

3.3. LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE POUR LES FIRMES ÉTRANGÈRES DE LOGISTIQUE

L'exploitation des terminaux et des quais par les transporteurs maritimes est maintenant pratique courante dans les ports les plus performants (Olivier, 2003). Les méga-transporteurs ont intégré verticalement les terminaux pour créer des réseaux de logistique globale, mais aussi pour ériger stratégiquement des barrières aux entrées (Notteboom, 2002). Les registres des entrées des firmes étrangères dans l'industrie portuaire, au cours de la dernière décennie, présentent deux sources d'iniquité. Premièrement, les autorités chinoises ont préféré traiter avec des multinationales spécialisées uniquement en exploitation de terminaux, plutôt qu'avec des transporteurs maritimes. De fait, ceux-ci occupent pourtant toujours une place secondaire en tant qu'actionnaires de la coentreprise (voir le tableau 8.1). De plus, selon Wang (2002), même si Maersk et d'autres grands fournisseurs de services intermodaux ont des bureaux dans plusieurs villes chinoises depuis quelque temps, et qu'ils ont même commencé à desservir l'intérieur du pays, ce secteur de l'industrie de la logistique s'est ouvert beaucoup moins rapidement aux exploitants étrangers, comparativement à l'industrie portuaire. Le transport continental des échanges conteneurisés demeure un marché relativement peu réglementé, où une poignée de puissantes entreprises d'État dominant les sous-marchés (Jiang et Prater, 2002). Le progrès des terminaux maritimes pourrait être entravé par un développement déficient dans le reste de la chaîne de logistique. À la lumière de ces données, définir un rôle stratégique précis pour l'administration du port est primordial, car celle-ci doit répondre aux stratégies commerciales des réseaux en expansion, qui débutent souvent au port.

La deuxième source d'iniquité concerne le pays d'origine des IDE. Les caractéristiques structurelles des entrées d'IDE présentent un profil atypique comparativement aux entrées réparties dans le reste du pays (tableau 8.3). Les origines de ce profil remontent au choix du partenaire d'après des considérations géopolitiques liées aux ressources du port. En comparaison avec le

reste de la Chine, où les IDE américains se sont classés deuxièmes en 2001, l'industrie portuaire n'a reçu, jusqu'ici, aucune injection importante de capitaux américains⁵. Entre-temps, pour percer le marché chinois, les multinationales d'origine chinoise en exploitation de terminaux ont considérablement dépassé leurs rivales étrangères (tableaux 8.1 et 8.4). En résultat, une communauté de parties prenantes dans les ports importants partage un héritage linguistique et culturel. En observant les liens socioculturels et les habiletés pour percer le marché, il est évident que l'importance des relations personnelles (*guanxi*) ne saurait être ignorée (Davies *et al.*, 1995 ; Kao, 1993). L'industrie portuaire n'y fait pas exception : par exemple, les relations du président de Hutchison Whampoa (société mère de HPH) avec le gouvernement de Pékin sont maintenant bien connues (Polin, 2000).

TABLEAU 8.3
Les entrées d'IDE en Chine classées par pays d'origine, 2001

Origine	Valeur nominale (M\$ US)	Rang	Croissance annuelle vs 1999-2001 (%)		Part relative des IDE (%)	
					Rang	
Hongkong	167,17	1	7,9	5	35,7	1
États-Unis	44,33	2	1,1	6	9,5	2
Japon	43,48	3	49,1	1	9,3	3
Taiwan	29,80	4	14,7	4	6,4	4
Singapour	21,44	6	-18,9	8	4,6	5
Corée du Sud	21,52	5	44,4	2	4,6	5
Allemagne	12,13	7	16,5	3	2,6	6
Royaume-Uni	10,52	8	-9,6	7	2,2	7
Total	468,78	-	Moyenne = 13,15	-	75,1	-

Source : *China's Economic Indicators* (*zhongguo jingji tongji kuaibu*), vol. 14, 2002.

3.4. LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT

Ce constat nous mène à la question spécifique des sources de financement à la portée du gouvernement pour la réalisation des projets portuaires. Puisque la construction et la gestion des ports ont une forte intensité en capitaux, le succès et la durabilité du projet requièrent des capacités de financement importantes. En Chine, six sources différentes existent :

5. L'exception est CSX World Terminals Hongkong (une filiale de la société ferroviaire américaine CSX), qui reçoit aussi des investissements de Pacific Ports Co. de Hongkong.

TABLEAU 8.4

Sources de financement de certains ports maritimes de Chine (juillet 2002)

Ports	Gouv. central	Taxes pour la construction du port*	Entreprises chinoises	Investissements étrangers	Capitaux internationaux	Aide étrangère
Shenzhen	-	Aucune	COSCO Yantian Port Holdings Chiwan Port Holdings	HPH PSA Corp. P&O Ports Swire MTL Kerry Maersk	CCT SCT Shenzhen (actions B de la Bourse de Shenzhen)	-
Guangzhou	-	V	-	PSA Corp.	-	-
Fuzhou	-	V	-	PSA Corp.	-	-
Shantou	-	V	-	HDP	-	-
Xiamen	-	V	Xiamen Haicang Xiamen Xianyu	HDP Pacific Ports Co.	-	Banque de dével. d'Asie
Shanghai	-	V	Shanghai Port Container Shanghai Shiye COSCO	HPH	SCT (actions A de la Bourse de Shanghai)	-
Ningbo	-	V	-	HPH	-	-
Dalian	-	V	-	PSA Corp. Maersk	-	-
Qingdao	-	V	-	P&O Ports	-	-
Tianjin	-	V	-	Pacific Ports Co. CSXWT Gearbulk P&O Ports	-	La Banque mondiale

* Selon « Measures for the Collection of Port Construction Fees », règlement par le Conseil des affaires d'État ; entré en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

Source : Données colligées par les auteurs à partir de différentes sources.

1. Les investissements du gouvernement central.
2. Les taxes prélevées sur les opérateurs pour financer la construction du port.
3. L'investissement provenant de la Chine.
4. L'investissement étranger.
5. Les capitaux internationaux (par exemple ceux des marchés boursiers).
6. L'aide étrangère (comme celle des ONG et des agences de financement).

Au tableau 8.4, on peut clairement constater un retrait de la part du gouvernement central dans le financement des actifs portuaires, tandis que l'aide étrangère en capitaux se révèle limitée, tant sur le plan du nombre de projets que de la valeur nominale. En conséquence, la principale source de financement des plus importants ports côtiers est constituée, premièrement, des taxes de construction, deuxièmement, des investissements chinois non gouvernementaux et, troisièmement, d'investissements étrangers. Une majorité des entrées étrangères proviennent de Hongkong ou de Singapour.

CONCLUSION: LES POLITIQUES DE LA CHINE POUR UN NOUVEL ENVIRONNEMENT PORTUAIRE

Dans ce chapitre, nous avons tenté de fournir, en traitant des développements propres à la Chine, un cadre adaptable de la gouvernance portuaire. L'approche de la gouvernance se justifie par la nécessité d'inclure les composantes sociales, historiques et culturelles dans les changements institutionnels de la Chine. Le cadre théorique proposé introduit également le thème d'échelle de gouvernance, en montrant précisément comment le statut des ports côtiers a évolué selon l'alignement des politiques.

La question du *pouvoir* par rapport à la gouvernance portuaire s'explique selon trois volets. Premièrement, les sociétés de transport maritime ont exercé une énorme pression sur le développement des *chaînes de logistique* par divers schèmes de consolidation (les alliances stratégiques, par exemple). Des asymétries dans le pouvoir de négociation entre ces opérateurs et les ports existent. Deuxièmement, les exploitants qui sont présents uniquement dans les terminaux sont toujours les chefs de file des *communautés de parties prenantes* des ports. La raison en est que les autorités centrales ont été lentes à accorder le droit d'entrée aux sociétés de transport maritime en qualité d'actionnaires et d'exploitants de leurs ports, comparativement à d'autres pays. Par ailleurs, figure de proue de la mondialisation de l'industrie, Hongkong ne peut être écartée en raison de ses liens avec Pékin. Également, il résulte

de ce qui vient d'être mentionné qu'en raison du manque de principes démocratiques de la Chine les communautés de parties prenantes demeurent plutôt restreintes et fermées, parfois constituées seulement des actionnaires et des organes de réglementation. En ce sens, le pouvoir décisionnel est relativement concentré. Le troisième volet montre que, depuis la politique d'ouverture, le pouvoir de prise de décision a été décentralisé dans *l'échelle de compétences* par des réformes globales.

Des preuves empiriques tirées des exemples des ports importants ont appuyé la théorie et ont permis de définir deux sous-modèles de gouvernance portuaire. Ces modèles diffèrent surtout dans leur conception du rôle de l'administration portuaire, permettant stratégiquement des zones grises. Le sous-modèle de Shenzhen tend davantage vers un système non interventionniste, dans lequel l'administration portuaire a réussi à se soustraire des opérations commerciales et ne détient pas d'actions. En outre, le sous-modèle de Shanghai se trouve fréquemment parmi les vieux ports, où les résidus de l'histoire et les problèmes institutionnels de l'économie planifiée sont plus marqués.

Implicite tout au long du texte, le troisième élément théorique du modèle se trouve dans les variations des capacités fonctionnelles des ports. Traditionnellement, les avantages concurrentiels d'un port se limitaient presque exclusivement à sa localisation. Mais, avec l'augmentation de la concurrence, les ports ont cherché à différencier leurs services et à diversifier leurs secteurs d'activité pour satisfaire leurs usagers (Ha, 2002). Cette stratégie tient compte des capacités logistiques des ports, lesquelles, comme nous avons tenté de le démontrer, sont largement tributaires des ressources institutionnelles en Chine. Wang et Olivier (2003) ont démontré comment les gouvernements municipaux ont essayé, au cours des dernières années, d'établir des liens fonctionnels entre les ports et les zones de développement économiques et technologiques. Nous avons souligné ici que le port de Shenzhen a réussi à promouvoir une différenciation entre les services de ses installations Ouest et Est grâce aux arrangements institutionnels décrits ci-dessus. De fait, alors que les installations de Shekou et de Chiwan sont encore perçues par les transporteurs comme des options à petit budget, HPH, de Yantian, offre davantage de services à valeur ajoutée. La gouvernance du port de Shenzhen a mieux réussi que celle de Shanghai à rendre la concurrence intraportuaire conforme aux principes du marché. Cette situation soulève des questions intéressantes pour la recherche et nous croyons qu'il est important d'approfondir plus encore les liens entre les arrangements institutionnels et les capacités de logistique des ports. Et cela, surtout en Chine et à Taiwan, où les zones de libre-échange servent à attirer les investisseurs et les IDE. Nous espérons que ce chapitre inspirera d'autres recherches au sujet de ces corrélations.

REMERCIEMENTS

Ce chapitre est une version abrégée d'un article paru en anglais dans *Transport Policy II* (2004). La traduction est de Frédéric Lanthier. Nos remerciements vont à *Elsevier Science* pour les droits de traduction et de reproduction. Toute erreur dans cette version traduite est la responsabilité des auteurs ; *Elsevier Science* ainsi que le traducteur se dégagent de toute responsabilité. Les auteurs tiennent également à remercier Bertrand Meinier pour ses commentaires et son assistance soutenue et le docteur S.X. Zhao pour avoir généreusement partagé ses données sur les IDE en Chine.

BIBLIOGRAPHIE

- Airriess, C.A. (2001). « The Regionalization of Hutchison Port Holdings in Mainland China », *Journal of Transport Geography*, vol. 9, p. 267-278.
- Baird, A. (1999). « Privatization Defined ; Is It a Universal Panacea ? », *World Bank Working Paper*, <www.worldbank.org, mars 2003>.
- Bajpai, N. et V. Shastri (1999). *Port Development in Tamil Nadu : Lessons from the Chinese Provinces*, Harvard Institute for International Development, Université de Harvard.
- Baltazar, R. et M.R. Brooks (2001). *The Governance of Port Devolution : A Tale of Two Countries*, Séoul, 9th World Conference on Transport Research (WCTR).
- Banque mondiale (1996). *China Container Transport Services and Trade : Framework for an Efficient Container Transport System*, Report No. 15303-CHA, Washington.
- Banque mondiale (2001). *Port Reform Tool Kit*, <www.worldbank.org/transport/ports/toolkit.htm>.
- Brooks, M.R. et R. Baltazar (2002). « The Research Network for Corporate Governance in the Ports Sector », communication présentée à la conférence IAME, Panama, <www.pancanal.com/iame2002, mars 2003>.
- Cass, S. (1998). *World Port Privatisation ; Finance, Funding and Ownership*, Londres, Cargo Systems IIR Publications.
- Chadha, K.K. (2001). « China Limits Hutchison on Port Stakes », *Asia Today*, août.
- Cheng, C. (2002). « A Historical Review of the Development of Containerized Transport in China (Part III) » (en chinois), *China Ports*, n° 8, p. 25-28.

- Davies, H. Leung, S.T.K Luk et Y.-h. Wong (1995). « The Benefits of *Guanxi* », *Industrial Marketing Management*, vol. 24, p. 207-214.
- Dresdner Kleinwert Benson (1999). « China Ports ; Carriers, Ports, and the WTO White Elephant », *Sector Overview*, <www.dresdnedkb.com>, 19 octobre.
- Drewry (2002). *Global Container Terminals*, Londres, Drewry Shipping Consultants Ltd.
- Gouvernement de la République populaire de Chine (1979). Loi de la République populaire de Chine sur les entreprises mixtes à capitaux chinois et étrangers, adoptée lors de la deuxième session de la cinquième Assemblée populaire nationale, 1979.
- Gouvernement de la République populaire de Chine (1985). Règlement provisoire du Conseil des Affaires d'État de la RPC relatif aux régimes de faveur accordées aux joint ventures sino-étrangères dans le cadre de la construction portuaire et de poste à quai, promulgué par le Conseil des affaires d'État le 30 septembre 1985.
- Gouvernement de la République populaire de Chine (1990). « Décision concernant l'amendement à la Loi sur les sociétés sino-étrangères mixtes de capitaux », texte adopté lors de la troisième session de la septième Assemblée populaire nationale le 4 avril 1990.
- Gouvernement de la République populaire de Chine (1992). *Code maritime*, adopté par le Conseil des Affaires d'État le 7 novembre 1992.
- Ha, M.-S. (2003). « A Comparison of Service Quality at Major Container Ports : Implications for Korean Ports », *Journal of Transport Geography*, vol. 11, n° 2, p. 131-137.
- Hamilton, G.G. (1996). *Asian Business Networks*, Berlin, de Gruyter.
- Heaver, T.D. (1995). « The Implications of Increased Competition Among Ports for Port Policy and Management », *Maritime Policy & Management*, vol. 22, n° 2, p. 125-133.
- Jiang, B. et E. Prater (2002). « Distribution and Logistics in China ; The Revolution has Begun », *International Journal of Physical Distribution & Logistics*, vol. 32, n° 9, p. 783-798.
- Juhel, M.H. (2001). « Globalisation, Privatisation and Restructuring of Ports », *International Journal of Maritime Economics*, vol. 3, p. 139-174.
- Kao, J. (1993). « The Worldwide Web of Chinese Business », *Harvard Business Review*, mars-avril, p. 24-36.
- Notteboom, T.E. (2002). « Consolidation and Contestability in the European Container Handling Industry », *Maritime Policy & Management*, vol. 29, n° 3, p. 257-269.

- Notteboom, T.E. et W. Winkelmanns (2002). « Stakeholders Relations Management in Ports : Dealing with the Interplay of Forces Among Stakeholders in a Changing Competitive Environment », communication à la IAME Panama 2002, <www.eclac.cl/Transporte/perfil/iame_papers/papers.asp>, décembre 2002.
- Olivier, D. (2003). « Ocean Carriers' Entry Strategies Into the Port Sector », *Proceedings of the 8th Conference of Hongkong Society for Transportation Studies*, décembre 2003.
- Polin, T.H.W. (2000). « Master of Guanxi ; How Li Wins People and Deals », *AsiaWeek*, vol. 26, n° 43.
- Roehrig, M.F. (1994). *Foreign Joint Ventures in Contemporary China*, Londres, Macmillan.
- Stark, D. (1990). « Privatization in Hungary : From Plan to Market or from Plan to Clan ? », *East European Politics and Societies*, vol. 4, p. 351-392.
- Stoker, G. (1998). « Governance as Theory : Five Propositions », *International Social Science Journal*, vol. 155, UNESCO, p. 17-45.
- Wang J.J. et B. Slack (2002). « Port Governance in China : A Case Study of Shanghai », *Occasional Paper Series* (article numéro 9), *The Centre for China Urban and Regional Studies*, Hongkong Baptist University.
- Wang, J.J. (2002). « The Case Study of China : Dealing with the Barriers in Maritime and Multimodal Services » (article numéro 4), *The 2002 EWC/KOTI Conference on Building an Integrated Transport Market for China, Japan and Korea : Elimination of Barriers*, Honolulu, août 2002.
- Wang, J.J. et D. Olivier (2003). « La gouvernance des ports et le relation ville-port en Chine », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n° 44, p. 25-54.
- Wang, J.J., A.K.-Y. Ng et D. Olivier (2004). « Port Governance in China : A Review of Policies in an Era of Internationalizing Port Management Practices », *Transport Policy*, 11, p. 237-250.
- Yeung, H.W.-c., G.C.S. Lin (2003). « Theorizing Economic Geographies of Asia », *Economic Geography*, vol. 79, n° 2, p. 107-128.
- Yeung, H.W.-c, K. Olds (2000). *The Globalization of Chinese Business Firms*, Londres, Macmillan Press.
- Zhang, Chunxian (2003) « Explanations on the Provisional Version of Port Law of People's Republic of China », *China Ports* (rédigé en chinois), vol. 133, p. 9-10.
- Zheng, Y. (1999). « From Rule by Law to Rule of Law ? A Realistic View of China's Legal Development », *China Perspectives*, vol. 25, p. 31-43.

UN ASPECT MÉCONNU DE L'OUVERTURE CHINOISE DEPUIS 1978

La coopération scientifique et technique internationale

Bastien Affeltranger

À la fin des années 1970, Deng Xiaoping et son équipe engagent la Chine sur la voie d'une double réforme. D'une part, la stratégie chinoise de développement économique évolue vers une économie socialiste de marché : capacité d'initiative élargie pour les agents économiques et désengagement sélectif de l'État. D'autre part, l'enjeu est d'inscrire le pays dans la dynamique mondiale : présence accrue sur la scène internationale et participation aux échanges commerciaux. La progressive intégration régionale de la Chine, notamment en Asie de l'Est et du Sud-Est, constitue un des aspects de cette évolution.

La recherche universitaire et l'analyse stratégique ont porté à cette politique de réforme un intérêt précoce. Différentes dimensions en ont été étudiées : secteurs d'activité porteurs et accès au marché ; transfert de technologie et propriété intellectuelle ; emploi et protection sociale ; urbanisation et aménagement du territoire ; ressources naturelles et pollution ; gouvernance et

relations centre-province ; etc. Les aspects stratégiques ne sont pas en reste : relations avec l'Association des États du Sud-Est asiatique (ASEAN) et avec Taiwan ; géopolitique des ressources naturelles (bassins internationaux ; pétrole en mer de Chine ; etc.).

Malgré la présence heureuse de ces analyses, il existe peu de travaux sur l'intégration régionale et internationale de la Chine en matière de coopération scientifique et technique. Pourtant, ce sujet illustre les évolutions internes et externes du pays depuis la fin des années 1970 et témoigne du statut de la coopération dans la politique étrangère chinoise. Harris (2002) explique ainsi que la décentralisation croissante de la prise de décision économique en Chine a réduit d'autant l'emprise directe du gouvernement, notamment sur le plan de l'intégration au reste du monde. Les autorités de Pékin ont donc eu recours à des leviers indirects d'intervention sur la scène internationale, attribuant à la coopération un rôle essentiel. À l'instar d'autres pays, les accords de coopération engageant la Chine constituent donc des instruments diplomatiques à part entière¹. La sélectivité apparente du processus de coopération, que l'on discute dans ce chapitre, vient en confirmer la dimension stratégique.

Cette dimension apparaît de manière explicite dans les accords de partage – ou de mise à disposition marchande – de données hydrologiques et météorologiques (DHM) chinoises collectées en amont de bassins versants internationaux. À l'heure actuelle, ce partage de l'information s'effectue à travers divers mécanismes, bi- ou multilatéraux, de type contractuel ou institutionnel. La mise en place de ces accords a souvent été longue, voire laborieuse. La gestion de l'information est en effet indissociable du partage de la ressource en eau, enjeu fortement stratégique sur ces bassins². Une étude détaillée de plusieurs exemples confirme que ces données techniques ont, pour la Chine, valeur de ressource politique et stratégique. Cette analyse montre toute l'ambiguïté et la difficulté de la coopération internationale, dès lors que des intérêts nationaux sont engagés (accès à la ressource en eau, production hydroélectrique, controverses environnementales, etc.). Ces différentes observations nous invitent enfin à proposer l'hypothèse suivante : en gardant le contrôle sur les processus de coopération, la Chine cherche à signifier sa puissance et à conserver la maîtrise de son intégration régionale et mondiale.

On montrera d'abord dans ce chapitre qu'existaient avant 1978 des accords de coopération scientifique et technique entre la Chine et d'autres pays. On rappelle également les axes de la diplomatie chinoise à la fin des

1. À titre d'exemple, lire Nicoullaud (1999) sur le cas de la coopération française.

2. Pour une analyse synthétique de cette problématique, lire F. Lasserre et L. Descroix (2002).

années 1970. Ensuite, on montre comment, depuis cette époque, la Chine s'est progressivement intégrée dans des partenariats scientifiques et techniques internationaux. Enfin, on propose certains déterminants à l'engagement chinois dans des partenariats internationaux, et l'on discute la pertinence de l'intervention d'une tierce partie dans l'établissement de tels partenariats³.

1. L'OUVERTURE DE 1978 : HÉRITAGE DE COOPÉRATION ET AXES DE RÉFORME

1.1. AVANT 1978 : DES PRATIQUES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Avant l'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping, la Chine est engagée dans des partenariats avec d'autres pays socialistes ou « amis » : relations politiques, militaires, commerciales, universitaires et culturelles. Il existait ainsi plusieurs accords de coopération scientifique et technique. À titre d'exemple, on présente le cas des relations de la Chine avec le Vietnam et l'Inde, plus particulièrement dans le domaine hydro-météorologique.

Jusqu'au début des années 1990 les relations, parfois tendues, entre la Chine et le Vietnam ont été marquées par l'interrelation de l'idéologie et de l'intérêt national (Thayer, 1994). La rupture entre les deux pays en 1979 aura résulté d'une détérioration diplomatique sur quatre points principaux (Amer, 2000) : *a*) les désaccords de tracé des frontières terrestres et maritimes ; *b*) les divergences d'opinions et de relations vis-à-vis de l'Union soviétique ; *c*) les conflits d'intérêts au Cambodge ; *d*) la situation de la minorité ethnique chinoise au Vietnam.

Avant cette rupture, une coopération scientifique et technique lie la Chine au Vietnam, où nombre d'hydrologues ont ainsi été formés à Pékin et dans d'autres centres universitaires. Des matériels chinois de mesure hydrométéorologique (précipitations, hauteur d'eau, débit, etc.) ont aussi été fournis, au titre de l'entraide amicale. Fait significatif, le bâtiment de l'Institut des sciences hydrologiques (Hanoi) a été construit grâce au soutien chinois. Aujourd'hui, ingénieurs et hydrologues des deux pays considèrent de manière positive cette période de coopération. Dans plusieurs cas, les propos trahissent même une certaine nostalgie. Également, les similitudes en termes de compétences et d'équipement semblent prédisposer ces professionnels à

3. Les éléments présentés dans ce chapitre s'appuient en grande partie sur des entretiens conduits au Vietnam, en Chine (Pékin et Kunming, province du Yunnan) et au siège de la Mekong River Commission (MRC, Phnom Penh, Cambodge) entre janvier et juin 2004, dans le cadre d'un doctorat de géographie entrepris à l'Université Laval (Québec, Canada) sous la direction du professeur Frédéric Lasserre.

travailler de nouveau ensemble. L'existence de ce passé commun avec la Chine peut constituer aujourd'hui pour le Vietnam un avantage compétitif, en comparaison avec d'autres pays de la région. Les interlocuteurs des deux pays estiment également que l'arrêt de la coopération entre les deux pays a contribué au retard scientifique et technique du Vietnam en matière d'hydrométéorologie.

Répliquant à l'intervention militaire vietnamienne au Cambodge à la fin de décembre 1978, la Chine attaque le nord du Vietnam en février 1979. La coopération scientifique et technique est immédiatement interrompue, et le Vietnam cesse de recevoir les données des dix stations hydrométéorologiques implantées sur la partie amont (chinoise) du bassin du Fleuve Rouge. Aucun élément ne laisse penser qu'un échange informel d'informations et de données s'est poursuivi entre les deux pays au cours de la période 1979-2000⁴.

La coopération avec l'Inde offre un autre exemple de relations bilatérales existant avant 1978. Dans les années 1950, il existait entre la Chine et ce pays de bonnes relations diplomatiques, l'Inde s'étant engagée sur la voie d'un certain socialisme. Les deux pays établissent des relations diplomatiques en avril 1950 et énoncent en 1954 les « Cinq principes de coexistence pacifique » (MEA, 2004). Ce partenariat comprenait notamment un accord d'échange de données hydrologiques et météorologiques relatives à la région de l'Himalaya et au bassin de l'Indus.

Toutefois, en 1959 l'arrivée du dalaï-lama en Inde irrite les autorités chinoises. À la suite de la guerre de 1962, la Chine a occupé une bonne partie du Cachemire indien (l'Aksai Chin), et a annexé une partie du Cachemire pakistanais, offert par Islamabad mais revendiqué par Delhi. Les deux premiers ministres s'étaient rencontrés à Delhi (Inde) en 1960 afin de parvenir à un accord de normalisation des relations diplomatiques, mais les accrochages militaires se sont poursuivis. Le ministère chinois des Ressources en eau indique que la Chine avait cessé dès 1959 de transmettre à l'Inde des données hydrologiques et météorologiques⁵.

Ces deux exemples, s'ils éclairent l'existence avant 1978 de relations de coopération scientifique technique, montrent également la relative fragilité de ces partenariats, que l'on peut également qualifier de politiquement déterminés. La stabilité de ces accords apparaît inversement proportionnelle à la versatilité des priorités stratégiques (diplomatiques, politiques, militaires)

4. Des entretiens complémentaires doivent être conduits afin d'établir si des relations techniques officielles ont perduré entre municipalités chinoises et vietnamiennes riveraines du Fleuve Rouge.

5. Communication personnelle, mars 2004, Pékin.

des autorités chinoises. Les relations de coopération apparaissent à la fois comme le fait de décisions pragmatiques et comme des instruments de la diplomatie chinoise.

1.2. 1978: DENG XIAOPING ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CHINOISE

Deng Xiaoping parvient au pouvoir au moment où la politique étrangère de la Chine connaît une mutation. La décision de construire un « socialisme aux caractéristiques chinoises » vient d'être prise, en décembre 1978, par le 11^e Comité central du Parti communiste chinois. De plus, la Chine signifie sa rupture avec l'Union soviétique en affirmant ne plus rechercher d'alliance avec aucune grande puissance (Liu, 2004). Il s'agit ici du refus d'une alliance exclusive. Ainsi, ce geste politique n'empêchera pas Pékin d'engager progressivement une coopération technique et commerciale avec les États-Unis. La coopération et les échanges dans les domaines de la science et de la technologie deviennent alors un aspect important de cette politique d'ouverture (Consulate General, 2004). L'objectif est double : d'une part, il s'agit de contribuer au développement de l'économie, de la science et de la technologie en Chine ; d'autre part, la coopération est une composante majeure des relations bilatérales établies avec d'autres pays. Le discours diplomatique chinois accompagne cette réforme : Deng Xiaoping précise ainsi que les objectifs de la Chine sont de « s'opposer à l'hégémonisme, protéger la paix mondiale et promouvoir le progrès humain ».

La coopération avec les pays en développement constitue un des axes de cette politique (Liu, 2004) et s'inscrit dans la reconnaissance et l'affirmation, par la Chine, de son propre statut de pays en développement. Dans ce positionnement stratégique la Chine se dit prête à partager ses connaissances avec d'autres pays émergents, tout en accueillant l'apport éventuel de pays développés. Cette attitude reflète l'ambivalence avec laquelle la Chine se présente au monde, ce que confirment des entretiens récents avec des diplomates occidentaux et des organisations non gouvernementales (ONG)⁶. D'une part, lorsqu'il s'agit de recevoir l'aide internationale, la Chine se présente comme un pays pauvre, dont les défis internes de développement engagent le reste du monde (réchauffement climatique, économie, migrations, sida). D'autre part, la Chine sait également apparaître comme une grande puissance, à la pointe de la technologie (astronautique).

6. Communications personnelles, Pékin et Kunming (province du Yunnan), mars et mai 2004.

Ainsi dès 1979, Deng Xiaoping et le président américain Jimmy Carter signent aux États-Unis un accord-cadre de coopération. Les agences gouvernementales des deux pays vont alors établir des protocoles de coopération couvrant plus de 30 domaines d'activité, notamment : télédétection satellitaire, accélérateur de particule, prévision sismologique, centrales à charbon gazéifié, sciences vétérinaires, floristique, agroalimentaire, etc. Ces protocoles donnent naissance à de nombreux projets communs de recherche et à des programmes bilatéraux de formation d'agents de la fonction publique (Consulate General, 2004).

Toutefois, malgré cette évolution politique, les autorités de Pékin restent sélectives dans le choix des partenariats engageant la Chine. Les pratiques de coopération demeurent politisées. Selon Liu (2004), Deng Xiaoping considérait que l'ouverture de la Chine ne saurait remettre en cause l'indépendance et la souveraineté du pays. La coopération avec d'autres nations a donc été mise au service d'une intégration maîtrisée de la Chine, au niveau régional et international. La nature de la coopération et le degré d'engagement reflètent dès lors la position générale de la Chine vis-à-vis de ses partenaires. Cette attitude peut être ouverte et encourageante, ou manifester un mécontentement et constituer une mesure de rétorsion. La politique de coopération est ainsi un indicateur essentiel de la diplomatie chinoise. Les exemples qui suivent en témoignent.

2. L'INTÉGRATION DE LA CHINE DANS DES PARTENARIATS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Plusieurs exemples de coopération illustrent l'engagement renforcé de la Chine sur la scène scientifique et technique internationale. Ces partenariats prennent trois formes caractéristiques : la participation à des activités scientifiques internationales ; l'établissement de relations bilatérales avec d'autres pays ; l'établissement de relations multilatérales avec des organisations ou des groupes de pays. Dans tous les cas, l'enjeu pour la Chine est triple : *a*) renforcer sa visibilité et sa capacité d'influence ; *b*) faire la démonstration de ses domaines d'excellence ; *c*) bénéficier du progrès scientifique et technique mondial.

2.1. LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE INTERNATIONALE

Depuis la fin des années 1970, la Chine s'inscrit dans différentes initiatives scientifiques et techniques multilatérales, ainsi que dans des programmes de formation des personnels de la fonction publique.

Un premier exemple est le développement d'organisations scientifiques internationales, ce qu'illustre la création à Pékin en juillet 1984 du Centre international de recherche et de formation sur les phénomènes d'érosion et de sédimentation (IRTCES⁷), mis en place avec le soutien et sous l'égide de l'UNESCO. Dès lors, l'IRTCES va faire office de forum d'échanges scientifiques internationaux et servir de vecteur pour l'inscription de la Chine dans des programmes internationaux de développement des compétences professionnelles dans le domaine de la sédimentation et de l'érosion.

L'intégration internationale de la Chine s'établit également grâce à des mécanismes de formation à l'étranger, pour les personnels des services publics. C'est notamment le cas de l'Administration météorologique chinoise (CMA), dont l'objectif est « d'apprendre quelque chose de ses interlocuteurs, et de s'améliorer, ce qui oriente la CMA vers les États-Unis et les pays européens⁸ ». Du personnel (notamment au niveau de direction, comme des directeurs régionaux ou provinciaux) est envoyé en formation longue, notamment au Canada. Depuis 1979, date du début de ces échanges, plus de 130 personnes ont également été envoyées aux États-Unis pour une durée supérieure à deux ans. Selon la CMA, des pays proches comme la Birmanie, le Laos ou le Vietnam sont également des partenaires de la Chine, mais entrent alors en ligne de compte « certains aspects politiques et d'affaires étrangères ». Pour autant, la CMA affirme ne recevoir « aucunes instructions spécifiques du ministère chinois des Affaires étrangères⁹ ».

Un troisième exemple de l'implication scientifique internationale de la Chine est l'organisation, sur son territoire, de conférences de haut niveau. Un exemple récent en est le déroulement, en octobre 2004, du neuvième Symposium international sur la sédimentation des rivières (ISRS¹⁰). Ce n'est pas un hasard si cet événement, qui porte sur les processus de sédimentation dans les réservoirs, a été organisé à Yichang à proximité du barrage des Trois Gorges. Cette infrastructure engage en effet des dynamiques de sédimentation de grande ampleur, que plusieurs laboratoires chinois cherchent encore à modéliser¹¹. L'organisation de cette conférence a deux objectifs. D'une part, il s'agit d'un geste volontaire de communication de la Chine à l'intention des observateurs internationaux, et notamment des environnementalistes¹².

7. Voir le site de l'IRTCES <<http://www.irtces.org>>.

8. Directeur de la coopération internationale de la CMA, communication personnelle, mars 2004, Pékin.

9. *Idem*.

10. <<http://www.irtces.org/issihu/9ISRS.htm>>.

11. Professeur d'hydraulique, Université Tsinghua (Pékin), communication personnelle, mars 2004.

12. Pour une analyse de cet aspect, voir Affeltranger (2004a).

D'autre part, il s'agit pour la Chine d'appeler l'expertise mondiale en renfort pour gérer le défi représenté par la sédimentation dans le cas précis du barrage des Trois Gorges.

Il faut ajouter que la coopération fonctionne également en sens inverse : la Chine organise elle-même des sessions internationales de formation sur divers sujets scientifiques et techniques. C'est par exemple le cas de la formation régionale annuelle en hydrométéorologie pour le compte de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Une formation ponctuelle en gestion des risques naturels est également assurée par le Centre de recherche sur la prévention des catastrophes (RCDR, ministère des Ressources en eau, Pékin). Cette initiative reçoit le soutien de la Banque asiatique de développement (ADB, Manille, Philippines) et du Centre asiatique pour la préparation aux catastrophes (ADPC, Bangkok, Thaïlande).

2.2. BASSINS INTERNATIONAUX : LA COOPÉRATION BILATÉRALE

L'internationalisation scientifique et technique de la Chine est illustrée également par l'évolution de l'attitude du pays en matière de gestion de l'information sur certains bassins versants internationaux. Au cours des dernières années, Pékin a ainsi autorisé ses services à partager avec d'autres pays riverains un certain nombre de données hydrologiques et météorologiques. On présente ci-dessous les cas du Kazakhstan, de l'Inde et du Vietnam.

En mai 1999, la Chine et le Kazakhstan ont procédé, à Pékin, à une première série de discussions sur l'usage partagé de l'eau des rivières Irtysh et Ili (*Asia Times*, 1999). Il semblerait qu'une campagne médiatique kazakhe, critique à l'égard de l'état de l'environnement sur la partie chinoise du bassin versant de ces rivières, ait été l'un des facteurs motivant la décision de Pékin d'engager ces négociations¹³. À l'issue de ce processus, les chefs des exécutifs chinois et kazakh ont signé en 2001 un accord dans la capitale kazakhe, sur les points suivants : *a*) développement des ressources en eau ; *b*) contrôle des inondations ; *c*) partage des données hydrométéorologiques en saison d'inondations ; *d*) protection du bassin versant en Chine.

Le cas de la relation avec l'Inde est un autre exemple positif. Malgré l'existence du différend territorial au Ladakh, scientifiques chinois et indiens sont demeurés en contact par l'intermédiaire de leurs délégations techniques respectives. C'est notamment le cas de conférences hydrologiques internationales, dont certaines portent sur des fleuves partagés par les deux pays. On cite comme exemple le Symposium sur la neige et l'hydrologie de glacier

13. Ministère chinois des Ressources en eau, communication personnelle, Pékin, mars 2004.

(ISSGH), organisé en 1992 à Katmandou (Népal)¹⁴. Plus tard, en 1998, la Chine et l'Inde procèdent à l'ouverture de négociations sur le partage des données hydrologiques et météorologiques relatives à leurs bassins communs. À la demande de l'exécutif chinois, le ministère des Ressources en eau a d'abord envoyé en Inde le directeur de son département de la coopération internationale. À la suite de cette prise de contact, une délégation indienne s'est rendue à Beijing. En 2002, les deux pays ont enfin signé un protocole d'échange de données (précipitations, débit, hauteur d'eau, etc.).

Au Vietnam enfin, la signature en décembre 1991 d'un accord-cadre engageant la normalisation des relations diplomatiques sino-vietnamiennes a rendu possible le rétablissement progressif d'une coopération scientifique et technique bilatérale. C'est le cas dans le domaine hydrométéorologique. En juillet 2000, une délégation du ministère chinois des Ressources en eau, accompagnée de représentants de ses services basés dans la province du Yunnan, s'est rendue à Hanoi (Vietnam). Selon Pékin¹⁵, cette délégation a « proposé » de partager certaines données hydrologiques et météorologiques collectées dans le haut bassin du Fleuve Rouge. Un accord a été signé, selon lequel la Chine met à la disposition de son voisin les données de quatre des dix stations de mesure existant au Yunnan sur ce bassin versant. Les données sont envoyées par courrier électronique, une fois par jour et en langue chinoise, au service hydrométéorologique vietnamien (HMS). Ces données ne sont transmises que pendant la période des inondations, soit d'avril à octobre exclusivement. En contrepartie, le Vietnam s'engage à verser à la Chine une somme annuelle d'environ 40 000 \$ (US), destinée à couvrir les frais de personnel et de maintenance des équipements. Également, le Vietnam doit adresser à la Chine les données hydrauliques et météorologiques (DHM) de deux fleuves s'écoulant du nord-est du Vietnam vers la Chine (Ky Cung et Song Bang Giang).

Ces exemples de relations bilatérales illustrent la capacité de coopération intergouvernementale de la Chine dans le domaine hydrométéorologique. La situation est différente sur les bassins internationaux engageant plus qu'un autre pays riverain. Dans ce cas, en effet, la Chine est amenée à interagir avec plusieurs interlocuteurs – une position qui peut *a priori* s'avérer moins confortable en matière de capacité de négociation. Pourtant le cas du bassin du Mékong, présenté dans la partie suivante, montre que dans ce cas également la Chine dispose des ressources nécessaires pour conserver la maîtrise du processus de coopération.

14. Pour les actes du symposium, voir Young (1993).

15. Ministère des Ressources en eau, communication personnelle, mars 2004.

2.3. BASSINS INTERNATIONAUX : LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Sur le bassin du Mékong (Lancang-jiang en chinois), dont la Chine contrôle le haut-bassin (province du Yunnan) et la source (plateau tibétain), les autorités de Pékin doivent répondre à une double demande de DHM et d'informations : d'une part, les requêtes individuelles émanant des pays riverains (Birmanie, Laos, Thaïlande, Cambodge, Vietnam) ; d'autre part, les demandes formulées spécifiquement par la Mekong River Commission (MRC), organisation inter-gouvernementale constituée par ces États, à l'exception de la Birmanie.

2.3.1. *L'information technique au cœur de la gestion du Mékong*

En 1957, la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie et l'Extrême-Orient (ECAFE) a créé le Comité du Mékong (MC), secrétariat technique chargé de coordonner les études de mise en valeur des ressources naturelles du bassin. L'objectif de l'ECAFE est de soutenir le développement des États du Mékong. Il s'agit également de démontrer l'efficacité (et l'utilité) des Nations Unies comme organisme de promotion de la paix et du développement. Les États-Unis appuient cette démarche, dont la Chine (alors non-membre des Nations Unies) est volontairement exclue du fait de la stratégie anticommuniste dite de *containment*). Le Comité réunit donc le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam ; il est initialement établi à Bangkok (Thaïlande). L'histoire du Comité sera à l'image de celle de la région : incertaine et douloureuse.

Ce n'est qu'en 1995 que les quatre pays du MC parviennent à stabiliser leurs relations et à établir la Mekong River Commission (MRC). La diversité des missions de cette nouvelle institution révèle les ambitions holistes de son mandat (et de ses financeurs, occidentaux pour la plupart) : collecte de DHM ; cartographie et systèmes d'information ; aménagement du territoire ; lutte contre l'érosion ; gestion du risque inondation ; irrigation et agriculture ; pêcheries ; partage de la ressource en eau ; définition et maintien de débits critiques environnementaux, etc. Ces multiples activités ont en commun deux caractéristiques. D'une part, elles nécessitent la collecte d'une quantité importante de données pour permettre une prise de décision pertinente sur le plan scientifique. D'autre part, l'efficacité de la MRC à remplir son mandat implique qu'elle dispose d'une capacité réelle de décision. Ces deux dimensions ne cesseront de limiter l'action du Secrétariat de la Commission (MRCS), en particulier dans ses rapports avec les pays membres et avec la Chine. On s'intéresse ici plus particulièrement à la circulation des DHM et de l'information technique.

Lorsqu'ils signent en 1995 l'accord portant sur la création de la MRC¹⁶, les pays acceptent de développer entre eux un échange non marchand des données techniques, notamment en matière d'hydrologie. Malgré des progrès importants, la situation actuelle ne reflète guère ces premiers engagements¹⁷. Le plus souvent, les données sont difficilement disponibles, soit du fait d'une défaillance du système de collecte, soit parce qu'il manque une volonté politique des pays membres de la MRC. Lorsqu'elles sont disponibles, les données font souvent l'objet d'une transaction marchande, ne parvenant à leur utilisateur qu'avec retard et sans garantie de qualité. Le déficit de données techniques « terrain » est donc pour la MRC un problème réel, que ne vient que partiellement compenser l'apport récent des outils de télédétection, l'imagerie satellitaire par exemple.

Cette situation, bien que sommairement décrite, permet de comprendre toute l'importance que revêt dès lors l'accès de la MRC aux données hydro-météorologiques chinoises. Ces données sont essentielles pour deux types d'activités. D'une part, l'hydrologie opérationnelle : prévision des inondations ; calibration et alimentation des modèles ; annonce de crues aux populations. D'autre part, la constitution de bases de connaissances : données synthétiques et périodiques (annuelles, saisonnières). Cette deuxième utilisation des données est critique pour les pays du Bas-Mékong. Premièrement, la constitution d'un historique hydrologique permet aux pays en aval de mesurer l'impact quantitatif et qualitatif des développements hydrauliques ou hydroélectriques conduits en amont, et plus particulièrement en Chine. Deuxièmement, la constitution de références communes sur les débits, la saisonnalité et la qualité des eaux du Mékong est un point de départ essentiel à la définition des règles de partage des volumes d'eau disponibles. Ce partage pose question entre les pays de la MRC, mais également entre ceux-ci et la Chine. Dans ce deuxième cas, une information précise sur les volumes disponibles et écoulés pourrait éventuellement constituer un moyen de pression d'un pays à l'autre. Plus généralement, les données hydrométéorologiques sont essentielles à la planification à moyen et à long terme des stratégies de développement social et économique dans les pays du bassin versant.

2.3.2. Partage de l'information : les réticences de la Chine

On comprend dès lors que la Chine soit réticente à donner suite aux demandes d'informations et de DHM exprimées depuis plus de vingt ans par les pays du Bas-Mékong. Engagée dans la construction d'une importante série de

16. <<http://www.mrcmekong.org>>.

17. Entretiens conduits auprès de divers services du MRCS, Phnom Penh (Cambodge), février 2004.

barrages hydroélectriques, la Chine évite toute action qui risque de la faire apparaître comme responsable de dégâts socioéconomiques ou environnementaux à l'aval de sa frontière. À ce titre, la pression médiatique constante, entretenue notamment par les associations environnementales (et parfois par les États riverains eux-mêmes), renforce la Chine dans sa perception qu'une attitude plus transparente de sa part pourrait rapidement se transformer en risque politique¹⁸. Également, le gouvernement chinois n'a pas toujours été à l'aise avec la MRC, pour deux raisons principales : *a*) le fait que la MRC réunisse quatre pays augmentait la capacité de négociation de ceux-ci ; *b*) le financement de la MRC, principalement issu de sources occidentales, a conduit la Chine à envisager la Commission comme le possible « cheval de Troie » de dangereux principes environnementaux (développement durable) ou politiques (gouvernance des ressources naturelles ; participation des acteurs locaux).

À ce contexte de défiance s'ajoute une situation de compétition économique croissante, tant au niveau national (entre les provinces chinoises) que régional (compétition entre le sud-ouest de la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est). Cette compétition accroît la portée stratégique des développements hydroélectriques en Chine. Cependant, l'intégration économique régionale croissante, soutenue depuis 1992 par la Banque asiatique de développement (BAD) à travers la Greater Mekong Subregion (GMS), constitue pour la Chine une incitation à coopérer avec les pays du Mékong. Ces derniers sont en effet appelés à devenir de plus en plus des partenaires d'affaires (clients ou fournisseurs). Plus précisément, les enjeux de la Chine sont les suivants :

- a*) Assurer au Sud-Ouest chinois un bon accès à des matières premières et à de l'énergie ;
- b*) Assurer au Sud-Ouest chinois un débouché commercial et une source de main-d'œuvre ;
- c*) Assurer au Yunnan une voie navigable (Mékong) et un accès maritime ;
- d*) Soutenir l'établissement d'une Chine puissance régionale et partenaire de l'ASEAN ;
- e*) Préserver une qualité d'image suffisante pour bénéficier de financements internationaux.

La Chine, qui comme la Birmanie dispose depuis 1996 d'un statut d'observateur auprès de la MRC, s'est ainsi progressivement rendue plus accessible aux demandes d'informations émanant de la Commission. Pourtant, il faut rappeler que des discussions préliminaires de coopération avaient eu

18. L'exemple récent (premier trimestre 2004) de report du projet de barrage sur la Nujiang-Salouen confirme le poids politique des organisations environnementales, tant à l'extérieur de la Chine qu'à Pékin. Voir Affeltranger (2005).

lieu dès 1993 entre la Chine et la MRC. Une délégation de l'Interim Mekong Committee (IMC), prédécesseur de la Commission, s'était alors rendue à Pékin. Ce sont ensuite les deux années de difficiles tractations (entre pays du Bas-Mékong), ayant finalement conduit à la création de la MRC, qui avaient stoppé le développement de ce partenariat. Après 1995, les relations avec la Chine ont donc progressivement repris.

2.3.3. Relations Chine-MRC : une amélioration ?

En 2000, le Secrétariat de la MRC (MRCS) a conduit une mission à Beijing et au Yunnan, afin de relancer les discussions engagées en 1993. En 2002 un accord a été signé sur le partage de données. Selon les termes de cet accord, les données sont reçues quotidiennement de deux stations chinoises, de juin à octobre, par courrier électronique, à 7 heures du matin. Les données visées sont le niveau d'eau et les précipitations au cours des 24 dernières heures.

En mai 2002, le groupe de travail de la MRC a rendu visite aux homologues chinois : d'abord à Beijing, puis à Kunming (Yunnan), avec une visite des stations de collecte concernées. À cette occasion, le groupe a reçu les données de 1999-2001 pour l'ensemble de l'année. En mars 2003, le Groupe de travail chinois est venu à la MRC afin d'établir et de signer le plan de mise en œuvre de l'accord conclu avec la MRC. La MRC a pu négocier de disposer de données beaucoup plus détaillées, et relevées sur une base horaire. Les stations chinoises seront améliorées, grâce à un soutien financier australien (AusAID ; Appropriate Hydrological Network Implementation Project). Le montant total des dépenses, qui demeure à la charge de la MRC, est de 100 000 \$ US environ et inclut les frais annuels de personnel en Chine.

L'accès aux données reste cependant sous contrôle de Pékin. Ainsi, la modernisation des stations chinoises pourrait permettre à la MRC un téléchargement direct depuis Vientiane¹⁹ des données collectées (par ondes radio et accès Internet). La Chine s'est toutefois opposée à cette possibilité, faisant état d'une loi interdisant la réception directe, par un pays tiers, de données obtenues en territoire chinois. Lors de notre séjour en Chine, cette loi a effectivement été citée à plusieurs reprises par nos interlocuteurs chinois et occidentaux, mais il nous a été impossible de nous procurer une copie du texte concerné.

Que faut-il retenir de ces quelques exemples ? Que peut-on apprendre des différences et des similitudes observables à travers ces études de cas, qui nous permette de mieux comprendre – voire de mieux anticiper – le

19. Le Secrétariat de la MRC a été transféré, en mai 2004 et pour une période de cinq ans, à Vientiane (Laos).

positionnement chinois en matière de coopération ? Dans la section suivante, on cherche à identifier d'éventuels déterminants à l'engagement chinois dans des partenariats scientifiques et techniques internationaux.

3. COOPÉRATION INTERNATIONALE : LES DÉTERMINANTS DE L'ENGAGEMENT CHINOIS

3.1. DES PROCESSUS DE COOPÉRATION «SOUS CONTRÔLE» ?

On constate d'abord que les démarches de coopération présentées ci-dessus restent le plus souvent limitées en matière d'engagement de la Chine dans des processus contraignants.

En témoigne notamment le modeste statut d'observateur dont dispose la Chine auprès de la Mekong River Commission (MRC). Également, ces partenariats demeurent, dans une certaine mesure, sous le contrôle du gouvernement chinois. C'est ce que reflète la longue marche du Vietnam vers l'établissement d'un contrat et d'une tarification pour la mise à disposition de données hydro-météorologiques chinoises sur le Fleuve Rouge. Une volonté analogue de la Chine de garder l'initiative est aussi observable aux termes de l'accord qui permet à la MRC de bénéficier de données hydrométéorologiques collectées, sur le bassin du Mékong, dans le territoire de la province chinoise du Yunnan. Ainsi, toute demande de la MRC pour des données supplémentaires, fût-elle minime, a jusqu'à présent reçu de Pékin la réponse que cela nécessiterait une nouvelle négociation générale entre les deux pays²⁰.

En ce sens, l'intégration actuelle de la Chine dans la coopération scientifique et technique régionale peut être qualifiée de partielle et de contrôlée.

3.2. ESSAI DE TYPOLOGIE DES FREINS ET ENCOURAGEMENTS À LA COOPÉRATION

Un essai d'inventaire des freins à l'engagement de la Chine dans la coopération scientifique et technique internationale révèle la nature fortement stratégique de l'information hydrométéorologique sur les bassins internationaux. Cette dimension est réelle ou perçue par les acteurs chinois et concerne des enjeux immédiats ou anticipés. L'analyse doit donc s'appuyer sur une lecture rationnelle de la situation, tout autant que sur les représentations qui émergent des discours des différents acteurs.

20. Entretiens auprès du MRCS, Phnom Penh (Cambodge), février 2004.

On propose ci-dessous une liste des éléments qui apparaissent de nature à freiner la participation de la Chine à une coopération scientifique ou technique sur un bassin international :

- Existence d'un conflit ouvert avec le pays tiers ;
- Existence de tensions : différend territorial au Ladakh avec l'Inde²¹ ;
- Nature des informations : les données dites sensibles (ex. : topographiques) sont proscrites ;
- Perception, par les dirigeants chinois, que la diffusion de certaines informations est de nature à : *a*) alimenter une controverse sociale, technique ou environnementale ; *b*) générer une réaction de gouvernements tiers ou du milieu associatif ; *c*) mettre en péril certaines activités ou certains investissements chinois en rendant ceux-ci plus visibles ;
- Existence d'un cadre contraignant ou d'un engagement formel de la Chine, impliquant un risque de perte de son autonomie de décision ou marge de manœuvre ;
- Intérêt plus grand de la Chine à coopérer de manière bilatérale plutôt que multilatérale.

L'essai d'inventaire des encouragements à la coopération est également révélateur et renseigne l'observateur sur certains enjeux de la situation étudiée. Ainsi, le contexte historique ou politique de la coopération, les caractéristiques de la prise de décision, l'objet de la coopération, le choix des partenaires et enfin les modalités du partenariat sont autant de facteurs permettant de mieux comprendre les motivations réelles de la Chine à engager une coopération.

On propose ci-dessous une liste des éléments qui semblent de nature à favoriser la participation de la Chine à une coopération scientifique ou technique sur un bassin international :

21. Pourtant, l'accord sino-vietnamien sur l'échange de DHM sur le Fleuve Rouge a été signé malgré la persistance de tensions territoriales en mer de Chine du Sud entre les deux pays.

- Existence d'un intérêt direct ou indirect pour la Chine : accès à des informations ou à des savoir-faire ; accès à des ressources ; sécurité du territoire ; prévention des catastrophes ;
- Existence d'un accord-cadre de normalisation diplomatique ou de coopération ;
- Accord du gouvernement central à la coopération *et* instructions données aux services provinciaux ou décentralisés ;
- Présence d'incitatifs puissants, de nature commerciale, économique ou stratégique ;
- Existence d'un financement externe pour la mise en place de la coopération ;
- Volonté de réussite de l'intégration internationale ou régionale ;
- Volonté d'amélioration de l'image internationale de la Chine ;
- Volonté d'améliorer l'accès à des financements internationaux (ex. : Banque mondiale) ;
- Paradoxalement, volonté de la Chine d'affirmer sa puissance et son autorité, en donnant son accord au partage de l'information, mais tout en dictant ses conditions.

3.3. MÉDIATION ET TIERCE PARTIE : UNE OPTION PERTINENTE ?

À l'occasion d'une conférence en novembre 2001 à Delft (Pays-Bas) sur le projet de l'UNESCO *From Potential Conflict to Cooperation Potential : Water for Peace* (PC-CP²²), les participants ont établi que ce sont généralement les toutes premières étapes des processus de coopération internationale qui sont les plus délicates. Plus particulièrement, la coopération bilatérale sur les bassins internationaux souffre en général d'un manque de financement pour organiser les premiers séminaires et autres sessions de travail réunissant les acteurs des deux pays. Ce constat a été confirmé par un participant, partenaire de la Banque mondiale, qui a suggéré d'établir un fonds international destiné à faciliter ces premiers pas de la coopération.

22. Voir le site <<http://www.unesco.org/wwap/pccp/index.shtml>>.

Peu de choses séparent cette idée de la mise en place de mécanismes de médiation pour les relations internationales. Dans le cas de la Chine, le relatif succès des activités multilatérales présentées plus haut doit-il laisser penser que les autorités de Pékin voient en la présence d'une tierce partie un facteur positif pour s'engager dans un mécanisme de coopération ?

Cela est peu probable. Nos entretiens conduits en mars 2004 auprès du ministère chinois des Ressources en eau laissent en effet entendre des propos très clairs : « le dialogue [de coopération] est établi entre deux interlocuteurs ; une tierce partie n'est ni utile, ni bienvenue ». D'une manière générale, cette position se retrouve dans les propos des officiels provinciaux (province du Yunnan) qu'il nous a été donné de rencontrer en mars 2004. En revanche, la présence d'un partenaire extérieur à des fins de soutien technique à la coopération semble être appréciée.

CONCLUSION

L'étude des mécanismes de coopération scientifique et technique internationale engagés par la Chine sur des bassins versants internationaux montre que le développement de la coopération a constitué pour la Chine un instrument de son intégration politique et stratégique sur la scène internationale et dans l'espace régional. Cette instrumentalisation de la coopération n'est pas le fait exclusif de la Chine. Nombreux sont en effet les pays qui orientent leur stratégie partenariale en fonction de méta-objectifs stratégiques, diplomatiques ou militaires. Que l'on considère, pour s'en convaincre, l'accent mis par la France sur l'aide au développement dans les pays appartenant autrefois à son empire colonial.

L'analyse des exemples présentés dans ce chapitre confirme également que les autorités chinoises confèrent aux données hydrométéorologiques un statut de ressource politique. La maîtrise de l'information constitue un capital stratégique pour peser dans une négociation. Plus encore, la mise en place, la conduite voire la rupture de ce type de coopération reflète l'état général, positif ou négatif, des relations bi- ou multilatérales entre la Chine et ses partenaires. Cela étant, un retrait chinois dans le processus de coopération ne reflète pas nécessairement une dégradation de la « balance diplomatique », mais peut signifier que Pékin entend influencer le développement d'autres dossiers considérés comme stratégiques. Ceux-ci peuvent être de nature technique, territoriale, économique, politique ou militaire.

Dans les deux cas, la conduite de ces processus de coopération témoigne d'une volonté chinoise de conserver la maîtrise de l'ouverture du pays au reste du monde. Également, il s'agit de garder le contrôle des données et des informations partagées avec d'autres pays ou d'autres organisations. On

constate également que la relative versatilité ou l'opportuniste décisionnel de l'exécutif chinois maintiennent tout processus de coopération sous la menace d'une rupture unilatérale. Pour preuve, l'exemple récent du veto mis au déroulement, en juillet 2004 au sud-ouest de la Chine, d'un symposium international sur la sécurité environnementale et le bassin du Mékong. Dans ce dossier, une conjonction de facteurs semble avoir été décisive : la présence de représentants des pays du Bas-Mékong, la participation d'organisations non gouvernementales, le contexte de sécheresse et de relative pénurie d'eau sur le bassin du Mékong ainsi que, vraisemblablement, la prévisible liberté d'expression caractérisant les débats du symposium. Toutefois, il est difficile de définir si cette décision venait principalement du gouvernement central ou provincial, et dans quelle mesure il ne s'agissait pas aussi d'une mesure de rétorsion relative à un autre dossier en cours.

Dans les domaines politique, militaire, économique et commercial, la Chine tout à la fois attire et inquiète ses partenaires et ses compétiteurs régionaux et internationaux. Ce paradoxe d'une Chine idéalisée, tant par le fantasme que par la diabolisation, se retrouve dans la perception qu'en ont les partenaires engagés dans des coopérations scientifiques et techniques. Force est de constater que les autorités de Pékin sont passées maîtres dans l'art de jouer de cette représentation d'une Chine complexe, tout à la fois difficile à comprendre et à anticiper, mais capable d'être, au besoin, extrêmement explicite dans ses discours et dans ses actes.

BIBLIOGRAPHIE

- Affeltranger, B. (2004a). « What Communication Strategy for Sedimentation-related Hazards ? », communication, 9th International Symposium on River Sedimentation, Yichang, Chine, 7 p.
- Affeltranger, B. (2005). « Haut voltage, haute voltige : ONGs environnementales et barrages au Yunnan », *Monde Chinois*, n° 3, hiver 25 p.
- Amer, R. (2000). *The Management of the Border Disputes between China and Vietnam and Its Regional Implications*, European Institute for Asian Studies, octobre, 19 p.
- Asia Times* (1999). « Kazakhstan, China End First Round of River Talks », *Asia Times Online*, 14 mai 1999, <<http://www.atimes.com>>.
- Consulate General (2004). « International Cooperation », Consulate General of the People's Republic of China in San Francisco, <<http://www.chinaconsulatesf.org/eng/kj/gjhz>>, consulté le 13 mai 2004.

- Harris, S. (2002). « Globalisation and China's Diplomacy: Structure and Process », *Working Paper 2002/9*, Department of International Relations, Canberra, Australian National University, 38 p.
- Lasserre, F. et L. Descroix (2002). *Eaux et territoires. Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Liu, H. (2004). « Liu Huaqiu on China's Foreign Policy », site Web de l'Ambassade de la République populaire de Chine aux États-Unis, consulté le 11 mai 2004.
- MEA (2004). « India-China Relations », site Web officiel du Ministry of External Affairs India, <www.meadev.nic.in>, consulté le 11 mai 2004.
- Nicoullaud, F. (1999). « Development Aid Policy – France Adapts Its Cooperation Instruments », *Lettre de l'ISTED*, n° 13, avril, Paris, Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED).
- Thayer, C.A. (1994). « Sino-Vietnamese Relations: The Interplay of Ideology and National Interest », *Asian Survey*, vol. 34, n° 6, p. 513-528.
- Young, G.J. (dir.) (1993). « Snow and Glacier Hydrology », *Proceedings of International Symposium on Snow and Glacier Hydrology (ISSGH 1992)*, Katmandou, Népal, novembre 1992, IAHS Publ. 218, 412 + xii p.



CHAPITRE

FRONTIÈRES DE CHINE

Délimitation, ouverture et enjeux géopolitiques

Sébastien Colin

On connaît la Chine : son immensité, sa masse démographique, sa très forte croissance économique et ses nombreuses inégalités sociospatiales. On connaît aussi sa montée en puissance sur les scènes régionales et mondiales ainsi que les craintes et les espérances que celle-ci suscite chez ses voisins et ses différents partenaires. À l'échelle du pays, si l'on connaît bien le développement rapide qui touche les provinces côtières depuis le début des années 1980 et les nombreuses mutations économiques et sociales de ses deux grandes vitrines urbaines que sont Pékin et Shanghai, la situation présente à l'intérieur du pays, notamment en périphérie, le long de ses frontières, pourtant majoritairement ouvertes depuis le début des années 1990 est en revanche moins bien connue. Ainsi, amorcée en 1978, l'ouverture de la Chine ne s'effectue donc plus seulement le long du littoral, même si ce dernier apparaît encore et toujours comme le principal foyer de développement du pays¹.

1. En 2001, les provinces côtières contribuaient encore dans une proportion de 57,5 % au PNB chinois.

Avec environ vingt mille kilomètres de frontières, qui la séparent de quatorze États², la Chine possède la plus longue enveloppe frontalière terrestre du monde (fig. 10.1), laquelle est aujourd'hui au centre de nombreuses coopérations bilatérales et touchée par de nouvelles dynamiques d'ordre commercial et migratoire. Cette ouverture des frontières marque une nouvelle étape dans la politique d'ouverture graduelle du territoire, mise en place il y a maintenant plus de vingt-cinq ans par le gouvernement central chinois. Après avoir ouvert les provinces littorales sur l'ensemble de l'Asie maritime, péninsulaire et insulaire, avec laquelle le processus d'intégration économique est aujourd'hui très avancé, le gouvernement chinois s'est tourné vers les frontières – autres lieux situés en interface directe avec l'extérieur –, le long desquelles il a autorisé l'ouverture de nombreux postes-frontières, désormais appelés ports de commerce frontaliers (*bianjing kou'an*). Il a également permis l'établissement de zones économiques frontalières (*bianjiang jingji diqu*) dans un grand nombre de localités et a délégué certaines responsabilités aux autorités provinciales et locales afin de dynamiser la coopération avec les pays voisins.

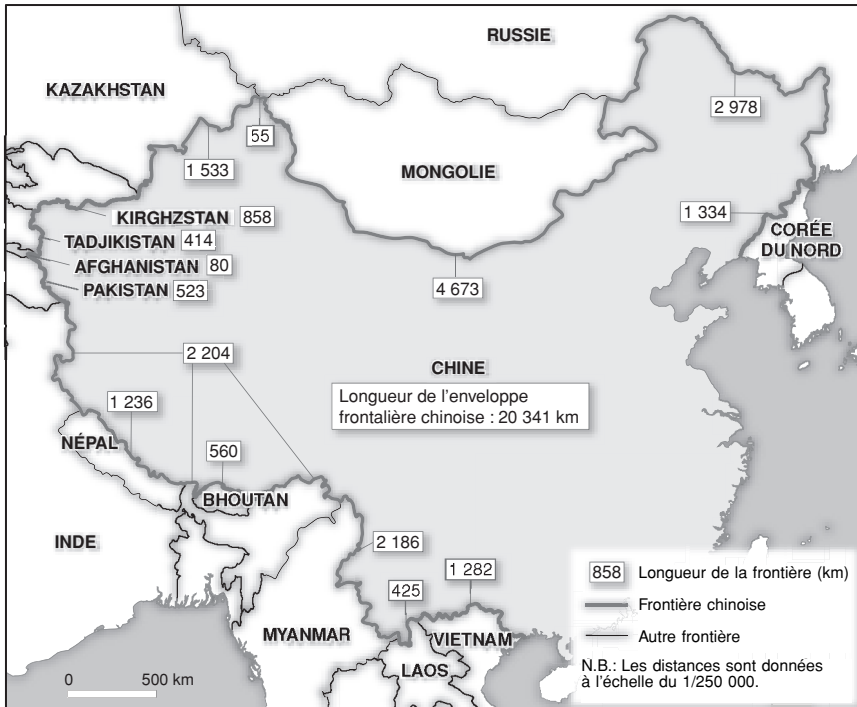
Cette nouvelle politique frontalière contraste fortement avec ce qu'on observait dans les trois décennies précédentes, au moment où les frontières et les régions riveraines étaient ponctuées par une forte présence de matériels et de personnels militaires. En plus d'être défensive et de représenter une base arrière pour, sinon intervenir, du moins jouer de son influence dans les États frontaliers, cette présence militaire avait pour objectif d'assurer le maintien de l'ordre dans les périphéries du territoire auquel certaines venaient tout juste d'être intégrées. Cette attention du pouvoir communiste était d'autant plus grande que les frontières et les régions frontalières de la Chine avaient toujours été poreuses et difficilement contrôlées par les dynasties impériales. Au côté de cette très forte militarisation, la plupart des marges du territoire chinois furent également soumises à de vastes mouvements de sinisation – ou plutôt de *hanisation* –, particulièrement durant les deux périodes du Grand Bond en avant (1958-1961) et de la Révolution culturelle (1966-1977).

Le passage de la frontière fermée à la frontière ouverte a logiquement nécessité une amélioration des relations entre la Chine et ses voisins. Dans certains cas, pour que l'ouverture et la coopération deviennent efficaces, la Chine exigea que les frontières soient, sinon délimitées et démarquées, du moins pacifiées et en cours de négociations. Ainsi, après une première vague de délimitations frontalières dans les années 1960, le gouvernement chinois s'est engagé dès la fin des années 1980 et durant toute la décennie 1990 dans

2. Il s'agit de la Corée du Nord, de la Russie, de la Mongolie, du Kazakhstan, du Kirghizstan, du Tadjikistan, de l'Afghanistan, du Pakistan, de l'Inde, du Népal, du Bhoutan, du Myanmar (Birmanie), du Laos et du Vietnam.

de nombreux pourparlers visant à parachever la délimitation de son enveloppe frontalière. En ce début d'année 2005, cet objectif n'est pas encore tout à fait atteint, mais il semble en bonne voie.

FIGURE 10.1
Frontières de Chine



Sources : D'après Michel Foucher (1991), *FronTS et frontières*, Paris, Fayard, p. 642 ; Emmanuel Gonon et Frédéric Lasserre (2001), *Espaces et enjeux : méthodes d'une géopolitique critique*, coll. «Chaire Raoul-Dandurand/UQAM», Montréal et Paris, L'Harmattan, p. 438.

Où en est le processus de délimitation des frontières chinoises ? Ces dernières sont-elles libres de toutes contestations territoriales ? Quels sont les enjeux politiques et économiques auxquels doit répondre la politique d'ouverture frontalière ? Quelles sont ses modalités ? Enfin, quels sont les nouvelles dynamiques et les nouveaux enjeux qu'elle engendre ? C'est à ces différentes questions que tentera de répondre cette contribution.

1. LA CHINE ET LA DÉLIMITATION DE SES FRONTIÈRES

Les différents traités frontaliers signés par le régime de la République populaire de Chine durant les années 1960 et 1990 ne correspondent en fait, pour la plupart, qu'à des renégociations d'anciens traités frontaliers, hérités de la Chine impériale, qui avaient déjà abouti à une première fixation plus ou moins complète de certaines frontières. Signés entre le milieu du XIX^e et le début du XX^e siècle, période durant laquelle l'Empire chinois était sous la domination des impérialismes occidentaux et japonais, ces différents traités n'ont pas été reconnus par la Chine nationaliste, qui émergea en 1911, ni par la Chine communiste, à partir de 1949, qui les qualifièrent d'« inégaux » et réclamèrent leur dissolution et leur renégociation. Ainsi, les nouvelles délimitations frontalières possèdent avant tout une forte dimension symbolique, concrétisant la volonté du pouvoir communiste de revenir sur un passé jugé humiliant.

1.1. DES FRONTIÈRES HÉRITÉES DU « SIÈCLE DE HONTE » MAIS AUSSI DE PÉRIODES ANTÉRIEURES

Excepté les deux premiers traités frontaliers sino-russes, respectivement signés en 1689 et 1727, qui n'ont d'ailleurs jamais été qualifiés d'inégaux par les régimes chinois postimpériaux, la plus grande partie de l'enveloppe frontalière chinoise a été délimitée entre 1858 et 1945 (tableau 10.1). Historiquement qualifiée de « siècle de honte » par les dirigeants et historiens chinois, cette période marque la soumission de la Chine aux puissances occidentales et japonaises qui, motivées par un semi-colonialisme mercantile, s'octroyèrent un grand nombre de concessions dans les principales villes du pays. En plus de ce mitage extraterritorial, certaines de ces puissances ont aussi grandement participé à la délimitation du territoire chinois. Dans l'objectif de consolider leur pouvoir et de coloniser des territoires situés sur le pourtour de la Chine, la Russie, présente dans le Nord et en Asie centrale, la Grande-Bretagne, installée en Inde et en Birmanie, la France, située sur la péninsule indo-chinoise, et le Japon, futur colonisateur de la Corée, signèrent avec la Chine plusieurs traités frontaliers (tableau 10.1). Le Japon accentua ce grignotage par l'annexion de la Mandchourie, en 1931, puis par l'invasion de toute la Chine orientale, en 1937.

TABLEAU 10.1

Les frontières chinoises à l'épreuve des impérialismes occidentaux et japonais

Frontières	Dates des différents traités de délimitation frontalière	Protagonistes
Corée	1909 (section du fleuve Tumen seulement)	Chine et Japon
Russie		
– section orientale	1689, 1727, 1858, 1860, 1886 et 1911	Chine et Russie
– section occidentale	1881	Chine et Russie
Mongolie	1942 1945	Japon et Mongolie Chine, Mongolie, URSS
Kazakhstan	1881	Chine et Russie
Kirghizstan	1881	Chine et Russie
Tadjikistan	1881	Chine et Russie
Inde		
– section orientale	1895, 1904 et 1914	Chine, Tibet, Grande-Bretagne
– section centrale	1890, 1904 et 1906	Chine, Tibet, Grande-Bretagne
Myanmar (Birmanie)	1894, 1897 et 1941 1914	Chine et Grande-Bretagne Chine, Tibet, Grande-Bretagne
Laos	1895	Chine et France
Vietnam	1887 et 1895	Chine et France

Sources : J.R.V. Prescott (1975), *Map of Mainland Asia by Treaty*, Melbourne, Melbourne University Press, 518 p. ; Florence Nguyen-Rouault (2003), *La politique juridique extérieure de la République populaire de Chine. Territoire et souveraineté*, thèse pour le doctorat en droit, sous la direction de Charles Leben, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2 vol., 613 p.

Si les actuelles frontières chinoises sont pour une grande part héritées des rapports de force opposant la Chine aux puissances européennes, cela ne signifie pourtant pas que l'Empire chinois ignorait le concept de frontière et qu'aucune limite ne bornait son territoire avant cette période. Bien au contraire, un certain nombre d'études historiques montrent qu'il a parfois été délimité par des frontières avec les royaumes qui l'entouraient, notamment la Corée, le Vietnam et le Tibet³. Certes, le contrôle des régions frontalières

3. Concernant ces points, notons la parution prochaine d'un numéro spécial de la revue *Extrême-Orient/Extrême-Occident* consacré aux frontières chinoises avec des problématiques à la fois historiques et contemporaines. Il est le fruit d'un travail collectif mené par plusieurs chercheurs de différents horizons (Élisabeth Allès, Paola Calanca, Isabelle Charleux, Sébastien Colin, Stéphane Corcuff, Fabienne Jagou, Christian Lamouroux, Sylvie Pasquet et François Wildt). Pour une étude historique précise de la frontière sino-vietnamienne, se référer à Pierre-Bernard Lafont (dir.) (1989), *Les frontières du Vietnam*, Paris, L'Harmattan, p. 65-117.

n'était pas toujours effectif et les méthodes de délimitation et de démarcation étaient beaucoup moins précises qu'actuellement, les différents protagonistes ne s'attachant bien souvent qu'à ériger quelques stèles ou à désigner des limites physiques visibles dans le paysage, telles que cours d'eaux ou lignes de crêtes, mais la volonté de délimiter des territoires était bien présente. Ainsi, la dynastie des Ming et celle des Yi en Corée choisirent dès la fin du XIV^e siècle les deux fleuves Yalu et Tumen pour symboliser la frontière entre leurs deux territoires⁴. De même, la Chine et le Tibet érigèrent à plusieurs reprises de nombreux piliers dont les différentes localisations témoignent aujourd'hui de la mouvance de cette ancienne frontière⁵. Si, à l'image de la frontière sino-tibétaine, les frontières chinoises se sont aussi surtout caractérisées par leur extrême mouvance, cette dernière ne doit cependant pas occulter leur existence et le fait qu'elles étaient respectées⁶. Enfin, l'ancienneté de la notion de frontière dans l'histoire chinoise se vérifie également dans les différentes sources écrites. Une récente étude lexicologique, par ailleurs inédite au sein de la recherche française, montre en effet que la très grande majorité des différents caractères, qu'ils soient simples ou composés, employés aujourd'hui pour désigner cette notion, a une origine remontant à la période des Zhou (1025-221 avant notre ère)⁷.

Le souci de l'Empire chinois de délimiter des frontières avec ses voisins a donc bel et bien existé et l'extension de la civilisation chinoise au-delà du territoire impérial ne doit pas le faire oublier. Certaines de ces anciennes frontières ont d'ailleurs servi de base aux délimitations frontalières ultérieures, que celles-ci aient été effectuées avec les puissances occidentales et japonaises ou, par la suite, sous le régime communiste. Les traités établissant les frontières sino-coréenne et sino-vietnamienne, respectivement signés avec le Japon et la France, n'ont fait que préciser les anciennes lignes frontières, même si, dans le cas de la frontière sino-vietnamienne, dont les origines remontent aux X^e et XI^e siècles, un certain nombre de modifications sont intervenues sur le

4. Pour un aperçu historique de la délimitation de la frontière entre la Chine et la Corée, voir Sébastien Colin (2005), « La frontière entre la Chine et la péninsule coréenne : une frontière en suspens ? », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.

5. À titre d'exemple, l'un d'entre eux fut établi en 1727 sur le mont Ningjing, situé à l'est du fleuve Yang-tsé, entre Batang et Gyamda. Le régime communiste s'est d'ailleurs appuyé sur cette ancienne frontière pour tracer la limite séparant l'actuelle région autonome du Tibet et la province du Sichuan. Fabienne Jagou (2005), « Vers une nouvelle définition de la frontière sino-tibétaine : la conférence de Simla et/ou le projet de création de la province chinoise du Xikang (Xizang) », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.

6. Paola Calanca *et al.* (2005), « Introduction », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.

7. Paola Calanca et François Wildt (2005), « Lexique des frontières », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.

tracé au moment de la démarcation⁸. Lors de la délimitation de la frontière sino-népalaise en 1961, les deux protagonistes ont également pris pour base la frontière dite traditionnelle entre l'ancien royaume du Népal et le Tibet⁹. Si cette dernière n'avait pas de forme linéaire précise, sa prise en compte a néanmoins permis aux deux acteurs de cerner la région dans laquelle la frontière devait être inscrite. D'autres critères ont ensuite été considérés pour affiner sa définition. Cette question de « frontière traditionnelle » est également au centre de l'actuelle dispute concernant la section occidentale de la frontière sino-indienne. Une partie du litige porte en effet sur les représentations linéaires différentes qu'ont les deux parties de la « frontière traditionnelle » qui séparait jadis le Ladakh et le Tibet, mais qui ne fut, là aussi, jamais précisément délimitée.

Qu'elles aient une existence antérieure ou non, les frontières héritées de ce « siècle de honte » furent cependant toutes rejetées par le Guomindang et le Parti communiste. Seuls les traités sino-russes de 1689 et de 1727, qui scellèrent le premier tracé frontalier entre la Chine et la Russie et qui pourtant sont aussi le fruit de l'impérialisme occidental, ne furent pas qualifiés d'« inégaux ». Ces deux exceptions s'expliquent surtout par le fait qu'à cette époque l'Empire chinois domine encore les différents rapports de force qui l'opposent à l'Empire russe et réussit à tirer avantage de ces traités. La situation s'est inversée à la suite des deux guerres de l'Opium (1839-1842 et 1858-1860) qui marquent l'affirmation des impérialismes occidentaux sur le territoire chinois et à sa périphérie.

Lorsqu'il prit le pouvoir le 1^{er} octobre 1949, le régime communiste dirigé par Mao Zedong a donc eu pour tâche principale d'aboutir à une révision de ces différents traités frontaliers. À plusieurs reprises, les dirigeants chinois annoncèrent même leur intention de récupérer les territoires perdus par l'Empire et revendiquèrent ainsi d'immenses espaces situés au-delà des frontières héritées. Excepté les deux territoires de Hongkong et de Macao, les revendications territoriales chinoises ne furent cependant pas systématiques et dépendaient surtout de la situation géopolitique du moment. Un bref aperçu historique de la délimitation des frontières chinoises montre d'ailleurs que la Chine a résolu la majorité de ses disputes frontalrières au début des années 1960 et durant la décennie 1990 (tableau 10.2).

8. Sébastien Colin (2005), *op. cit.* ; Florence Nguyen-Rouault (2003), *La politique juridique extérieure de la République populaire de Chine. Territoire et souveraineté*, thèse pour le Doctorat en droit, sous la direction de Charles Leben, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2 vol., p. 340.

9. Florence Nguyen-Rouault (2003), *op. cit.*, p. 290.

1.2. DES FRONTIÈRES MAJORITAIREMENT RE-DÉLIMITÉES DURANT LES ANNÉES 1960 ET LES ANNÉES 1990

Préoccupé à consolider son pouvoir ainsi qu'à reconstruire et à moderniser le pays, le régime communiste, dans un contexte de « coopération et d'amitié » avec l'Union soviétique, n'attacha pas tout de suite une grande importance à la renégociation des frontières et mit même en place, dans les premières années de la décennie 1950, une politique de bon voisinage avec certains pays frontaliers.

Cette situation ne dura cependant pas et changea brutalement à la fin des années 1950. Les rébellions qui éclatèrent au Tibet entre 1957 et 1959 obligèrent la Chine à sécuriser rapidement ses frontières avec l'Inde, le Népal et la Birmanie. Parallèlement, les conséquences économiques du Grand Bond en avant, lancé par Mao Zedong en 1958, s'avèrent catastrophiques. Une grande famine surgit entre les années 1959 et 1961 et alimenta davantage les craintes d'instabilité aux périphéries du pays. Ainsi, dès 1960, la Chine ouvrit des négociations avec ses trois voisins et délimita rapidement ses deux frontières avec la Birmanie et le Népal (tableau 10.2). Avec l'Inde, en revanche, le différend s'envenima et déboucha en 1962 sur un affrontement armé.

Venant s'ajouter à de nouvelles rébellions qui éclatèrent cette fois-ci dans la province autonome du Xinjiang, cet affrontement sino-indien poussa directement la Chine à résoudre ces disputes territoriales avec le Pakistan, voisin et ennemi de l'Inde, ainsi qu'avec les autres pays frontaliers situés de part et d'autres de l'URSS. Ces délimitations devenaient d'autant plus importantes pour la Chine que ses relations avec son grand voisin venaient de se détériorer. Ainsi, la Chine délimita respectivement ses frontières avec la Corée du Nord, la Mongolie et l'Afghanistan. Des négociations furent également ouvertes en 1964 avec l'URSS mais n'aboutirent à aucun résultat, sinon une exacerbation du conflit qui, comme pour l'Inde, se solda par un affrontement armé en 1969. La fin des années 1960 et toute la décennie 1970 furent marquées par de nombreuses revendications territoriales dirigées contre l'Inde, l'URSS et le Vietnam. Sa volonté de faire contrepoids à l'URSS obligea la Chine à se rapprocher des États-Unis et du Japon, avec lesquels elle normalisa ses relations en 1972. *A contrario*, l'établissement de nouveaux liens de sécurité entre le Vietnam et l'URSS en 1979 provoqua un nouvel affrontement armé dans les régions frontalières sino-vietnamiennes.

L'ouverture de la Chine et le lancement des réformes par Deng Xiaoping à partir de la fin des années 1970 permirent une amélioration sensible de la situation. Malgré le maintien des revendications territoriales durant toute la décennie, les années 1980 furent effectivement marquées par une réduction des tensions et par un abandon progressif de la part de la Chine d'une utilisation

systématique de la menace¹⁰. C'est d'ailleurs à cette époque que la Chine signa respectivement avec la Grande-Bretagne et le Portugal deux accords qui permirent le retour dans le giron chinois de Hongkong en 1997 et de Macao en 1999. Pour ce qui est des litiges concernant les frontières terrestres, l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev en URSS et la reprise du dialogue qu'il engagea avec les autorités chinoises dans la seconde moitié des années 1980 permirent une réelle désescalade des tensions. Ces améliorations visibles le long de la frontière avec l'Union soviétique se répercutèrent directement sur celle avec le Vietnam où l'on assista également à un sensible réchauffement à partir de l'année 1987. En revanche, elles n'eurent pas d'équivalent le long de la frontière sino-indienne où le différend perdura et menaça même de se solder par un nouveau conflit. Malgré ces quelques améliorations avec l'URSS et le Vietnam, le nouveau contexte des réformes chinoises ne permit pas de résoudre les litiges le long des frontières terrestres. Pour cela, il fallut attendre l'entrée dans la décennie 1990, qui représente, après celle de 1960, la seconde grande période de délimitation des frontières chinoises.

Durant les années 1990, la Chine a effectivement renégocié tour à tour ses tracés frontaliers avec l'URSS/Russie, les États d'Asie centrale et le Vietnam pendant qu'elle reprenait des pourparlers avec l'Inde et le Bhoutan (tableau 10.2). Néanmoins, contrairement aux résolutions des années 1960, celles des années 1990 ont été plus longues, nécessitant plusieurs années de négociations, voire la signature de plusieurs accords délimitant la frontière secteur par secteur. Les démarcations sur le terrain ont également été plus difficiles et certaines d'entre elles sont même encore incomplètes. Enfin, autre différence de poids par rapport aux années 1960, ces renégociations frontalières sont doublées par une politique d'ouverture des frontières et une reprise du commerce frontalier. Ces nouvelles dynamiques de délimitation et d'ouverture marquent en fait la volonté du régime chinois de rétablir des relations diplomatiques, politiques et économiques avec les États voisins. Elles ont pour objectif de répondre à des enjeux intérieurs et extérieurs à la Chine sur lesquels je reviendrai dans le deuxième point de cette contribution.

10. Pour plus de précisions sur la politique frontalière chinoise dans les années 1980, se référer à Allen Carlson (2003), « Constructing the Dragon's Scales: China's Approach to Territorial Sovereignty and Border Relations in the 1980s and 1990s », *Journal of Contemporary China*, novembre, p. 682-686.

TABLEAU 10.2

Dates des principaux accords résolvant ou atténuant les disputes frontalières terrestres entre la République populaire de Chine et ses voisins

États frontaliers	Délimitations	Démarcations	Pacifications de la frontière sans pour autant la délimiter
Myanmar (Birmanie)	1960, 1965* et 1994**	1963	
Népal	1961	1963	
Corée du Nord	1962	1964	
Mongolie	1962	1964 et 1984	
Pakistan	1963	1965	
Afghanistan	1963	1965	
Vietnam	1999	Démarcation en cours	
Laos	1991 et 1994**	1993 et 1997	
Bhoutan			1998
Inde			1993, 1995 et 1996
Russie		1997, 1999 et 2004	
– section orientale	1991, 2004		
– section occidentale	1994		
Kazakhstan	1994, 1996 et 1998	1997 et 2003	
Kirghizistan	1996, 1999 et 2002	1999 et 2004	
Tadjikistan	1999 et 2002	Démarcation en cours	

* Cet accord de 1965 délimite le point de tri-jonction entre la Chine, le Myanmar et l'Inde. Cependant, en raison du conflit sino-indien et de la mésentente des deux États quant à la délimitation de leur frontière commune, l'Inde n'a pas pris part à sa signature.

** Cet accord de 1994 délimite le point de tri-jonction frontalier entre la Chine, le Laos et le Myanmar.

Sources : Taylor Fravel (2002), « Closing Windows on the Frontier: Explaining China's Settlement of Territorial Disputes », Department of Political Science, Center for International Security and Cooperation, Stanford University ; Florence Nguyen-Rouault (2003), *La politique juridique extérieure de la République populaire de Chine. Territoire et souveraineté*, thèse de doctorat en droit, sous la direction de Charles Leben, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2 vol., 613 p. Pour les accords signés durant les années 1960 : Fengping Wang (1998), *Zhonghua renmin gongheguo waijiaoshi 1957-1969* (Histoire diplomatique de la RPC, 1957-1969), Pékin, Shijie zhishi chubanshe, vol. 2, p. 94-105. Pour les accords signés durant les années 1990 avec les États d'Asie centrale, diverses chroniques de la *BBC Asia-Pacific* et du *Times of Central Asia* ont également été utilisées.

1.3. LA QUESTION DES TERRITOIRES PERDUS : UN MYTHE ?

Ce souci permanent qu'a eu – et qu'a encore – le régime chinois de renégocier les traités « inégaux » ne doit cependant pas être assimilé à une obsession de celui-ci de récupérer les territoires que la Chine impériale avait perdus durant le « siècle de honte ». D'ailleurs, l'analyse des différents traités délimitant les frontières terrestres signés par la République populaire de Chine montre aisément que les traités « inégaux » ont été pris comme bases des négociations¹¹. Les nouvelles délimitations menées durant les années 1960 et 1990 apparaissent en fait surtout réactives et pragmatiques, répondant, on l'a vu, à la fois à des enjeux politiques et stratégiques conjoncturels, propres à chacune des deux périodes, et à la fois intérieurs et extérieurs au territoire chinois.

Cette pratique visant à conserver les héritages du « siècle de honte » se confirment également à travers les délimitations des frontières qui n'ont pas été l'objet de délimitations antérieures. La frontière sino-pakistanaise reprend, par exemple, dans sa presque totalité un tracé que les Britanniques, dans l'objectif de définir une nouvelle frontière, avaient proposé à la Chine en 1899, mais que les autorités impériales chinoises n'avaient ni accepté ni refusé. Malgré ce silence chinois, les Britanniques ont tenu compte de cette ligne dans leur pratique territoriale, qui s'est alors imposée de fait comme une frontière¹². De même, le tracé de la frontière sino-afghane correspond à la limite orientale du corridor de Wakhan que les Britanniques et les Russes avaient choisi en 1895 pour déterminer leurs zones d'influence respectives en Asie centrale¹³.

Les raisons majeures qui expliqueraient que le régime chinois ait définitivement abandonné toute idée de récupérer les territoires perdus sont à la fois politiques, historiques et géographiques. On ne peut tout d'abord ignorer la réalité de la politique internationale, les équilibres de puissance et la constante préoccupation chinoise depuis 1949 de privilégier son développement économique. Une éventuelle volonté de la Chine de récupérer ses territoires périphériques se serait indubitablement soldée par des conflits avec les pays voisins, ce qui n'a jamais été son objectif premier. Les différents accrochages frontaliers qui l'ont opposée à ses voisins soviétiques, vietnamiens et indiens étaient limités et leurs causes profondes n'étaient pas d'ordre territorial. Une autre raison qui expliquerait la résignation chinoise

11. Sur ces points, voir notamment Taylor Fravel (2002), « Closing Windows on the Frontier : Explaining China's Settlement of Territorial Disputes », Department of Political Science, Center for International Security and Cooperation, Stanford University ; Florence Nguyen-Rouault (2003), *op. cit.*, 2 vol., 613 p.

12. J.R.V. Prescott (1975), *Map of Mainland Asia by Treaty*, Melbourne, Melbourne University Press, p. 230-234.

13. *Ibid.*, p. 238-240.

est à chercher dans l'hypothèse que les traités « inégaux » ont finalement servi les ambitions territoriales de la Chine dans ses périphéries terrestres, notamment dans les actuelles régions autonomes de Mongolie-Intérieure, du Xinjiang et du Tibet. Au moment de leur signature, ces traités ont en effet cristallisé la position chinoise dans des régions qu'elle venait tout juste de soumettre ou qu'elle tentait encore d'intégrer à l'empire qui, à l'époque, est en phase d'expansion et possède une superficie rarement atteinte au cours des périodes dynastiques antérieures. Or, la plupart de ces régions n'ont jamais été contrôlées de manière continue par les différentes dynasties impériales et ont souvent échappé à leur influence, certaines abritant même des populations susceptibles de s'opposer militairement à l'Empire chinois. De ce fait, lorsqu'il hérite de ces vastes territoires, le régime communiste a pour principal souci de veiller à les conserver, notamment en y consolidant son pouvoir, en les sinisant, et en surveillant de près le comportement des minorités envers lesquelles il applique des politiques alternant intégration, assimilation et acculturation.

En fait, la volonté chinoise de récupérer ou non les territoires perdus s'applique distinctement en fonction de leur localisation. Il faut effectivement prendre en compte ici la frontière mentale qui existe entre le *nei* (l'intérieur) et le *wai* (l'extérieur)¹⁴. Le premier se rapporte à la Chine des dix-huit provinces, peuplée en majorité par l'ethnie han et aux densités élevées, à laquelle s'ajoutent les îles de Hongkong, de Macao et de Taiwan. Les concessions y sont impensables et le régime chinois s'est toujours fixé pour objectif de récupérer les territoires qui y ont été perdus. C'est déjà fait pour Hongkong et Macao qui, malgré des concessions sur leur statut administratif, sont revenus à la Chine. Cela reste une obsession dangereuse pour Taiwan. Le *wai*, quant à lui, englobe les périphéries beaucoup moins peuplées du territoire, principalement le Grand Ouest, où vivent de nombreuses minorités nationales. Pour des raisons historiques évoquées ci-dessus, les territoires perdus y sont considérés avec moins de sensibilité. Leur récupération n'est pas primordiale et les cessions de territoires y sont autorisées, surtout si elles répondent à des objectifs stratégiques, politiques et économiques pouvant servir au pays tout entier.

Que le régime chinois ait définitivement abandonné l'idée de récupérer les territoires situés de l'autre côté de ses frontières terrestres ne signifie toutefois pas que les portions délimitées de l'enveloppe frontalière sont exemptes d'éventuelles modifications futures, voire de tensions. La frontière entre la Chine et la Corée du Nord apparaît, par exemple, à bien des égards comme une frontière en suspens. Une future réunification de la péninsule coréenne en

14. Taylor Fravel (2002), *op. cit.*, p. 13.

faveur de la Corée du Sud rendrait en effet caduc le traité sino-nord-coréen de 1962 et nécessiterait certainement la signature d'un nouveau traité frontalier prenant en compte certaines revendications sud-coréennes¹⁵. D'après le traité sino-pakistanaï de 1963, la frontière entre la Chine et le Pakistan est aussi présentée comme une frontière provisoire que les deux pays devront délimiter à nouveau lorsque le conflit du Cachemire opposant l'Inde et le Pakistan, mais aussi l'Inde et la Chine, sera résolu. Enfin, une éventuelle délimitation future de la frontière sino-indienne nécessitera aussi une re-délimitation du point de tri-jonction frontalier avec les frontières du Myanmar.

La situation frontalière chinoise actuelle diffère donc grandement de ce qu'elle était au début des années 1950. La majorité des 20 341 km de frontières terrestres bornant le territoire chinois apparaît désormais délimitée et démarquée (tableau 10.2). Seules les frontières séparant la Chine de l'Inde et du Bhoutan sont encore officiellement en litige. La frontière sino-indienne a toutefois été pacifiée par la signature de deux accords de démilitarisation au cours des années 1993 et 1996 et les deux pays se sont engagés depuis peu à rediscuter de sa délimitation. L'avenir de la frontière avec le Bhoutan semble pour sa part largement dépendant de celui de sa voisine. Malgré la ré-ouverture des négociations entre les deux pays au début des années 1990 et la pacification de la frontière en 1998, il est en effet fort probable que celle-ci ne sera délimitée que lorsque le différend frontalier sino-indien sera résolu.

2. L'OUVERTURE DES FRONTIÈRES: ENJEUX ET CARACTÉRISTIQUES

Si la re-délimitation des frontières entre la Chine et ses voisins est encore incomplète et n'élimine pas totalement le risque d'une résurgence de certains litiges territoriaux, ces derniers apparaissent toutefois secondaires au regard des nouvelles dynamiques qui animent aujourd'hui l'enveloppe frontalière chinoise. Parallèlement aux renégociations frontalières des années 1990, la Chine, on l'a dit, s'est en effet engagée dans une politique d'ouverture de ses frontières afin de développer des coopérations frontalières avec les pays voisins.

L'ouverture des frontières chinoises s'est en fait amorcée dès le lancement des réformes et durant toute la décennie 1980, mais de manière très timide, par l'ouverture de quelques points de passage au commerce frontalier. Ainsi, les frontières avec l'URSS, le Myanmar, le Laos et le Vietnam furent respectivement ouvertes en 1982 (section orientale de la frontière

15. Pour des précisions sur cette éventualité, voir Sébastien Colin (2005), *op. cit.*

sino-soviétique) et 1983 (section occidentale), puis en 1985, 1988 et 1989. Le rythme s'est ensuite fortement accéléré au début des années 1990, avec l'ouverture de la frontière sino-indienne en 1991 et la mise en place de projets de coopération et de développement transfrontaliers multinationaux comme la zone de développement économique du fleuve Tumen, située au carrefour des frontières chinoise, russe et nord-coréenne, et le projet du « quadrilatère doré », incluant des régions frontalières chinoises, laotiennes, birmanes et thaïlandaises. Enfin, en 1992, les autorités centrales chinoises dotèrent quinze villes frontalières de zones de coopération économique de niveau national (fig. 10.2, 10.3 et 10.4).

Toutes ces nouvelles dynamiques furent grandement tributaires du changement majeur du contexte international intervenu dans la seconde moitié des années 1980 et au début des années 1990, respectivement marqué par la reprise des relations entre la Chine et l'Union soviétique, l'effondrement de cette dernière, qui symbolisa dans le même temps la fin de la guerre froide, et la généralisation de la mondialisation. Elles se sont imposées au régime chinois à un moment où il devait faire face à de nouveaux défis politiques et économiques tant sur son territoire que dans son environnement régional.

FIGURE 10.2

Les principaux ports de commerce frontaliers dans le nord-est de la Chine au milieu des années 1990

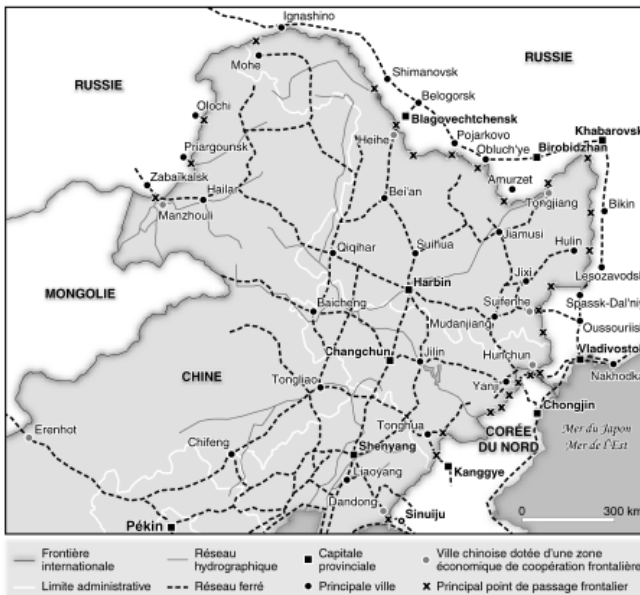


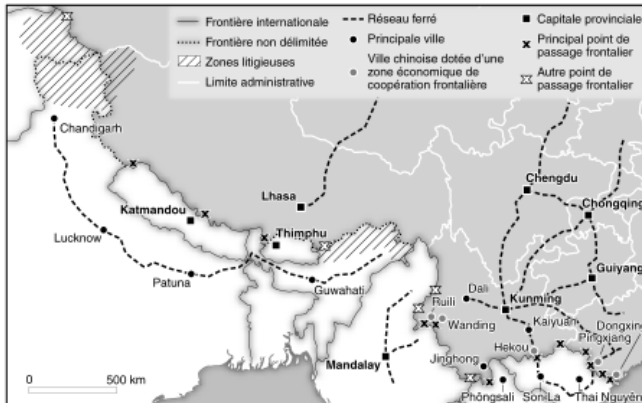
FIGURE 10.3

Les principaux ports de commerce frontaliers du Xinjiang au milieu des années 1990



FIGURE 10.4

Les principaux ports de commerce frontaliers du Sud-Ouest chinois au milieu des années 1990



Sources des figures 10.2, 10.3 et 10.4 : Guozheng Yu (1996), *Zhongguo bianjing maoyi dili* (Géographie du commerce frontalier de Chine), Pékin, zhongguo duiwai jingji maoyi chubanshe ; Jian Ye (1996), *Zhongguo kou'an tonglan* (Vue d'ensemble des ports de commerce de Chine), Pékin, Jingji guanli chubanshe.

2.1. DES CONTEXTES INTERNES ET INTERNATIONAUX QUI ONT RENDU À LA FOIS NÉCESSAIRES ET POSSIBLES LA COOPÉRATION FRONTALIÈRE AVEC LES PAYS VOISINS

La coopération de la Chine avec les pays frontaliers s'explique tout d'abord et essentiellement par les nombreuses difficultés internes qu'a connues le pays à la fin des années 1980. Le pouvoir central était en effet confronté à des contestations populaires dont la plus importante a été le soulèvement politique de Tian'anmen au printemps de 1989. Dans le même temps, de nombreux troubles surgirent au Tibet, dans le courant des années 1988 et 1989, au Xinjiang, au début de l'année 1990¹⁶, et participèrent à raviver chez les dirigeants chinois la crainte du séparatisme ethnique dans les régions frontalières du pays. Cette crainte fut ensuite accentuée par l'effondrement de l'URSS qui donna naissance en Asie centrale à cinq nouveaux États, dont trois directement frontaliers¹⁷. Habités par des ethnies également présentes dans le Xinjiang, comme les Kazakhs et les Ouïgours, ces nouveaux venus pouvaient devenir aux yeux de Pékin des bases de soutien potentielles pour les mouvements séparatistes sévissant dans cette région. De plus, l'acquisition de l'indépendance par ces différents États, en montrant qu'un destin national était possible, pouvait également les encourager dans leur entreprise¹⁸.

Ces différentes contestations politiques se déroulèrent dans un contexte économique de ralentissement de la croissance également marqué par une forte amplification des inégalités sociales et territoriales, générées par les dix premières années de réformes. L'enrichissement officiellement encouragé par le régime ne touchait en effet qu'une faible partie de la population et, en plus de se décliner en fonction des activités professionnelles, l'inégalité de sa répercussion tendait à se calquer sur des oppositions géographiques (côte/intérieur, urbain/rural), d'autant plus problématiques qu'elles étaient issues d'un choix volontaire du régime. En privilégiant les provinces côtières, l'ouverture et les réformes de la fin des années 1970 ont effectivement touché de manière inégale le territoire chinois qui tendait alors à se scinder entre une Chine littorale, ouverte sur l'extérieur et s'intégrant progressivement au monde développé par l'intermédiaire de ses zones économiques spéciales et de ses villes portuaires, et deux Chines, une de l'intérieur et l'autre frontalière,

16. En avril 1990, de violents affrontements opposèrent des séparatistes ouïgours et les forces de sécurité chinoises dans la région de Kashi (Kachgar). Violamment réprimés par les forces chinoises, ces affrontements furent les premiers d'une longue série qui jalonna les années 1990 et qui est toujours susceptible de se poursuivre aujourd'hui.

17. Il s'agit du Kazakhstan, du Kirghizstan et du Tadjikistan. Les deux autres États sont le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

18. Tingchang Zhu (dir.) (2002), *Zhongguo zhoubian anquan huanjing yu anquan zhanlue* (Environnement sécuritaire régional de la Chine et stratégie sécuritaire), Pékin, Shishi chubanshe.

qui, malgré leur diversité, étaient encore tenues à l'écart de ces nouvelles dynamiques. Or, ces différents déséquilibres, en provoquant le mécontentement de certains officiels provinciaux et des populations, ébranlèrent aussi la stabilité politique et sociale.

Les réponses violentes que donna le régime chinois à l'ensemble de ces troubles contribuèrent à le discréditer à la fois sur la scène nationale et à l'échelle internationale. En réaction au massacre de la place Tian'anmen, les pays occidentaux lancèrent un processus d'isolement diplomatique à son encontre. Importants acteurs économiques de la politique d'ouverture préconisée par Deng Xiaoping depuis 1978, leur geste ne fut pas sans conséquence économique pour la Chine qui, outre de devoir redonner confiance aux différentes parties de la population et de relancer le développement, se retrouvait aussi dans l'obligation de contrer l'isolement occidental¹⁹. L'une des solutions permettant de répondre à ces objectifs fut alors de rétablir le dialogue avec les États voisins dont les premières manifestations furent caractérisées par la reprise des négociations frontalières et par l'ouverture des frontières aux flux commerciaux et à la coopération²⁰.

2.2. DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS FRONTALIÈRES ET POLITIQUE ASIATIQUE

L'ouverture des frontières répond à deux grandes préoccupations du gouvernement central chinois. La première concerne surtout le développement des régions frontalières, dont la réussite devrait permettre l'amélioration du niveau de vie des minorités ethniques qui les peuplent et la réduction, à l'échelle nationale, des inégalités territoriales²¹. La seconde est d'ordre international et coïncide avec les nouvelles ambitions régionales de la Chine.

À l'échelle du territoire chinois, les régions frontalières sont majoritairement montagneuses et apparaissent à première vue faiblement peuplées (fig. 10.5). Cette question du peuplement est cependant très aléatoire. La

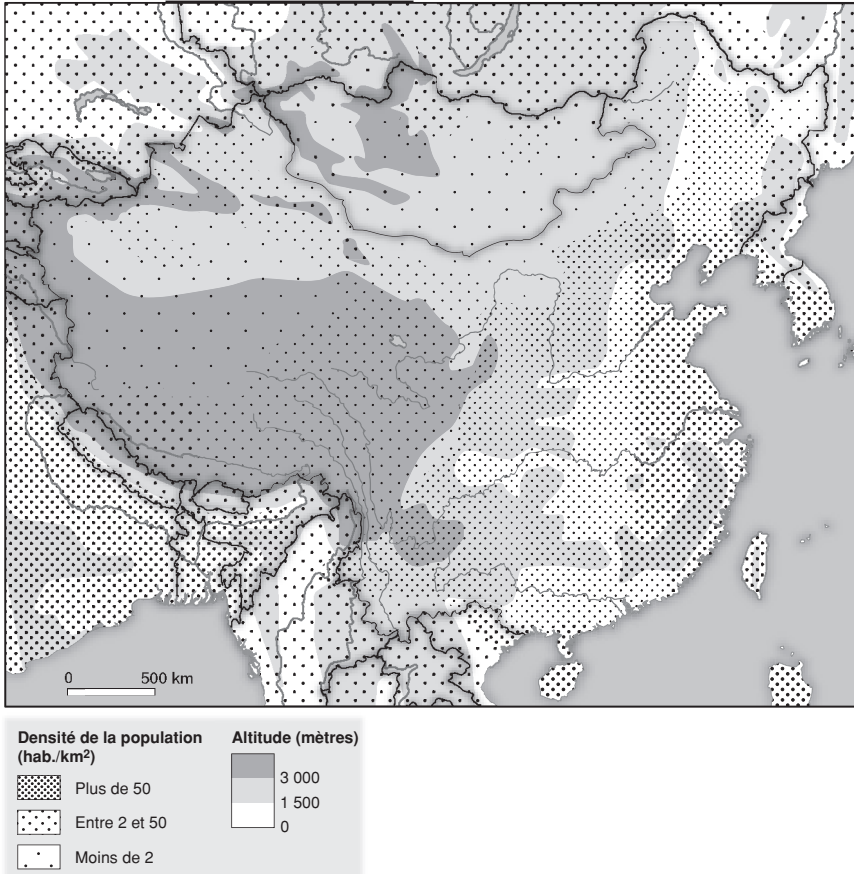
19. Baijia Zhang (2001), « Jiushi niandai de zhongguo neizheng yu waijiao (Politique interne et diplomatie chinoises durant les années 1990) », *Zhonggongdang shi yanjiu* (Études historiques du Parti communiste chinois), n° 6, p. 29-34.

20. Notons que la Chine a normalisé ses relations non seulement avec les États frontaliers, mais également avec des pays non riverains de ses frontières terrestres comme la Corée du Sud, Singapour ou encore l'Indonésie.

21. À plus long terme, le développement des échanges et des investissements de part et d'autre de la frontière devrait faire des pays voisins de véritables partenaires en vue de la croissance chinoise qui reste de loin la principale priorité du régime. Enfin, notons qu'il est aussi un excellent moyen pour la Chine de s'approvisionner en ressources naturelles, dont elle a un besoin croissant et dont les réserves apparaissent justement très importantes dans certains pays frontaliers. Sur ces deux points, se référer à la contribution de Sébastien Colin et de Frédéric Lasserre publiée dans ce même ouvrage (chapitre 11).

FIGURE 10.5

Géographie physique et humaine de part et d'autre des frontières de Chine



Sources : Michel Foucher (1991), *op. cit.*, p. 643 ; *La Chine*, numéro spécial de *Questions internationales*, n° 6, mars-avril, 2004, p. 11.

physionomie démographique des régions frontalières chinoises varie énormément en fonction de l'échelon administratif auquel on les observe et est, en fait, loin d'être exempte de tout contraste. Les données existantes à l'échelle provinciale suffisent à en donner un aperçu. Aux régions faiblement peuplées de l'Ouest chinois (Mongolie-Intérieure, Xinjiang, Tibet) s'opposent en effet les provinces frontalières du Sud (Yunnan, Guangxi) et du Nord-Est (Liaoning, Jilin, Heilongjiang), dont les densités plus conformes à la moyenne nationale rappellent qu'en dépit de leur situation frontalière ces

provinces sont culturellement intégrées à ce que l'on a coutume d'appeler la Chine des Han (tableau 10.3). L'observation des données aux échelles des municipalités et des préfectures (deuxième échelon administratif) ainsi que des districts (troisième échelon) donnerait bien évidemment une image du peuplement un peu différente, sans doute moins tranchée et composée de disparités intraprovinciales, mais n'effacerait pas cette distinction majeure de l'espace chinois.

TABLEAU 10.3
Caractéristiques géographiques
des entités administratives frontalières chinoises en 2000

Provinces	Superficie (km ²)	Population (milliers hab.)	Densité (hab./km ²)	Minorités (% de la population totale)	Commerce frontalier (M\$)
Heilongjiang	454 600	37 510	82	5,7	1 235
Jilin	187 400	26 280	140	9	125,9
Liaoning	145 900	41 380	283	16	79,2
Mongolie-Intérieure (R.A.)	1 183 000	23 260	20	19,4	1 445
Xinjiang (R.A.)	1 650 000	17 180	10	59,4	1 319
Tibet (R.A.)	1 228 400	2 480	2	94,1	108,8
Yunnan	394 000	40 940	104	26,6	356,3
Guangxi (R.A.)	236 700	46 330	196	38,1	291
Total	5 480 000	235 360	43	24	4 960,2

Sources : *Zhongguo tongji nianjian 2001* (Annuaire statistique de Chine, 2001) ; *Zhongguo duiwai jingji maoyi nianjian, 2001* (Annuaire de l'économie et du commerce extérieurs de Chine, 2001).

Malgré ces contrastes, les régions frontalières chinoises possèdent la caractéristique commune d'être habitées par de nombreuses minorités ethniques, plus importantes dans l'Ouest et dans le Sud (tableau 10.3), mais majoritairement réunies dans des entités administratives dites autonomes. Cette localisation frontalière des minorités ethniques est encore accentuée lorsque l'on observe leur répartition à l'échelle infraprovinciale. En effet, si leur proportion dans la population totale de la province est souvent minoritaire par rapport aux Hans, une récente étude a en revanche montré que 107 des 138 districts frontaliers que compte la Chine étaient, à la fin des années 1990, encore majoritairement peuplés par des minorités²². Ces dernières sont souvent d'une origine ethnique voisine, voire identique, à celle des populations des

22. Xiaoyuan Ma (dir.) (2000), *Bianjiang shaoshu minzu diqu zhengzhi fazhan yu zhengzhe wending* (Développement et stabilité politique des régions frontalières de nationalités minoritaires), Kunming, Yunnan daxue chubanshe, p. 219.

pays voisins et posent, par la nature transfrontalière de leurs aires d'extension communes, des défis spécifiques au gouvernement chinois, particulièrement dans les processus d'ouverture et de coopération qui animent aujourd'hui les frontières du pays. Outre certaines minorités du Xinjiang, comme les Ouïgours et les Kazakhs, notons que les Thaïs du Yunnan et les Coréens du Nord-Est font également partie de ces minorités transfrontalières.

Militarisées et fermées jusqu'à la fin des années 1980, les régions frontalières ont donc été volontairement tenues à l'écart de la première phase de réforme et d'ouverture. Malgré l'existence de disparités d'une région à l'autre, elles étaient généralement sous-industrialisées, dominées par des activités agricoles ou d'extraction et très mal connectées à leur arrière-pays. Leur situation économique au tournant des années 1990 se caractérisait surtout par leur très faible dynamisme. Pour en donner une idée, notons seulement que les quatre provinces et les quatre régions autonomes dont elles dépendent ne représentaient que 15 % du PNB chinois en 1990²³.

Au côté des ces objectifs de développement économique, le gouvernement chinois a également intégré cette politique d'ouverture des frontières dans sa nouvelle politique asiatique, appelée aussi « diplomatie du pourtour » (*zhoubian waijiao*)²⁴. Par l'intermédiaire de sa longue enveloppe frontalière et des quatorze États qui lui sont frontaliers, la Chine a la spécificité d'être riveraine des quatre sous-régions asiatiques communément appelées Asie du Nord-Est, Asie du Sud-Est, Asie du Sud et Asie centrale et se situe géographiquement au centre de l'Asie. Ce rappel de la centralité de la Chine dans son environnement régional n'est aucunement anecdotique, mais revêt au contraire une extrême importance, non seulement par l'image qu'elle lui donne d'elle-même, mais aussi par l'utilisation qu'en fait le gouvernement chinois dans sa politique frontalière. En encourageant l'approfondissement des liens avec les pays voisins, qui passe en premier lieu par l'ouverture de ses frontières, la Chine tente, entre autres objectifs, d'organiser l'Asie autour d'elle et de s'afficher comme une puissance régionale de premier ordre.

23. Ce chiffre ne comprend pas la province du Liaoning, à la fois côtière et frontalière, qui a surtout une dynamique maritime. En revanche, la région autonome du Guangxi, qui possède également une double localisation maritime et frontalière, y est incluse.

24. Pour plus de détails sur la diplomatie du pourtour, voir Sébastien Colin (2004), « La Chine et son retour au centre de l'Asie », *Diplomatie magazine*, n° 9, juin-juillet, p. 32-38 ; (2005), « La "diplomatie du pourtour" de la Chine », *Les Cahiers de Mars*, n° 183, janvier, p. 72-77. Une brève présentation en est également faite dans la contribution commune citée ci-dessus.

2.3. LES MODALITÉS ET LA GÉOGRAPHIE DE L'OUVERTURE FRONTALIÈRE

Les modalités de l'ouverture frontalière ne diffèrent aucunement de celles qui ont été mises en place pour l'ouverture des provinces côtières et pour le reste du pays²⁵. Là encore, le régime chinois a tout d'abord établi des zones économiques appelées « zones de coopérations économiques frontalières de niveau national » (*guojia bianjing jingji hezuo qu*), dont l'administration dépend directement du Conseil des Affaires d'État. Il a ensuite opté pour une décentralisation des pouvoirs de décisions économiques en faveur des provinces frontalières et de certaines autorités locales situées aux échelons administratifs sub-provinciaux. Ces dernières sont ainsi autorisées à recueillir des investissements étrangers, de conclure des contrats de coopération frontalière avec les pays voisins, de créer leurs entreprises d'import-export ainsi que leurs banques ou autres sociétés de crédit. Enfin, les autorités centrales ont aussi accordé un certain nombre de privilèges fiscaux aux autorités provinciales et locales en leur permettant d'établir différents types de zones économiques.

Géographiquement, le point fort de cette ouverture des frontières est sans aucun doute le « port de commerce frontalier » (*bianjing kou'an*). Lieu d'échanges et de passages aux fonctions commerciales orientées vers l'extérieur, il se situe généralement à l'intérieur des postes frontières, mais peut s'étendre à toute une localité frontalière, que celle-ci ait des allures de ville ou de village. On le trouve également intégré aux lieux qui servent à communiquer avec les pays voisins, par où les voyageurs et les marchandises peuvent transiter, comme les ports fluviaux, les gares et les aéroports. En somme, il est la « fenêtre » d'ouverture de la Chine et de ses régions frontalières sur les pays voisins²⁶. En 2000, la Chine possédait 143 ports de commerce frontaliers, situés à l'intérieur ou à proximité de localités (voir les figures 10.2, 10.3 et 10.4). La plupart de ces ports ou localités se trouvent en général dans des secteurs frontaliers stratégiques, où les réseaux de transport existent ou peuvent être facilement développés, et ils possèdent bien souvent une histoire qui remonte au moins à la fin du XIX^e siècle. Certains furent même des concessions occidentales et japonaises et apparaissent à ce titre comme d'anciens lieux d'ouverture que le régime chinois, comme il l'a d'ailleurs déjà fait pour le littoral, s'applique aujourd'hui à réactiver.

25. On trouvera une très bonne synthèse des principales réformes qui ont permis l'ouverture du territoire chinois dans Thierry Sanjuan (2000), *La Chine. Territoire et société*, Paris, Hachette, coll. « Carré géographie », p. 57-71.

26. Pour une étude détaillée des ports de commerce frontalier chinois, se référer à : Guozheng Yu (1996), *Zhongguo bianjing maoyi dili* (Géographie du commerce frontalier chinois), Pékin, Zhongguo duiwai jingji maoyi chubanshe, p. 58-77.

Enfin, notons qu'à des fins de développement les autorités centrales et locales ont encouragé les minorités nationales transfrontalières à instaurer et à réactiver des liens économiques avec les minorités situées de l'autre côté de la frontière. Ainsi, au côté des relations traditionnelles et anciennes qu'elle entretient avec la Corée du Nord, la minorité coréenne de Chine a retrouvé la Corée du Sud au tournant des années 1990. De même, les populations thaïes du Yunnan ont réactivé des relations avec la Thaïlande et d'autres minorités ethniques, également d'origine thaïe, dispersées sur la péninsule indochinoise. Enfin, les Mongols de Mongolie-Intérieure et les populations turcophones et musulmanes du Xinjiang ont repris leurs échanges avec la Mongolie et les États d'Asie centrale.

3. DYNAMIQUES FRONTALIÈRES ET NOUVEAUX ENJEUX GÉOPOLITIQUES

Activée depuis maintenant un peu plus d'une décennie, la politique chinoise d'ouverture frontalière a donné naissance à de nouvelles dynamiques commerciales et migratoires. Si ces dernières peuvent varier fortement d'une frontière à l'autre, on assiste toutefois dans la plupart des cas à un fort développement du commerce frontalier et du tourisme, généralement propice au développement local. Malgré ces points positifs, cette ouverture frontalière n'est cependant pas sans comporter de nouveaux enjeux géopolitiques, tant pour la Chine que pour les pays voisins. Le premier concerne l'immigration chinoise dans les régions frontalières voisines, tandis que le second se rapporte plus à la question des minorités nationales qui peuplent les périphéries chinoises.

3.1. UN DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE FRONTALIER ET DU TOURISME

Depuis sa timide reprise intervenue dans la seconde moitié des années 1980, le commerce frontalier entre la Chine et les pays voisins se développe rapidement. D'une valeur de 168 millions de dollars en 1986, celui-ci a respectivement atteint 3,25 milliards de dollars en 1995, 4,96 milliards en 2000 et 9,47 milliards en 2004. Son dynamisme varie toutefois d'une frontière à l'autre (tableau 10.3). Le commerce frontalier sino-russe, le long des frontières du Heilongjiang et de la Mongolie-Intérieure, est de loin le plus dynamique. Il est aujourd'hui suivi par le commerce frontalier entre le Xinjiang et les États d'Asie centrale qui s'est fortement développé durant la seconde moitié des années 1990. Cette forte croissance contraste avec les échanges présents le long de la frontière avec la Corée du Nord (Liaoning et Jilin). Peu dynamiques, ces derniers se sont effondrés durant les sept dernières années de la

décennie 1990, parallèlement à l'économie nord-coréenne. Ils tendent à se stabiliser depuis 2000, mais sont encore loin de leur sommet de 1993. Enfin, on trouve en position intermédiaire le commerce frontalier traversant les frontières Sud de la Chine, principalement celles du Yunnan et du Guangxi, avec le Vietnam, le Laos et la Birmanie, la frontière himalayenne du Tibet, restant quant à elle, encore très en retrait.

En plus d'avoir favorisé un développement rapide du commerce frontalier légal, l'ouverture des frontières de la Chine a aussi facilité l'émergence d'un important commerce illégal. Celui-ci couvre une large palette de produits licites ou illicites allant des marchandises contrefaites à la drogue, en passant par le bois et par un grand nombre de produits naturels servant à la pharmacopée chinoise. À cela s'ajoute un trafic actif de papier d'identité, particulièrement important le long des frontières avec le Myanmar et la Corée du Nord²⁷.

Les provinces frontalières chinoises ont également connu un fort développement touristique. Les flux y sont majoritairement chinois avec une forte proportion de touristes hans. La décision du gouvernement central d'autoriser 15 à 20 jours de congé annuel au début des années 1990 et l'augmentation des revenus d'une partie de la population urbaine des provinces côtières ont provoqué chez cette dernière une véritable folie du voyage dont profitent activement les provinces frontalières. De nombreuses agences de voyages y proposent désormais des circuits touristiques, mettant en avant les paysages naturels, la présence, non sans dérive folklorique, de minorités ethniques et la possibilité de découvrir les régions frontalières du pays voisin. S'ils augmentent également de manière continue, les flux des touristes étrangers y sont encore rares. On compte bien quelques touristes sud-coréens et russes dans les régions frontalières du Nord-Est ainsi que des touristes thaïlandais et japonais dans les régions frontalières du Yunnan, mais leur nombre reste de loin inférieur à celui des touristes chinois qui apparaissent incontestablement comme les réels acteurs du développement touristique de ces régions.

L'ouverture frontalière a également permis l'accélération de la croissance urbaine. Les villes sont en effet les principales bénéficiaires de ces nouvelles dynamiques et l'on y constate d'importantes mutations, notamment dans le secteur de l'immobilier. Symbole du développement touristique, de l'ouverture et de la modernisation, les hôtels s'y multiplient depuis maintenant plus d'une décennie. Les villes frontalières connaissent également une

27. Grant Evans (2002), « The Southern Chinese Borders », dans Françoise Mengin et Jean-Louis Rocca (dir.), *Politics in China, Moving Frontiers*, Sciences-Po, Palgrave Macmillan, p. 215-231 ; Sébastien Colin (2003), « Une ouverture frontalière aux multiples enjeux géopolitiques : la préfecture autonome des Coréens de Yanbian », *Perspectives chinoises*, n° 77, mai-juin, p. 4-21.

forte croissance de leur population²⁸, résultat conjugué d'un accroissement naturel et d'un solde migratoire positif. Devenues des lieux attractifs, les régions frontalières chinoises attirent de plus en plus de populations originaires d'autres provinces et qui sont à la recherche de nouvelles possibilités économiques. Majoritairement issus de l'ethnie han, ces nouveaux migrants perpétuent ainsi sous une autre forme le mouvement de sinisation (ou plutôt de *hanisation*) amorcé durant la période maoïste, qui n'est d'ailleurs pas sans poser de nouvelles tensions inter-ethniques entre les Hans et les autres minorités. Ils alimentent également les flux de migrants, légaux ou illégaux, qui traversent régulièrement les frontières chinoises et qui participent à poser de nouveaux enjeux géopolitiques pour les pays voisins.

3.2. L'IMMIGRATION CHINOISE DANS LES PAYS VOISINS

Elle est sans aucun doute, sur le plan de la politique extérieure, la conséquence de l'ouverture frontalière la plus problématique. Depuis maintenant un peu plus d'une décennie, de nombreux Chinois se rendent effectivement dans les régions frontalières des pays voisins, généralement moins peuplées que les régions chinoises. L'Extrême-Orient russe, la Mongolie, les États d'Asie centrale, le Myanmar, ou encore le Laos, sont tous touchés par ce phénomène migratoire qui n'est pas sans générer de temps à autre certaines tensions au niveau local et certaines inquiétudes au niveau national. Les autorités laotiennes ont par exemple tenté à plusieurs reprises de contrôler les flux de populations chinoises s'installant dans le pays²⁹. Au début de l'année 2004, la Mongolie a voté une loi limitant le taux de la population née à l'extérieur du territoire à 1 %, tandis que le Kazakhstan a réduit le quota de la main-d'œuvre étrangère officiellement autorisée à travailler dans le pays³⁰. Si elle ne mentionne pas directement la question de l'immigration chinoise, ces deux lois sont indubitablement dirigées contre celle-ci. Enfin, la présence de populations chinoises dans les régions frontalières sous-peuplées et en cours de dépeuplement de l'Extrême-Orient russe anime régulièrement les débats politiques locaux entre les dénonciateurs d'une future « invasion » et les défenseurs d'une immigration contrôlée pour pallier le manque de main-d'œuvre sévissant dans ces régions. Si l'immigration chinoise a généré de fortes tensions au milieu des années 1990, provoquant même une fermeture temporaire de certaines sections de la

28. Dans son étude sur la préfecture autonome du Xishuangbanna, Grant Evans note que la population de la ville de Jinghong, chef-lieu de la préfecture, est passée de 30 000 habitants au début des années 1980 à 130 000 en 1996 et que les projections prévoient un nombre de 230 000 pour 2006. Voir Grant Evans (2002), *op. cit.*, p. 222.

29. *Ibid.*, p. 218.

30. *Far Eastern Economic Review*, semaine du 24 juin 2004, p. 31.

frontière sino-russe, les responsables locaux semblent toutefois avoir compris qu'elle est aujourd'hui indispensable dans certains secteurs d'activité comme l'agriculture, la sylviculture et la construction³¹.

À l'image de l'exemple russe, la complexité de cette question migratoire réside surtout dans le fait que certains des pays frontaliers de la Chine apparaissent fortement dépendants de cette main-d'œuvre chinoise, qu'ils jugent à la fois « travailleuse » et « bon marché », pour mener à bien leur développement économique. Ce phénomène est fort bien illustré par une récente coopération agricole mise en place entre la préfecture de Yili (Xinjiang) et le Kazakhstan. Au printemps de 2005, 6 250 hectares de terres situées dans les régions frontalières kazakhes devraient ainsi être mis en culture par environ 3 000 paysans chinois³².

Au côté de ces flux légaux, en partie motivée par les différents processus de coopération qui prennent place de part et d'autre des frontières, il convient de noter que l'immigration chinoise est également clandestine. Difficilement chiffrable, elle contribue à accentuer les multiples craintes d'« invasion » parfois exprimées au sein des pays voisins. Même si des études détaillées devraient être menées dans les années à venir afin d'avoir un aperçu général de cette situation, ces craintes ne semblent être pour l'instant que le fruit de représentations, plus ou moins activées à des fins politiques. Quelques études locales ont en effet déjà montré que l'immigration chinoise dans les régions frontalières des pays voisins était surtout temporaire, celles-ci apparaissant beaucoup plus comme des lieux de transit avant un nouveau départ vers des destinations économiquement plus développées³³.

Par contre, au Vietnam et au Laos, cette immigration est doublée par des flux internes de minorités ethniques d'origine chinoise, issues d'anciennes migrations, qui quittent les régions Sud des deux pays pour venir se réinstaller au Nord, à proximité de la frontière avec la Chine, et profiter ainsi du dynamisme de l'ouverture. Il semble s'y dérouler une double sinisation, à la fois démographique et économique, des régions frontalières plus ou moins porteuses d'inquiétudes locales ou nationales³⁴.

31. Sébastien Colin (2003), « Le développement des relations frontalières entre la Chine et la Russie », *Les Études du CERI*, Paris, Sciences-Po/CERI, n° 96, juillet, 46 p.

32. *Far Eastern Economic Review*, semaine du 24 juin 2004, p. 31.

33. Ces constatations ont notamment été faites par Grant Evans à la suite de ses recherches effectuées au Laos : Grant Evans (2002), *op. cit.*, p. 218. Mon travail sur la coopération frontalière sino-russe m'a également amené à étudier la question de l'immigration chinoise en Extrême-Orient russe. Pour un aperçu, se référer à Sébastien Colin (2003), « Le développement des relations frontalières... », *op. cit.*

34. Grant Evans (2002), *op. cit.*, p. 216-217.

3.3. L'OUVERTURE FRONTALIÈRE ET LA QUESTION DES MINORITÉS

La réactivation des liens ethniques entre les minorités peuplant les régions frontalières chinoises et les populations des pays voisins n'est pas non plus sans poser de nouveaux problèmes politiques, non seulement dans les rapports entre Pékin et ces différentes minorités, mais aussi entre la Chine et les pays voisins. En fait, le gouvernement chinois se retrouve confronté à un double enjeu : permettre le développement des minorités et de leurs entités administratives en encourageant les échanges commerciaux et les coopérations intra-ethniques, tout en veillant à ce que ces retrouvailles n'encouragent pas d'éventuelles revendications politiques. Or, différents risques existent. L'ouverture des régions bordant la frontière sino-coréenne et la reprise des relations économiques entre la Chine et la Corée du Sud, à la fin des années 1980, ont par exemple suscité un remarquable engouement chez les populations coréennes de Chine, parmi lesquelles certaines ont rapidement renoué des relations économiques avec la Corée du Sud, voire y ont émigré. Cependant, au côté de relations purement économiques, ces retrouvailles entre les populations coréennes de Chine et sud-coréennes ont aussi donné naissance à des revendications politiques. Une partie de ces populations font en effet pression sur le gouvernement sud-coréen pour qu'il accorde la nationalité coréenne aux Coréens de Chine, décision qui serait bien évidemment inacceptable aux yeux des autorités chinoises. Très importante depuis le début des années 2000, cette question de la double nationalité crée régulièrement des tensions diplomatiques entre la Chine et la Corée du Sud. Entre autres préoccupations, la Chine craint surtout que cette revendication ne se transforme en une revendication territoriale, qui pourrait, selon elle, s'aiguiser dans le cas d'une future réunification coréenne et qui viserait à intégrer à la Corée les régions frontalières chinoises peuplées de Coréens³⁵.

Ce type de préoccupations existe quasiment tout le long de l'enveloppe frontalière chinoise. Dans le Yunnan, Grant Evans note par exemple que les contacts économiques entre les populations thaïes et leurs voisines de Birmanie et de Thaïlande se doublent d'un contact culturel et spirituel, dominé par le bouddhisme du « petit véhicule », qui tend de plus en plus à témoigner du développement d'une ethnicité pan-thaïe, que le régime chinois surveille de très près³⁶. Enfin, le long des frontières du Nord et de l'Ouest, celui-ci n'est pas sans s'inquiéter non plus d'un éventuel développement de réseaux transfrontaliers à la fois politiques et spirituels entre les populations

35. Pour des précisions sur les enjeux géopolitiques posés par la minorité coréenne de Chine, se référer à Sébastien Colin (2003), « Une ouverture frontalière... », *op. cit.*; (2005a), *op. cit.*

36. Grant Evans (2002), *op. cit.*, p. 227.

turcophones et musulmanes du Xinjiang et leurs voisines d'Asie centrale, entre les Tibétains et l'Inde, où se trouve le gouvernement en exil du dalaï-lama, et entre les populations mongoles des deux Mongolies.

Ces différentes craintes chinoises sont cependant plus ou moins justifiées car, si les risques existent bel et bien, on constate aussi que les liaisons ethniques transfrontalières sont loin d'être parfaites. Déçus par leur rencontre avec la société sud-coréenne, une partie des Coréens de Chine continuent d'affirmer leur nationalité chinoise et ne semble pas prêter une oreille particulière à la question de la double nationalité. Les populations turcophones, mongoles et thaïes apparaissent également divisées en plusieurs sous-ensembles ethniques qui n'ont pas forcément entre elles de relations extrêmement fortes.

CONCLUSION

Les enjeux géopolitiques présents le long des frontières de Chine ont donc fortement changé avec le lancement de la politique d'ouverture. Les litiges territoriaux, s'ils n'ont certes pas totalement disparu, n'en demeurent pas moins au second plan, et les attentions chinoises portent aujourd'hui surtout sur les questions de développement et le comportement des différentes minorités qui peuplent la périphérie du pays.

L'ouverture des frontières a également transformé les régions riveraines. Les mutations sociospatiales y sont nombreuses, mais, contrairement à ce qui s'est fait pour l'ouverture du littoral, le rôle des pays étrangers y est moins important. Les régions frontalières apparaissent surtout dépendantes des pays qui les jouxtent et qui, à l'échelle de l'Asie, excepté l'Inde et la Russie, n'apparaissent pas encore comme des hauts lieux de développement économique. En fait, si l'ouverture du littoral a amené à s'interroger sur les conséquences sociales et spatiales des influences étrangères sur le territoire chinois, l'ouverture des frontières se caractérise beaucoup plus comme une projection de la Chine sur les pays voisins et conduit aussi à observer les conséquences de l'influence chinoise dans son outre-frontière. L'immigration chinoise est justement une de ses conséquences et on a vu qu'elle suscite de l'inquiétude dans maints pays voisins, malgré l'avantage qu'elle peut apporter sur leur développement économique. Or, c'est bien ce dernier point, s'il se confirme sur le long terme, qui devrait permettre de minimiser les craintes. Ainsi, cette politique d'ouverture frontalière tend à donner à la Chine la possibilité de travailler pour un développement commun qui lui serait certainement bénéfique sur la scène régionale, répondant ainsi à son objectif d'organiser l'Asie autour d'elle.

À l'échelle des régions frontalières, l'ouverture des frontières a indubitablement permis un développement local. À l'image du littoral, ce développement n'est cependant pas sans toucher inégalement les sociétés de ces régions. Sans surprise, il est surtout urbain et semble surtout profiter à la population han, dont on a vu qu'elle était de plus en plus nombreuse. Mais ces inégalités ne sont pas sans poser des problèmes relationnels entre les Hans et les minorités, rendant encore plus nécessaire l'urgence d'un développement, à condition toutefois que celui-ci soit réellement commun.

BIBLIOGRAPHIE

- Calanca, Paola *et al.* (2005). « Introduction », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.
- Calanca, Paola et François Wildt (2005). « Lexique des frontières », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.
- Carlson, Allen (2003). « Constructing the Dragon's Scales : China's Approach to Territorial Sovereignty and Border Relations in the 1980s and 1990s », *Journal of Contemporary China*, novembre.
- Colin, Sébastien (2003a). « Une ouverture frontalière aux multiples enjeux géopolitiques : la préfecture autonome des Coréens de Yanbian », *Perspectives chinoises*, n° 77, mai-juin.
- Colin, Sébastien (2003b). « Le développement des relations frontalières entre la Chine et la Russie », *Les Études du CERI*, Paris, Sciences-Po/CERI, n° 96, juillet.
- Colin, Sébastien (2004). « La Chine et son retour au centre de l'Asie », *Diplomatie magazine*, n° 9, juin-juillet.
- Colin, Sébastien (2005a). « La frontière entre la Chine et la péninsule coréenne : une frontière en suspens ? », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.
- Colin, Sébastien (2005b). « La "diplomatie du pourtour" de la Chine », *Les Cahiers de Mars*, n° 183, janvier, p. 72-77.
- Evans, Grant (2002). « The Southern Chinese Borders », dans Françoise Mengin et Jean-Louis Rocca (dir.), *Politics in China, Moving Frontiers*, Sciences-Po, Palgrave Macmillan.
- Fravel, Taylor (2002). « Closing Windows on the Frontier : Explaining China's Settlement of Territorial Disputes », Department of Political Science, Center for International Security and Cooperation, Stanford University.

- Jagou, Fabienne (2005). « Vers une nouvelle définition de la frontière sino-tibétaine : la conférence de Simla et/ou le projet de création de la province chinoise du Xikang (Xizang) », *Extrême-Orient/Extrême-Occident*, numéro à paraître.
- Lafont, Pierre-Bernard (dir.) (1989). *Les frontières du Vietnam*, Paris, L'Harmattan.
- Ma, Xiaoyuan (dir.) (2000). *Bianjiang shaoshu minzu diqu zhengzhi fazhan yu zhengzhe wending* (Développement et stabilité politique des régions frontalières de nationalités minoritaires), Kunming, Yunnan daxue chubanshe.
- Nguyen-Rouault, Florence (2003). *La politique juridique extérieure de la République populaire de Chine. Territoire et souveraineté*, Thèse pour le doctorat en droit, sous la direction de Charles Leben, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2 vol.
- Prescott, J.R.V. (1975), *Map of Mainland Asia by Treaty*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Sanjuan, Thierry (2000). *La Chine. Territoire et société*, Paris, Hachette, coll. « Carré géographie ».
- Yu, Guozheng (1996). *Zhongguo bianjing maoyi dili* (Géographie du commerce frontalier chinois), Pékin, Zhongguo duiwai jingji maoyi chubanshe.
- Zhang, Baijia (2001). « Jiushi niandai de zhongguo neizheng yu waijiao (Politique interne et diplomatie chinoises durant les années 1990) », *Zhonggongdang shi yanjiu* (Études historiques du Parti communiste chinois), n° 6.
- Zhu, Tingchang (dir.) (2002). *Zhongguo zhoubian anquan huanjing yu anquan zhanlue* (Environnement sécuritaire régional de la Chine et stratégie sécuritaire), Pékin, Shishi chubanshe.



CHAPITRE

LES DIMENSIONS POLITIQUES DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE CHINOISE EN ASIE

Sébastien Colin et
Frédéric Lasserre

L'émergence d'une économie chinoise de plus en plus puissante et de plus en plus mondialisée pose aujourd'hui la Chine comme un acteur majeur sur les scènes économiques régionale et mondiale. En partie dopé par le développement du commerce extérieur et par l'accroissement des investissements étrangers sur le sol chinois, ce développement économique de la Chine est avant tout le fruit de la décision des autorités chinoises de relancer et d'accélérer l'ouverture du pays au début des années 1990, à un moment où le contexte géopolitique lui était favorable. Cette décision intervint en effet quelques mois après le grand bouleversement géopolitique constitué par la fin

de la guerre froide et la chute de l'Union soviétique, principal adversaire de la Chine, chute qui entraîna les affaiblissements consécutifs de deux rivaux régionaux, le Vietnam et l'Inde¹.

Depuis cette période, l'économie chinoise s'est donc fortement développée et extravertie. Les relations économiques de la Chine avec l'extérieur se sont étoffées, non seulement avec l'Occident, mais aussi avec l'Asie, qui reste en fait le théâtre d'action privilégié de la puissance chinoise. Surtout, on constate depuis peu une forte volonté de la Chine de diversifier ses relations économiques avec l'ensemble des États voisins et d'aider à la mise en place de coopérations régionales et d'accords de libéralisation des échanges. Cette volonté suit deux grands types d'objectifs.

Les premiers sont d'ordre économique. Il s'agit tout à la fois de retirer des bénéfices économiques pour le développement, notamment par l'accroissement du commerce extérieur et l'attrait de nouveaux investisseurs, et de garantir un accès à des ressources naturelles, dont la demande pour satisfaire les besoins de l'économie chinoise vont en grandissant rapidement. La construction des accords régionaux permet aussi de protéger une économie chinoise désormais plus dépendante de l'économie internationale.

Les seconds objectifs sont d'ordre politique et stratégique. En encourageant les pays voisins à devenir de véritables partenaires économiques, la Chine tente à la fois d'assurer la stabilité de ses frontières, de pacifier son pourtour et d'éviter une collusion des États voisins contre elle, tant la hantise de l'encerclement est encore vive. Dominer économiquement la scène régionale lui apparaît également comme un bon tremplin pour s'assurer à la longue le leadership régional. En fait, la diplomatie économique chinoise en Asie s'intègre dans une stratégie plus large, appelée « diplomatie du pourtour » (*zhoubian waijiao*), qui s'est graduellement mise en place durant les années 1990 avant de prendre un nouvel élan avec l'entrée en fonction, à l'automne 2002, du président Hu Jintao et de sa nouvelle équipe dirigeante. En quoi cette émergence de la Chine modifie-t-elle les relations entre les divers pays asiatiques et mondiaux ? Plus spécifiquement, quels sont ses partenaires et enjeux dans cette ouverture ?

1. L'économie vietnamienne a entamé une grave crise à la suite du déclin puis de la chute de l'URSS, crise qui a forcé le Vietnam à s'ouvrir aux capitaux étrangers (F. Lasserre, « Le Vietnam et l'APEC », *Analyses et perspectives*, Groupe de recherche en économie et sécurité, vol. 2, n° 6, décembre 2000). Sans avoir été jusqu'à conclure une alliance avec Moscou, Delhi entretenait avec l'URSS des rapports économiques et politiques cordiaux ; la disparition de l'Union soviétique a contraint l'Inde à réviser en profondeur sa stratégie à l'endroit de la Chine, et l'a conduite à accepter de signer l'accord d'établissement des mesures de confiance de novembre 1996, ratifié en août 1997, interprété par de nombreux analystes à l'époque comme la demande d'une trêve par l'Inde.

La présente contribution, après un certain nombre de rappels sur l'émergence économique de la Chine, aura donc pour principal but d'étudier la place de l'Asie dans les relations économiques chinoises ainsi que de décrire d'une manière générale les caractéristiques et les différents objectifs de la diplomatie économique chinoise en Asie. Enfin, une analyse plus précise des relations économiques entre la Chine et l'ASEAN tiendra lieu d'illustration des précédents propos.

1. LA PLACE DE L'ASIE DANS UNE ÉCONOMIE CHINOISE ÉMERGENTE ET DE PLUS EN PLUS MONDIALISÉE

1.1. COMMERCE EXTÉRIEUR CHINOIS ET INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS (IDE) EN CHINE : L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCONOMIE CHINOISE OUVERTE SUR LE MARCHÉ MONDIAL

Depuis le début des réformes économiques en Chine, à l'initiative de Deng Xiaoping en 1978, la Chine a connu une période de croissance rapide (8,1 % par an en moyenne sur la période 1975-2000), qui a profondément bouleversé tant la société chinoise que la dynamique territoriale du pays, ses relations avec les pays voisins et sa place dans le monde. De géant démographique mais nain économique en 1978, la Chine, après avoir connu un déclin relatif dans l'économie mondiale, est devenue une économie en pleine croissance (voir les tableaux 11.1 et 11.2).

TABLEAU 11.1

PIB chinois, valeur relative par rapport au PIB mondial
(valeurs courantes mesurées en dollars américains)

Année	%
1970	3,4
1980	2,7
1991	1,9
1995	2,5
2003	3,9

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators Database* en ligne.

TABLEAU 11.2
PIB brut des 15 principales économies
 (en milliards de dollars américains courants)

Rang		1995	2003	
1	États-Unis	6 952	États-Unis	10 882
2	Japon	5 109	Japon	4 326
3	Allemagne	2 416	Allemagne	2 401
4	France	1 536	Royaume-Uni	1 795
5	Royaume-Uni	1 106	France	1 748
6	Italie	1 087	Italie	1 466
7	Chine	698	Chine	1 410
8	Brésil	688	Espagne	836
9	Canada	569	Canada	834
10	Espagne	559	Mexique	626
11	Corée du Sud	456	Corée du Sud	605
12	Pays-Bas	396	Inde	599
13	Australie	349	Australie	518
14	Russie	346	Pays-Bas	512
15	Inde	324	Brésil	492

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators Database*, 1996 et 2004.
 Attention : ces statistiques ne corrigent pas les fluctuations de change.

Cette croissance se manifeste avant tout par l'explosion de son commerce extérieur depuis environ une décennie, dont le dynamisme a encore été accentué à la suite de son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 2001. L'abaissement des tarifs douaniers et la clause de la nation la plus favorisée prévus par les accords ont en effet respectivement dopé les importations et les exportations de la Chine. Ainsi, son commerce international s'est élevé à 629,3 milliards de dollars en 2002, la propulsant alors au 4^e rang des principaux pays exportateurs (9^e en 1999, 6^e en 2001) et au 5^e rang des pays importateurs (voir tableau 11.3). Après un bref ralentissement durant la crise du SRAS, à l'hiver 2002-2003, le commerce extérieur chinois a ensuite bien rebondi, affichant en 2003 une croissance de 37 % (40 % pour les importations et 35 % pour les exportations) pour atteindre la somme de 851 milliards, soit 5,7 % des flux commerciaux mondiaux².

Du point de vue de la balance commerciale, le commerce extérieur chinois était encore excédentaire en 2003 (25,5 milliards de dollars soit 1,8 % de son PIB), mais la croissance plus rapide des importations pourrait, dans les années à venir, faire basculer la tendance, surtout si l'on prend en compte l'appétit

2. « Le commerce extérieur de la Chine en 2003 », fiche synthèse de la Mission économique de l'Ambassade de France à Pékin (rédigée par Stéphane Cieniewski et revue par Pierre Letocart), 30 avril 2004, p. 1.

croissant de la Chine pour les matières premières, la hausse continue de la demande intérieure et les baisses fréquentes des taxes à l'importation³. Pour l'heure, la spécificité reste cependant à la régionalisation, fort bien délimitée, de ses excédents et de ses déficits commerciaux (voir ci-dessous).

D'un point de vue sectoriel, le commerce extérieur chinois s'apparente au schéma classique d'un pays qui fait miroiter l'abondance et le faible coût de sa main-d'œuvre – ce qui lui vaut d'ailleurs depuis maintenant quelques années le surnom « d'atelier du monde » de la part de certains médias occidentaux –, mais aussi et surtout l'immensité de son marché intérieur formée par sa masse démographique. Les transferts de technologies étrangers qui lui permettent de gagner en compétitivité sur la fabrication de produits à haute valeur ajoutée et les besoins toujours croissants de la Chine en énergie et autres matières premières doivent aussi être considérés pour expliquer la structure du commerce extérieur chinois. Ainsi, les importations chinoises sont essentiellement composées de matières premières (38 % en 2003) et de biens intermédiaires (40 %), tandis que les exportations sont dominées par des produits primaires transformés (34 %) et par des biens manufacturés à la valeur ajoutée de plus en plus élevée (44 %)⁴. Enfin, la croissance du commerce extérieur chinois a la particularité d'être principalement alimentée par les firmes étrangères qui auraient réalisé 56 % des exportations chinoises en 2003 (contre 48 % en 2000) et auraient contribué pour 65 % à leur triplement entre 1994 et la mi-2003⁵.

Les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) en Chine, à l'exclusion de Hongkong, s'accroissent également de manière très rapide et sont passées d'un montant total de 19,2 milliards de dollars en 1992 à 46,9 en 2001 et à 53 en 2003⁶. Profitant de la baisse des entrées d'IDE aux États-Unis entre 2001 et 2003 (de 167 à 40 milliards), la Chine est ainsi devenue, au terme de cette dernière année, le premier récipiendaire mondial d'IDE⁷. Ces derniers s'effectuent surtout dans le secteur manufacturier, principalement

3. Francine Roy (2004), « Le commerce du Canada avec la Chine », document analytique, 11-624-MIF n° 007, Ottawa, Statistique Canada, p. 2.

4. Pour plus de précisions sur la structure du commerce extérieur de la Chine en 2003, voir « Le commerce extérieur de la Chine en 2003 », *op. cit.*, p. 2 et *Zhongguo haiguan tongji (yuekan)* (Statistiques des douanes chinoises [mensuel]), Pékin, 2003, n° 12.

5. *Ibid.*, p. 1.

6. En incluant la Région administrative spéciale de Hongkong, le montant total des IDE atteignait 70,6 milliards de dollars en 2001.

7. Organisation de commerce et de développement économiques, 28 juin 2004. Texte disponible en ligne : <http://www.oecd.org/document/42/0,2340,fr_2649_201185_32343274_1_1_1_1,00.html>. Avec la prise en compte des entrées d'IDE à Hongkong, la Chine a dépassé les États-Unis et est devenue le premier bénéficiaire mondial d'IDE dès 2002.

dans l'industrie textile (environ 71 % du montant total des IDE engagés en Chine en 2002) et dans la production d'équipements électroniques et de télécommunication (environ 17 % en 2002)⁸.

TABLEAU 11.3

**Exportations et importations des principaux acteurs
du commerce international, 2002** (en milliards de dollars américains)

Rang	Exportations	Importations
1.	États-Unis 687,0	États-Unis 1 165,0
2.	Allemagne 608,0	Allemagne 487,3
3.	Japon 383,8	Royaume-Uni 330,1
4.	Chine 325,6	France 303,7
5.	France 307,8	Chine 295,3
6.	Royaume-Uni 286,3	Japon 292,1
7.	Canada 260,5	Italie 238,2
8.	Italie 259,2	Canada 229,0
9.	Pays-Bas 243,3	Hongkong 208,1
10.	Hongkong 200,3	Pays-Bas 201,1

Sources : Nationmaster, <<http://www.nationmaster.com/country/ch/Economy>>, consulté le 2 septembre 2004 ; FMI, Direction of Trade Statistics, Washington, 2003.

Enfin, soutenu, surtout dans les provinces côtières, par ces afflux d'investissements étrangers et par l'économie d'exportation, le niveau de vie moyen de ses habitants s'est considérablement amélioré. Ainsi, la Chine a multiplié son PIB par habitant brut par 3,8 (de 300 \$ à 1 131 \$) et son PIB par habitant (en PPA, parité de pouvoir d'achat) par 10,8 (de 464 \$ à 5 015 \$) entre 1980 et 2003 (voir les tableaux 11.4 et 11.5)⁹.

TABLEAU 11.4

PIB brut par habitant (sans correction en PPA) (en dollars américains)

1980	1991	1996	2000	2002	2003
300	366	543	692	966	1 131

Sources : Statistiques de l'ONU, du FMI, *L'État du monde*, Agence canadienne pour le développement international.

8. *Zhongguo duiwai jingji tongji nianjian – 2003* (Annuaire statistique de l'économie extérieure de Chine – 2003), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe, 2003, p. 120.

9. *Banque mondiale*, 2003 ; *Chinese Economic Performance in the Long-Run*, OECD Development Centre, Paris, 1998, <<http://www.eco.rug.nl/~Maddison/China.shtml>>, consulté le 2 septembre 2004 ; *China Daily*, 20 janvier 2004.

TABLEAU 11.5
PIB par habitant en PPA (en dollars américains)

1980	1993	1996	2000	2002	2003
464	2 120	3 330	3 976	4 600	5 015

Sources : Statistiques de l'ONU, du FMI, *L'État du monde*, Agence canadienne pour le développement international.

La Chine est ainsi passée d'une économie centrée sur son marché intérieur (« compter sur ses propres forces », disait Mao Zedong) à une économie d'exportation animée par les capitaux étrangers et centrée sur les principaux marchés de biens de consommation : de 4,45 % de son PIB en 1978, les exportations de la Chine sont passées à 21,8 % en 1999 et à 31 % en 2003.

Géographiquement, ses principaux partenaires commerciaux, Hongkong inclus, se situent essentiellement dans l'Asie développée (Japon, Corée du Sud, Taiwan et Singapour), en Amérique du Nord (États-Unis, Canada) et en Europe (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et France) (voir tableau 11.6). Ils apparaissent surtout comme ses principaux clients : d'abord parce qu'ils ont un pouvoir d'achat considérable, mais surtout parce que leurs capitaux manufacturiers investis en Chine visent essentiellement à tirer profit des faibles coûts de production pour produire sur place avant de réexporter vers leurs marchés. La stratégie visant à vendre des produits sur le marché chinois n'émerge que depuis peu, depuis que le pouvoir d'achat de la population a augmenté de façon significative.

À la longue, ce processus a permis à la Chine de devenir un des principaux fournisseurs de ces pays dont certains accusent par rapport à elle un déficit commercial considérable (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Pays-Bas, France). Récemment, en 2002, la Chine est ainsi devenue le premier exportateur à destination du Japon, dépassant les États-Unis pour la première fois depuis 1961. Parallèlement, elle s'est également imposée comme le premier exportateur d'Asie et le deuxième exportateur mondial à destination des marchés américains et canadiens, dépassant respectivement... le Japon et le Mexique !

Si l'on y retrouve quelques-uns des principaux marchés d'exportation lui fournissant des biens intermédiaires, la géographie des importations diffère toutefois sensiblement, en particulier par la présence de pays émergents d'Asie du Sud-Est (Malaisie, Thaïlande, Philippines) et d'États-continentaux (Russie, Australie, Brésil) riches en matières premières (voir tableau 11.6).

Enfin, contrairement à ce qu'elle connaît avec la plupart de ses partenaires commerciaux occidentaux, la Chine possède des balances commerciales négatives, pouvant être parfois importantes, avec la majorité de ses principaux partenaires asiatiques (Taiwan, Corée du Sud, Japon, Malaisie) ainsi qu'avec ses principaux fournisseurs de matières premières (voir tableau 11.6).

TABLEAU 11.6
Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2003
 (en millions de dollars américains)

Chine			
Principaux partenaires	Exportations de la Chine	Principaux partenaires	Importations de la Chine
États-Unis	92 633	Japon	74 150
Hongkong ¹⁰	76 289	Taiwan	49 362
Japon	59 423	Corée du Sud	43 134
Corée du Sud	20 096	États-Unis	33 860
Allemagne	17 536	Allemagne	18 300
Pays-Bas	13 505	Malaisie	13 986
Royaume-Uni	10 824	Hongkong	11 119
Taiwan	9 004	Russie	9 730
Singapour	8 869	Australie	7 300
France	7 330	Brésil	5 840

Hongkong			
Principaux partenaires	Exportations de Hongkong	Principaux partenaires	Importations de Hongkong
Chine	95 198	Chine	100 721
États-Unis	41 566	Japon	27 435
Japon	12 052	Taiwan	16 052
Royaume-Uni	7 357	États-Unis	12 658
Allemagne	7 208	Singapour	11 612
Taiwan	5 419	Corée du Sud	11 197
Singapour	4 577	Malaisie	5 723
Corée du Sud	4 555	Allemagne	5 285
Pays-Bas	3 586	Thaïlande	4 256
Canada	2 920	Philippines	3 747

Sources : Pour les chiffres de la Chine : *Zhongguo haiguan tongji (yuekan)* (Statistiques des douanes chinoises, [mensuel]), Pékin, 2003, n° 12 ; pour les chiffres de Hongkong : *Département du recensement et des statistiques de la Région administrative spéciale de Hongkong*, 2004. Voir aussi : FMI, Direction des statistiques du commerce, juin 2004.

10. Les exportations chinoises à destination de Hongkong sont souvent en transit vers une tierce destination. Le statut spécifique de Hongkong (Région administrative spéciale depuis 1997) perpétue cette comptabilité commerciale séparée.

1.2. LA PLACE DE L'ASIE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE CHINOIS : UNE DICHOTOMIE ASIE MARITIME/ASIE CONTINENTALE QUI PERSISTE MALGRÉ UNE DIVERSIFICATION DES FLUX

Comme le laisse entendre la localisation géographique de ses principaux partenaires commerciaux, la Chine échange donc essentiellement avec les pays occidentaux (Amérique du Nord et Union européenne) et les États asiatiques. C'est également de ces deux grandes régions que sont originaires les principaux investisseurs installés sur le sol chinois. Dans ces deux domaines, les États asiatiques occupent encore une position dominante malgré une baisse de leur part, légère pour ce qui est des investissements, beaucoup plus prononcée dans le cas du commerce, depuis le début des années 1990 (voir tableaux 11.7 et 11.8). Cette baisse relative a deux raisons. La première est caractérisée par le ralentissement du commerce extérieur avec Hongkong, dont l'intégration économique avec la Chine continentale, amorcée depuis le milieu des années 1980 et accentuée après la rétrocession de 1997, se manifeste par de nombreuses relocalisations dans l'arrière-pays cantonnais (delta de la rivière des Perles). La seconde résulte du développement croissant des liens commerciaux de la Chine avec les pays occidentaux et la venue de plus en plus fréquente d'investisseurs nord-américains et européens, concurrençant ainsi les États voisins dont certains étaient parmi les tout premiers acteurs du développement du pays. Le gouvernement chinois, comme l'atteste son adhésion à l'OMC en 2001, cherche en effet depuis le milieu des années 1990 à diversifier et mondialiser l'origine des acteurs étrangers qui participent à son développement économique. Cette concurrence des États-Unis et de l'Union européenne n'altère cependant pas la croissance toujours plus rapide des échanges avec l'Asie et la venue croissante des investisseurs asiatiques.

Depuis la fin des années 1970, les États asiatiques jouent un rôle primordial dans le processus d'ouverture économique et dans le développement chinois. Leur niveau de développement, leur niveau de complémentarité économique avec la Chine, les rapports politiques qu'ils entretiennent avec elle et la géographie de la région (proximité, position géographique centrale de la Chine au sein du continent asiatique, poids démographique, extension du confucianisme et du bouddhisme et présence d'une forte diaspora chinoise en Asie du Sud-Est) sont autant de facteurs qui ont permis à certains d'entre eux de s'imposer comme d'importants partenaires. Ainsi, le Japon et Hongkong qui représentaient encore le quart du commerce extérieur chinois en 2003 et environ 45 % des investissements étrangers en 2001 (mais plus de la moitié en 1992 !) ont incontestablement été les principaux artisans du démarrage de la fulgurante croissance chinoise (voir les tableaux 11.7 et 11.8). Ils ont ensuite été rejoints par l'arrivée des nouveaux pays industrialisés (NPI) – Taiwan, la Corée du Sud et Singapour –, qui font aujourd'hui intégralement partie de

l'Asie développée et qui représentaient environ 15 % du commerce extérieur chinois en 2003 et 16 % des IDE installés en Chine en 2001. Enfin, on note également depuis quelques années une forte croissance du commerce avec un certain nombre d'États du Sud-Est asiatique qui émergent sur la scène régionale. Il s'agit de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande, de Brunei et de l'Indonésie. Ils sont tous membres de l'ASEAN avec laquelle la Chine, on le verra, essaie de resserrer les liens non seulement pour des raisons purement économiques, mais aussi pour des raisons stratégiques.

Cet ensemble d'États, pour reprendre une classification déjà évoquée par Thierry Sanjuan, se range en fait dans une « Asie maritime » qui apparaît ainsi comme « le lieu privilégié de l'extraversion chinoise, le point de départ des voies maritimes vers les États-Unis, l'Europe ou l'Australie, et surtout le lieu d'un partenariat régional déterminant pour le développement économique de la Chine¹¹ ». Elle s'oppose au reste de l'Asie qui représentait en 2003 moins de 5 % du commerce extérieur chinois et, en 2001, moins de 1 % des IDE présents en Chine (voir les tableaux 11.7 et 11.8). On retrouve dans cet ensemble des États du Sud-Est asiatiques encore peu développés (Vietnam et Cambodge), membres de l'ASEAN, mais avec lesquels le commerce extérieur, même s'il s'accroît rapidement, reste encore faible, et des États d'Asie méridionale, centrale et septentrionale parmi lesquels seule la Russie, avec un commerce extérieur dépassant les 15 milliards de dollars américains en 2003, parvient à rivaliser avec certains États de l'Asie maritime du Sud-Est. D'autres États comme l'Inde, le Tadjikistan et le Turkménistan connaissent toutefois une forte croissance de leur commerce avec la Chine qui marque la volonté récente du gouvernement chinois de dynamiser les relations commerciales du pays avec ses différents voisins. En effet, on constate d'une manière générale que les croissances du commerce entre la Chine et l'Asie maritime (+ 299,27 %) et la Chine et l'Asie continentale (+ 329,29 %) sont du même ordre de grandeur entre les années 1992 et 2003. Cette évolution équilibrée résulte là encore, comme nous l'avons déjà observé à l'échelle internationale, de la volonté chinoise de diversifier ses partenaires économiques. Très importante en Asie, cette diversification répond tout aussi bien à des objectifs économiques qu'à des objectifs stratégiques.

11. Thierry Sanjuan (2004), « La Chine en Asie continentale : vers de nouvelles configurations régionales en périphérie du territoire chinois ? », dans *Intégrations régionales en Asie orientale*, Christian Taillard (dir.), Paris, Les Indes savantes, p. 323.

TABLEAU 11.7

Commerce extérieur (1992-2003) entre la Chine et l'Asie
(en millions de dollars américains)

	Commerce extérieur avec la Chine			% du comm. ext. total chinois	
	1992	2003	Var. (2003- 1992) en %	1992	2003
Asie maritime	104 228	416 153	+ 299,27	62,9	48,8
Japon	25 380	133 573	+ 426,29	15,3	15,7
Corée du Sud	5 060	63 231	+ 1 149,62	3	7,4
Taiwan	6 579	58 366	+ 787,15	3,9	6,8
Hongkong	58 050	87 407	+ 50,5	35	10,2
Macao	694	1 467	+ 111,38	0,4	0,1
Singapour	3 267	19 352	+ 492,34	1,9	2,3
Malaisie	1 475	20 127	+ 1 264,54	0,9	2,3
Thaïlande	1 319	12 655	+ 859,43	0,8	1,5
Indonésie	2 025	10 229	+ 405,13	1,2	1,2
Philippines	364	9 400	+ 2 482,4	0,2	1,1
Brunei	15	346	+ 2 206,66	0,009	0,04
Asie continentale	9 080	38 980	+ 329,29	5,5	4,6
Vietnam	179	4 634	+ 2 488,82	0,1	0,5
Laos	31	109	+ 251,61	0,02	0,01
Cambodge	13	320	+ 2 361,53	0,008	0,04
Myanmar	390	1 077	+ 176,15	0,2	0,1
Bangladesh	220	1 368	+ 521,81	0,1	0,1
Bhoutan	nc*	2	nc*	nc*	0,0002
Népal	36	127	+ 252,77	0,02	0,01
Inde	339	7 595	+ 2 140,41	0,2	0,9
Pakistan	643	2 430	+ 277,91	0,4	0,3
Afghanistan	25	28	+ 12	0,01	0,003
Kazakhstan	369	3 286	+ 790,51	0,2	0,4
Kirghizstan	35	314	+ 797,14	0,02	0,04
Tadjikistan	2	39	+ 1 850	0,001	0,004
Turkménistan	4	83	+ 1 975	0,002	0,01
Ouzbékistan	52	347	+ 567,3	0,03	0,04
Russie	5 862	15 760	+ 168,85	3,5	1,8
Mongolie	184	440	+ 139,13	0,1	0,05
Corée du Nord	696	1 022	+ 46,83	0,4	0,1
Total Asie	113 308	456 133	+ 302,56	68,4	53,6
Reste du monde	52 300	395 074	+ 655,39	31,6	46,4
Total	165 608	851 207	+ 413,98	100	100

* nc : Chiffres non communiqués par les statistiques.

Sources : *Zhongguo tongji nianjian* (Annuaire statistique de Chine), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe, année 1993 ; *Zhongguo haiguan tongji (yuekan)* (Statistiques des douanes chinoises [mensuel]), Pékin, 2003, n° 12, p. 4-6.

TABLEAU 11.8

Les principaux investisseurs asiatiques en Chine (en millions de dollars américains)

	Montant des investissements directs étrangers (IDE) en Chine			% du total des IDE en Chine	
	1992	2001	Var. (2001- 1992) en %	1992	2001
Asie maritime	13 331	29 488	+ 121,19	68,8	62,9
Japon	3 180	4 348	+ 36,72	16,4	9,3
Corée du Sud	120	2 152	+ 1 693,33	0,6	4,6
Taiwan	1 053	2 980	+ 183	5,4	6,3
Hongkong	8 416	16 717	+ 98,63	43,4	35,6
Macao	273	321	+ 17,58	1,4	0,7
Singapour	141	2 143	+ 1 419,85	0,7	4,6
Malaisie	25	263	+ 952	0,13	0,56
Thaïlande	84	194	+ 130,95	0,4	0,41
Indonésie	20	160	+ 700	0,1	0,34
Philippines	19	210	+ 1 005,26	0,1	0,44
Brunei	nc*	nc*	nc*	nc*	nc*
Asie continentale**	33,7	59,7	77,15	0,17	0,13
Vietnam	9	1,5	- 83,33	0,05	0,003
Cambodge	nc*	9,3	nc	nc	0,02
Myanmar	2,8	2,3	- 17,85	0,015	0,005
Inde	nc*	12	nc	nc	0,025
Pakistan	nc*	3	nc	nc	0,006
Russie	16	30	+ 87,5	0,08	0,06
Corée du Nord	5,9	1,6	- 72,88	0,03	0,003
Total Asie	13 367	29 613	+ 121,53	69	63,1
Reste du monde	6 004	17 288	+ 187,94	31	36,9
Total	19 371	46 901	+ 142,11	100	100

* nc : Chiffres non communiqués par les statistiques ;

** Le total de l'Asie continentale ne correspond qu'à celui des États indiqués dans le tableau, les autres n'apparaissant pas dans les statistiques chinoises.

Source : *Zhongguo tongji nianjian* (Annuaire statistique de Chine), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe, année 1993, p. 648-649, et année 2002, p. 630-632

2. LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIQUES DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE CHINOISE EN ASIE

2.1. UN OBJECTIF ÉCONOMIQUE PRIMORDIAL : LA QUÊTE DES RESSOURCES NATURELLES

Parmi les objectifs économiques de la diplomatie économique chinoise en Asie, la quête des ressources naturelles apparaît primordiale. Elle occupe par exemple une grande place dans les relations économiques et politiques que la

Chine entretient avec la Russie et les États d'Asie centrale. La consommation croissante en matières premières du développement économique chinois laisse régulièrement planer la menace de la pénurie énergétique et oblige constamment la Chine à chercher de nouvelles sources d'approvisionnement.

La plupart des investissements chinois, à l'étranger proche, mais aussi mondialement, traduisent largement ce très grand appétit de la Chine pour un approvisionnement croissant et sûr en matières premières. En janvier 2002, la compagnie pétrolière chinoise CNOOC a racheté pour 585 millions de dollars tous les actifs de l'espagnole Repsol-YPF en Indonésie. Des entreprises minières chinoises y sont également très intéressées par l'extraction de charbon. En Australie, des sociétés chinoises ont procédé à des investissements notables dans les secteurs de l'extraction du fer et de l'alumine¹². En septembre 2004, la société chinoise China Minmetals Corp. a manifesté l'intention de racheter l'entreprise canadienne Noranda, spécialisée dans la production de zinc, nickel, cuivre, aluminium, fer, plomb, tandis qu'en novembre 2004 le gouvernement chinois annonçait qu'il était en pourparlers pour l'achat de la compagnie pétrolière canadienne Husky Energy Inc.¹³...

Depuis les sévères contrôles imposés à l'exploitation forestière en Chine en 1998, la diminution de la production domestique et la poursuite de l'expansion de la demande ont entraîné l'explosion de la demande de bois sur les marchés internationaux. Les importations sont ainsi passées de 6,4 milliards en 1997 à 11,2 milliards en 2002, une augmentation de 75 %. De ces importations, près de 60 % proviendraient de Russie, mais on observe également une forte croissance de l'exploitation forestière, sous l'effet de la demande chinoise, au Vietnam, au Myanmar, au Cambodge, au Laos, en Thaïlande, en Indonésie et en Papouasie–Nouvelle-Guinée¹⁴.

La Chine a cessé d'exporter du pétrole pour devenir importateur net en 1993. Depuis, sa dépendance n'a cessé de croître ; elle devrait, selon l'Agence internationale de l'énergie, passer de 34 % en 2002 à plus de 80 % en 2030 si aucune découverte significative n'est annoncée. Dès 2020, selon l'Energy Information Agency, la Chine devrait devenir le second consommateur mondial de pétrole, devant le Japon¹⁵. De plus, en 2001, 60 % du pétrole importé par la Chine provenait du Moyen-Orient *via* la route du détroit de Malacca, un itinéraire et une zone de production sur lesquels pèse une instabilité potentielle qui inquiète Pékin¹⁶. Les deux principales entreprises pétrolières chinoises,

12. *Far Eastern Economic Review*, 28 mars 2002, p. 31.

13. *The Globe & Mail*, Toronto, 26 novembre 2004.

14. *Far Eastern Economic Review*, 25 décembre 2003, p. 27.

15. *Ibid.*, 20 juin 2002, p. 16.

16. *Ibid.*, 24 juillet 2003, p. 13 ; AsiaNews.it, « Shipping Traffic in the Straits of Malacca Targeted by terrorism », 10 septembre 2004. <<http://www.asianews.it/view.php?l=en&art=1354>>, consulté le 10 septembre 2004.

CNPC et CNOOC, ont activement exploré d'autres sources d'approvisionnement, en Afrique (Soudan¹⁷), en Russie, en Asie centrale, en Indonésie. Le 28 mai 2003, un accord entre CNPC et Youkos a été paraphé : il prévoit la fourniture, pendant 25 ans, d'une valeur de 150 milliards de dollars de brut. Le 3 juin, CNPC signait un autre accord avec la compagnie kazakhe Kazymunaygas sur la construction d'un oléoduc de 3 100 km du gisement d'Aktyubinsk jusqu'à Urümqi, au Xinjiang.

2.2. LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES : PACIFICATION DU POURTOUR ET RETOUR AU CENTRE DE L'ASIE

Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction, la diplomatie économique chinoise en Asie s'intègre en fait dans une politique extérieure régionale plus large, appelée « diplomatie du pourtour » (*zhoubian waijiao*), qui possède deux grands objectifs stratégiques plus ou moins affichés.

Le premier objectif est de veiller au maintien d'une stabilité politique dans les pays frontaliers ou géographiquement proches. La Chine craint en effet qu'une instabilité dans l'un ou plusieurs de ces pays n'ait des répercussions sur ses régions frontalières où vivent des populations minoritaires parmi lesquelles quelques-unes s'opposent à la domination de Pékin¹⁸. Cette crainte est d'autant plus importante que certaines de ces minorités peuvent être d'une ethnie ou d'une confession communes aux populations des pays voisins. Ainsi s'explique par exemple la politique de coopération active que le régime chinois mène depuis quelques années en direction des États d'Asie centrale dans leur lutte contre le fondamentalisme musulman afin que celui-ci ne se propage pas au sein des populations musulmanes de Chine, très nombreuses dans l'Ouest chinois. La préoccupation de la stabilité du pays voisin explique aussi en grande partie la vive attention que la Chine porte depuis quelques années à l'évolution de la situation en Corée du Nord où le marasme économique et l'absence de liberté ont déjà provoqué la fuite de plusieurs centaines de milliers de Nord-Coréens dans les régions frontalières chinoises, peuplées par une importante minorité coréenne. Cette stabilité régionale est également jugée nécessaire au bon déroulement du développement économique, dont on sait qu'il reste la principale priorité du régime chinois.

17. Ce qui contribue à expliquer la très grande tolérance de la Chine à l'endroit du Soudan lors des votes du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la crise du Darfour, à l'été 2004.

18. Aux yeux de Pékin, les minorités nationales les plus « dangereuses » politiquement sont les Tibétains, les Ouïgours et les Mongols.

L'autre objectif de cette diplomatie est, pour la Chine, de se poser comme une puissance « responsable » et « conciliatrice » afin de réduire la méfiance que son émergence suscite de temps à autre chez ses voisins, de renforcer sa position centrale et de retrouver sa grandeur sur la scène asiatique. La « diplomatie du pourtour » apparaît ainsi comme le levier qui devrait permettre à la Chine de devenir une véritable puissance régionale, étape indispensable dans sa volonté d'être reconnue à terme comme une puissance mondiale¹⁹. En ce sens, la « diplomatie du pourtour » est aussi utilisée par la Chine dans le but « d'éviter la formation d'alliances contre elle » et de « chercher des points d'appui stratégiques en Asie » pour faire face aux États-Unis, qu'elle continue de percevoir, malgré une amélioration récente de leurs relations²⁰, comme le principal obstacle à son ascension²¹. L'ambition régionale de la Chine prend ses racines dans l'histoire. Il s'agit en effet pour elle de revenir symboliquement sur « le siècle de honte », correspondant à la période comprise entre les milieux du XIX^e et du XX^e siècle, au cours duquel l'Empire chinois, défait par un Occident techniquement supérieur, a vu s'implanter de nombreuses concessions étrangères dans ses principales villes et a perdu une partie de ses territoires périphériques²².

3. L'EXEMPLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE CHINOISE EN ASIE DU SUD-EST : CONSTITUER UNE ZONE ÉCONOMIQUE PRIVILÉGIÉE

3.1. L'ASIE DU SUD-EST DANS L'ORBITE CHINOISE ?

Le commerce entre la Chine et l'Asie du Sud-Est demeure certes encore très modeste en comparaison des volumes des échanges de la Chine avec le Japon ou les États-Unis, mais connaît depuis quelques années une très forte progression. Il a en effet été multiplié par plus de 10 en douze ans, passant

19. Michael Mei Dan (2004), « La diplomatie chinoise en 2003 », *Les Nouvelles de Chine*, Centre Asie Ifri, n° 12, p. 25-30.

20. Les relations sino-américaines se sont grandement améliorées depuis le 11 septembre 2001 et la décision des deux pays de coopérer dans la lutte contre le terrorisme. Cependant, il reste encore entre les deux pays un certain nombre de points litigieux d'ordre stratégique (questions du TMD et de Taiwan) et d'ordre économique (question du déficit commercial américain). Pour un aperçu général des relations sino-américaines, voir notamment : Daniel Sabbagh (2004), « Les relations sino-américaines depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n° 6, mars-avril, p. 59-65.

21. Michael Mei Dan (2004), *op. cit.*, p. 25-30.

22. Pour plus de précisions sur ce points, se référer à Sébastien Colin, « La Chine et son retour au centre de l'Asie », *Diplomatie magazine*, n° 9, juin-juillet, 2004, p. 32-38.

d'une valeur d'environ 9 milliards de dollars en 1992 à environ 95 milliards en 2004 : une tendance qui non seulement reflète l'explosion des échanges de la Chine avec ses partenaires commerciaux, mais traduit aussi le poids croissant de l'ASEAN dans le commerce chinois, passant de 5,8 % des échanges totaux chinois en 1991 à 8,3 % en 2000, puis à 9,2 % en 2003. Parallèlement, la part de la Chine dans le commerce de l'ASEAN est passée de 2,1 % en 1994 à 3,9 % en 2000, puis à 10,5 % en 2003, une progression forte mais qui porte encore sur des parts de marché faibles²³. Sur le moyen terme, cependant, la poursuite de la croissance de ce commerce réciproque pourrait changer cet état des choses : en 2003, le commerce Chine-ASEAN a crû de 43 % par rapport à 2002²⁴. Les recettes issues du tourisme sont également en croissance rapide. La Chine est désormais le deuxième marché d'origine des touristes en Asie du Sud-Est : les touristes chinois y sont de plus en plus nombreux – 2,3 millions en 2000, 2 millions en 2003 contre 800 000 en 1995 – et dépensent en moyenne plus que les Occidentaux au cours de leur séjour²⁵.

Les investissements réciproques entre l'Asie du Sud-Est et la Chine demeurent en revanche encore faibles et très déséquilibrés : de 1990 à 2001, les investissements réels chinois dans les pays de l'ASEAN ne se sont élevés qu'à 660 millions de dollars, soit seulement 0,3 % des 224 milliards d'investissements étrangers reçus dans la région ; leur destination était le Laos, le Vietnam, le Myanmar et le Cambodge, soit les pays les moins développés de la zone. En revanche, les investissements de l'ASEAN en Chine sont légèrement plus substantiels : leur volume cumulé en 2001 s'élevait à 2,98 milliards de dollars, tandis que leur part dans les investissements étrangers en Chine avoisinait les 6,3 %²⁶. Parmi eux, c'est de loin Singapour qui joue le rôle de locomotive : la cité-État a en effet réalisé plus de 70 % des investissements de l'ASEAN en Chine en 2001. La situation apparaît cependant beaucoup plus équilibrée dans le cadre du commerce extérieur où Singapour, qui représentait environ le quart des échanges entre la Chine et l'ASEAN en 2003, partage depuis peu sa suprématie avec la Malaisie (25 %), tous deux suivis de près par la Thaïlande (16 %), l'Indonésie (13 %) et les Philippines (12 %). Inversement, des pays comme le Cambodge, le Laos et le Myanmar comptent pour à peine 1 % des échanges lorsque des contrats de livraison de matériel militaire chinois ne sont pas signés ; leurs investissements en Chine sont quasiment inexistants et, pour deux d'entre eux (le Cambodge et le Myanmar), ont fortement diminué depuis 1992 (voir les tableaux 11.7 et 11.8).

23. Ajarn Suthiphand Chirathivat et Éric Albert (2004), « Résister à la Chine ? », *Outre-Terre, Revue française de géopolitique*, n° 6, p. 258-259.

24. *ASEAN Statistics*, <<http://www.aseansec.org>>, consulté le 5 octobre 2004.

25. *Ibid.*

26. Ajarn Suthiphand Chirathivat et Éric Albert, *op. cit.*, p. 260-261.

Plutôt que d'être dans une relation de complémentarité, la Chine et les pays de l'ASEAN, pour avoir suivi des stratégies d'industrialisation similaires (promotion des exportations et attraction des capitaux étrangers) ont longtemps produit des biens de consommation comparables destinés aux mêmes marchés, et se trouvaient donc en concurrence directe pour attirer les investisseurs en provenance de pays tiers. Depuis la crise asiatique de 1997 et l'entrée de la Chine au sein de l'OMC, la Chine a vu la part de ces investissements croître. Pendant la période 1986 à 1990, celle-ci n'était que de 11 %, pour passer à plus de 23 % sur la période 1997-1999 ; inversement, l'ASEAN a vu sa part passer de 26,5 % à 11,2 %. En particulier, la Chine a su séduire les entreprises japonaises, qui figurent parmi les premières à investir dans la région. Depuis 1995, elles ont investi davantage en Chine qu'en Thaïlande, Malaisie, Philippines et Indonésie réunies.

Il ne faudrait cependant pas voir dans cette évolution le signe d'une désaffection durable des investisseurs à l'égard de l'Asie du Sud-Est, ni d'une attraction exclusive de ceux-ci pour la Chine : une grande partie de ces investissements de production n'auraient tout simplement pas été concrétisés sans l'ouverture progressive du marché chinois et l'enrichissement d'une partie de sa population, qui lui confère désormais un pouvoir d'achat non négligeable. Si l'Asie du Sud-Est attire moins, rares sont les entreprises étrangères à l'avoir délaissée. En fait, on observe plutôt une diversification des investissements, les multinationales s'efforçant de profiter des avantages comparatifs de chacun des pays, contribuant à la constitution d'un nouveau partage des tâches à l'échelle régionale. Avec l'émergence économique actuelle de l'Inde, dans le secteur des services et de la haute technologie en particulier, il n'est pas à exclure que cette réorganisation s'échelonne sur plusieurs années, le sous-continent devenant rapidement attractif pour certains capitaux internationaux.

Ainsi, par exemple, de nombreux composants électroniques sont fabriqués en Malaisie, avant d'être exportés en Chine où est effectué l'assemblage d'appareils électroniques comme des ordinateurs ou des magnétoscopes. Cette nouvelle division du travail, qui désormais intègre l'ASEAN et la Chine, se fait à l'initiative des multinationales, dont bon nombre de sociétés japonaises. Une grande partie du développement du commerce intra-asiatique a donc pour origine la stratégie de ces firmes étrangères, qui raisonnent encore en termes de marchés finaux, lesquels sont encore très majoritairement dans les pays développés : il y a croissance d'une dépendance à l'endroit de la conjoncture économique de ces économies, puisque ce sont elles dont la demande, *in fine*, anime une part croissante des échanges intra-asiatiques²⁷. Outre cette intégration industrielle en développement entre Japon, Chine et Asie du Sud-Est, la Chine a sensiblement accru, depuis peu, ses propres investissements dans l'ASEAN.

27. *Ibid.*, p. 262-264.

Pour y être encore modestes, on l'a vu, ceux-ci affichent cependant des taux de croissance significatifs : + 50 % entre 1999 et 2000, un doublement de 2000 à 2001 pour s'établir à 150 millions de dollars. Les principaux bénéficiaires de cet intérêt ont été le Vietnam, le Laos et le Myanmar.

3.2. LA CHINE ET L'ASIE DU SUD-EST : VERS UNE INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ?

C'est dans ce contexte commercial et économique que la Chine a proposé à l'ASEAN, en novembre 2001, la constitution d'une zone de libre-échange qui lierait les deux partenaires. Un « accord cadre sur une coopération économique exhaustive » a été signé en novembre 2002 à Phnom Penh, un projet confirmé lors du sommet de l'ASEAN de novembre 2004 à Vientiane (Laos) : les onze pays se sont entendus pour la mise en œuvre d'un mécanisme de libre-échange (Asean-China Free Trade Agreement, ACFTA) d'ici à 2010 pour la Chine et les six pays les plus industrialisés de l'ASEAN (Singapour, Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Philippines, Brunéi) et à 2015 pour les autres membres (Vietnam, Cambodge, Laos, Myanmar). Cet accord prévoit l'élimination progressive des droits de douane. La liste de produits « *early harvest* » (récolte précoce) précise les produits pour lesquels les droits seront éliminés rapidement, d'ici à 2006 pour les sept pays plus avancés, à 2010 pour les quatre autres ; la liste « *normal track* » (cours normal) précise les produits dont les droits de douane seront supprimés ou réduits entre 2005 et 2010 ; enfin, la liste « *sensitive track* » (procédure sensible) permet de mettre de côté un nombre limité de secteurs sensibles, mais cette limite n'est pas encore précisée.

Que penser de la crédibilité d'un tel projet ? Comme dans l'Accord de libre-échange interne de l'ASEAN (Asean Free Trade Agreement, AFTA), de nombreuses clauses d'exclusion, de réserve et de sursis sont prévues, dont la levée doit faire l'objet de négociations complémentaires. Cet accord correspond surtout à une volonté politique d'accélérer une baisse des tarifs douaniers déjà amorcée avec l'accession de la Chine à l'OMC, tout en encadrant le processus afin que chaque pays puisse protéger certains secteurs, et d'intensifier les échanges intra-asiatiques, comme en témoigne la place accordée à la construction d'infrastructures de transport et de communication dans l'accord : la voie ferrée Singapour – Chiang Rai – Kunming et l'autoroute Bangkok – Chiang Rai – Kunming sont ainsi spécifiquement mentionnées. Ces infrastructures viendraient compléter d'autres projets, comme l'autoroute devant relier le Vietnam et le Myanmar via le Cambodge et la Thaïlande, ou les travaux en cours pour rendre navigable le cours supérieur du Mékong. Ceux-ci s'inscrivent dans l'aménagement d'une région dite du Grand Mékong (*Greater Mekong Subregion*, Chine, Vietnam, Laos, Myanmar, Thaïlande, Cambodge), un concept formulé dès 1992 avec l'aide de la Banque asiatique de

développement, et qui prévoit la coopération des pays de la région en matière de développement touristique, d'infrastructures de transport et de production d'hydroélectricité ainsi que le soutien au développement rural²⁸.

CONCLUSION

Le gouvernement chinois ne s'est pas limité dans des projets impliquant la seule ASEAN : en septembre 2003, il a préconisé à ses partenaires de l'Organisation de coopération de Shanghai de développer une zone de libre-échange ; un mois plus tard, il a effectué une proposition analogue au Japon et à la Corée du Sud en leur évoquant son souhait d'établir un accord de libre-échange est-asiatique. En déployant tous azimuts cette « diplomatie du nouveau siècle » vers l'Asie du Sud-Est, le Japon, la Corée du Sud et l'Asie centrale, Pékin reconnaît certes sa dépendance en matière de commerce international, mais se sent suffisamment puissant pour entamer des négociations d'ouverture des marchés²⁹. Bien plus que de simples accords commerciaux, cette « nouvelle diplomatie » (pour reprendre les termes officiels de la *Beijing Review*) fonde certes les relations avec les voisins sur des relations commerciales, l'ouverture des marchés et la fourniture de matières premières, mais pose aussi les jalons d'une coopération en matière de sécurité qui pourraient, à terme, signifier la dilution de l'influence américaine en Asie orientale et russe en Asie centrale. En octobre 2003, c'est un « partenariat stratégique » que la Chine a paraphé avec l'ASEAN à Bali, tout en accédant au traité d'amitié et de coopération qui fonde la base politique de l'ASEAN. Ce partenariat englobe la mise en œuvre d'une coopération en matière de « politique, économie, affaires sociales, sécurité et questions régionales » ; à terme, il s'agirait là, selon un haut fonctionnaire de l'ASEAN, du fondement d'une stratégie à long terme destinée à rendre incontournable la prise en compte des intérêts chinois et à favoriser l'influence de la Chine, aux dépens des intérêts américains, un objectif que trahit la soudaine hâte de la Chine à déployer ces efforts en vue de la constitution de regroupements asiatiques sur le modèle de l'union européenne ou de l'ALENA en Amérique du Nord³⁰. La coopération économique « servira de banc d'essai du nouveau concept de sécurité de la Chine, lequel comprend une sécurité globale, commune et coopérative³¹. » Certes, à court terme, la Chine a bien conscience que ces accords n'apportent peu

28. Banque asiatique de développement, <<http://www.adb.org/GMS/default.asp>>, consulté le 1^{er} septembre 2004.

29. *Beijing Review*, « Being Diplomatic », vol. 47, n° 29, 22 juillet 2004, p. 26-28

30. *Far Eastern Economic Review*, 17 juillet 2003, p. 29.

31. *Ibid.*, 20 novembre 2003, p. 31.

de plus que l'approfondissement des échanges commerciaux et la division du travail entre pays de la région. Mais, avec la poursuite sur le long terme de la croissance chinoise et l'accroissement de son poids économique et financier, ils pourraient aboutir à l'émergence d'une centralité économique régionale dont la Chine pourra se servir pour redevenir la principale puissance politique en Asie.

BIBLIOGRAPHIE

- ASEAN Statistics*. <www.aseansec.org>, consulté le 5 octobre 2004.
- AsiaNews.it. « Shipping Traffic in the Straits of Malacca Targeted by Terrorism », <www.asianews.it/view.php?l=en&art=1354>, consulté le 10 septembre 2004.
- Banque asiatique de développement. <www.adb.org/GMS/default.asp>, consulté le 1^{er} septembre 2004.
- Beijing Review* (2004). « Being Diplomatic », vol. 47, n° 29, 22 juillet.
- Cieniewski, Stéphane (révision par Pierre Letocart) (2004). « Le commerce extérieur de la Chine en 2003 », fiche de synthèse de la Mission économique de l'Ambassade de France à Pékin, 30 avril.
- Colin, Sébastien (2004). « La Chine et son retour au centre de l'Asie », *Diplomatie magazine*, n° 9.
- Lasserre, Frédéric (2000). « Le Vietnam et l'APEC », *Analyses et perspectives*, Groupe de recherche en économie et sécurité, Montréal, vol. 2, n° 6, décembre.
- Mei Dan, Michael (2004). « La diplomatie chinoise en 2003 », *Les Nouvelles de Chine*, Centre Asie Ifri, n° 12.
- OECD Development Centre (1998). *Chinese Economic Performance in the Long-Run*, Paris, <www.eco.rug.nl/~Maddison/China.shtml>, consulté le 2 septembre 2004.
- Organisation de commerce et de développement économiques, 28 juin 2004, <www.oecd.org/document/42/0,2340,fr_2649_201185_32343274_1_1_1_1,00.html>.
- Roy, Francine (2004). « Le commerce du Canada avec la Chine », document analytique, 11-624-MIF n° 007, Ottawa, Statistique Canada.
- Sabbagh, Daniel (2004). « Les relations sino-américaines depuis la fin de la guerre froide », *Questions internationales*, n° 6, mars-avril.

Sanjuan, Thierry (2004). « La Chine en Asie continentale : vers de nouvelles configurations régionales en périphérie du territoire chinois ? », dans *Intégrations régionales en Asie orientale*, Christian Taillard (dir.), Paris, Les Indes savantes.

Suthiphand Chirathivat, Ajarn et Éric Albert (2004). « Résister à la Chine ? », *Outre-Terre, Revue française de géopolitique*, n° 6.

Zhongguo duiwai jingji tongji nianjian – 2003 (Annuaire statistique de l'économie extérieure de Chine – 2003), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe, 2003.



LA CHINE, UNE NOUVELLE USINE MONDIALE ?

Zhan SU

La Chine attire l'attention du monde entier depuis plusieurs années. Durant les années 1990, les regards se portaient essentiellement sur la capacité de celle-ci à surmonter tous les problèmes liés à son développement, dont la réalité a souvent été remise en doute, notamment par Brown¹, Segal², Chang³ et Rawski⁴. Mais, aujourd'hui, c'est l'ascension des industries manufacturières chinoises sur le marché international qui suscite le plus de réactions – des acclamations, de l'admiration, mais aussi de nombreuses interrogations, inquiétudes, voire contestations –, et cela, aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement.

1. L. Brown (1994), *Qui nourrira la Chine de demain ?*, États-Unis, Earth Policy Institute.
2. *Does China Matter ?*, [en ligne], <<http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20papers/03-1.pdf>>.
3. G. Chang (2001), *The Coming Collapse of China*, Random House.
4. *The Economist*, n° 16-22, mars 2002.

Les qualificatifs accordés à la Chine ont été légion, de « mirage » à « miracle », de « fardeau » à « menace », en passant par « illusion » et « manipulation », pour assister aujourd'hui à « l'invasion » du « Made in China » et de ses corollaires, à savoir la délocalisation, et donc la fermeture d'entreprises dans les pays occidentaux, ainsi que la perte de parts de marché d'autres pays en développement. L'un des termes actuellement les plus utilisés à l'endroit de la Chine est certainement celui d'« usine mondiale ».

Cependant, si l'essor économique de la Chine est aujourd'hui un fait indéniable, quelle est la place réelle de la Chine dans l'économie internationale ? Quels sont les impacts de la croissance chinoise ? Quels sont les facteurs qui expliquent le développement des produits chinois sur le marché international et quelle sera leur situation dans l'avenir ? Autant de questions auxquelles nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse dans les pages qui suivent.

1. LA CHINE EST-ELLE DÉJÀ UNE USINE MONDIALE ?

L'« usine mondiale » est une expression inventée par le passé pour désigner des pays qui sont des empires industriels. La Grande-Bretagne, dans le courant du XIX^e siècle, méritait tout particulièrement cette appellation. En effet, avec seulement 2 % de la population mondiale, elle produisait 53 % du fer et 50 % du charbon du monde ; elle réalisait, durant les 70 premières années du XIX^e siècle, 53 % de la production manufacturière mondiale et un tiers des exportations de la planète⁵. De même, pendant une longue période qui commença dans les années 1880, les États-Unis ont été considérés comme « une usine mondiale » et « un centre de gravité économique mondial », à cause de leur domination et de leur leadership dans les industries manufacturières. Par la suite, au cours des années 1970 et 1980, le Japon a aussi été désigné par certains sous le terme d'« usine mondiale », du fait de sa place importante dans plusieurs secteurs industriels sur la scène internationale.

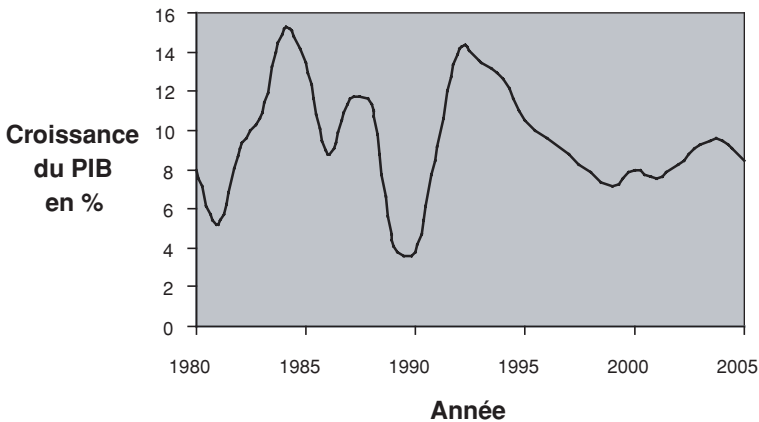
En 2001, dans un document du ministère de l'Industrie et du Commerce international du gouvernement japonais, la Chine a été pour la première fois qualifiée d'« usine mondiale ». Depuis, on a repris partout dans le monde cette expression à l'endroit de la Chine et ce, en se basant notamment sur les arguments suivants. Tout d'abord, depuis que la Chine s'est engagée dans un processus de réformes et d'ouverture en 1978, son économie n'a cessé de se développer à un rythme effréné (voir la figure 12.1). Entre 1978 et 2004, son PIB a connu une croissance annuelle de 9,4 %, passant de 147 milliards de dollars américains à 1400 milliards, avec un PIB par habitant qui s'est

5. P. Hudson (2001), « The Workshop of the World ».

haussé de 340 \$ US à plus de 1 000 \$ US. En ce qui concerne sa place dans le commerce mondial, la Chine s'est affirmée de plus en plus comme un acteur inévitable ; avec moins de 1 % du commerce mondial en 1978, elle est passée à 6 % aujourd'hui, ce qui la place au troisième rang des plus grandes puissances mondiales et au second rang des pays détenteurs de réserves en devises. Avec un degré d'ouverture (ratio : import+export / PIB) de plus de 70 %, la Chine est le premier producteur d'une centaine de produits dont 80 biens manufacturiers répartis dans plus de 10 secteurs, tels que le textile, les vêtements, les chaussures, ou bien encore les ordinateurs portables⁶. Elle fournit au marché international 90 % des DVD, 85 % des jouets, 85 % des tracteurs, 85 % des montres et des horloges, 70 % des photocopieurs, 65 % de l'équipement sportif, 60 % des bicyclettes, 58 % des téléphones, 55 % des appareils photo, 55 % des ordinateurs portatifs, 50 % des ventilateurs, 40 % des écrans, 40 % des fours à micro-ondes, 36 % des téléviseurs, 30 % des climatiseurs, 25 % des machines à laver, 20 % des réfrigérateurs...

FIGURE 12.1

Évolution du taux de croissance du PIB de la Chine



Source : Fonds monétaire international, compilation de l'auteur.

Les discussions au sujet de la place réelle des produits chinois sur le marché international ont aussi été très vives à l'intérieur même de la Chine. Cependant, la plupart des chercheurs et des responsables gouvernementaux chinois rejettent la thèse selon laquelle leur pays serait déjà une « usine

6. Direction des relations économiques extérieures françaises (2004), «La place de la Chine dans les échanges de la France», *Le commerce extérieur de la France en 2003*, [en ligne], <http://www.dree.org/ministre/communication/communiques/dossier_presse/dos_presse_040213/doc/chine.pdf>.

mondiale ». Selon Qiu Xiaohua⁷, la Chine n'est pas aujourd'hui une « usine mondiale », car elle fabrique essentiellement des produits bas de gamme et de basse valeur ajoutée. Pour Chen Jinhua⁸, la Chine n'est nullement une puissance industrielle, car sa place dans le domaine technologique est très faible par rapport à la position de la Grande-Bretagne au XIX^e siècle ainsi que des États-Unis et du Japon au cours du XX^e siècle. Quant à Yu Zurao⁹, il considère que, avec une part de 3,2 % dans le commerce international, même quantitativement le poids de la Chine n'est pas encore très important. Le professeur Chen Qiqian définit une usine mondiale comme étant le pays qui est le premier producteur mondial, qui abrite de nombreuses entreprises d'un excellent niveau, qui fabrique des produits de haute technologie et qualité, et dont la gestion organisationnelle est efficace. Enfin, il ajoute que ce pays est caractérisé par l'économie et la technologie les plus avancées au monde¹⁰. Dans une étude réalisée en 2003, deux chercheurs universitaires chinois sont arrivés à la même conclusion¹¹. D'après eux, la Chine n'a actuellement pas le niveau technologique nécessaire pour devenir un centre manufacturier mondial, car le montant de la valeur ajoutée réalisée par les secteurs de haute technologie ne représente que 4 %. Dans ce domaine, la Chine accuse un retard d'au moins 10 ans par rapport au niveau observé sur le plan international. De même, la valeur réalisée par le secteur secondaire chinois ne représente qu'un cinquième du niveau américain et qu'un quart de celui du Japon. S'ajoute à tout cela le fait que la productivité des industries manufacturières chinoises ne correspond qu'à 1/26 de celle du Japon, 1/25 de celle des États-Unis, 1/20 de celle de l'Allemagne et 1/10 de l'ensemble des pays développés. Par ailleurs, la Chine est très dépendante des technologies avancées venant de l'étranger, et ce, dans la quasi-totalité de ses industries. Toujours selon les deux chercheurs, un pays qualifié de centre manufacturier mondial doit déjà avoir réalisé son processus d'industrialisation et doit être en même temps un centre mondial de sciences et de technologies, alors que, compte tenu du niveau de vie chinois (PIB par habitant : 1000 \$ US), de sa structure économique (17 %, 50 % et 33 % respectivement pour les trois secteurs économiques), de son niveau d'urbanisation (35 %) ainsi que sa capacité en recherche et développement, la Chine apparaît comme étant loin d'être un pays industrialisé.

7. « Long chemin pour les "made in China" », *Journal économique*, Chine, 17 août 2002.

8. « La Chine est loin d'être une usine mondiale », *Journal de finance internationale*, Chine, 30 juillet 2002.

9. « Devons-nous être qualifiés d'usine mondiale ? », *Renmin Wenzhai*, Chine, n° 5, 2002.

10. Chen, Q.-Q. (2003), *Will China Become World Factory?*, Chine, Economic Management Publishing House.

11. L.-J. Hu et J. Chen (2003), *Will China Become World Factory?*, Chine, Economic Management Publishing House.

Malgré l'abondance des écrits, le débat autour de la place de la Chine en tant qu'usine mondiale demeure confus et plutôt émotionnel. En fait, il consiste en un mélange, d'une part, de sensationnalisme journalistique associé à certaines arrière-pensées occidentales et, d'autre part, de réactions négatives des Chinois à la thèse de la menace chinoise¹².

En fait, de la désignation de la domination absolue anglaise à la description de l'essor chinois en passant par la démonstration de la puissance des Américains et de l'importance relative des Japonais, le terme d'« usine mondiale » apparaît comme une notion très relative, très imprécise et donc non scientifique. Aussi, dans un contexte de mondialisation où aucun pays ne peut se targuer d'être aussi puissant que ne l'ont été la Grande-Bretagne ou les États-Unis dans leur temps, ainsi qu'en l'absence d'un ensemble de critères susceptibles d'être universellement acceptés, ce terme ne peut servir aujourd'hui que pour souligner l'importance relative d'un pays dans son intégration au marché international et, plus particulièrement, pour signaler les bouleversements importants qui se produisent dans le monde du fait du développement économique rapide d'un pays.

Dans le cas de la place des produits chinois sur le marché international, il est important de noter les caractéristiques suivantes :

- 1) Globalement, la Chine n'occupe pas aujourd'hui une place dominante dans l'industrie manufacturière mondiale. En fait, malgré son 4^e rang mondial pour ce qui concerne la production industrielle, elle n'en représentait que 5 % en 2003, se positionnant ainsi loin derrière les États-Unis (20 %), le Japon (15 %) et l'Allemagne. La Chine est particulièrement faible dans les industries relatives aux équipements où la valeur ajoutée est beaucoup plus grande (une part de 30 % dans l'ensemble des industries manufacturières chinoises contre 42 % aux États-Unis, 44 % au Japon et 46 % en Allemagne). Cependant, la Chine est un fournisseur redoutable pour un certain nombre de produits de consommation dans le monde.
- 2) La capacité chinoise d'alimenter le marché international demeure plutôt limitée. Selon M. Anderson du cabinet Godman, afin de comprendre l'importance de l'industrie manufacturière chinoise sur le marché mondial, il faut mesurer son excédent net par rapport à la capacité manufacturière mondiale. Alors que la part de la production industrielle chinoise est passée de 2,4 % à 4,7 % entre 1993 et 2002, celle de ses importations dans le même secteur atteignait 4,6 %. L'excédent net de la Chine dans l'industrie manufacturière a été de l'ordre de 50 milliards de dollars américains, soit seulement 0,18 % de la capacité

12. Z. Lu (2002), « La Chine est-elle une usine mondiale ? », *Journal de l'Union de l'économie industrielle de Chine*, n° 40, Chine.

de production industrielle mondiale. Cette position chinoise, assez faible par rapport au statut d'une usine mondiale, est demeurée quasiment inchangée depuis 1997¹³.

Le tableau 12.1 nous permet de constater que la Chine est présente sur le marché à la fois en tant que producteur, exportateur et consommateur. Si tout le monde redoute la montée en flèche des exportations chinoises, il faut garder à l'esprit que les importations chinoises augmentent dans les mêmes proportions. Ainsi, en 2004, les exportations chinoises ont augmenté de 35,4 % et les importations, de 36 %.

TABLEAU 12.1
Évolution des importations et des exportations chinoises
(en milliards de dollars américains)

Année	Exportations de la Chine	Importations de la Chine
1999	194	158
2000	249	214
2001	266	232
2002	325	281
2003	438	394
2004	593	561

Source: David Burton et Anthony Boote, Staff Report for the 2004, Article IV Consultation, FMI, Washington.

- 3) La Chine n'est pas le principal maître des produits « made in China ». En fait, depuis 1978, l'ensemble des réformes mises en place en Chine a eu pour but d'attirer les investissements directs étrangers afin d'obtenir les capitaux et les technologies nécessaires au développement du pays. Les premiers investissements ont été attirés dans l'industrie manufacturière, qui a besoin d'une main-d'œuvre bon marché et est essentiellement orientée vers l'exportation (voir les tableaux 12.2 et 12.3). Selon les statistiques du gouvernement chinois, on compte aujourd'hui en Chine environ 500 000 entreprises à capitaux étrangers. Elles contribuent à plus de 33,4 % de la production industrielle chinoise, et à plus de 55 % des exportations chinoises. Autrement dit, il convient de faire une distinction entre les produits des entreprises chinoises (*Made by China*) et ceux des filiales des entreprises étrangères implantées en Chine (*Made in China*).

13. *Financial Times*, 25 février 2003.

TABLEAU 12.2

Répartition des capitaux étrangers dans les différents secteurs en 2002
 (en milliards de dollars américains)

Domaines d'activité	Nbre de projets	%	Montant
Total	424 196	100	828,1
Primaire	12 217	2,88	15,6
Manufacturier	310 279	73,15	524,3
Construction	9 644	2,27	22,6
Transport et télécommunications	4 729	1,11	18,8
Vente de détail et restauration	21 358	5,03	26,5
Immobilier	45 490	10,72	181,1
Santé	1 119	0,26	5,2
Éducation et culture	1 412	0,33	2,3
Recherche	2 933	0,69	3,3
Autres domaines	15 015	3,54	28,3

Source : Ministère du Commerce de Chine, <www.mofcom.gov.cn/static/v/tongjiziliao/v.html/1>.

TABLEAU 12.3

Poids des investissements étrangers dans la production industrielle en Chine
 (en millions de yuans)

Année	Production industrielle (milliards de yuans)	Contribution des capitaux étrangers (milliards de yuans)	% des capitaux étrangers dans la production industrielle
1990	1 970,1	44,9	2,28
1991	2 313,6	122,3	5,29
1992	2 914,9	206,6	7,09
1993	4 051,4	370,4	5,15
1994	7 686,7	864,9	11,26
1995	9 196,3	1 315,4	14,31
1996	9 959,6	1 507,7	15,14
1997	5 614,9	1 042,7	18,57
1998	5 819,5	1 416,2	24
1999	6 377,5	1 76,96	27,75
2000	7 396,5	2 314,5	22,51
2001	9 475,2	2 651,6	28,05
2002	10 119,9	3 377,1	33,37

Source : Ministère du Commerce de Chine, <www.mofcom.gov.cn/static/v/tongjiziliao/v.html/1>.

- 4) Une croissance rapide des produits « Made in China » a créé des bouleversements majeurs sur la structure et l'ordre économique mondial et ce, aussi bien au niveau de l'emploi, des prix des produits qu'au niveau

de la dynamique relative à la compétition internationale. La production chinoise est aujourd'hui l'un des moteurs principaux de la croissance de l'économie mondiale (voir le tableau 12.4) et le « facteur chinois » est devenu l'un des éléments fondamentaux à considérer.

TABEAU 12.4
Contribution à la croissance du PIB mondial en %

Année	Chine	États-Unis	Europe	Japon
1985-1989	11,8	19,7	14,1	9,5
1990-1994	23,1	14,6	13,2	6,1
1995-1999	22,8	22,9	11,3	2,3
2000-2004	30,2	13,8	6,5	2,9
2003	29,7	16,4	2,1	2,4
2004	22,2	18,5	7,4	4,0

Source : Banque mondiale cité dans Soucy, Dupuis et Lefebvre (2005), *Études économiques*, Desjardins, Québec.

Il est ainsi clair que la Chine occupe aujourd'hui une place très importante dans l'économie mondiale. Cela tient autant à son poids économique relatif qu'aux impacts engendrés par son essor rapide. Toutefois, il est exagéré de la qualifier déjà d'usine mondiale au même titre que les quelques empires industriels du passé et du présent. En tenant compte de sa réalité économique, la Chine pourrait être considérée comme un pays qui n'est aujourd'hui qu'un atelier d'assemblage mondial dans les industries de biens de consommation, mais qui vise à devenir un centre industriel mondial. Cependant, tout indique que ce passage ne pourra se faire sans heurts et que de nombreuses conditions fondamentales s'imposent encore à elle.

2. LA CHINE PEUT-ELLE DEVENIR UNE USINE MONDIALE ?

Bien que la vitesse de la croissance chinoise ne soit pas encore un record mondial, force est de constater que le modèle de développement économique adopté par la Chine est, à bien des égards, unique en son genre. Si le faible coût de la main-d'œuvre et l'immensité du marché intérieur offrent des avantages concurrentiels indéniables à la Chine, le véritable facteur déterminant au cours des deux dernières décennies réside, à notre avis, avant tout dans la capacité de mobilisation des ressources des autorités chinoises.

En 1978, le gouvernement de Deng Xiaoping a entamé une série de réformes économiques à la suite, d'une part, d'un changement « idéologique » du Parti communiste chinois qui met désormais le développement économique du pays au cœur de sa mission et, d'autre part, d'une transformation du rôle

de l'État chinois qui, d'État producteur, planificateur et protecteur, est devenu État promoteur et programmeur. Plusieurs éléments caractérisent la démarche empruntée par l'autorité chinoise qui, après avoir accordé tant d'attention aux mouvements politiques, considère désormais que « seul un développement économique permettrait au Parti Communiste de rester au pouvoir » :

- une réforme sans objectif (modèle) précis, donc avec une approche par essais-erreurs, comme le dit Deng Xiaoping, correspondrait à traverser une rivière en cherchant le gué sur des pierres immergées ;
- un processus de changement graduel permettant d'éliminer progressivement des éléments du système planifié et d'instaurer progressivement des éléments du système de marché ;
- un développement basé sur l'inégalité, avec la permission « à un petit nombre de personnes et de régions de s'enrichir d'abord ».

Selon l'autorité chinoise, ce processus de réformes et la stabilité politique interne sont intimement liés dans le pays. En effet, autant la stabilité politique, assurée par le Parti communiste chinois était une condition *sine qua non* pour de telles réformes, autant le succès de ces réformes et un réel développement économique étaient des conditions pouvant assurer le maintien du Parti communiste chinois au pouvoir. Quoi qu'il en soit, depuis 1978 la transformation de l'État s'est traduite par une importante mobilisation des ressources afin de créer un environnement propice au développement économique. Ainsi, ce qui explique l'émergence de la Chine ce n'est pas réellement l'avènement d'un système de marché libéral de type occidental, comme on l'entend dans les économies du Nord, mais plutôt une réelle capacité de mobilisation des capitaux et des personnes pour créer un environnement favorable au développement économique et aux investissements directs étrangers. La Chine est en effet aujourd'hui encore loin d'être libérale.

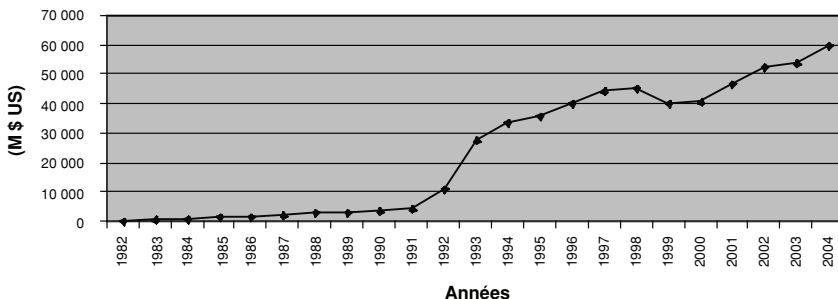
Ainsi, sous l'impulsion des gouvernements chinois des différents niveaux, les investissements et les exportations ont constitué deux moteurs clés de la croissance chinoise. L'obtention d'un taux de croissance élevé est devenue une obsession pour bien des responsables chinois dont la carrière politique en dépend souvent. Un régime totalitaire leur a donné une efficacité d'action contre tous les obstacles à la croissance, à laquelle aucun autre pays n'ose songer. Les statistiques du gouvernement chinois montrent combien la place des investissements est importante pour la croissance chinoise. Ainsi, le montant de ces derniers ne représentait que 23,2 % du PIB chinois au début de la réforme, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne mondiale. Mais ce taux a sensiblement crû depuis, pour atteindre 36,4 % en 2000 et 42,3 % en 2003, alors que le niveau de la consommation intérieure est tombé à 55,5 % du PIB.

Ce taux d'investissement élevé est soutenu par l'épargne chinoise qui demeure extrêmement importante (multipliée par 43 en 25 ans, soit 42 % du PIB aujourd'hui), faute de solutions alternatives de placement pour les Chinois. Il est par ailleurs particulièrement favorisé par les investissements directs étrangers (IDE).

L'ouverture vers l'extérieur est un autre point important de la réorientation idéologique chinoise. Auparavant tournée vers l'URSS, la Chine a décidé de multiplier ses partenaires commerciaux et de créer un climat propice aux affaires. Par le biais des investissements directs étrangers, la Chine recherche avant tout des capitaux, des marchés, des technologies et un savoir-faire managérial étranger. Ainsi, dès 1980, le gouvernement a créé des zones économiques spéciales, puis, en 1984, des villes côtières qui offrent de nombreux avantages aux investisseurs, notamment en matière de fiscalité et d'infrastructure. Pour assurer ces investissements, il a également promu la loi des 22 articles, visant à offrir un réel cadre réglementaire aux IDE. L'année 1991 marque un décolllement des investissements directs étrangers à destination de la Chine, puisque à cette période elle ne recevait que 5 milliards de dollars américains, contre presque 60 milliards en 2004. En 2002 et 2003, la Chine était même le premier pays receveur d'IDE. En effet, dès 1991, le gouvernement met en place un système de protection de la propriété intellectuelle et réforme la taxation des entreprises étrangères et mixtes ; il libéralise de nouveaux secteurs, se bat contre les distorsions de prix dues au double marché et facilite les échanges avec l'extérieur. On observe, durant toute cette période, une diminution des droits de douane, et une volonté toujours plus marquée de la Chine de s'inscrire dans le commerce mondial, puisque celle-ci devient membre de l'Organisation mondiale du commerce en 2001. Les investisseurs étrangers ont été attirés par un environnement qui n'a cessé de s'améliorer. Comme le montre la figure 12.2, la croissance des IDE en Chine s'avère tout à fait exceptionnelle.

FIGURE 12.2

Montant des investissements directs étrangers en Chine



Source : Ministère du Commerce de Chine, <<http://www.mofcom.gov.cn/static/v/tongjiziliao/v.html/>>.

Ainsi, les IDE représentent le second vecteur de cette explosion chinoise et ils ont permis au pays de développer le dernier élément de cette compétitivité, c'est-à-dire le potentiel de son capital humain. En réalité, au cours de ces dernières années, les gouvernements chinois locaux se sont fait concurrence entre eux pour attirer les investissements étrangers, ce qui avantage encore plus les compagnies étrangères. Ils se font concurrence en offrant des installations et des ressources à un coût parfois dérisoire. Il est ainsi clair que les investissements directs étrangers ont permis à la Chine à la fois de se développer et d'accéder aux marchés mondiaux, du fait de leur intérêt pour ce pays comme lieu de transformation et de fabrication à des fins de réexportation ; ils contribuent aussi grandement à la forte croissance des exportations chinoises.

En somme, soutenue fermement par les autorités locales, la croissance chinoise s'est réalisée, dans les dernières années, en bonne partie grâce à la demande extérieure mais également grâce à plusieurs facteurs de production provenant de l'extérieur, tels que les capitaux, les matières premières et les technologies. Cela a eu pour conséquence d'engendrer une plus grande capacité de production, ainsi qu'une plus importante consommation des ressources et, inévitablement, davantage de pollution. Si les bénéfices d'un tel fonctionnement ont été notables sur le plan de l'urbanisation, de la création d'emplois, de l'augmentation des revenus et de l'apprentissage managérial et technologique pour les entreprises chinoises, sa viabilité dans l'avenir semble plutôt compromise dans le nouveau contexte national et international.

Certes, la Chine possède aujourd'hui incontestablement plusieurs atouts pour continuer sur sa lancée dans son développement économique. À bien des égards, elle est un pays au développement atypique, car en plus d'un bassin de main-d'œuvre qualifiée et productive (sur l'ensemble des étudiants diplômés chaque année en Chine [2 à 2,5 millions], 1,2 à 1,35 million sont des ingénieurs !), elle a su développer une productivité manufacturière de plus en plus élevée. Selon une étude réalisée par McKinsey en 2004, dans plusieurs branches la productivité chinoise est déjà plus élevée que celle des pays européens et globalement elle est bien supérieure à celle des autres pays en développement¹⁴. Douze minutes suffisent à un ouvrier chinois pour fabriquer une chemise, alors qu'il faut 22 minutes à un Indien et 30 minutes à un Mexicain. Par ailleurs, le fort surplus de main-d'œuvre rurale chinoise permet de créer un réservoir de capital humain, peu qualifié certes, mais qui consent à travailler pour un salaire bas. Ainsi, les salaires en Chine, malgré la croissance, restent et resteront extrêmement faibles.

14. European Union (2004), *European Competitiveness Report 2004*, Bruxelles, Enterprise Publications.

La vraie question est cependant de savoir si la Chine a toujours intérêt à poursuivre ce mode de développement et si elle pourra le réaliser sans heurts.

Le modèle de développement chinois est basé sur une forte consommation d'*inputs*, ou entrants, avec des *outputs*, ou produits, très importants, mais dont le succès sur les marchés internationaux repose sur sa compétitivité au point de vue des prix. De ce fait, l'usine ou l'atelier mondial que la Chine constitue n'est jusqu'à aujourd'hui pas synonyme d'enrichissement réel du pays. Une analyse plus poussée nous permet de constater que la majorité des productions en Chine ont peu ou pas de réelle valeur ajoutée. Il s'agit surtout d'opérations d'assemblage et de réexportations. Ainsi, les ventes après assemblage représentent 55 % des exportations, et les achats nécessaires à l'assemblage 50 % des importations¹⁵. L'avantage absolu de la Chine réside, jusqu'à maintenant, dans son potentiel de main-d'œuvre bon marché, sans cesse renouvelé. Les principales conséquences de cet état de choses sont illustrées par la figure 12.3. Les coûts de la main-d'œuvre sont en diminution, ce qui, mis en corrélation avec la hausse de la productivité, permet de réduire encore le coût des produits. Ainsi, le prix des anoraks a été diminué par deux en deux ans¹⁶. Il est par ailleurs à noter que cette stratégie stérile de prix s'est réalisée dans bien des cas au détriment de l'intérêt des ouvriers. C'est souvent la réduction des salaires et la détérioration des conditions de travail de ces derniers qui ont permis d'atteindre une telle compétitivité, car le pourcentage de bénéfice des entreprises manufacturières chinoises est déjà extrêmement bas (3 à 5 % dans la plupart de cas). Ainsi, dans la province de Guangdong, le plus important centre de l'OEM en Chine, les salaires des ouvriers n'ont pas changé depuis presque 15 ans. Les nombreux accidents qui se sont produits au cours de ces dernières années dans le secteur minier chinois sont à cet égard très éloquents : avec seulement 35 % de la production mondiale de charbon, la Chine a enregistré 80 % des accidents mortels.

L'intérêt d'un tel modèle de développement demeure alors discutable, car la Chine perd énormément sur le plan des échanges. Ainsi, pour acheter un Airbus 380, la Chine doit exporter l'équivalent de 800 millions de chemises ! Une poupée Barbie, produite pour 2 \$ US en Chine, sera toujours vendue à 16 \$ US aux États-Unis. Se pose alors la question de savoir si la Chine a intérêt à être « le col bleu » du monde. Cette question est d'autant plus pertinente qu'une continuité de la croissance de la Chine, à l'identique de ce quelle est à l'heure actuelle, n'est pas soutenable et se heurterait aux intérêts des autres

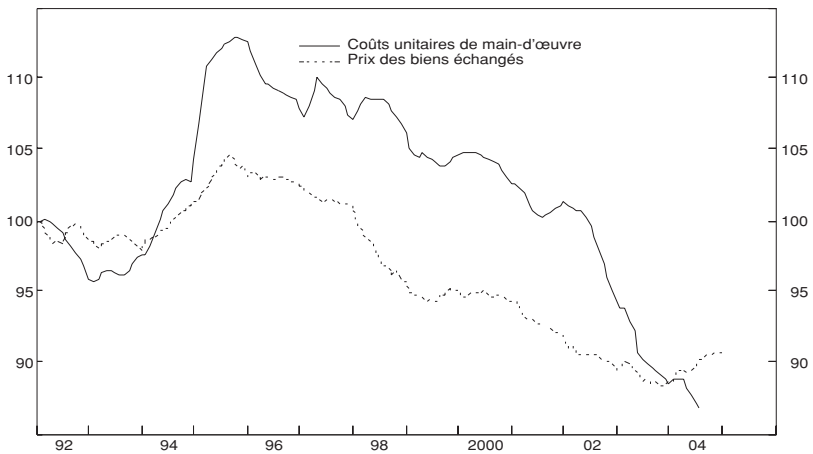
15. « La Chine entre mythe et réalité », 19 janvier, [en ligne], <http://www.marianne-en-ligne.fr/dossier/precedent/e-docs/00/00/00/92/document_article_dossier.md?ele_dossier=136>.

16. P. Martin (2005), « Compétitivité à la chinoise », *Libération*, 14 février.

pays, tant sur le plan de la distribution de la production mondiale, en termes de produits énergétiques, que sur le plan du commerce mondial, puisqu'on continuerait à observer des délocalisations d'entreprises de pays développés et en développement au profit de la Chine, avec une perte de leurs parts de marché et une dégradation de l'environnement.

FIGURE 12.3

La diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre en Chine (1992 = 100)



Source: L. Vallée (2005), «Le miracle asiatique et ses effets sur les régions ressources», Présentation du 11 mars 2005, Caisse de dépôt et placement du Québec.

Pour soutenir sa croissance et le développement de sa production, la Chine a besoin d'énormément de ressources. Elle ne compte que 7 % de la terre cultivable mondiale, 6 % de l'eau potable, 4 % des forêts, 3 % des réserves pétrolières et 12 % des réserves minérales de la planète¹⁷. De pays exportateur de pétrole, elle en est aujourd'hui devenue le second importateur (40 % de sa consommation est importée). On constate que depuis 2000 la Chine est responsable d'une augmentation de 40 % de la demande de pétrole mondiale¹⁸. La dépendance de la Chine n'est pas exclusivement liée au pétrole. Elle est aussi le premier consommateur de cuivre, de zinc, d'acier et de coton¹⁹. Tout en étant second producteur d'alumine, elle importe la moitié de ce qu'elle utilise et en est le premier consommateur. Elle a, en 2004, utilisé 20 % de la production mondiale d'aluminium, 35 % de la production mondiale

17. Chambre de commerce et d'industrie de Paris (2004).

18. P. Martin (2005), *op. cit.*

19. Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *op. cit.*

d'acier et 45 % de celle de ciment²⁰. Elle a été responsable, en 2003, d'une augmentation de 60 % de la demande mondiale en métaux non ferreux²¹. La moitié de l'augmentation de l'indice des prix des matières premières au cours des dernières années lui est ainsi attribuable.

Il en ressort aujourd'hui que la Chine apparaît comme le principal responsable de la hausse des cours des matières premières²², ce qui n'est pas sans incidence, puisque, si la Chine continue à croître à ce rythme, l'ensemble des ressources mondiales ne suffira pas. Jusqu'à maintenant, le charbon reste la plus importante ressource énergétique de la Chine (75 %). Toutefois, ce type d'énergie, même s'il est peu cher, est très polluant, et les effets de la croissance chinoise sur son environnement se font sentir. La volonté du gouvernement de développer l'utilisation du pétrole et du gaz se heurte aux coûts d'exploitation. De plus, le développement industriel, ne s'intéressant que peu aux retours sur investissement mais plus aux coûts, s'est fait au prix de gaspillages énormes. Pour fabriquer un même produit, la Chine utilise sept fois plus d'énergie que le Japon et cinq fois plus que l'Europe²³. Les entreprises chinoises de sidérurgie consomment 40 % de ressources énergétiques en plus ; le secteur de l'électricité, 50 %. Dix mille yuans de PIB réalisés coûtent à la Chine cinq fois plus d'eau et trois fois plus d'énergie que pour les pays développés. Il en résulte aujourd'hui que la majorité des 20 villes les plus polluées au monde sont en Chine. Le pays souffre aussi d'une érosion des sols et d'un réel problème de pollution globale : pollution atmosphérique, pollution des eaux, pluies acides...

Le développement des produits chinois se heurte par ailleurs à de plus en plus de résistances de par le monde, car le bouleversement suscité semble très brutal. On estime, par exemple, que depuis 2001 le Mexique a perdu 230 000 emplois dans les usines de fabrication, ces emplois ayant été transférés pour la plupart vers la Chine. Le Québec souffre aussi de la délocalisation. Depuis novembre 2002, il y aurait eu la perte de 44 000 emplois manufacturiers et l'hémorragie risque de se poursuivre dans les prochains mois avec les annonces de fermetures d'usines qui se sont succédé ces derniers mois²⁴. Les premières victimes de cette expansion chinoise sont pourtant les pays asiatiques, qui sont envahis par ces produits moins chers, et perdent des parts de marché, sur le plan national et international, comme c'est le cas par

20. E. Lechypre, B. Mathieu et S. Julian (2005), « Menace sur le miracle économique », *L'expansion*, 1^{er} avril.

21. Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *op. cit.*

22. E. Lechypre, B. Mathieu et S. Julian (2005), *op. cit.*

23. *Ibid.*

24. *Le Soleil*, 9 février 2004.

exemple aux Philippines²⁵, au Vietnam ou encore en Indonésie²⁶. Singapour doit aujourd'hui trouver de nouveaux secteurs de spécialisation, sa dépendance à l'égard de sa production électronique étant sévèrement atteinte par la compétition chinoise²⁷. Certains pays de l'Europe de l'Est ou du Maghreb sont aussi touchés²⁸. En fait, ce problème atteint tous ceux dont l'avantage comparatif est basé sur le coût de la main-d'œuvre. Ainsi, entre 1995 et 2004, les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce ont recensé plus de 2 537 cas d'antidumping. Les produits fabriqués en Chine étaient la cause de 356 d'entre eux, ce qui représente un septième du total. Il s'agit pour une très grande part de produits provenant d'un seul pays. En 2004, seulement 16 pays ont mis en place 57 mesures antidumping contre différents biens provenant de la Chine. Depuis 2002, vingt-deux catégories de produits fabriqués en Chine font face à des mesures antidumping sur le territoire américain. Plus de la moitié des plaintes pour dumping déposées par des compagnies américaines en 2004 visaient la Chine.

En 2004, selon le ministère du Commerce chinois, la Chine devait répondre de cas d'entrave au commerce pour une valeur de plus de 1,26 milliard de dollars américains. Il s'agit de loin du pays le plus réprimandé. Les barrières sont classées en quatorze catégories par le ministère, par exemple les tarifs et les mesures tarifaires administratives, les barrières et les restrictions douanières ou encore les barrières à l'investissement. Le ministère indique aussi des quotas imposés à certaines catégories de produits. Selon lui, la majorité de ces entraves aux échanges internationaux ont été mises en avant par des pays qui ont senti leur marché local et leurs industries nationales menacés par la croissance rapide et le développement des exportations de la Chine.

Dans une telle situation, il nous apparaît clair que, si les résultats liés au modèle actuel de la croissance chinoise sont, à plusieurs égards, extraordinaires, ce modèle de développement n'apparaît pas comme soutenable. Il est compréhensible qu'un pays en transition comme la Chine ait besoin d'une croissance forte. En fait, tant et aussi longtemps que la croissance sera au rendez-vous, tous les problèmes et conflits internes resteront relatifs (ce dont la Chine ne manque pas aujourd'hui, ce sont les problèmes !). Cependant, l'obsession pour une croissance forte à tout prix est certainement nuisible aux intérêts de tous. L'atteinte d'une plus grande efficacité économique, sociale, environnementale ainsi que d'une plus grande efficacité diplomatique et managériale serait une condition primordiale pour la Chine, si elle souhaite poursuivre son ascension au sein de l'économie internationale.

25. M.D. Vitug (2001), « A Shoe Industry's Slow Death ; The Phillipine Footwear Industry Falls Prey to China's Competition », *Newsweek*, 3 septembre, p. 44.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. P. Martin (2005), *op. cit.*

CONCLUSION

La Chine est aujourd'hui un pays dont l'économie et l'importance ne peuvent être ignorées. Le développement rapide de la Chine a créé une situation inédite dans le monde et défie tous les modèles et théories de développement existants. En effet, selon l'EPI²⁹, si les Chinois atteignaient, en 2031, le niveau de vie actuel des Américains, l'ensemble des ressources mondiales ne serait pas suffisant pour satisfaire tout le monde. À elle seule, la Chine aurait alors besoin des deux tiers de la production actuelle mondiale de céréales, des quatre cinquièmes de la production mondiale de viande, de plus que la totalité de la consommation actuelle occidentale en acier et de 20 % de plus que la production actuelle mondiale de pétrole.

Cependant, la croissance chinoise ne devra pas être considérée uniquement comme une menace. En fait, en 2003, la Chine était responsable de 43 % de la croissance des exportations du Japon. La Corée doit à la Chine 45 % de la croissance de ses exportations. La croissance des exportations de l'Allemagne dépend pour 28 % de la Chine. Quant aux États-Unis, leurs consommateurs ont pu économiser environ 600 milliards de dollars grâce à l'importation des produits « made in China ».

La montée en puissance de la Chine se heurte à des contraintes toujours plus nombreuses. La faible valeur ajoutée des produits chinois est un frein à son développement, car, quoique réel, celui-ci reste inefficace et la Chine est toujours perdante en matière d'échange. Les obstacles qu'elle rencontre aujourd'hui sont d'ordre économique, social, environnemental, diplomatique et managérial. Afin de gérer ces difficultés, la Chine doit maintenant trouver un nouveau modèle de développement adapté à la capacité de production et d'absorption mondiale, qui lui permettra de résoudre ses problèmes sans mettre à mal l'ensemble des économies avec lesquelles elle entretient une relation d'interdépendance.

BIBLIOGRAPHIE

Chambre de commerce et d'industrie de Paris (2004). *Le dynamisme économique de la Chine : réflexions pour informer et défendre les entreprises face à cette nouvelle donne*.

Chang, G. (2001). *The Coming Collapse of China*, Random House.

« Changements de l'alimentation des Chinois », <<http://www.bjinformation.com/fawen-2002/pic-2003-02/03-02-china4.htm>>.

Chen, K. (2004). « China's Rate Rise Could Be Start of More to Come », *Wall Street Journal*, 1^{er} janvier, p. A12.

29. Étude du Earth Policy Institute, États-Unis, avril 2005.

- Chen, Q.-Q. (2003). *Will China Become World Factory?*, Chine, Economic Management Publishing House.
- Deloitte (2004). « Changing China », <http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/DR_ChangeChina_July2004.pdf>.
- « Devons-nous être qualifiés d'usine mondiale ? », *Renmin Wenzhai*, n° 5, Chine, 2002.
- Direction des relations économiques extérieures françaises (2004). « La place de la Chine dans les échanges de la France », *Le commerce extérieur de la France en 2003*, <http://www.dree.org/ministre/communication/communiques/dossier_presse/dos_presse_040213/doc/chine.pdf>.
- Does China Matter?*, <[http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20 papers/03-1.pdf](http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20papers/03-1.pdf)>.
- Earth Policy Institute* (2005). Études, États-Unis, avril.
- Emsberger, R. (2001). « The Spread of China Inc. ; The “China Boom” Story Has Been Missing the Chinese Multinational. But not for Long. Aided by Foreign Alliances, Chinese Firms Are Becoming International Players », *Newsweek*, 3 septembre, p. 40.
- European Union (2004). *European Competitiveness Report 2004*, Bruxelles, Enterprise Publications.
- Fischman, T.C. (2004). « The Chinese Century », *New York Time Magazine*, 4 juillet, p. 24.
- Fransen, P. (2005). « Les Chinois nous prennent-ils nos emplois ? », <<http://www.ptb.be/scripts/article.phtml?lang=2&obid=25973>>.
- Général, S. (2003). « Discours du 7 mars 2003 à l'Institut commercial de Nancy », <<http://www.consulatchine-strasbourg.org/fra/ztlm/Discoursdu/t114687.htm>>.
- Goldfield, L. (2004). « Atterrissage brutal en 2004 pour la Chine ? », *Axa, Investment Manager. Commentaires hebdomadaires*, n° 260, <http://www.axa-im.fr/pdf/News/Atterrissage_brutal_en_2004_pour_la_Chine.pdf>.
- Hu, L.-J. et J. Chen (2003). *Will China Become World Factory?*, Chine, Economic Management Publishing House.
- Hudson, P. (2001). « The Workshop of the World », 1^{er} janvier 2001, BBC, <www.bbc.co.uk>.
- Human Development Report, <http://hdr.undp.org/statistics/data/cty/cty_f_CHN.html>.
- « La Chine entre mythe et réalité », 19 janvier 2004, <http://www.marianne-en-ligne.fr/dossier/precedent/e-docs/00/00/00/92/document_article_dossier.md?cle_dossier=136>.

- « La Chine est loin d'être une usine mondiale », *Journal de finance internationale*, Chine, 30 juillet 2002.
- Lechypre, E., B. Mathieu et S. Julian (2005). « Menace sur le miracle économique », *L'expansion*, 1^{er} avril.
- Lemoine, F. (2002). « La Chine dans l'économie mondiale », *Économie internationale*, n° 92.
- « Long chemin pour les "made in China" », *Journal économique*, Chine, 17 août 2002.
- Lu, Z. (2002). « La Chine est-elle une usine mondiale ? », *Journal de l'Union de l'économie industrielle de Chine*, Chine, n° 40.
- Mapping The Global Future*. The National Intelligence Council's 2020 Project, décembre 2004.
- Martin, P. (2005). « Compétitivité à la chinoise », *Libération*, 14 février.
- Potinger, M. (2004). « Beijing is Able to Slow Economic Growth ; Next Test for China Will Be How Easily It CAN Absorb Oversupply of Goods », *Wall Street Journal*, 19 juin, p. A9.
- Qiqian, C. (2003). *Will China become World Factory ?* Beijing, Economic Management Publishing House.
- « Revenu par tête des foyers urbains et ruraux et indice relatif ». *Chine, faits et chiffres 2004*, <<http://www.china.org.cn/french/fr-shuzi2004/sh/hm/10-3.htm>>.
- Rumbaugh, T. et N. Blancher (2004). « China : International Trade and WTO Accession », *Working paper 04/36*, FMI Washington.
- Service de presse belge du Service public fédéral, Affaires étrangères commerce extérieur, Coopération au développement (2005). *Chine 2005*, <<http://www.diplomatie.be/fr/press/expresstelexdetails.asp?TEXTID=32989>>.
- Vallée, L. (2005). « Le miracle asiatique et ses effets sur les régions ressources », Présentation du 11 mars 2005, Caisse de dépôt et placement du Québec.
- Vitug, M.D. (2001). « A Shoe Industry's Slow Death ; The Phillipine Footwear Industry Falls Prey to China's Competition », *Newsweek*, 3 septembre, p. 44.
- Wilson, D. et R. Purushothaman (2003). « Dreaming with BRICs : The Path to 2050 », *Goldman Sachs Global Economics Papers*, n° 99, <<http://www.gs.com/insight/research/reports/99.pdf>>.
- Yuankai, T. (2003). « La Chine incite les sociétés transnationales à établir des centres de recherche et développement », <<http://www.chinafric.com/tu-2003-07/07-e6.htm>>.

PARTIE



3

**UNE SOCIÉTÉ
EN MUTATION**

LA POPULATION CHINOISE ET LE DÉVELOPPEMENT

Michel Cartier

Selon les chiffres du cinquième recensement, la Chine comptait 1 265 millions d'habitants à la fin d'octobre 2000¹. Elle restait, loin devant l'Inde, la nation la plus nombreuse de la planète avec environ 22 % de la population mondiale. Elle continuait de s'accroître à un rythme annuel maintenant inférieur à 1 %, mais le pays pourrait compter près d'un milliard et demi d'habitants d'ici le milieu du XXI^e siècle. En dépit des nombreuses incertitudes relatives au recensement de 2000², surtout en ce qui concerne l'évolution de la natalité et de la fécondité au cours de la décennie 1990, la situation démographique

1. Communiqué de l'agence Chine Nouvelle, 28 mars 2001.

2. Les tableaux publiés font référence à des populations de 1 180 et 1 242 millions. Le chiffre de 1 265 millions serait un chiffre « corrigé ». Le Bureau de la statistique dispose, en effet, de plusieurs sources : « *Since 1990 figures are estimated based on the annual National Sample Survey on Population Change. Other figures were taken from the annual report of the Ministry of Public Security* ».

chinoise est désormais bien connue. De plus, nous pouvons nous appuyer sur la série des recensements, complétée par de nombreuses enquêtes sur des échantillons synchroniques ou rétrospectifs. Cette taille exceptionnelle de la population doit-elle être considérée comme un handicap ou comme un atout pour le développement futur du pays ? Certes, les opinions des experts divergent largement sur ce sujet, selon qu'ils prennent en compte seulement le nombre total de Chinois, ou la structure de la population (répartition selon les classes d'âge et le sexe). Certains spécialistes étrangers voient dans la Chine un réservoir quasi inépuisable de main-d'œuvre bon marché destinée à devenir la classe ouvrière du monde de demain et susceptible, à plus ou moins longue échéance, de se métamorphoser en une masse considérable de consommateurs aspirant à profiter des bienfaits de la société de consommation ; d'autres analystes s'inquiètent de l'impact de certains phénomènes déjà prévisibles, comme le vieillissement ou les questions liées aux ressources en matières premières et en énergie, ainsi que les problèmes environnementaux. La Chine deviendra-t-elle le moteur de l'économie mondiale du XXI^e siècle ? Rien n'est moins sûr.

1. LA VERSION D'ASIE ORIENTALE DE LA TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE

1.1. CHINE, JAPON, CORÉE

Notre point de vue partira des similitudes entre l'évolution démographique chinoise des cinquante dernières années et celle de ses voisins d'Extrême-Orient : Japon, Taiwan et Corée du Sud. Ces pays ont connu des trajectoires comparables en se transformant dans la seconde moitié du XX^e siècle en de nouvelles puissances industrielles. D'une manière générale, nous pouvons maintenant affirmer que la Chine est parvenue au terme de la troisième phase de sa transition démographique³. Celle-ci est caractérisée par le passage au-dessous du seuil de remplacement des générations, et sa situation commence à ressembler à celle de ses voisins développés. Elle n'abordera la phase ultime de la transition, identifiée par la montée du vieillissement, la stabilisation, puis la baisse de sa population, que dans un délai d'une génération. Certes,

3. La transition démographique est habituellement décrite comme le passage d'un état d'équilibre haut à un équilibre moins élevé. Il s'agit d'un processus pouvant se dérouler sur de nombreuses décennies. Dans sa variante extrême-orientale, la transition démographique débouche sur une situation de déséquilibre dans laquelle la fécondité tombe très en dessous du seuil de remplacement des générations (donc moins de 2,1 enfants par femme) et, à terme, sur une stabilisation suivie d'une baisse de la population, soit la phase ultime de la transition démographique, ou régime démographique moderne.

elle accuse un retard de plusieurs décennies sur le Japon, qui connaissait dès les années 1950 un effondrement de sa fécondité à la suite de la légalisation de l'avortement, et qui est maintenant parvenu au régime démographique moderne. Un modèle identique a été suivi par Taiwan et la Corée du Sud, avec un retard de deux décennies, et l'on peut déjà discerner les prémices d'une évolution comparable dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est comme la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et le Vietnam, qui pourraient être appelés à prendre le relais de leurs grands voisins du Nord. Il n'est donc pas sans intérêt de chercher à vérifier si les conditions démographiques qui ont cours en Chine depuis une dizaine d'années, à savoir une fécondité au-dessous du seuil de renouvellement des générations, une proportion de personnes âgées encore très faible, et une population active à la fois jeune et relativement bien éduquée, ne constitueraient pas des facteurs spécialement favorables au développement, comme cela avait été précédemment le cas au Japon, d'abord, puis en Corée du Sud et à Taiwan. Le dynamisme économique exceptionnel constaté dans ces pays pourrait en effet être considéré comme la résultante de la combinaison de ces trois paramètres.

1.2. LE MODÈLE JAPONAIS

Le mécanisme est relativement simple, et il est amplement illustré par l'exemple du Japon. Au cours de la première phase de sa transition, qui remonte aux années 1920, la natalité est élevée, tandis que la mortalité commence à baisser. La croissance démographique s'en trouve soutenue (environ 50 % en trente ans, en dépit des pertes de la guerre). La proportion des jeunes de moins de 15 ans tend à croître (36 %), induisant une remontée du taux de dépendance⁴, alors supérieur à 70. Le pays se développait en empruntant le modèle des puissances coloniales.

La réduction de la fécondité intervient dès 1950, au lendemain de la défaite dans la Guerre du Pacifique. Elle détermine une chute spectaculaire de la natalité et de la fécondité, et entraîne une diminution de la proportion des jeunes, qui recule de dix points en une vingtaine d'années (1950-1970). Cette seconde phase se prolonge jusque vers le milieu des années 1980. La croissance démographique naturelle ralentit, mais se maintient sur l'ensemble de la période à un taux supérieur à 1 % par an (44 % d'augmentation en 34 ans), en raison de la faiblesse de la mortalité. Le taux de dépendance descend au-dessous de la barre des 45, essentiellement du fait de la contraction de l'effectif

4. Le taux de dépendance est défini comme le nombre de jeunes de moins de 15 ans et de personnes âgées de plus de 65 ans pris en charge par 100 actifs potentiels (personnes de 15 à 64 ans).

des enfants. La proportion des grands adolescents et des adultes (15-64 ans) dépasse les deux tiers et approche 70 %, tandis que celle des personnes âgées commence seulement à s'accroître, passant de 5 à 10 %. Le pays dispose alors d'une population jeune qui possède un haut niveau d'instruction, conditions favorisant le dynamisme économique.

Au cours de la troisième phase, amorcée dès 1984, la fécondité passe sous le seuil de renouvellement des générations. La population se stabilisera dès 2005, et l'on note à la fois un très fort ralentissement de la croissance démographique (6 % en vingt ans) et une montée du vieillissement. De 1984 à 2003, la fécondité tombe de 2,1 à 1,35 enfant par femme, et les taux de natalité et de mortalité s'équilibrent avec des valeurs voisines de 8,7 ‰. C'est essentiellement la diminution de la proportion des jeunes, passée de 22 % à 14 %, parallèlement au doublement de celle des personnes âgées (25 millions, soit 20 % de la population), qui a permis le maintien du taux de dépendance au-dessous de 50. Les plus de 65 ans sont désormais beaucoup plus nombreux que les jeunes. La conjoncture présente est donc moins favorable au développement que par le passé. La population active a commencé depuis plusieurs années à diminuer, tandis que l'âge moyen des actifs s'élève. Les classes d'âge extrêmement nombreuses du baby-boom d'après-guerre (11 millions de personnes) ont actuellement entre 50 et 54 ans. Le Japon est entré depuis une dizaine d'années dans une phase de crise larvée s'apparentant à une récession : cette évolution démographique a contribué à accentuer les difficultés économiques de l'archipel. La population japonaise va se stabiliser dans les années à venir au niveau de 127 millions⁵, puis régresser, en même temps que la proportion des personnes âgées augmentera. Celle-ci dépassera les 22 % pour 126 millions d'habitants en 2010. Le même scénario peut être relevé, avec des variantes, en Corée du Sud et à Taiwan, pays qui approchent seulement de la phase finale, mais qui, selon toute vraisemblance, suivront le modèle japonais. Bien que les évolutions de Taiwan et de la Corée du Sud soient similaires, c'est sans doute la Corée du Sud qui reproduit le plus fidèlement, avec un décalage de 25 ans, la chronologie japonaise. Le taux de dépendance s'y était littéralement effondré en passant de 72 en 1975 à 40 vers 2000, mais il vient tout juste d'amorcer sa remontée. La population continuera de s'accroître à un taux nettement inférieur à 1 %, mais elle se stabilisera dès 2010, lorsque le pays atteindra un palier de 50 millions d'habitants. Il en ira de même à Taiwan, dont la population ne franchira sans doute jamais le cap des 25 millions, à moins d'un apport de l'extérieur.

5. Les prévisions réalisées il y a une dizaine d'années envisageaient un prolongement de la croissance jusque vers 2010 avec un maximum de 130 millions d'habitants.

2. CHINE : UNE TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE LENTE ET COMPLEXE

Il est maintenant possible de repérer avec précision, conformément au scénario décrit ci-dessus, les trois premières étapes de la transition démographique chinoise. Cependant, à la différence de ce qui s'est passé dans les pays voisins, l'évolution du continent chinois ne s'est pas déroulée selon le schéma linéaire qui vient d'être mis en évidence ci-dessus. Elle a été à la fois plus lente et plus complexe.

2.1. LA BAISSÉ DE LA MORTALITÉ

La première phase a débuté seulement au lendemain de la fondation du régime populaire. Mis à part l'épisode de la famine de 1959-1961, le taux de mortalité a diminué régulièrement pour tomber, entre 1949 et 1969, de 27‰ à 8‰, tandis que la natalité oscillait entre 30 et 40‰ et que la fécondité se situait entre cinq et six enfants. La Chine reproduisait donc, avec un décalage de 20 à 30 ans, le scénario japonais, à la différence près que les niveaux de natalité et de fécondité y étaient nettement plus élevés. La population, qui était parvenue entre 1930 et 1940 à un palier de l'ordre de 500 millions, se remettait à croître rapidement. En dépit de la famine, qui emporta une trentaine de millions de personnes, soit au moins 5 % des habitants de l'époque, la population a gagné, entre 1949 et 1970, près de 300 millions d'habitants, passant de 540 millions à 830 millions, soit une croissance de 54 %, du même ordre que celle qu'avait connue le Japon au cours de la première phase de sa transition (1920-1950). La comparaison des données des recensements de 1953 et 1964 met en évidence une nette modification de la structure par âge. La population commençait par rajeunir, avec, au recensement de 1964, une remontée de la proportion des enfants de moins de 15 ans qui atteignait 40,7 % contre seulement 36,3 % neuf ans auparavant. En revanche, l'effectif des personnes âgées se contractait en passant de 4,4 % à 3,6 %. Cette modification de la structure par âge entraînait une nette élévation du taux de dépendance, qui remontait de 68 à 79, une situation d'autant moins favorable au développement à un moment où le pays entreprenait de généraliser l'enseignement. Les enfants survivants étaient alors beaucoup plus nombreux que par le passé. Il était nécessaire d'en scolariser des dizaines de millions. La mise en place d'un système éducatif prenant en charge l'essentiel d'une classe d'âge pèse lourdement sur le développement.

2.2. LA CHUTE DE LA FÉCONDITÉ

Cette phase ne débute véritablement que dans les premières années de la décennie 1970, avec un retard de vingt ans sur le Japon. En apparence accélérée par la mise en œuvre d'une politique volontariste de contrôle des naissances, la baisse de la fécondité s'est en réalité étalée sur une trentaine d'années et s'est déroulée en deux temps bien distincts. La différence avec les autres pays de la région est ici encore évidente. Au Japon, la légalisation de l'avortement, imposée sous l'occupation américaine, précipitait la chute de la fécondité, tombée en une dizaine d'années de 4 à un peu plus de 2 enfants. En Corée du Sud, c'était plutôt la publication des résultats du recensement de 1965, révélant le rythme de la croissance, qui amena une prise de conscience des inconvénients d'une augmentation trop rapide de la population. La planification des naissances fut mise en place dès les dernières années de la décennie 1960. Cette politique connut un succès qui dépassa les espérances de ses promoteurs : la baisse de la fécondité était si brutale que le niveau de remplacement des générations était atteint dès la première moitié des années 1980, avec une décennie d'avance sur les prévisions.

En Chine, au contraire, les autorités, qui avaient longtemps occulté la situation réelle et ne publiaient aucune statistique postérieure au second recensement⁶, auraient mis beaucoup de temps à s'inquiéter des conséquences sur le développement d'une croissance démographique trop rapide. En 1972 était lancée la politique dite de « retard, espacement et réduction⁷ » des naissances, suivie par celle, beaucoup plus radicale, « d'un seul enfant par couple », mise en œuvre à partir de 1979. La première de ces politiques avait, certes, porté ses fruits, puisque l'indice synthétique de fécondité tombait en moins de dix ans de cinq enfants par femme à un niveau légèrement supérieur au seuil de remplacement des générations, un rythme en apparence plus rapide que celui du Japon d'après-guerre ou de la Corée des années 1970. Il convient, néanmoins, de signaler que cette baisse s'explique d'abord par des raisons de conjoncture. Elle proviendrait pour une bonne part du retard de l'âge au mariage déterminé par un fort déséquilibre entre les effectifs des filles et des garçons en âge de se marier. Les cohortes de filles nées à partir de 1950 sont nettement plus nombreuses que les classes des jeunes gens des générations

6. Le second recensement chinois consista en une série d'enquêtes administratives qui ne furent publiées que dans les années 1980. À l'époque de la Révolution culturelle (1966-1976), les autorités avaient pris l'habitude de faire référence aux totaux de 1964, sans en préciser la date. On parlait alors d'un pays de 700 millions d'habitants !

7. Littéralement « mariage tardif, naissances peu rapprochées et peu nombreuses », abrégé en chinois par *wan, xi, shao*.

creuses d'avant 1949 destinés à les épouser⁸. Le déficit de garçons a entraîné un retard de l'âge au mariage des filles. Ce retard atteignit jusqu'à trois ans, de sorte que 40 % des « naissances évitées » revendiquées par les autorités étaient en réalité attribuables à un changement du calendrier des naissances. Cette baisse de la natalité, saluée unanimement par les observateurs étrangers comme un succès politique, est suivie, dans les années 1980, par le rebond dit de la « troisième vague de natalité », qui touche le pays entre 1985 et 1990 et qui survient, paradoxalement, quelques années après le lancement de la campagne de « l'enfant unique⁹ ». Ce rebond avait, certes, été anticipé par les démographes chinois. Il doit d'abord être interprété comme un « écho » de la période de haute croissance des années 1960, dans une phase où la rigueur de la nouvelle politique est encore mal acceptée par la population. L'élément calendrier est ici encore prépondérant. C'est en partie la baisse de l'âge au mariage des filles, provoquée par un excédent de garçons à marier¹⁰, qui induit une remontée des maternités précoces. La fécondité retrouve temporairement le niveau de 2,8 enfants et le nombre des naissances approche, avec des effectifs compris entre 20 et 26 millions, le niveau très élevé de la décennie 1960.

2.3. MODIFICATIONS DE LA STRUCTURE PAR ÂGE

Ces fluctuations n'empêchent nullement la structure par âge de se modifier de manière linéaire : le recensement de 1982 révélait une contraction de la proportion des jeunes de moins de 15 ans, qui redescend à 33,6 %, alors que celle des personnes âgées ne s'accroissait que très faiblement et atteignait 4,9 %, un niveau à peine supérieur à celui de 1953. Le taux de dépendance, qui s'affaïsse jusqu'à 62, se rapproche des taux japonais du début des années 1950 et coréen de la fin des années 1970, des périodes précédant la haute croissance économique. Selon les chiffres du recensement de 1990, au terme de la « troisième vague de natalité » la proportion des moins de 15 ans était encore de 27,7 %, tandis que les plus de 65 ans ne représentaient que

8. Au début des années 1970, les quelque 20 millions de jeunes filles âgées de 20 ans n'ont en face d'elles que 13 ou 14 millions de jeunes hommes de 23 ans. Le taux de mariage s'effondre. Il faut préciser que les unions sont conclues en général à l'initiative des familles des garçons.

9. La politique de l'enfant unique visait, dans un premier temps, à stabiliser la population, ce qu'on espérait réaliser au tournant du XXI^e siècle, avant d'amorcer une décreue de la population. Conformément à la théorie de la population optimale, la Chine n'aurait jamais dû dépasser le seuil des 600 millions d'habitants. Cependant, compte tenu de l'inertie des phénomènes démographiques, une baisse de cette ampleur n'était envisageable qu'entre 2040 et 2050, après la disparition des classes nombreuses nées avant 1970.

10. La situation est alors inversée, puisqu'on compterait quatre garçons en âge de se marier pour trois filles. L'ajustement se traduit par une baisse de l'âge au mariage des filles.

5,5 % de la population. Ces chiffres correspondaient à un taux de dépendance légèrement inférieur à 50, comparable aux taux japonais et coréen des périodes de haute croissance. La décennie 1990 est marquée par une reprise de la décline, tant en termes de fécondité¹¹ que de natalité. Pour la première fois depuis un demi-siècle, la croissance naturelle annuelle tomberait au-dessous de 1 %. Selon les chiffres du recensement de 2000, les jeunes n'auraient que 22 % de la population, tandis que les personnes âgées étaient un peu moins de 7 %. Le chiffre des jeunes est très douteux. Il trahirait en réalité un fort sous-enregistrement, corrigé au moment de la publication des résultats définitifs grâce à des enquêtes sur échantillon¹², dont les données n'ont pas été répercutées dans la publication officielle. La proportion véritable des jeunes s'établirait au voisinage de 26 % et porterait la trace de la vague de natalité des années 1980, avec une forte proportion d'adolescents de 10 à 15 ans. En ce qui concerne les plus de 65 ans, en revanche, les chiffres seraient exacts. Le taux de dépendance se situerait au voisinage de 49. L'évolution de la décennie en cours serait caractérisée par un ralentissement de la croissance, consécutif au passage à l'âge de la maternité des cohortes moins nombreuses de jeunes femmes nées dans les années 1970. À fécondité égale, le nombre des naissances baisserait d'environ 25 %¹³, ce qui peut expliquer l'inflexion récente des taux de natalité. À partir de 2010, le pays pourrait connaître une nouvelle vague de natalité, au moment du passage dans la période la plus féconde des cohortes de la « troisième vague ». Le pays compterait alors 1 350 millions d'habitants. Le vieillissement serait encore faible, avec seulement 8 à 9 % de personnes âgées et un taux de dépendance à peine supérieur à 50. Il faudra attendre le milieu de la décennie suivante pour que la proportion des 65 ans et plus franchisse la barre des 10 %. Pourtant, c'est seulement à partir des années 2020, lorsque les enfants des deux premières « vagues de natalité » auront commencé à entrer dans le troisième âge, que la situation deviendra réellement préoccupante. Le pays pourrait compter, entre 2030 et 2050, entre un quart et un tiers de personnes âgées, une proportion supérieure à celle des populations des pays développés d'aujourd'hui¹⁴, avec tous les inconvénients résultant d'une telle situation.

11. Isabelle Attané (2000) signale une chute régulière, de 1,56 enfant en 1994 à 1,46 enfant en 1997. L'ampleur de la baisse est contestée par Zeng (1997).

12. Voir note 2.

13. Entre 2000 et 2005, les cohortes de 25-29 ans, les plus fécondes, ne comptent en moyenne que 9 millions, contre 12 à 13 millions chez leurs aînées des années 1990.

14. Les proportions de personnes âgées des pays développés se situent actuellement entre 16 % et 20 %.

3. POPULATION ET POPULATION ACTIVE

3.1. LE MODÈLE JAPONAIS

Lorsque débute la seconde phase de la transition démographique japonaise (1950-1984), l'archipel connaît un taux de dépendance encore élevé (66) et une structure de l'emploi de pays peu développé, avec respectivement 48 % d'agriculteurs, 22 % de travailleurs industriels et 30 % dans le secteur tertiaire. Du fait de la chute brutale de la natalité, la population active (15-64 ans) s'accroît alors deux fois plus vite que la population totale, ce qui détermine une baisse du taux de dépendance au cours des deux décennies suivantes. Or, c'est précisément pendant cette période que la structure de l'emploi se modifie le plus rapidement : vers 1970, les trois grands secteurs occupent respectivement 19 %, 34 % et 47 % des actifs. La tendance se poursuit durant toute la deuxième partie de cette phase, pendant laquelle population globale et population active s'accroissent de pair au rythme de 1 % par an. En 1984, lorsque le pays entre dans la troisième phase, on ne comptait plus que 10 % d'agriculteurs, contre 33 % d'actifs du secteur secondaire et 57 % d'emplois du tertiaire. Au cours de cette troisième phase, qui couvre les vingt dernières années, les proportions des agriculteurs et des actifs du secteur secondaire se contractent légèrement, tandis que la tertiarisation se poursuit. Vers 1990, le Japon n'avait plus que 8 % d'agriculteurs, contre 33 % de travailleurs de l'industrie, et près de 60 % d'emplois tertiaires. Le secteur primaire n'occupe plus, aujourd'hui, qu'environ 5 % des actifs. La dernière période est caractérisée, d'une part, par une stabilisation de la population, un vieillissement rapide et une remontée du taux de dépendance et, de l'autre, par un tassement des secteurs primaire et secondaire et une continuation de la tertiarisation. Le nombre des emplois a commencé à décliner. Une évolution analogue est constatée en Corée du Sud, avec un retard de deux décennies. Alors que la structure de l'emploi y était, vers 1970, proche de celle du Japon du début des années 1950, avec respectivement 48 %, 14 % et 38 % d'emplois dans les trois secteurs, à la veille de la crise asiatique de 1998 les proportions se situaient plutôt autour de 12 %, 31 % et 56 %. Entre-temps, la population active avait doublé et le taux de dépendance était descendu aux alentours de 40.

3.2. L'ÉVOLUTION CHINOISE

Il n'est pas sans intérêt de chercher à vérifier si un tel schéma pourrait s'appliquer à la Chine populaire, avec un retard d'une trentaine d'années, conformément à ce qu'estiment de nombreux experts, tant en Chine que dans le monde occidental¹⁵.

15. Voir Rozelle *et al.* (1999).

TABLEAU 13.1
Évolution de l'emploi au Japon

Année	Population (millions)	Taux de dépendance	Actifs (millions)	Primaire %	Secondaire %	Tertiaire %
1950	83,2	66	35,6	48	22	30
1970	103,7	45	52	19	34	47
1984	120,2	45	57,6	10	34	56
1995	125,6	44	64,1	6	32	62
1999	126,5	47	62,9	5,5	29,5	65

TABLEAU 13.2
Évolution de la situation de l'emploi en Chine, selon les annuaires statistiques ou les recensements

Année	Population (millions)	Taux de dépendance	Actifs (millions)	Primaire %	Secondaire %	Tertiaire %
1952	575	66	207	83,5	7,4	9,1
1965	725	78	287	81,6	8,4	10
1970	830	72	344	80,8	10,2	9
3 ^e recensement,	1008	62	520	74	16	10
1982	1015	62	453	68,1	18,4	13,5
4 ^e recensement,	1134	50	650	72	17	12
1990	1143	50	647	60,1	21,4	18,5
5 ^e recensement,	1265	48	668	65	15	20
2000	1267	48	720	50	22	27,5

Sources : Annuaires des ministères, recensements officiels.

3.2.1. Une population jeune

Pendant les deux premières décennies du régime populaire, qui correspondent à la première phase de la transition démographique, la population a augmenté environ deux fois plus rapidement que la population active, tandis que le taux de dépendance s'élevait. La nécessité de créer beaucoup d'emplois n'était pas ressentie comme l'une des priorités du gouvernement. En effet, celui-ci considérait la croissance démographique comme une bonne chose, estimant, par ailleurs, que les progrès de l'agriculture, stimulés par la collectivisation, permettraient de nourrir une population de deux milliards d'individus, trois fois supérieure à celle de la fin de la décennie 1950. Sans doute quelques économistes, dont Ma Yinchu, le président de la prestigieuse Université de Pékin, tiraient-ils dès 1956 la sonnette d'alarme en évoquant les conséquences futures du décalage entre les effectifs des générations âgées et leurs cadettes.

Il convenait de créer des millions d'emplois, si l'on voulait éviter le retour du chômage. Cette approche du problème fut stigmatisée en 1957 comme relevant d'un néo-malthusianisme, et la réponse donnée par les autorités fut la mobilisation du Grand Bond en avant de 1958, qui faisait apparaître, à l'inverse, un « déficit » de main-d'œuvre. Elle a été, cependant, amplement justifiée rétrospectivement par les faits¹⁶. Tant qu'on avait affaire à des enfants, les conséquences pour l'emploi des décalages entre générations n'étaient pas encore dramatiques. La croissance de la population en âge de travailler est en effet, jusqu'à la fin des années 1960, très inférieure à celle de la population totale. Elle ne dépassait pas 1 % par an, alors que la croissance naturelle dépassait les 2 %. Par ailleurs, la stricte division de la société en deux « statuts » – les urbains, relevant exclusivement de l'économie étatique, et les paysans, maintenus à la campagne dans le cadre des Communes populaires – ainsi que les obstacles mis aux déplacements migratoires spontanés paraissaient des garanties suffisantes. L'économie chinoise était alors une économie duale. Tandis que l'État réservait ses investissements à une industrialisation limitée à un nombre restreint de villes et d'agglomérations nouvelles, dont les habitants, très minoritaires, bénéficiaient d'une couverture sociale étendue, les villageois étaient invités à inventer par eux-mêmes des formules de développement originales, telles que l'intensification de l'agriculture et l'industrialisation villageoise, selon le modèle admiré alors sous le nom de « voie chinoise¹⁷ ». L'accès à l'emploi à vie, avec tous les avantages qui en découlaient, désigné alors en chinois par l'expression du « bol de riz en fer », n'était garanti qu'aux urbains.

3.2.2. Croissance de la main-d'œuvre

La situation change progressivement au cours de la seconde phase de la transition, avec l'arrivée à l'âge du premier emploi, dès 1970, des générations pléthoriques nées pendant la première vague de natalité (1950-1957), particulièrement nombreuses dans les villes, où la natalité avait été très élevée dans les années 1950 et où les effets de la famine n'avaient été que

16. Alors que les effectifs des générations nées avant 1949 et que les classes d'âge susceptibles de quitter le monde du travail se comptaient en millions, les jeunes de la première vague de natalité qui arriveraient à l'âge du premier emploi vers la fin des années 1960, suivis par ceux, plus nombreux encore, qui devaient naître au cours de la « deuxième vague de natalité » des années 1960, étaient quatre fois plus nombreux que leurs aînés. Les classes d'âge du deuxième baby-boom comptaient chacune entre 25 et 30 millions d'individus.

17. À partir de la rupture avec l'Union soviétique, en 1960, la direction chinoise insiste sur la nécessité de « marcher sur deux jambes », une politique de développement originale consistant à privilégier une croissance purement quantitative, reposant à la fois sur le recours à des techniques modernes et sur une « mobilisation » des masses dans des travaux utilisant des techniques et des procédés de production traditionnels.

faiblement ressentis. Ainsi que nous l'avons montré ci-dessus, les perturbations touchaient non seulement le marché matrimonial, en créant un déficit temporaire de jeunes mariés, mais elles avaient des conséquences graves sur le marché de l'emploi. Il devenait nécessaire de fournir du travail à des classes de jeunes très nombreuses. Le départ de vingt millions de « jeunes instruits », envoyés dans les villages se « rééduquer auprès des paysans pauvres », peut être interprété comme une réponse à cette nouvelle situation. La fin de la Révolution culturelle (1966-1976) et le retour inopiné de la très grande majorité de ces jeunes dans les villes sont responsables de la réapparition temporaire du chômage. Vers 1980, on comptait jusqu'à six millions de « jeunes en attente d'emploi ».

En dépit des erreurs et méfaits multiples portés au compte de la Révolution culturelle, cet épisode a correspondu, néanmoins, à une généralisation de l'enseignement primaire et de celui du premier cycle du secondaire. Les adolescents sont alors en très grande majorité accueillis pendant neuf ans dans des établissements de qualité très variable. La Chine disposait donc, au début des années 1980, d'une main-d'œuvre jeune et abondante comptant très peu d'illettrés. L'arrivée progressive à l'âge du premier emploi de la masse des baby-boomers des années 1960 détermine une forte accélération de la croissance de la population active potentielle. Celle-ci dépasse désormais largement la croissance naturelle. Selon les chiffres disponibles au début des années 1980, la population active, définie par les critères légaux¹⁸, comptait 420 millions d'individus en 1980 et devait s'accroître d'environ 300 millions, en passant à plus de 700 millions en l'espace de vingt ans, soit une augmentation annuelle d'environ 15 millions de personnes. La perception de cette situation, extrêmement préoccupante par les décideurs de l'époque, fut évidemment à l'origine directe du lancement de la politique de l'enfant unique, dont les objectifs étaient, à terme, la réalisation de la croissance zéro, puis une décreue de la population. Il paraissait alors possible de stabiliser la population au tournant du XXI^e siècle, à un niveau voisin de 1200 millions, tout en réalisant un équilibre entre générations montantes et générations descendantes. À cette condition, toute création d'emplois était supposée entraîner une modification de l'équilibre entre les grands secteurs d'activité.

18. La « population active » (*jingji huodong renkou*) légale est définie par l'addition des effectifs des hommes âgés de 16 à 59 ans et des femmes âgées de 16 à 54 ans, pour prendre en compte les âges du départ à la retraite des employés du secteur étatique. Cette définition donne l'illusion du plein emploi, les chiffres des personnes employées étant très proches de ceux de la population active. Le plein emploi est pratiquement réalisé entre 25 et 55 ans, mais les taux demeurent élevés au-delà des âges officiels de la retraite.

3.2.3. *Les effets de la troisième vague de natalité*

Le rebond de la natalité des années 1980, plus important que ce qui était escompté, a modifié les prévisions. La population s'est accrue de 150 millions en dix ans, dépassant largement le niveau anticipé. De ce fait, il devenait impossible de tenir le pari de « contrôler la population dans la limite de 1 200 millions en l'an 2000 ». Par ailleurs, la masse des quelque 220 à 230 millions d'enfants nés au cours de la décennie 1980 constituait un véritable handicap au tournant du millénaire. Même en tenant compte de la décrue démographique temporaire correspondant au passage des générations moins nombreuses de la seconde moitié des années 1970, lorsque le nombre des naissances avoisinait les 20 millions, le maintien du plein emploi, encore réalisé dans les années 1980, rendait nécessaire la création d'une centaine de millions de nouveaux emplois au cours de la décennie 1990. En effet, il fallait se préparer à accueillir, entre 2000 et 2010, les très nombreux jeunes issus de la « troisième vague de natalité ». Ce rebond de natalité eut donc pour résultat d'accélérer la croissance de la population active. Les données du recensement de 2000 mettent en évidence une population active potentielle de 785 millions et laissent entrevoir une continuation de cette tendance, qui se poursuivra au moins jusqu'aux alentours de 2015. La population active potentielle atteindra les 900 millions. La croissance annuelle moyenne se situerait, sur 35 ans, aux alentours de 14 millions d'individus ! Ce n'est qu'ensuite, lorsque sera réalisé l'équilibre entre générations montantes et descendantes¹⁹, qu'il deviendra possible de stabiliser le nombre des actifs potentiels.

Les réformes des années 1980 visaient en premier lieu à résorber l'excédent des actifs potentiels en créant un maximum d'emplois, à la fois dans le secteur nationalisé et dans des industries rurales. C'est l'époque où l'industrialisation dans le cadre du secteur socialiste (propriété d'État ou propriété des collectivités) se poursuit à un rythme accéléré. La comparaison des chiffres de 1980 et 1990 est à cet égard très éloquente. Alors que le total des actifs a augmenté entre ces deux dates de 220 millions d'individus, les secteurs secondaire et tertiaire se sont accrus respectivement d'au moins 123 millions d'emplois : 60 dans le secondaire et 63 dans le tertiaire, très négligé aux époques précédentes, qui passe de 55 à 118 millions d'actifs. Ces gains sont suffisants pour amorcer une modification de la structure de la population active, qui commence à se rapprocher de celle des pays développés, suivant les scénarios mis en évidence au Japon et en Corée du Sud. Selon les chiffres des annuaires statistiques, qui reproduisent les données fournies par les ministères et adoptent la classification internationale en secteurs

19. La classe d'âge des 16 ans comptera, aux environs de 2015, une vingtaine de millions d'individus, une taille équivalente à la somme des personnes des deux sexes atteignant les âges statutaires de la retraite.

d'activité, la proportion des paysans aurait reculé de dix points, en chutant de 69 % à 59 %. Dans le même temps, on enregistrait une montée du secteur secondaire, de 18 % à 21 %, et un début de développement du tertiaire, qui saute de 13 % à 19 %.

3.2.4. *L'apport des recensements*

Cette évolution a été partiellement contredite par les données des recensements de 1982 et 1990, qui constituent des « photographies instantanées » de la situation à des dates précises. Certes, le chômage demeure insignifiant et les taux d'emploi, extrêmement élevés à tous les âges, auraient eu tendance à s'accroître dans l'intervalle de dix ans. La différence principale tient au nombre des personnes décrites comme se livrant à des activités « agricoles », qui sont ici nettement plus nombreuses que dans les statistiques des ministères, et dont la proportion demeure stable : 74 % des 521 millions d'actifs véritables de 1982 et 72 % des 647 millions recensés huit ans plus tard. Cet écart important tient surtout au fait que les chiffres des recensements sont basés sur les déclarations faites par les intéressés, sans tenir compte des âges légaux auxquels on est supposé travailler, et que les comptages ont eu lieu dans les deux cas le 30 juin, au plus fort de la saison agricole. Les actifs du recensement de 1982 excédaient de cent millions le chiffre des annuaires.

TABLEAU 13.3
Taux d'emploi par tranche d'âge en Chine (%)

	1982		1990		2000	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
15-19 ans	70	74	61	68	42	46
20-24 ans	96	90	92	90	83	79
25-29 ans	99	89	98	91	97	83
30-34 ans	99	89	99	91	95	85
35-39 ans	99	88	99	91	95	86
40-44 ans	99	83	99	88	94	83
45-49 ans	97	71	98	81	94	78
50-54 ans	91	51	93	62	89	67
55-59 ans	83	33	84	40	80	54
60-64 ans	63	17	63	27	60	39
65 ans et plus	?	?	33	8	33	17

Les données du recensement de 2000, maintenant disponibles, révèlent clairement que la nouvelle politique économique beaucoup plus libérale, désignée par le terme ambigu d'« économie de marché socialiste », a considérablement compliqué la situation. À une époque où le monde entier a les

yeux fixés sur le « miracle chinois », où les capitaux affluent par dizaines de milliards de dollars et où, du fait de l'excédent de sa balance commerciale, le pays dispose de réserves de change se comptant par centaines de milliards de dollars, les destructions d'emplois entraînées par les restructurations du secteur socialiste (propriété de l'État et des collectivités) équilibrent, voire dépassent les créations d'emplois véritables. Selon l'annuaire statistique de 1999, qui transcrivait la situation de la fin de 1998 telle qu'elle était perçue par les responsables des ministères, le rééquilibrage des grands secteurs s'était poursuivi au cours de la décennie. Les personnes exerçant une activité étaient 699 millions, soit 60 millions de plus qu'en 1990, et le chômage ne touchait que 6 millions d'individus²⁰, une proportion infime de la population. Pour ce qui est de la structure de l'emploi, les proportions étaient respectivement de 50 % pour le secteur primaire, de 23 % pour le secondaire et de 26 % pour le tertiaire. Une image assez différente était fournie par les résultats du cinquième recensement effectué moins de deux ans plus tard, en octobre 2000. Tout d'abord, contrairement à ce que l'on notait en comparant les chiffres des deux recensements précédents, la croissance des emplois avait été très modeste. Les personnes déclarant exercer une activité économique n'étaient que 668 millions, soit 30 millions de moins que les actifs de l'annuaire, et seulement 20 millions de plus que les 647 millions recensés en 1990. Si l'on se reporte aux données de la classification par type d'emploi, la Chine comptait 65 % d'agriculteurs et 15,8 % d'ouvriers affectés à des tâches productrices. Par ailleurs, la classification par branche d'activité donnait 65 % d'agriculteurs, et seulement 12,5 % d'emplois qualifiés d'industriels. Ces chiffres ne recourent pas exactement les catégories des annuaires²¹, puisque les emplois dits industriels ne correspondent pas à l'ensemble du secteur secondaire – ils n'englobent pas la construction – et que le secteur tertiaire est éclaté. La différence majeure concerne, comme dans les précédents recensements, la masse des « agriculteurs », qui seraient beaucoup plus nombreux que ceux de l'annuaire (430 contre seulement 348 millions), mais dont le nombre aurait néanmoins légèrement baissé au cours de la décennie. Ces résultats sont d'autant plus surprenants que le recensement avait été effectué à la fin d'octobre, au cours de la morte saison agricole. Par ailleurs, les gains affichés par les diverses branches du tertiaire n'étaient pas suffisants pour équilibrer

20. Il s'agit essentiellement d'un chômage « urbain », dont les victimes peuvent prétendre à des indemnités ou à des aides.

21. L'annuaire statistique de 2003 fournit une image en accord avec les chiffres de 1999, à la différence près que la proportion du secteur secondaire s'est légèrement rétractée. On ne comptait plus, à la fin de 2002, que 22 % d'emplois secondaires contre 28 % d'emplois du tertiaire.

des pertes de l'emploi industriel. Les restructurations engagées depuis une dizaine d'années dans les secteurs étatique et collectif ont entraîné la disparition ou la transformation de près de 60 millions d'emplois²².

4. EMPLOI ET CHÔMAGE

4.1. TAUX D'EMPLOI

La clé de ces distorsions nous est fournie par l'examen des taux d'emploi, qui sont rapportés dans les recensements à l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, et non pas, comme c'est le cas dans les annuaires, à la seule « population active » légale. Une analyse des données nous révèle que le taux global a régressé de 7 points au cours de la décennie 1990, en passant de 81 % à 74 %, tandis que le chômage touchait 25 millions de personnes, contre seulement 6 ou 7 millions de chômeurs secourus, « ayant perdu leur emploi », si l'on se reporte aux statistiques des ministères²³. On relève, d'une part, une contraction des emplois liés à la fabrication, dont le total passe de 86 millions en 1990 à 83 millions en 2000. Les catégories des techniciens et des cadres ne font que se renouveler, tandis que les secteurs de l'enseignement, de la santé ou de l'administration ne recrutent plus de manière significative. En compensation, beaucoup d'emplois non spécialisés et mal rémunérés de l'industrie, du bâtiment et des services sont maintenant occupés par de jeunes migrants venus de la campagne et dont le statut « agricole²⁴ » leur interdit de postuler à des emplois « salariés²⁵ ». Ces ruraux, qui ont en général moins de 35 ans, ne jouissent d'aucune protection sociale et peuvent donc être licenciés sans indemnité.

Il existe, par ailleurs, des différences notables entre les sexes. Les femmes continuent à entrer dans la vie active un peu plus jeunes que les hommes, mais leurs années travaillent de moins en moins longtemps et commencent à quitter leur emploi entre 40 et 50 ans, une dizaine d'années avant l'âge légal.

22. Dans la première moitié de la décennie 1990, à l'apogée du système, ces deux secteurs représentaient environ 140 millions d'emplois. Selon l'annuaire statistique de 2003, ils n'employaient plus que 82 millions de salariés à la fin de 2002 !

23. Le chômage « urbain » (villes et bourgades) représente à lui seul une vingtaine de millions d'individus. Le sous-emploi rural échappe en grande partie aux statistiques.

24. En chinois *mingong*, littéralement « ouvriers du peuple ».

25. En chinois *zhigong*, littéralement « employés et ouvriers », terme renvoyant à un statut réglementé.

4.2. VILLES, BOURGADES ET CAMPAGNE

Il existe, plus encore que par le passé, une très grande disparité entre les villes et la campagne. Alors que les géographes discutent du taux d'urbanisation et que les statistiques des annuaires opposent population urbaine et population rurale, les recensements établissent une distinction supplémentaire entre les villes et les « bourgades²⁶ », ces dernières s'apparentant par leur statut aux campagnes.

4.2.1. *Dégradation des conditions urbaines*

Les villes sont demeurées jusqu'au milieu des années 1990 des bastions du secteur nationalisé. Depuis une dizaine d'années, elles se sont largement ouvertes à l'exode rural, en provenance aussi bien des périphéries urbaines que des villages situés dans la province elle-même, voire dans des provinces éloignées. Les jeunes urbains, mieux éduqués, accèdent plus tard et plus difficilement au monde du travail et les adultes sont souvent licenciés ou mis en préretraite bien avant les âges légaux. Le recensement de 2000 dénombre pas moins de 14 millions de chômeurs, soit environ le dixième des actifs urbains. Rapportés aux nombres de jeunes désireux de travailler²⁷, les taux de chômage s'élevaient à près d'un sur quatre dans la tranche des 15 à 19 ans et, un sur sept dans celle des 20 à 24 ans. Le chômage ne descend au-dessous de 10 % que dans les tranches d'âge comprises entre 25 et 39 ans. Il remonte ensuite aux environs de 10 % chez les 40 à 44 ans. Le recul des taux parmi chez les groupes plus âgés correspond au fait que les entreprises d'État pratiquent des restructurations et mettent en préretraite des dizaines de millions d'employés. Selon les statistiques des annuaires, les entreprises d'État avaient perdu, à la fin de 2002, plus de 40 millions de salariés, pertes à peine compensées par les créations du secteur privé. Par ailleurs, sur les 40 millions de bénéficiaires d'une retraite, 15 millions n'avaient pas encore atteint les âges statutaires. En l'absence d'un véritable régime de retraite, le ratio entre les actifs et les retraités pris en charge par les entreprises est de l'ordre de deux ou trois pour un. On doit, par ailleurs, souligner la montée de la précarité se traduisant par une rapide croissance du nombre des pauvres assistés. On en comptait une vingtaine de millions à la fin de 2002, contre seulement 2,6 millions en 1998²⁸.

26. Agglomérations plus petites ne possédant pas le statut urbain.

27. Ces chiffres ne tiennent compte que des jeunes désirant travailler. Ils n'englobent pas les jeunes en cours d'études ou ne cherchant pas d'emploi.

28. Voir l'annuaire statistique de 2003.

4.2.2. *Bourgades et campagnes*

À l'inverse, les taux d'emploi demeurent très élevés dans les campagnes et les bourgades, où l'on commence à travailler très tôt et où, faute de pouvoir compter sur un système de retraite, les actifs, et plus particulièrement les paysans, continuent à avoir des occupations économiques bien au-delà de à l'âge de 60 ans. Le chômage commence, néanmoins, à affecter les bourgades, lesquelles comptaient plus de 5 millions de demandeurs d'emploi, soit environ 6 %. Il s'agit essentiellement d'un chômage de jeunes. Les taux de chômage relevés dans la population rurale sont très faibles, mais il faut tenir compte du fait que le sous-emploi rural, estimé couramment à une centaine de millions (Claude Aubert et Li Xiande, 2002), n'est pas pris en compte. Le vieillissement des agriculteurs, qui constituent officiellement plus de la moitié des actifs, est déjà devenu un phénomène préoccupant. Une comparaison des proportions des jeunes de moins de 30 ans avec le groupe des plus de 55 ans est particulièrement éclairante. Alors qu'en 1982 et 1990 les jeunes agriculteurs représentaient près de la moitié des paysans (respectivement 48 % et 45 %) et que les paysans les plus âgés ne comptaient que pour environ 10 %, les proportions se sont profondément altérées en 2000 avec respectivement 27 % de jeunes et 15 % de plus de 55 ans. Nous rappellerons à ce sujet que l'ensemble de la population « urbaine » (villes et bourgades), qui inclut un pourcentage nullement négligeable de paysans, est nettement plus jeune : les proportions respectives de 2000 y sont de 32 % de jeunes contre 5,6 % de travailleurs âgés. Ce vieillissement des agriculteurs pourrait être mis en relation avec la chute du volume de la récolte des grains, qui a atteint 18 % en 2003 par rapport au record de 1998, et qui entraîne une forte réduction des disponibilités par habitant²⁹, dans une conjoncture caractérisée par le développement de l'élevage et de la consommation des produits d'origine animale.

5. QUEL AVENIR ?

On voit donc qu'en dépit des similitudes relevées dans l'évolution démographique et des variations du taux de dépendance, actuellement très proche des taux relevés au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan, la Chine n'est pas simplement « en retard » sur ses voisins immédiats parvenus au terme de leur transition démographique, mais que, du fait de la taille de la population, les problèmes se posent très différemment. Dans le Japon du début des années

29. Avec une récolte de 402 millions de tonnes de grains pour environ 1,3 milliard d'habitants, on est revenu au voisinage des disponibilités de la fin de l'époque de la collectivisation.

1980, les emplois se répartissaient de la manière suivante : 10 % dans le secteur primaire, 35 % dans le secteur secondaire et 55 % dans le tertiaire. Les proportions étaient assez voisines dans la Corée du Sud du milieu des années 1990, à la veille de la crise asiatique, avec 12 % dans le secteur primaire, 31 % dans le secteur secondaire et 57 % dans le tertiaire. Contrairement à une idée reçue, le dynamisme économique chinois n'a pas la capacité de créer des emplois industriels et tertiaires par dizaines de millions. Bien plus, la Chine souffrirait tout autant de maux affectant les pays développés en voie de désindustrialisation que de problèmes caractéristiques des sociétés en développement, avec un essor sans précédent des emplois précaires et du secteur informel³⁰. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le pays devra, comme on l'a souligné, fournir du travail, d'ici la fin de la décennie, aux classes très nombreuses des jeunes nés entre 1985 et 1990, tandis que, si la tendance actuelle se poursuit, un nombre croissant de personnes « âgées » devront être prises en charge avant d'avoir atteint l'âge statutaire de la retraite.

Il est illusoire, dans ces conditions, d'espérer une modification rapide des structures de l'emploi selon un modèle « occidental ». Le sous-emploi rural, masqué dans les statistiques des recensements qui, comme on l'a montré, se bornent à consigner les déclarations des personnes recensées au moment du remplissage des questionnaires, détermine depuis une dizaine d'années un fort exode rural. On parle couramment d'une « population flottante » de plus de 100 millions de personnes, censée errer à travers le territoire national à la recherche d'occasions de travail. La notion de « population flottante » (en chinois, littéralement « population en mouvement³¹ ») est trompeuse, dans la mesure où elle recouvre des situations très différentes et où elle correspond à l'ensemble de l'exode rural. Selon les données incomplètes³² du recensement de 2000, sur les 180 millions de personnes ayant changé de résidence au cours des cinq années ayant précédé les opérations de comptage, une bonne centaine de millions n'auraient pas quitté les limites de leur province. Les migrations interprovinciales concernaient, néanmoins, 73 millions de personnes, soit environ 6 % de la population. Les données fournies par le recensement dans ce domaine sont donc assez difficiles à exploiter. En effet, les mouvements migratoires sont complexes et il existe à la fois des migrations très courtes, de la grande banlieue rurale des grandes agglomérations vers la partie urbaine, et des échanges, portant parfois sur des millions d'individus, qui s'expliquent par des conditions historiques. Si l'on prend en compte les

30. Les incertitudes quant à la proportion des emplois « tertiaires » sont un bon indicateur de cette situation. Les statistiques des ministères reproduites dans les annuaires statistiques décomptent désormais des dizaines de millions d'emplois mal définis.

31. En chinois *Liudong renkou*.

32. Les données relatives aux changements de résidence ne sont rapportées qu'à un total de 1 180 millions d'habitants. Elles laissent donc dans l'ombre 85 millions de personnes.

seuls soldes migratoires, une trentaine de millions de personnes seraient concernées. On relève essentiellement quatre destinations : les trois grandes municipalités autonomes de Pékin, Tianjin et Shanghai (8 millions) ; les provinces côtières du Sud-Est (18,5 millions) ; et les provinces frontalières du Nord (6 millions). Les migrants proviennent pour la plupart du bassin du Yangzi et de ses grands affluents (20 millions) et de la plaine de Chine du Nord (9 millions). Cet immense flux migratoire est en réalité beaucoup plus la traduction d'un différentiel de croissance économique entre les provinces de l'intérieur, peu développées, et la côte que la réponse à des besoins de main-d'œuvre. Seule la province du Guangdong serait actuellement en mesure de créer des millions d'emplois industriels pour faire face aux commandes des industries travaillant d'abord pour l'exportation. C'est en même temps la seule grande circonscription administrative dont la structure de l'emploi s'est considérablement modifiée pour se rapprocher de celle des pays en voie d'industrialisation rapide. Le nombre des emplois de l'industrie et de la construction y a déjà légèrement dépassé celui des paysans. On y comptait en 2000 un total de 44,4 millions d'emplois, dont 37 % d'agriculteurs, 38 % relevant du secteur secondaire, mais seulement 25 % dans le tertiaire et les services.

La nouvelle équipe, qui a pris le contrôle du pays à l'occasion du dernier congrès du Parti communiste (automne 2003), semble avoir une conscience plus nette de la gravité de la situation. Si l'on se reporte aux termes du rapport présenté, le 5 mars 2004, à la session de l'Assemblée populaire par le premier ministre, Wen Jiabao³³, il conviendrait de rompre avec un modèle de développement axé sur une croissance purement quantitative qui « creuse le fossé entre riches et pauvres et fait monter les problèmes écologiques ». Les problèmes de l'emploi urbain ne sont pas oubliés : le premier ministre se fixe comme objectifs la création de 9 millions d'emplois nouveaux ainsi que la réinsertion de 5 millions de salariés licenciés, tout en appelant au versement intégral des indemnités de chômage et des retraites. Il reste à espérer que ces avertissements ne resteront pas un vœu pieux.

33. *Renmin Ribao (Quotidien du Peuple)*, 6 mars 2004.

BIBLIOGRAPHIE

- 1982 *Population Census of China (Results of Computer Tabulation)*, Beijing, China Statistics Press, 674 p.
- Attané, Isabelle (2000). « La fécondité chinoise à l'aube du XXI^e siècle : constats et incertitudes », *Population*, vol. 55, n° 2, p. 233-264.
- Aubert, Claude et Li Xiande (2002). « Sous-emploi agricole et migrations rurales en Chine. Faits et chiffres », *Perspectives chinoises*, avril, p. 49-61.
- Banister, J. (1987). *China's Changing Population*, Stanford, Stanford University Press, 488 p.
- Beyens-Wu, I-Chuan (1990). « Aging in a Changing Population : China in the Twenty-first Century », dans *Populations âgées et révolution grise*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, p. 177-189.
- Calot, Gérard (1984). « Données nouvelles sur l'évolution démographique chinoise », *Population*, n^{os} 4-5, p. 807-834 ; n° 6, p. 1045-1062.
- Cartier, Michel (1984). « Les leçons du troisième recensement chinois », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 282, p. 31-51.
- Cartier, Michel (1988a). « L'emploi en Chine : passé et perspectives », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 335.
- Cartier, Michel (1988b). « Entre deux recensements chinois, l'enquête par sondage de 1987 », *Population*, n° 2, p. 460-463.
- Cartier, Michel (1992). « Une transition paradoxale, le cas chinois », dans Dominique Trabutin (dir.), *Transitions démographiques et Sociétés*, Louvain-la-Neuve, Academia/Paris, L'Harmattan, p. 199-210.
- Cartier, Michel (1993). « Le recensement chinois de 1990 : premier bilan », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 377, p. 36-57.
- Cartier, Michel (1997). « Plus de 1 200 millions de Chinois », dans J.-C. Chasteland et J.-C. Chesnais (dir.), *La population du monde. Enjeux et problèmes*, Paris, INED, p. 94-116.
- Cartier, Michel (1998). « Chine : perspectives démographiques », dans Alain Peyrefitte (dir.), *La Chine d'aujourd'hui et de demain*, Paris, Mazarine, p. 127-143.
- Cartier, Michel (2001a). « Les contraintes démographiques de l'emploi », dans Jean-Pierre Paulet (dir.), *Développement et population en Chine*, Paris, Ellipses, p. 67-80.
- Cartier, Michel (2001b). « 1 265 millions de Chinois : premières réflexions sur le recensement de l'an 2000 », *Perspectives chinoises*, 64, mars-avril, p. 51-57.

- Cartier, Michel (2002). « 1 300 millions de Chinois au terme d'une transition démographique atypique », dans J.-C. Chasteland et J.-C. Chesnais, *La population du monde. Géants démographiques et défis internationaux*, Paris, INED, p. 113-114.
- Chesnais, Jean-Claude et Wang Shuxin (1989). « Vieillesse démographique, retraites et conditions de vie des personnes âgées », *Population*, n^{os} 4-5, p. 873-900.
- China Statistical Yearbook*. Beijing, China Statistics Press, 1981-2003.
- Rozelle, Scott, Guo Li, Minggao Shen, Amelia Hughart et John Giles (1999). « Leaving China's Farms : Survey Results of New Paths and Remaining Hurdles to Rural Migration », *China Quarterly*, n^o 158, p. 367-393.
- Tabulation of the 1990 Population Census of the People's Republic of China*, Beijing, China Statistics Press, 4 vol., 3681 p.
- Tabulation of the 2000 Population Census*, Beijing, China Statistics Press, 2002, 3 vol.
- Zeng, Yi (1997). « La fécondité chinoise est-elle inférieure au seuil de remplacement des générations ? », dans J.-C. Chasteland et J.-C. Chesnais, *La population du monde. Enjeux et problèmes*, Paris, INED, p. 113-114.



CHAPITRE

14

UN MILLIARD TROIS CENTS MILLIONS DE CHINOIS ?

Michel Cartier

Le 4 janvier 2005, une dépêche de l'agence Xinhua annonçait que, selon les calculs du Bureau national de la statistique, la Chine franchirait le 6 janvier la barre du milliard trois cents millions d'habitants, avec un retard de quatre ans sur les prévisions antérieures. Effectivement, un éditorial publié dans le *Quotidien du Peuple* du 6 janvier 2005 annonçait la naissance, dans un hôpital de la capitale, d'un garçon du nom de Zhang Yichi portant le numéro 1 milliard 300 millions ! Il va sans dire qu'aucun pays n'est capable de mesurer sa population à l'unité près et de déterminer l'identité d'un citoyen portant un numéro d'ordre. À plus forte raison lorsqu'il s'agit de la Chine, dont les statistiques démographiques sont jugées peu fiables, où le nombre des naissances journalières dépasse largement les 40 000 et dont population s'accroît d'un individu toutes les quatre secondes...

La lecture de l'éditorial du *Quotidien du peuple* éclairait, cependant, la signification de l'événement. Cette annonce avait tout d'abord une valeur symbolique, puisqu'elle pouvait être lue comme un dépassement de l'objectif, fixé au début des années 1990, de ne pas franchir la barre du milliard trois cents millions avant l'an 2000. Elle représentait donc un succès de la politique du contrôle des naissances. L'éditorialiste ne se privait cependant pas de souligner l'ampleur des défis à relever, dans les domaines de la consommation, de l'éducation, de l'emploi et du logement, sans parler de la menace que la baisse de la superficie cultivée fait peser sur l'indépendance alimentaire, ou encore de la dégradation de l'écologie.

La véritable question se situe ailleurs. Elle concerne en premier lieu la connaissance que les autorités chinoises possèdent de leur situation démographique, connaissance mise en doute par de nombreux observateurs étrangers. Rappelons tout de même à ce sujet quelques faits. La République populaire de Chine s'est dotée, voici plus de cinquante ans, d'un enregistrement d'état civil ; elle a effectué cinq recensements depuis 1953 et ses services statistiques procèdent depuis plus d'une décennie à des sondages annuels portant sur des échantillons représentatifs de l'ordre du million de personnes. Dans de telles conditions, le pays le plus peuplé de la planète devrait être en mesure de connaître avec précision sa situation démographique. Les « annuaires statistiques » publiés chaque année par le Bureau national de la statistique contiennent un chapitre « Population » fournissant les principaux paramètres, tels que le chiffre des habitants à la fin de l'année précédente, le mouvement de la population, la structure par âge, de même que la répartition par grande circonscription, par statut social et par type d'emploi. D'autre part, les données obtenues par les sondages sont reproduites dans la série des « Annuaires de la population ». Ajoutons à cela que les résultats détaillés des trois recensements exhaustifs effectués en 1982, 1990 et 2000, dont la publication a fait la matière de huit gros volumes, fournissent une ample variété d'informations concernant la population, y compris selon des catégories très différentes de celles qui sont répertoriées dans les annuaires. Bref, les chercheurs ont maintenant à leur disposition une masse considérable de données permettant toutes sortes de recoupements.

Nous disposerions ainsi d'informations de tout premier ordre sur la population et la situation sociale du pays, si la Chine ne s'était pas lancée, concurremment, dans une politique très radicale de contrôle des naissances et de réformes économiques. D'une part, la politique de l'enfant unique, en vigueur depuis maintenant vingt-cinq ans, incite les citoyens à sous-déclarer les naissances, alors que les constants changements de l'économie, responsables de flux migratoires portant sur des dizaines, voire plus d'une centaine de millions de travailleurs ruraux, contribuent à brouiller le tableau. On est,

par ailleurs, en droit de soupçonner les autorités de masquer les réalités, dans le but d'embellir l'image d'un pays perçu universellement comme la future première puissance économique du globe !

La manière dont la publication des résultats du recensement de 2000 avait été différée laissait planer des doutes sérieux sur la fiabilité des données rassemblées à cette occasion. Le 28 février 2001, un premier communiqué faisait état d'une population de 1 265,8 millions, soit une croissance de 132 millions sur dix ans et quatre mois. Compte tenu de la disparition par décès d'environ 80 millions de personnes, on pouvait inférer un nombre de naissances proche de 210 millions. Or, le communiqué comptabilisait seulement 288,9 millions de jeunes de moins de 15 ans (22,9 %), chiffre qui, diminué des 116 millions de 10 à 14 ans déjà présents dans le recensement de 1990, laissait un sous-total de 173 millions d'enfants de 0 à 9 ans. Même en admettant la disparition de 5 millions de jeunes enfants (2 à 3 % des nouveau-nés) du fait de la mortalité infantile, il manquait au minimum une trentaine de millions de jeunes ! Une donnée d'autant plus surprenante que les 888 millions d'« adolescents et d'adultes » de 15 à 64 ans recensés (70,1 %) étaient plus nombreux que les 875 millions de personnes âgées de 5 à 54 ans comptabilisées en 1990. Le total des personnes du troisième âge (88,1 millions, soit 6,9 %) était, en revanche, compatible avec les données de 1990.

Loin d'apporter les précisions nécessaires à la compréhension de ces chiffres, la publication des résultats tabulés, qui n'intervenait qu'à l'été de 2002, ne faisait qu'ajouter à la confusion. Les trois volumes de tableaux recensaient séparément une population de 1 242,6 millions et une sous-population de 118 millions décrite d'une manière beaucoup plus détaillée, provenant du dépouillement des formulaires « longs ». Le total de 1 242,6 millions possédait une structure par âge rigoureusement semblable à celle du premier communiqué : 284,7 millions de jeunes, soit 22,9 % ; 869 millions d'« adultes », soit 69,9 % ; et 88,2 millions de personnes âgées, soit 7,1 %. La question de la disparition totale de quelque 24,2 millions de citoyens ne semblait ne pas troubler outre mesure les experts chinois. Or, on pouvait remarquer que les 88,2 millions de personnes âgées correspondaient exactement aux plus de 65 ans du premier communiqué, que les 869 millions d'« adultes » étaient maintenant moins nombreux que les 875 millions de 5 à 54 ans du recensement précédent, tandis qu'il manquait précisément 24 millions d'enfants et d'adolescents pour aboutir au total de 1 265,8 millions d'habitants recensés.

L'analyse des informations plus récentes fournies par les échantillons représentatifs de 2002 et 2003, maintenant disponibles, n'est pas de nature à rassurer les démographes. Ces échantillons, qui comptaient respectivement entre 1,258 et 1,26 million d'individus, correspondaient, selon les démographes chinois à 0,98 % de la population totale estimée. Or, non seulement les données par âge corrigées concordent mal avec celles de la pyramide des

âges de 2000, mais les taux de masculinité varient parfois dans des proportions inexplicables, en particulier dans les classes d'âge des enfants et des jeunes adultes. Bien plus, le chiffre des naissances des trois dernières années calculé sur la base de la pyramide de 2003 (37,5 millions de jeunes enfants de la tranche des 0-2 ans), diminué de la somme des 25 millions de décès survenus entre-temps, exclut catégoriquement une croissance présumée de 25 millions sur trois ans !

La clé du mystère nous est fournie par une note de l'« Annuaire statistique de 2003 », enregistrant la situation démographique de la fin de l'année 2002, qui précise que les chiffres de population sont « corrigés » en tenant compte des résultats de sondages. L'apparente anomalie des proportions rigoureusement identiques des grandes classes d'âge relevées, d'une part, dans le premier communiqué et, de l'autre, dans les chiffres tabulés trouverait ainsi son explication : le total de 1 265,8 millions était en réalité une estimation à laquelle on avait attribué la structure par âge relevée dans les bulletins dépouillés... Tout laisse donc à penser que les autorités chinoises sont parfaitement conscientes des multiples biais résultant à la fois de la politique de l'enfant unique (les démographes reconnaissent en privé que 25 à 30 % des naissances ne sont pas enregistrées et que les taux de fécondité « officiels », situés entre 1,2 et 1,4 enfant par femme, sont grossièrement sous-évalués), et du maintien du système d'enregistrement dit du *hukou* (la distinction entre un statut « urbain », garantissant une couverture sociale, et un statut « rural », privant les ouvriers migrants, ou *mingong*, de la plupart des droits accordés aux travailleurs). Elles disposeraient, comme c'était déjà le cas à l'époque impériale, d'une double série de données : des chiffres publiés destinés à mettre en valeur les progrès sociaux, non négligeables il faut le reconnaître, complétés par des chiffres « internes », reflétant plus fidèlement la réalité. Un rapide calcul révèle, par exemple, que les naissances cumulées de la période 1991-2003, évaluées sur la base des taux de natalité publiés, devraient correspondre à un total d'environ 255 millions, alors que la somme des classes de 0 à 12 ans figurant dans le tableau de la fin de 2003 n'en décompte que 208,5 millions, soit un peu moins de 82 % des naissances. On note, en revanche, que les écarts auraient tendance à se réduire puisque, par rapport aux quelque 204 millions de naissances de la décennie 1990, la pyramide des âges du recensement de 2000 ne comptabilisait que 159,1 millions de jeunes de moins de 10 ans, alors que, curieusement, les chiffres concernant les natifs de la même période, recalculés sur la base des échantillons de 2002 et 2003, s'élevaient respectivement à 169 et 171 millions. On peut donc estimer que la proportion des enfants non déclarés pendant la décennie s'élevait en 2000 à un minimum 21,5 %, mais qu'environ 5 % de ces jeunes auraient été réintroduits, plus ou moins subrepticement, dans les statistiques au cours des trois années suivantes. On peut également noter une forte divergence entre le nombre des enfants scolarisés au niveau du primaire

en 2002 (121 millions selon l'annuaire de 2003) et l'effectif des 112 millions d'enfants d'âge scolaire de 6 à 11 ans de l'échantillon de cette même année. Il va sans dire que les enfants réellement scolarisés ont souvent un peu plus que l'âge légal et que le taux de scolarisation n'est sans doute pas de 100 %. Cette divergence indique, néanmoins, que, contrairement à une opinion répandue, les « enfants noirs » ne sont pas nécessairement laissés pour compte.

Le total de 1 300 millions d'habitants annoncé en janvier dernier ne résulte donc nullement de comptages, voire de l'exploitation des sondages annuels publiés, mais viendrait plutôt d'estimations « internes » reflétées dans les tableaux donnant les taux de natalité et de mortalité par année publiés dans les annuaires. Il implique pour les quatre années écoulées des chiffres cumulés de naissances de quelque 66 millions pour 33 millions de décès, et un sous-enregistrement des naissances de l'ordre de 25 %. Il est donc difficile, dans ces conditions, de croire les taux de fécondité officiels, du moment situés entre 1,2 et 1,4 enfant. On remarque, d'ailleurs, que l'éditorial du *Quotidien du Peuple* du 6 janvier faisait allusion à un niveau de fécondité de l'ordre de 1,8 enfant par femme pour l'an 2000, très supérieur au taux de 1,18 publié dans le recensement. Ces estimations, prises en compte par les démographes du Bureau national des statistiques, correspondent-elles à la réalité ? Nous manquons d'éléments de comparaison pour trancher dans un sens ou dans un autre. Néanmoins, compte tenu de la réintégration implicite des « enfants noirs », ou du moins d'une fraction importante d'entre eux, nous devons noter la cohérence statistique de la reconstitution du mouvement de population justifiant un niveau de l'ordre de 1 300 millions, à 1 ou 2 % près.

Les observateurs ont noté avec étonnement que les démographes du Bureau national de la statistique envisageaient une remontée de la croissance d'ici à 2010 et parlaient d'une augmentation de l'ordre de soixante millions, soit une moyenne annuelle de dix à douze millions, nettement supérieure aux quelque huit millions annuels des quatre années écoulées. Il faut tenir compte du fait que l'inflexion récente de la natalité était inscrite dans la structure par âge. Plus précisément, elle correspond au passage aux âges les plus féconds des femmes des classes creuses de la fin des années 1970 dans un contexte de quasi-stabilité des comportements (âge au mariage, pourcentage de femmes mariées et calendrier des naissances), confirmé tant par le recensement que par les enquêtes sur échantillons. Les démographes font, en revanche, l'hypothèse d'une possible remontée de la natalité d'ici à 2010, envisagée comme un écho de l'arrivée aux âges du mariage et de la fécondité des classes plus nombreuses nées à l'époque du baby-boom de la décennie 1980.

LE CONFUCIANISME ET LA MODERNISATION SOCIOCULTURELLE DE LA CHINE

Anna Ghiglione
Shenwen Li

1. LA NAISSANCE D'UN ESPRIT CIVIL DANS LA CHINE ANCIENNE

Le lien que le confucianisme entretient, depuis sa formation, avec le pouvoir politique et la vie socioculturelle en Chine mérite d'être analysé de près afin de comprendre les évolutions, les tendances récentes et les potentialités de cette ancienne sagesse. Sa flexibilité et sa force d'adaptation expliquent, en effet, l'importance que celle-ci revêt encore dans l'environnement contemporain.

Confucius (551-479 av. J.-C.), issu de la maisonnée des Kong, portait le nom personnel Qiu et, dans sa vie publique, le surnom de courtoisie Zhongni. Originaire de Qufu, localité de l'État de Lu, située dans la province du Shandong actuel, Confucius était contemporain de Gautama Sâkyamuni (env. 560-480 av. J.-C.), le Bouddha historique, et de Laozi (VI^e-V^e s.), l'un

des premiers maîtres légendaires du courant taoïste. Confucius ne se présente pas à ses disciples comme le père fondateur d'une nouvelle doctrine, mais comme un simple messager du savoir et de la sagesse des Anciens : « Je transmets sans créer, je suis un fidèle admirateur de l'Antiquité [...] », est-il écrit dans les *Entretiens*, compilation de ses disciples et de ses arrière-disciples qui nous restitue son enseignement de manière plus authentique que d'autres écrits¹. Pourtant, la tradition a fait de lui un véritable initiateur, chef d'École, le fondateur de la conscience morale de la civilisation chinoise préévolutionnaire. Le terme de confucianisme est d'origine occidentale : il fut forgé au XVII^e siècle par les missionnaires européens, les jésuites en particulier, qui latinisèrent l'appellation honorifique posthume du maître Kong, Kong Fuzi, en Confucius.

Dans les *Mémoires historiques (Shiji)* achevées par le célèbre historien Sima Qian (env. 145-env. 86 av. J.-C.) en -91, sous la dynastie des Han antérieures (206 av. J.-C.-9 apr. J.-C.), le courant qui se réclame de Confucius figure sous la rubrique de l'« École des lettrés », *Ru jia*. Dans le dictionnaire étymologique que Xu Shen compléta en l'an 100, le *Shuowen jiezi*, le caractère *ru* figure comme un synonyme de *rou* « flexible, souple ». Dans les textes de l'époque des Royaumes combattants (453-222 av. J.-C.), ce mot désigne, avec peu d'exceptions, les lettrés confucéens. Par leur « souplesse », ceux-ci se seraient démarqués des fonctionnaires remplissant des tâches de nature militaire. De plus, ils auraient accordé une importance capitale à la déférence rituelle et à la musique comme expression d'harmonie². Même si, sur le plan institutionnel, il semble que le processus de diversification entre fonctions militaires (*wu*) et charges administratives (*zheng*) ne se soit achevé qu'au III^e siècle avant notre ère, il est incontestable que les *ru* mettaient l'accent sur l'éducation et sur tout un répertoire de valeurs morales principalement orientées vers la vie civile³. Si le courage et la loyauté qu'ils prônaient découlent vraisemblablement d'un ancien code d'honneur de gentilshommes combattants, ces lettrés opposaient à la force physique la pratique de la vertu en dénonçant les effets néfastes de l'utilisation de la violence pour garantir l'ordre sociopolitique. Ils appréciaient l'étude, la pratique des rites et s'évertuaient à réconcilier le raffinement intérieur avec une extériorisation contrôlée et mesurée des émotions et des intentions personnelles.

1. *Lunyu* 7.1/14/22, dans Lau (1995b).

2. La première hypothèse fut émise par Feng Youlan et la seconde par Hu Shi. Eno (1990, p. 190-197), qui présente un aperçu de ces interprétations, établit une relation entre les *ru* et un certain type de danse rituelle.

3. À propos de la diversification institutionnelle entre fonctions militaires et civiles, voir Raphals (1992), p. 102.

Sur le plan social, Confucius était justement un représentant des *shi* « gentilshommes », classe intermédiaire entre la grande aristocratie et le peuple. Selon la coutume en vigueur, ces dignitaires s'entraînaient dans les six arts (*liu yi*) qui constituaient le savoir établi de l'Antiquité : les rites, la musique, le tir à l'arc, la conduite de chars de guerre, l'écriture calligraphiée et le calcul (arithmétique et divinatoire). À l'époque des Printemps et des Automnes (722-481 av. J.-C.), le titre de *shi* se chargea d'une signification nouvelle en désignant aussi les fonctionnaires remplissant des tâches civiles⁴. L'essor de cette élite jeta alors les bases pour la naissance du mandarinat, qui joua un rôle de premier plan tout au long de l'histoire de l'empire du Milieu. Gentilhomme de naissance et lettré de choix, Maître Kong s'engagea d'abord dans la vie publique et se forma une vision lucide de la scène politique de son temps. Il s'en retira vers la cinquantaine, après avoir peut-être rempli la fonction de ministre de la justice. Déçu du gouvernement de son pays, il fréquenta alors les cours de diverses principautés en conseillant l'adoption d'une attitude non activiste (*wu wei*) et non interventionniste, dans le but de mettre fin aux troubles politiques et aux conflits sanglants qui lacéraient « le monde ».

Malgré la nouveauté de son message, le paradoxe du confucianisme fut que, dès son éclosion, il s'est fixé comme objectif de conserver un patrimoine culturel et une mémoire collective qui risquaient de s'effacer sous l'impulsion de nouvelles forces politiques⁵. Celles-ci étaient incarnées par des monarques qui légiféraient arbitrairement sans tenir compte des exigences morales de la société. Les premières gravures sur bronze de lois écrites (majoritairement fiscales et pénales) sont en effet condamnées par les lettrés qui interprètent cette mesure comme un signe de dégradation morale⁶. Le clivage entre loi coercitive (*fa*), relevant d'un esprit martial (*wu*), et administration civile (*zheng*), fondée sur l'équité rituelle, est un thème récurrent de la pensée confucéenne. Celle-ci ne conçoit pas les rites comme des règles liturgiques particulières et immuables, mais comme « des principes de hiérarchie et de loyauté qui soutiennent toute association humaine » en résonance avec les dynamiques cosmiques⁷. Aussi un propos dénonciateur inspire-t-il l'élaboration

4. Voir Hsu (1999), p. 583. Les *ru* n'étaient pas nécessairement issus des la classe des *shi* et les *shi* ne devenaient pas nécessairement des *ru*.

5. Voir Vandermeersch (1993), p. 580.

6. Si les premiers codes juridiques datent peut-être du VIII^e s. av. J.-C., on possède des connaissances plus certaines relativement au code de lois fiscales émis en 594 av. J.-C. dans l'État de Lu, aux lois pénales entrées en vigueur en 536 dans l'État de Zheng et en 513 dans l'État de Jin.

7. Voir Lewis (1994), p. 34. Dans les *Mémoires sur les rites* (*Liji*, chap. 1), la parole est considérée comme une faculté moins humaine que la pratique des rites (les perroquets et les singes peuvent apprendre à « parler »). Voir Lau (1992).

d'une philosophie éthique et politique mettant l'accent, pour la première fois, sur l'homme en tant que personne, entité sociale et être vivant au sein d'un espace naturel. Si le terme de confucianisme correspond à une représentation occidentale, la tradition confucéenne est bien une réalité chinoise ; elle se confond avec l'histoire officielle de la Chine, elle soude, encore aujourd'hui, un substrat culturel complexe qui dépasse les frontières protégées par les armées de la République populaire.

2. UN HUMANISME ENTRE LE CIEL ET LA TERRE

La sagesse étant souvent synonyme de prudence et de circonspection, on aurait tendance à croire que l'enseignement confucéen est modéré. Il le semble peut-être de nos jours, mais, à l'époque de sa formation, l'humanisme qu'il fondait constituait plutôt une expérience novatrice et sans précédent. La conception égalitaire de Confucius trouve dans la vertu de la réciprocité (*shu*) son expression la plus directe : « Zigong demanda : “Y a-t-il une seule phrase qui puisse être pratiquée pendant toute la vie ?” Le Maître dit : “Ne serait-ce pas [agir] dans la réciprocité ? N'inflige pas à autrui ce que tu ne voudrais pas [subir] toi-même”⁸. » L'éducation revêt une fonction édifiante qui permet d'affranchir de la médiocrité quiconque de réceptif : « Le Maître dit : “Si enseignement il y a, on ne tient pas compte des classes”⁹. » Toutefois, l'hypothèse d'une égalité naturelle et biologique de tous les humains n'est pas une spécificité de l'École des lettrés. Les taoïstes, par exemple, la défendaient de manière encore plus radicale en l'appliquant à tous les existants et en dénonçant le caractère arbitraire et artificiel des distinctions en général.

La conviction d'une affinité profonde chez tous les hommes est posée en termes dynamiques : les êtres de la même espèce communiquent et s'unissent. Sur le plan historique, une telle vision constitue une réaction aux privilèges héréditaires qui prédominaient sous la dynastie des Zhou occidentaux (1122-771 av. J.-C.) et révèle un affaiblissement des liens claniques¹⁰. La clarté avec laquelle elle a été explicitement énoncée par Maître Kong ainsi que par son épigone Mengzi (env. 380-289 av. J.-C.) étonne. Une vision évolutive et positive de l'homme inspire l'anthropologie de ce dernier, qui a fini par prédominer dans le confucianisme orthodoxe. Ainsi, le Mal n'est pas intrinsèque à la condition humaine : il ne représente qu'un dérèglement contingent qui affecte le cours normal des choses. L'homme possède une propension innée au Bien résultant de quatre principes (*duan*) fondamentaux : l'humanité

8. *Lunyu* 15.24/43/23, dans Lau (1995b).

9. *Ibid.*, 15.39/44/26.

10. Voir Munro (1969), p. 2.

(*ren*), qui s'exprime par la compassion ; la justesse (*yi*), associée au sens de la honte ; les rites (*li*), qui se pratiquent dans un esprit de déférence ; la perspicacité (*zhi*), en tant que capacité de distinguer le vrai du faux. L'être humain, perfectible, se doit de développer ces éléments de bonté. Dans la pensée de Mengzi, la moralité, en tant que tendance dynamique innée, n'est donc pas perçue comme un système normatif allant à l'encontre de la nature humaine. Elle constitue plutôt l'épanouissement conscient et élaboré d'une dimension instinctuelle, prérationnelle et spontanée.

En ce sens, la pratique du Bien est une non-action, à savoir une prédisposition qui ne fait violence ni au cours naturel des choses ni aux besoins légitimes de la collectivité. Le Bien est alors présenté comme un état désirable (*yu*) plutôt que comme une obligation ou un commandement dicté par une volonté transcendante se superposant à celle de l'homme. Tout le monde peut parvenir à la lucidité morale : les Sages appartiennent à la même espèce que les hommes ordinaires ; ils s'en démarquent par leur prise de conscience prévoyante et clairvoyante¹¹. Les différences de degré dans cette lucidité, chez les humains, n'ont pas un fondement biologique, mais elles tiennent à la pratique de la moralité et au contexte dans lequel l'homme se développe. Aussi cette dialectique pondérée entre inclinations innées et capacités acquises écarte-t-elle une solution déterministe ou fataliste de la définition de la nature humaine. Le Mal, en tant que phénomène d'origine sociale, peut être contrôlé et évité : la sagesse poursuit préventivement cet objectif de moralisation des mœurs et de l'activité politique. La moralité acquiert même une dimension économique, car elle représente une condition indispensable au développement et à la prospérité d'un État. La personne jouit de certains droits naturels, notamment le droit à la subsistance et à des conditions minimales de vie. Le monarque, l'autorité suprême, assume une responsabilité qui est d'abord morale face au peuple : son comportement doit être exemplaire et doit inspirer celui de ses sujets.

Il y a lieu de comparer, en suivant Munro, l'ancienne conception chinoise de l'homme avec la vision discriminante qui prédominait dans le monde grec de l'Antiquité¹². On démystifiera alors rapidement le paradigme

11. *Mengzi* 11.7/59/1, dans Lau (1995c).

12. Munro (1969), p. 18-21. Platon, dans le *Phaedon* et dans le *Timée*, estimait, par exemple, que l'égalité existait peut-être dans un passé mythique, les âmes étant désormais devenues qualitativement différentes. Selon la *Politique* d'Aristote, la plupart des hommes seraient nés avec une nature d'esclave : la faculté de délibération aurait fait défaut à plusieurs catégories d'êtres humains, de sorte que le statut de citoyen ne pouvait être que l'apanage de certains (les esclaves, les femmes, les commerçants, les mécaniciens, les agriculteurs et les étrangers étaient jugés qualitativement inférieurs). La pensée stoïcienne développe l'idée d'une égalité naturelle à partir de l'observation que tout le monde est doué de raison, sans pour autant s'efforcer de l'appliquer sur le plan politique. Le principe d'égalité devant la loi, et notamment la loi divine, est issu plutôt de la tradition juive : les hommes sont tous créés à l'image de Dieu, d'où leur égalité initiale.

d'un monde occidental libre et démocratique depuis toujours. Toutefois, pour ne pas quitter le continent chinois et afin de mieux comprendre l'intérêt que le confucianisme suscite encore chez certains intellectuels contemporains, un rapprochement avec la vision maoïste qui a marqué la Chine populaire s'avère encore plus utile. La pensée de Mao Zedong (1893-1976) radicalise l'anthropologie matérialiste déjà énoncée par les théoriciens du marxisme : la sensibilité et la connaissance humaines diffèrent fortement en fonction de la classe sociale au sein de laquelle le sujet s'est formé. Le même stimulus produit des réactions qui varient sur des bases sociales. Sentiments, émotions et phénomènes mentaux en général ne sont donc pas innés. La pratique, qui possède une valeur en soi, est posée au début du processus cognitif : l'expérience directe et immédiate du monde matériel, qui est objectif, en constitue une étape fondamentale¹³. Son but ultime est la manipulation ou l'altération de l'environnement, qui facilite même le développement de la connaissance rationnelle à travers la production, la lutte des classes et l'expérimentation scientifique¹⁴. Dans la définition de l'homme, le Ciel-Nature (*tian*) cède la place à la dimension bien plus limitée qu'est la classe sociale. La collectivité prédomine sur l'individu, de sorte qu'il n'y a pas lieu de reconnaître un moi privé, avec son instance inconsciente. La pratique des Anciens mettait en valeur la non-action, la pratique maoïste accentue l'intervention. La conception des affinités dynamiques est remplacée par l'engagement dans la lutte des classes. Cette dernière inspire une théorie de la connaissance qui met l'accent sur la méthode comparative afin de dégager des oppositions et des contrastes. La doctrine des contradictions, qui dicte aussi la philosophie maoïste de l'histoire, est alors évoquée pour expliquer le changement en termes dialectiques : le développement des phénomènes est le fruit de contradictions internes, parfois sous l'effet de contradictions externes. Il s'agit d'un autre point de rupture avec la philosophie traditionnelle du *yin* et du *yang* qui pensait la divergence selon un esprit d'intégration en insistant sur la complémentarité des termes contraires¹⁵. Là où la conscience morale permettait de gérer le mal – le désordre, le dérèglement –, la conscience de classe, qui est un acte de liberté, amène à contrôler le mental et donc à transformer l'environnement. Là où le monarque était censé servir d'exemple aux inférieurs, l'État maoïste se doit de développer la conscience de classe chez le peuple.

13. Ces principes sont énoncés dans le court essai *De la pratique*, qui date de 1937.

14. À propos de l'homme maoïste, voir Munro (1977), p. 37-56.

15. Ce point de rupture apparaît comme une évidence, même si, dans son célèbre discours de 1957, *De la juste solution des contradictions au sein du peuple*, Mao se réfère curieusement à Laozi.

3. UNE TRADITION SCRIPTURAIRE AU SERVICE DE L'ÉTAT

L'institution étatique est saluée par les confucéens comme un événement positif dans l'histoire de l'humanité : la formation de la structure politique marque le passage de la vie sauvage à la société organisée et constitue un autre facteur de spécificité humaine. Le gouvernement idéal est une monarchie éclairée patrilinéaire fondée sur un appareil rituel et régie par des fonctionnaires éduqués. La légitimation du pouvoir se base sur la théorie du Mandat céleste (*tian ming*) : le monarque reçoit du Ciel le droit d'exercer son autorité s'il en est à la hauteur et s'il continue de l'être¹⁶. La conviction de l'unité de l'homme, en effet, n'a pas empêché la culture lettrée d'insister sur l'importance d'une organisation fortement hiérarchisée de la société, à partir du modèle familial. De même que les affinités humaines, l'ordre repose sur une dynamique dont le fondement est naturel : la subordination des descendants envers les ascendants est conçue comme une disposition spontanée. C'est tout d'abord au sein de la famille que les relations interpersonnelles de base se nouent de manière automatique et s'élargissent par analogie aux autres domaines. L'ordre s'étend, par échelons, de la sphère privée à la sphère publique : la stabilité familiale découle de la piété filiale dont les descendants doivent faire preuve envers leurs ascendants. Ceux-ci seront alors bienveillants et indulgents à l'égard des inférieurs. La relation entre père et fils est projetée sur un plan étatique et définit métaphoriquement le rapport entre chef d'État et sujets : rapport de dévotion (*zhong*) et de subordination des seconds au premier réglé par des devoirs réciproques et par le respect efficace de son rôle (*fen*). Si les différences chez les hommes ne sont pas biologiques, elles sont fonctionnelles : pareillement à l'organisme physique, le bon fonctionnement du corps politique dérive de la diversification et de l'harmonisation des tâches¹⁷. Ce jeu dialectique entre méritocratie, dérivant d'une vision égalitaire de la nature humaine, et hiérarchisation automatique a garanti à l'empire du Milieu pendant des siècles les instruments théoriques pour réconcilier, dans l'art de gouverner, changement et continuité, nouveauté et stabilité.

16. Mengzi suggère même l'insurrection afin de renverser des monarques qui ne sont plus dignes de leur nom. Cela ne signifie pas que le Ciel donne des consignes précises, car il ne parle pas : la volonté céleste se manifeste dans les résultats de la politique réelle, dans la réception du peuple et dans les rites (*Mengzi* 9.5/48/7, dans Lau, 1995c). Face au dilemme entre famille et État, les maîtres fondateurs du confucianisme n'hésitent pas à pencher pour les intérêts parentaux, quitte à renoncer à l'exercice de la fonction publique (voir, par exemple, *Lunyu* 13.18/35/22, dans Lau, 1995b). Les solutions au dilemme sont par contre moins uniformes quant à l'opportunité de privilégier les intérêts filiaux. Voir, à ce propos, l'étude que Roetz a consacrée à l'éthique confucéenne (1993, p. 94-94 ; p. 258-259).

17. L'utilité de la diversification des tâches établie sur la base de la diversité des talents est prônée avec vigueur dans *Le Traité des caractères*, essai de proto-psychologie du travail de la fin des Han postérieurs. Son auteur, Liu Shao (env. 180- env. 240), s'efforce de définir une caractérologie, destinée aux princes, afin de faciliter le recrutement dans les concours mandarinaux.

La réflexion confucéenne, en effet, est à l'origine d'une longue tradition scripturaire qui exerça une influence intellectuelle et politique sur la civilisation chinoise jusqu'à l'aube du XX^e siècle¹⁸. Le savoir des anciens lettrés fut consigné dans un corpus constitué dès l'époque des Royaumes combattants, mais qui faillit disparaître aussitôt avec l'incendie des livres que le premier empereur de Chine, Qin Shi Huangdi (r. 221-210 av. J.-C.), ordonna en 213 av. J.-C. afin de fonder son pouvoir sur une idéologie unique, valorisant la loi coercitive et punitive. Les textes des Maîtres ont cependant été redécouverts sous la dynastie des Han antérieurs : l'empereur Wudi (r. 140-87 av. J.-C.) a élevé le confucianisme au statut de doctrine d'État et il s'en est inspiré pour concevoir une symbolique qui investit l'autorité politique suprême d'un pouvoir quasiment sacré. La vertu de la piété filiale, déjà chargée d'implications politiques, acquit une nouvelle signification cosmique : elle exprimait la dévotion que les sujets doivent à leur empereur et l'attitude que ce dernier était tenu de manifester envers le Ciel. Un *Livre de la piété filiale* fut rédigé et promu au rang de Classique (*jing*). Le processus de canonisation se poursuivit. La pierre offre un support durable à la doctrine confucéenne que les flammes des Qin avaient obscurcie : en 175, le texte de cinq Classiques a été gravé sur des stèles en trois types d'écritures. Malgré la concurrence du taoïsme et du bouddhisme, qui se répandirent en Chine à partir du 1^{er} siècle de notre ère, le corpus officiel du confucianisme s'enrichit au fil du temps en stimulant une exégèse fine et détaillée. L'enseignement d'origine indienne injecta des nouvelles problématiques dans la réflexion confucéenne. Celle-ci se raviva en élaborant alors une spéculation de nature métaphysique, que l'ancienne pensée des Zhou ignorait. Ce renouveau, que la sinologie désigne par le terme de néoconfucianisme, commence dès la fin des Tang (618-907) et atteint sa maturité sous les Song avec des penseurs féconds tels que Shao Yong (1012-1077), Zhang Zai (1020-1078), Su Shi (1037-1101) et Zhu Xi (1130-1200). Le canon orthodoxe comporte treize titres vers la fin du X^e siècle : il représente la raison confucéenne sans pour autant être exhaustif. L'hétérogénéité des contenus de ces écritures non révélées, mais chargées d'une signification profonde et d'une force d'évocation qui dépassent le simple plan philologique, témoigne de l'ampleur et de la portée de la culture lettrée. Documents et chroniques d'histoire, traités de divination, d'éducation rituelle, de philosophie morale et politique, spéculations sur la nature humaine et sur l'équilibre de la personne, dictionnaire lexicographique, odes, dialogues, rimes et aphorismes : à la diversité des contenus correspond une variété de formes qui échappent aux classements académiques occidentaux. Zhu Xi a extrait

18. À propos de l'origine de ce processus, voir Anne Cheng (1984). Les spécialistes du confucianisme emploient le terme « scripturaire » pour qualifier le statut privilégié accordé aux vénérables écritures des Maîtres.

de cet ensemble deux livres et deux sections d'une compilation (*Mémoires sur les rites, Liji*) : les *Entretiens* de Confucius, le *Mencius*, la *Grande Étude (Daxue)* et la *Pratique du Milieu (Zhongyong)*. Leur fortune est garantie par un décret impérial de 1313 qui en a fait la base des examens mandarinaux avec les commentaires de Zhu Xi même.

La réception du confucianisme dans le monde occidental rejoint, sur certains points, la vision des révolutionnaires chinois en ce qu'elle insiste surtout sur l'aspect conservateur qui émerge de l'idéologie étatique en négligeant sa pensée et son anthropologie. Les détracteurs de cette philosophie aux facettes multiples soulignent en effet tout un pan de tendances négatives qui découlent moins des fondements théoriques du confucianisme que de leur exaspération ou de leur application instrumentale : l'imposition d'obligations sociales rigides, l'effacement de l'individu, la dévalorisation de la jeunesse, une hiérarchisation des tâches qui décourage la libre initiative et la créativité. Héritier de la philosophie de l'histoire de Hegel (1770-1831), Max Weber (1864-1920) modela en particulier un paradigme qui inspire encore aujourd'hui la représentation de la Chine chez plusieurs savants du monde occidental¹⁹. Est-il donc légitime de réduire le confucianisme à « un énorme codex de maximes politiques et de règles sociales de bienséance pour des hommes du monde cultivés²⁰ » ? Et si l'on se prononçait par l'affirmative, comment réconcilier alors cette doctrine avec les exigences et les valeurs de la société moderne ?

4. LE DÉFI DE LA MODERNISATION AUX XIX^e ET XX^e SIÈCLES

Au cours de son histoire millénaire, malgré les nombreuses attaques des « barbares », principalement les peuples nomades du Nord, la civilisation chinoise perdure dans la continuité, car ce sont toujours les envahisseurs qui sont assimilés par la culture d'accueil. Cependant, à partir de 1840, la situation s'inverse : l'Empire chinois, autrefois inébranlable devant les offensives exécutées de l'extérieur, est confronté au défi sans précédent d'un continent étranger. Il ne s'agit plus des « barbares » traditionnels vivant dans les zones septentrionales ou dans des régions voisines, mais d'un ennemi tout à fait différent : le monde occidental, une civilisation industrielle et moderne. Par les deux guerres de l'opium (1840-1842 et 1856-1860), les puissances impérialistes européennes s'imposèrent rapidement sur la Chine.

19. Voir, à ce propos, Roetz (1993). chap. 2.

20. Weber (2000), p. 220.

Ces défaites chinoises ont fait trembler le peuple de la Dynastie céleste qui considérait jusqu'alors son règne comme le centre du monde, l'*empire du Milieu*. Pourtant, cet échec militaire n'affaiblissait pas encore la confiance des Chinois en leur civilisation. À leurs yeux, les institutions politiques et spirituelles locales se fondant sur la doctrine orthodoxe confucéenne étaient toujours les meilleures de la terre : la force des ennemis ne tenait qu'à leurs techniques matérielles. Se basant sur cette première confrontation entre deux univers culturels, les Chinois de l'époque remanièrent deux notions qui ont profondément influencé l'idéologie dominante au cours de leurs relations avec l'Occident : le *ti* (« substance, fondement constitutif » de la réalité) et le *yong* (« instrument [qui permet] la mise en œuvre » du premier)²¹. D'après la nouvelle élaboration, le *ti* est réintroduit pour évoquer la quintessence constante d'une civilisation, dont les moyens d'application (le *yong*) sont par contre susceptibles d'altération. Pour cette raison, à partir des années 1860, un groupe de lettrés mandarins enclenche un mouvement de la modernisation sous le mot d'ordre suivant : « Le savoir chinois comme fondement, le savoir occidental comme instrument » (*Zhongxue wei ti, xixue wei yong*). Pendant une trentaine d'années, cette tendance évolue vers deux directions : l'« auto-renforcement » (*zhiqiang*), l'expansion économique (*qiufu*). La modernisation est réellement un processus d'industrialisation (création de nouvelles industries d'armement et d'entreprises civiles) et poursuit l'objectif de renforcer le régime impérial au moyen d'une technologie plus efficace empruntée à l'Occident.

Malgré cet objectif limité, ces initiatives exercent un certain impact sur les traditions millénaires, du fait de la diffusion de nouvelles connaissances et de la transformation effective de la structure économique sur laquelle reposait le confucianisme. Certaines conceptions classiques connaissent des modifications qui les arriment avec un contexte politique nouveau. C'est le cas de la distinction entre Chinois et barbares (*huayi zhi bian*), que les confucéens avaient adoptée tout au long de l'histoire du pays et dont l'influence fut déterminante sur la politique du gouvernement chinois dans ses relations avec l'étranger. Selon cette vision sino-centriste, les Chinois de l'empire du Milieu auraient présenté une supériorité spirituelle et culturelle sur les étrangers. Déjà le *Mengzi* indique que ce sont toujours les Chinois qui assimilent les barbares, et non le contraire²². Cependant, ce type de perception se heurte désormais à la question d'une modernisation pensée comme une occidentalisation. Persuadés de la supériorité de la science et de la technologie occidentales, les modernistes commencent à reconnaître que les Européens

21. Ces notions, étroitement liées aux catégories traditionnelles du *Dao*, « la Voie », et du *qi*, « ustensile », apparaissent, par exemple, dans le commentaire *Les Sentences annexées (Xici)* annexées au livre *Livre des Mutations (Yijing)*. Voir Lau (1995a). 65/81/2.

22. *Mengzi* 5.4/29/29, dans Lau (1995c).

ne sont pas un peuple inférieur et ils insistent désormais sur la nécessité d'intégrer le savoir pratique de ces étrangers. Zeng Guofan (1811-1872), un des principaux représentants du mouvement, va jusqu'à préconiser qu'on les traite selon la morale confucéenne²³.

En 1895, le mouvement de la modernisation se termine par un échec devant les attaques japonaises. Ébranlés par la victoire rapide et brutale du Japon, pays asiatique aux dimensions bien plus limitées que la Chine, plusieurs fonctionnaires et lettrés chinois en arrivent à la conclusion qu'une simple industrialisation ne suffit pas à défendre leur pays contre les agressions incessantes des puissances étrangères. Ils envisagent alors une réorganisation de leur système politique sur le modèle de l'Occident et des réformes japonaises entreprises sous Meiji en 1868. Répondant à cette nouvelle exigence, un autre mouvement s'organise pour aboutir, en 1898, à des propositions de réforme visant, entre autres, à établir une monarchie constitutionnelle à travers la création d'un Parlement national et d'assemblées locales. Pendant une centaine de jours, les réformistes publient, avec l'appui de l'empereur Guangxu (1875-1908), une série d'édits qui touchent l'ensemble des institutions politiques, économiques et culturelles. De nombreux bureaux administratifs jugés inutiles sont supprimés, alors que plusieurs organismes relatifs au secteur agricole, industriel et commercial voient le jour. Des institutions d'enseignement de style occidental, parmi lesquelles l'Université de Pékin, sont fondées et on y diffuse le nouveau savoir. On procède à la transformation du système des examens, voie officielle servant à sélectionner les fonctionnaires méritoires pour le gouvernement et l'administration publique pendant des siècles : la composition en huit parties et en style figé, basée sur les classiques confucéens et sur les commentaires de Zhu Xi, le penseur confucéen des Song, est supprimée.

Ce mouvement réformiste a donc eu un impact important sur la tradition confucéenne. D'abord, la fondation de nouvelles écoles et la réforme du système des examens en réduisent inévitablement l'influence dans l'éducation. Qui plus est, les initiatives dépassent largement leur cadre politique et frappent directement la vieille idéologie. Kang Youwei (1858-1927), leader des réformistes, se rattache au courant exégétique de Gongyang (et de son commentaire au *Printemps et Automnes*, *Chunqiu*) ou du *Jinwen* « (Classiques) en écriture nouvelle », les seuls qui auraient transmis les « propos subtils et les grands messages » de Confucius²⁴. Dans le but de légitimer une organisation sociopolitique moderne, Kang adhère, en effet, à la position selon laquelle la plupart des textes en « écriture ancienne (*guwen*) » auraient été fabriqués

23. Zeng Guofan (1935), vol. 18, p. 80.

24. À propos de la querelle entre textes en écriture ancienne et textes en écriture moderne, voir Anne Cheng (1985).

par Liu Xin (?-23), bibliothécaire aux Archives impériales de la fin de la dynastie des Han antérieurs, afin de servir les intérêts de l'usurpateur Wang Mang (45 av. J.-C. ?-23 apr. J.-C.). Seules les œuvres en « écriture nouvelle », compilées dans le style en usage sous les règnes qui précèdent cette courte usurpation qui s'intercale entre les Han antérieurs ou occidentaux et les Han postérieurs ou orientaux (25-220), auraient donc été authentiques sur le plan de la paternité et de la datation. Cette interprétation alternative de la tradition scripturaire fait trembler le milieu des intellectuels et fléchit de manière définitive l'orthodoxie de Zhu Xi encore en vigueur officiellement. Fort de ce succès, Kang donne de Confucius une image de réformateur, le présentant toujours préoccupé par les questions réelles de son époque. Tout en empruntant certains éléments à des théories occidentales, comme le darwinisme social, pour les injecter dans son confucianisme réformé, il reprend la conception confucéenne de Grande Unité (*da tong*) en divisant l'évolution de l'humanité en trois étapes différentes : les époques de désordre (*juluan shi*), de paix ascendante (*shengping shi*) et d'extrême paix (*taiping shi*, moment où se réalisera la Grande Unité)²⁵. Rapportant cette progression à des modèles politiques occidentaux, il met en relation ces trois étapes respectivement avec les régimes de la monarchie absolue, de la monarchie constitutionnelle et de la république démocratique. Cette combinaison entre la pensée classique et des idées étrangères transforme réellement la tradition confucéenne²⁶.

De plus, le confucianisme subit de nombreuses critiques pendant la Révolution de 1911, qui a renversé non seulement la dynastie des Qing (1644-1911), mais également tout le régime impérial sur lequel reposait la doctrine orthodoxe. Néanmoins, c'est surtout pendant le Mouvement du 4 mai (1919) qu'il est condamné de manière systématique. Afin de libérer la Chine de son état de prostration et en s'inspirant des diverses doctrines occidentales qui s'y étaient répandues, telles que le pragmatisme, le marxisme et l'anarchisme, les intellectuels attaquent les traditions millénaires, et en particulier leur noyau confucianiste. Ce dernier devient la principale cible, il est accusé de tous les maux, et notamment d'être responsable de l'arriération chinoise. Le mot d'ordre du mouvement vise directement l'ancienne sagesse : « À bas la boutique de Confucius (*Dadao Kongjia dian*) » ! Chen Duxiu (1879-1942), créateur de la célèbre revue *La Nouvelle Jeunesse* (*Xin qingnian*) et cofondateur du Parti communiste, joue un rôle de premier plan dans le panorama politique et culturel de l'époque. Il lance son appel à la jeunesse en l'incitant à rompre radicalement avec le passé. Li Dazhao (1889-1927), autre membre fondateur du PCC, dénigre le confucianisme, doctrine qui, étant à ses yeux complètement

25. Voir Chesneaux (1972), vol. 2, p. 65.

26. À propos de la pensée de Kang Youwei, voir Anne Cheng (1997), p. 620-624.

surannée et dépassée, ne peut s'accorder avec la société moderne²⁷. L'ancien système de valeurs reçoit un coup fatal lors de ces attaques impétueuses et perd définitivement la place privilégiée qu'il a occupée depuis l'époque de l'empereur Han Wudi, au II^e siècle av. J.-C.

La République populaire de Chine, fondée en 1949 sous la bannière du marxisme-léninisme et de la pensée de Mao Zedong, hérite du Mouvement du 4 mai une attitude hostile au confucianisme. Condamné avec une vigueur renouvelée, celui-ci continue d'être considéré comme une idéologie féodale et nuisible au développement de la société. Les militants de la Révolution culturelle (1966-1976) tentent de déraciner toutes les anciennes pratiques, qu'ils réduisent à « quatre vieilleries » : vieilles idées, culture, coutumes et habitudes. De 1973 à 1974 se déroule une campagne spécifique contre Confucius, selon le slogan « Critiquons Lin Biao ! Critiquons Confucius ! (*pi Lin pi Kong*)²⁸ ». Lin Biao (1907-1971), ancien ministre de la Défense et successeur désigné de Mao, en effet, est accusé d'avoir formé un groupe contre-révolutionnaire. Le confucianisme est accusé source principale de sa « pensée réactionnaire », car il aurait été exploité dans ses complots visant à usurper le pouvoir. Durant cette période, le confucianisme semble avoir disparu du territoire rouge. Son éclipse transitoire invitera certains chercheurs occidentaux, tels que J.R. Levenson, à conclure que les valeurs confucéennes ne sont plus que de l'histoire et que Confucius n'est plus qu'un objet exposé dans un musée²⁹.

5. LE RENOUVEAU DU CONFUCIANISME DEPUIS LES ANNÉES 1980

À partir des années 1980, on assiste en Chine à un changement graduel d'attitude à l'égard de la tradition confucéenne. Dans un premier temps, la conversion est lente et peu apparente. Ensuite, depuis la deuxième moitié des années 1980, elle s'accélère et le confucianisme renaît.

Après la Révolution culturelle, les Chinois portent une nouvelle réflexion sur leur héritage culturel et la plupart des traditions condamnées pendant cette période de folie sont successivement réévaluées et réhabilitées. Néanmoins, au début des années 1980, comme l'expérience d'autodafé culturel est encore récente et que son influence subsiste, la reprise du confucianisme ne se dessine pas facilement. Bien que certaines de ses valeurs soient repérées, on

27. Li (1999), vol. 1, p. 249-250.

28. Xi et Jin (1996), p. 267-270.

29. Levenson (2001), traduction en chinois, p. 337-343.

insiste plus souvent sur ses aspects négatifs en raison de son rattachement au contexte féodal. Sun Shuping, dans ses *Ébauches d'histoire de la philosophie chinoise*, reconnaît que certaines contributions pédagogiques de Confucius sont utiles, mais il accuse ce dernier de représenter la classe exploiteuse et son éthique, qualifiée d'hypocrite, de faire le jeu des seigneurs féodaux³⁰. La même année, dans son *Précis d'histoire de la pensée chinoise*, Hou Wailu, historien et théoricien réputé, assume des positions articulées³¹. Il apprécie les propos éducatifs de Confucius en reconnaissant que sa vision présente des éléments novateurs. Il affirme, par ailleurs, que la pensée du Maître défend dans l'ensemble les intérêts des propriétaires d'esclaves et que sa conception du monde est idéaliste. L'essai de Hou est adopté comme manuel dans certaines universités chinoises dès sa parution ; on peut donc le considérer comme représentatif de l'opinion publique de certaines couches sociales de l'époque. À partir de la deuxième moitié de la décennie, la redécouverte du passé s'intensifie. En 1984, une fondation chinoise pour Confucius (*Zhongguo Kongzi jijinhui*) est fondée à Qufu, pays natal du Sage. Deux ans plus tard, la revue *Recherches confucéennes* (*Kongzi yanjiu*) est créée par la fondation même et les articles visant à mettre en valeur l'ancienne doctrine se multiplient. À partir de 1995, l'Association internationale du confucianisme (*Guoji ruxue lianhehui*) publie régulièrement des *Recherches internationales sur le confucianisme* (*Guoji ruxue yanjiu*) effectuées par des spécialistes du monde entier³².

À cette « fièvre de Confucius » s'ajoute la diffusion parallèle du néoconfucianisme contemporain (*Xiandai xin ruxue*, également nommé en français « Nouveau Confucianisme »). Ce courant de pensée, au début peu structuré et peu unitaire, se heurte, dans la République populaire, à des résistances importantes, car il propose à nouveau les valeurs de l'humanisme confucéen à la société d'aujourd'hui³³. Ainsi, depuis les années 1950, il a évolué principalement à Taiwan et à Hongkong. Dans les années 1980, il a désormais regagné le continent. En 1984, plusieurs penseurs de l'Université de Pékin, parmi lesquels Feng Youlan (1895-1990), Zhang Dainian, Zhu Bokun et Tang Yijie, collaborent avec des chercheurs du monde chinois et occidental et

30. Sun I(1980), vol. 1, p. 61-64.

31. Hou (1980), vol. 1, p. 40-48.

32. Voir, par exemple, vol. 1 (1995), Beijing, Remin chubanshe ; vol. 2 (1996), vol. 3 (1997), vol. 4 (1998), vol. 5 (1998) et vol. 6 (1999), Beijing, Zhongguo kexue chubanshe.

33. Liang Shuming (1893-1988) et Xiong Shili (1885-1968) sont parmi les premiers à s'inscrire dans ce courant. Après la fondation de la République populaire, une partie des néoconfucéens ont quitté le continent et se sont regroupés à Hongkong et à Taiwan. Parmi eux se trouvent notamment Tang Junyi, Mou Zongsan et Zhang Junli. Voir Fang Keli (1990), p. 54-58 ; Thoraval (2000), p. 140-143 ; Vandermeersch (1991), p. 9-16 ; Masson (1981), p. 579-592.

parviennent à la fondation de l'Académie internationale de culture chinoise (*Zhongguo wenhua shuyuan*). Entre 1985 et 1989, cet institut organisera une série de conférences prononcées par des savants chinois et étrangers, parmi lesquels il convient de mentionner des personnages de premier plan comme Liang Shuming et Du Weiming³⁴. Le mouvement néoconfucéen, ayant fini par susciter un certain intérêt, est choisi en 1986 pour thématique de l'un des plus importants projets de recherche nationaux. À partir de la fin des années 1980 et au début des années 1990, plusieurs de ses travaux sont édités, notamment dans la *Collection des principales œuvres des néoconfucéens contemporains*³⁵, sous la direction de Fang Keli. Des centaines d'articles d'inspiration néoconfucéenne paraissent dans le pays et différents congrès sont organisés en Chine continentale, à Hongkong et à Taiwan. Tout comme la fièvre de Confucius, cette ferveur académique contribue de manière sensible au changement d'attitude des Chinois à l'égard de leur tradition³⁶. D'une façon générale, les perplexités à l'égard de celle-ci s'atténueront à partir des années 1990. Bien que le lien entre le confucianisme et le contexte politique, monarchique et puis impérial, dans lequel il s'est formé et a évolué demeure toujours présent dans l'esprit de certains, un nombre croissant de chercheurs lui accordent désormais un rôle important dans la construction de la société actuelle. On admet que la tradition ne constitue pas toujours une entrave au développement et que la modernisation « à la chinoise » est obligée de tenir compte de l'héritage culturel de la nation. Cette modification de perspective apparaît avec clarté dans une série de réflexions s'évertuant à montrer l'utilité pérenne de l'ancienne sagesse. Les actes du colloque intitulé justement « Le confucianisme et la modernisation de la culture chinoise³⁷ », parus dans le recueil de *Recherches sur la modernité du confucianisme*³⁸, ainsi que dans la collection dirigée par l'Association internationale du confucianisme mentionnée plus haut, illustrent bien cette nouvelle tendance.

34. Du Weiming (Tu Wei-ming) est professeur d'histoire et philosophie chinoises à l'Université Harvard.

35. *Xiandai xin ruxue jiyao congshu*. Voir Fang Keli (1997), p. 608-609.

36. À propos de l'évolution de l'attitude des Chinois à l'égard du confucianisme, voir : Masson (1982), p. 375-390 ; Chan (1993), p. 16-24 ; Li (1995), p. 312-330.

37. Fang et Xue (1998). Ce colloque fut organisé à Beijing en 1996 conjointement par l'Université populaire de Chine (*Zhongguo renmin daxue*) et par la Fondation américaine de Huang Xing. Ses actes ont été publiés en 1998.

38. *Ruxue xiandaixin tansuo* (2002), éditées par Guoji ruxue lianhehui 2002.

6. MODERNITÉ DE L'ANCIENNE SAGESSE : LA RENAISSANCE D'UN ESPRIT CIVIL DANS LA CHINE À VENIR ?

Ayant évolué dans un contexte impérial pendant plus de deux mille ans, le confucianisme aujourd'hui se trouve, en effet, confronté au problème de son décalage avec la modernité, qui l'oblige à s'adapter à la question du développement de la Chine. Principal héritage de la civilisation chinoise, cette philosophie est porteuse de valeurs universelles et impérissables, susceptibles de trouver une application féconde dans l'environnement contemporain, en particulier dans la République populaire. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs penseurs et spécialistes, chinois et occidentaux, analysent l'hypothèse d'une compatibilité entre les fondements théoriques du confucianisme et les valeurs défendues dans les sociétés démocratiques qui se sont formées progressivement avec la civilisation industrielle. Cette quête de compatibilité, en effet, a franchi les frontières du monde sinisé, où ses épigones lui reconnaissent la fonction primordiale d'être un facteur de cohésion socioculturelle spécifique de l'Asie orientale³⁹. Une réévaluation de l'éthique traditionnelle du travail est même suggérée pour expliquer l'essor économique récent de cette aire géographique⁴⁰. L'hypothèse d'une compatibilité est adoptée parallèlement, avec des enjeux bien distincts, d'une part, par plusieurs savants, d'Orient et d'Occident, soucieux de transmettre la richesse intellectuelle et la profondeur de l'humanisme confucéen ; d'autre part, par certains dirigeants de la République populaire et par leurs théoriciens, afin de mieux contrôler la population. Un ouvrage collectif récent, *Confucianism for the Modern World*, illustre la première tendance ; il regroupe une série d'études qui s'interrogent justement sur la possibilité d'adapter certains contenus de la pensée confucéenne à l'environnement contemporain dans des domaines aussi divers que la politique sociale et la jurisprudence, l'éthique et les droits humains⁴¹. La thématique

39. Voir à ce propos Vandermeersch (1986).

40. L'essai de Redding (1993, p. 41-78) sur l'esprit du capitalisme chinois s'inscrit en partie dans cette tendance culturaliste qui attribue à la Chine moderne une forme particulière de philosophie économique « post-confucéenne ». Ses présupposés théoriques tirent de la sociologie de Max Weber la conviction d'une stagnation sociale réfractaire à l'innovation en lui associant une lecture non tant péjorative mais conciliante de certaines inclinations chinoises, prétendument endémiques. Celles-ci seraient la fleur de l'éthique confucéenne du travail qui encouragerait l'application industrielle, le respect de son rôle, la persévérance, l'efficacité, la frugalité, le pragmatisme et le savoir-faire. Dans l'ensemble, les Chinois seraient néanmoins arriérés (« *old-fashioned* ») et leur univers mental demeurerait préscientifique. Depuis environ une dizaine d'années, le rôle de la tradition confucéenne dans l'essor économique de la Chine, du Japon, de la Corée du Sud, de Taiwan, de Hongkong et de Singapour fait l'objet de débats et de recherches. Parmi les travaux les plus significatifs parus sur ce sujet, en plus de l'ouvrage de Redding, mentionnons : Tu, Wei-ming (1996) ; Deverge (1987) ; Chevrier (1997).

41. Bell (2003).

n'est pas nouvelle, mais le degré d'approfondissement et de précision augmente en fonction du champ d'application de l'hypothèse en question. Le modèle interprétatif que Cheng Chung-ying avait déjà proposé afin d'analyser l'impact de la modernisation sur la culture chinoise traditionnelle mérite d'être rappelé en raison de la commodité qu'il présente sur le plan méthodologique. Le penseur sino-américain se fixe comme but de résoudre la contradiction qui existe entre deux observations relatives à la modernité chinoise : d'une part, les effets positifs que l'éthique confucéenne du travail aurait produits sur le développement économique du pays ; d'autre part, les transformations sociales qui auraient modifié les structures parentales et familiales traditionnelles en affaiblissant donc, à première vue, l'ancien système de valeurs confucéen. Deux concepts opératoires, correspondant à deux niveaux d'analyse différents et faisant écho aux notions classiques de *ti* et de *yong*, sont alors introduits : la *macro-éthique* – « *the metaphysical life outlook and cosmic outlook basis of belief, action and value decisions* » – et la *micro-éthique* – « *the specific norms and rules of conduct that reflect a particular doctrine or a particular community's norms*⁴² ». La modernisation des pays est-asiatiques aurait brisé seulement les règles de comportement et les valeurs associées à cette dernière dimension, en libérant par contre la première, qui représenterait plutôt un vecteur d'innovations positives, voire de modernisation.

Quels sont donc les éléments de la macro-éthique qu'on pourrait évoquer ? Tout d'abord la conception du *ren*. Ce terme, que l'on rend normalement en français par « humanité », « sens de l'humain » ou « bienveillance », représente la vertu suprême de l'éthique confucéenne. On y associe d'autres qualités, telles que l'indulgence (*kuan*), la confiance qu'on sait inspirer chez les autres (*xin*) et la perspicacité (*zhi*). Les *Entretiens* de Confucius nous en offrent plusieurs caractérisations, dont l'une est simple et directe : « Le sens de l'humain consiste à aimer les autres⁴³ ». Mengzi, qui développa cette idée surtout dans le cadre politique, préconisait un modèle de gouvernement dicté par une politique humaine (*ren zheng*). Selon son idéal, le souverain aurait dû traiter son peuple avec bienveillance et le gouverner par la morale plutôt que par la force, en modérant les mesures fiscales et pénales⁴⁴. Pour atteindre cet ensemble d'objectifs, l'éthique confucéenne insiste sur l'élévation individuelle, chemin à parcourir en une série d'étapes, parmi lesquelles le perfectionnement moral personnel (*xiu shen*), le règlement d'une juste unité familiale (*qi jia*), le gouvernement du pays (*zhi guo*) et, enfin, l'accomplissement de

42. Cheng, Chung-ying (1997), p. 224. L'auteur souligne également la différence entre modernisation et occidentalisation. Le premier processus revêt des aspects universaux et particuliers, alors que le second présente des traits spécifiques et contingents. Le développement économique ne représente qu'un aspect particulier de la modernisation conçue en termes holistiques et organicistes.

43. *Lunyu* 12.22/33/5, dans Lau (1995b).

44. Le premier chapitre du *Mengzi* développe ces idées.

la Grande Paix dans le monde (*ping tianxia*)⁴⁵. Or, tous ces projets peuvent intéresser encore la société moderne. Si le développement de l'économie améliore considérablement les conditions de vie, il entraîne en même temps des problèmes sociaux non négligeables, parmi lesquels l'accès à l'éducation, le fossé entre riches et pauvres, l'indifférence répandue envers les personnes défavorisées, chômeurs et jeunes. Les liens sociaux sont en voie de dissolution devant l'utilitarisme (*li*) prépondérant et le « culte du veau d'or⁴⁶ ». Dans ces circonstances, une redécouverte de l'ancienne vertu pourrait être utile afin d'exhorter à la sollicitude réciproque, aux activités d'entraide et au respect mutuel ; elle contribuerait ainsi à renforcer le rattachement à l'unité familiale et sociale. En outre, depuis l'ouverture du pays à l'économie de marché, la corruption prend progressivement de l'ampleur malgré les mesures répressives : versements de pots-de-vin, détournements des fonds publics, rédaction de rapports exagérés, contrebande de voitures de luxe. Une crise morale défie sérieusement le système idéologique socialiste dont les normes de comportement s'imposent avec difficulté à l'ensemble de la société. Les dirigeants chinois, devant cette situation, ont su exploiter *ad hoc* l'éthique confucéenne. Jiang Zemin (1926-), alors président de la République populaire et chef du Parti communiste chinois, par exemple, a cité le *Mengzi* afin d'inciter les cadres à travailler à leur perfectionnement moral personnel lors d'une réunion importante, tenue en mars 1994⁴⁷. Pendant une autre rencontre de cadres propagandistes en 2001, il a insisté sur la nécessité de conjuguer, dans les affaires politiques, la loi et la morale en considérant cette heureuse union comme l'objectif général du gouvernement chinois⁴⁸. Aussi certains intellectuels espèrent-ils qu'un rappel à des valeurs oubliées pendant longtemps pourra limiter la corruption et la criminalité, en plus de réduire d'autres effets pervers issus du développement et de la modernisation que la Chine partage avec d'autres pays industrialisés : le solipsisme, le culte de l'argent, la pollution, la réification de l'être humain, etc.

Un autre exemple concret concerne la piété filiale (*xiao*). Au fil de sa fortune millénaire dans la société prémoderne, cette vertu cardinale a garanti non seulement la stabilité familiale, mais également le maintien de l'ordre social du pays (d'après un ancien adage, « Gouvernez le monde par la piété filiale ! », *yi xiao zhi tian xia*). C'est pour cette raison que durant la Révolution culturelle son sort, comme celui d'autres principes, fut bien néfaste. Néanmoins, devant le nombre astronomique de personnes âgées et à la suite de l'impact de l'économie de marché sur la vie familiale, cette vieille

45. Ces idées sont par exemple énoncées dans la *Grande Étude*.

46. Voir Béja (1996), p. 83-85 ; Habert et Mandelbaum (1999), p. 107-116.

47. Voir Peng (2003), p. 236-237.

48. *Ibid.*, p. 438-447.

injonction est récupérée, remaniée et diffusée, par l'intermédiaire de la presse, par plusieurs théoriciens du social. Il s'agit d'encourager l'affection et la responsabilité (le soutien financier et les soins physiques) des jeunes envers leurs ascendants qui vivent de plus en plus dans la solitude.

En conclusion, que l'on s'en réjouisse ou non, la modernité de l'ancienne sagesse n'est pas seulement hypothétique mais réelle. La réhabilitation officielle et instrumentale de toute une tradition de perfectionnement personnel, l'accent mis sur la moralisation des mœurs et sur la piété filiale signifient que certaines valeurs confucéennes se sont déjà intégrées dans une certaine mesure au système idéologique de la Chine contemporaine et qu'elles participent, dans la pratique, à son processus de développement. Cette intégration n'est pas une simple application mécanique et aveugle de normes dépassées à la société actuelle, car elle comporte constamment une sélection habile, une transformation et une adaptation des anciens principes aux nouvelles exigences. Si l'on reconnaît le rôle du confucianisme dans l'essor du Japon et des Quatre Dragons de l'Asie de l'Est – la Corée du Sud, Taiwan, Hongkong et Singapour, aires culturelles qui en sont toutes fortement imprégnées – on peut supposer que ce système de valeurs accompagnera également la progression socioculturelle de son pays natal, la Chine, au XXI^e siècle. Il est aussi à espérer qu'il puisse un jour véritablement stimuler une « politique humaine », à savoir un régime favorable au respect des droits humains, et qu'il puisse ainsi contribuer à la renaissance d'un esprit civil dans la Chine à venir.

BIBLIOGRAPHIE

- Béja, Jean-Philippe (1996). « Naissance d'un national confucianisme ? », *Esprit*, n° 218, p. 77-88.
- Bell, Daniel A. et Hahm Chaibong (dir.) (2003). *Confucianism for the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chan, Adrian (1993). « Confucianism and Deng's China », dans Mabel Lee et A.D. Syrokomla-Stefanowska (dir.), *Modernization of the Chinese past*, Broadway, NSW, Wild Peony ; Honolulu, University of Hawaii Press, p. 16-24.
- Cheng, Anne (1984). « La trame et la chaîne : aux origines de la constitution d'un corpus canonique au sein de la tradition confucéenne », *Extrême-Orient, Extrême-Occident*, n° 5, p. 13-26.
- Cheng, Anne (1985). *Étude sur le confucianisme Han : l'élaboration d'une tradition exégétique sur les Classiques*, Paris, Collège de France, Institut des hautes études chinoises.
- Cheng, Anne (1997). *Histoire de la pensée chinoise*, Paris, Seuil.

- Cheng, Chung-ying (1997). « Confucianism and Modernization », dans *New Essays in Chinese Philosophy*, New York, Peter Lang, p. 221-231.
- Chesneaux, Jean (dir.) (1972). *Histoire de la Chine*, vol. 2, *De la guerre franco-chinoise à la fondation du Parti communiste chinois, 1885-1921*, Paris, Hatier Université.
- Chevrier, Yves (1997). « Le génie du confucianisme ? De l'invention d'une tradition à la traditionalisation du moderne », dans David Camroux et Jean-Luc Domenach (dir.), *L'Asie retrouvée*, Paris, Seuil, p. 206-224.
- Deverge, Michel (1987). « Confucianisme et succès économique à Taiwan », *Études*, vol. 367, n^{os} 1-2, p. 5-13.
- Eno, Robert (1990). *The Confucian Creation of Heaven*, Albany, State University of New York Press.
- Fang, Keli (1990). « Yuan Xixue ru ru de xin ruxue » (L'introduction du savoir occidental dans le confucianisme : le néoconfucianisme contemporain), dans Bureau de rédaction du *Wenshi zhishi* (Connaissances littéraires et historiques), *Ru, fo, dao yu chuantong wenhua* (Confucianisme, bouddhisme, taoïsme et culture traditionnelle), Beijing, Zhonghua shuju.
- Fang, Keli (1997). *Xiandai xin ruxue yu Zhongguo xiandaihua* (Le néoconfucianisme contemporain et la modernisation chinoise), Tianjin, Renmin chubanshe.
- Fang, Litian et Xue, Jundu (dir.) (1998). *Ruxue yue Zhongguo wenhua xiandaihua* (Le confucianisme et la modernisation de la culture chinoise), Beijing, Zhongguo renmin daxue chubanshe.
- Geng, Yunzhi (1991). « L'héritage du confucianisme et la modernisation chinoise », dans Yuzō Mizoguchi et Léon Vandermeesch (dir.), *Confucianisme et sociétés asiatiques*, Paris, L'Harmattan, p. 175-181.
- Guoji ruxue lianhehui (Association internationale du confucianisme) (dir.) (1995-1999). *Guoji ruxue yanjiu* (Recherches internationales sur le confucianisme), vol. 1 (1995), Beijing, Remin chubanshe ; vol. 2 (1996), vol. 3 (1997), vol. 4 (1998), vol. 5 (1998) et vol. 6 (1999), Beijing, Zhongguo kexue chubanshe.
- Habert, Daniel et Jean Mandelbaum (1999). *La Revanche du monde chinois ?*, Paris, Economica, p. 107-116.
- Hou, Weilu (1980). *Zhongguo sixiang shigang* (Précis d'histoire de la pensée chinoise), Beijing, Zhongguo qingnian chubanshe.
- Hsu, Cho-yun (1999). « The Spring and Autumn Period », dans M. Loewe et E. L. Shaughnessy, *The Cambridge History of Ancient China : From the Origins of Civilization to 221 B. C.*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 545-586.

- Lau, D.C. (dir.) (1992). *A Concordance to the Liji*, Taibei, The Commercial Press. (The ICS Ancient Chinese Texts Concordance Series, Classical Works).
- Lau, D.C. (dir.) (1995a). *A Concordance to the Zhouyi*, Hongkong, The Commercial Press. (The ICS Ancient Chinese Texts Concordance Series, Classical Works n° 8).
- Lau, D.C. (dir.) (1995b). *A Concordance to the Lunyu*, Hongkong, The Commercial Press. (The ICS Ancient Chinese Texts Concordance Series, Classical Works n° 14).
- Lau, D.C. (dir.) (1995c). *A Concordance to the Mengzi*, Hongkong, The Commercial Press. (The ICS Ancient Chinese Texts Concordance Series, Classical Works n° 15).
- Lau, D.C. (dir.) (1996). *A Concordance to the Xunzi*, Hongkong, The Commercial Press. (The ICS Ancient Chinese Texts Concordance Series, Philosophical Works n° 26).
- Levenson, Joseph R. (2001). (Rééd.) *Confucian China and Its Modern Fate*, Berkeley, University of California Press (1958, 1964, 1965), traduit en chinois par Zheng Dahua et Ren Jing sous le titre : *Rujiao Zhongguo jiqi xiandai mingyun*, Beijing, Zhongguo shehui chubanshe.
- Lewis, Mark Edward (1994). « Les rites comme trame de l'histoire », dans V. Alleton et A. Volkov (dir.), *Notions et perceptions du changement en Chine*, Paris, Collège de France/Institut des Hautes Études chinoises, p. 29-39.
- Li, Dazhao (1999). « Ziran de lunliguan yu Kongzi » (Conception de l'éthique naturelle et Confucius), dans *Li Dazhao wenji* (Œuvres de Li Dazhao), Beijing, Renmin chubanshe, vol. 1.
- Li, Hongyan (1995). « Jinnian Zhongguo dalu ruxue yanjiu dongtai » (Développements récents des recherches sur le confucianisme en Chine), dans Guoji ruxue lianhehui (dir.), *Guoji ruxue yanjiu* (Recherches internationales sur le confucianisme), vol. 1, Beijing, Remin chubanshe, p. 312-330.
- Liu, Shao (1997). *Traité des caractères* (trad., prés. et annoté par A.-M. Lara), Paris, Gallimard.
- Masson, Michel (1981). « Dilemmes de la modernisation en Chine : Les pensées de Liang Shuming », *Projet*, n° 155, p. 579-592.
- Masson, Michel (1982). « Chine communiste et tradition confucéenne : continuité ou rupture ? », *Études*, vol. 357, p. 375-390.
- Munro, Donald J. (1969). *The Concept of Man in Early China*, Stanford, Stanford University Press.

- Masson, Michel (1977). *The Concept of Man in Contemporary China*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Peng, Lirong (2003). *Ruwenhua shehuixue* (Sociologie de la culture confucéenne), Beijing, Renmin chubanshe.
- Raphals, Lisa (1992). *Knowing Words. Wisdom and Cunning in the Classical Traditions of China and Greece*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.
- Redding, S. Gordon (1993). *The Spirit of Chinese Capitalism*, Berlin, New York, Walter de Gruyter.
- Roetz, Heiner (1993). *Confucian Ethics of the Axial Age. A Reconstruction under the Aspect of Breakthrough toward Postconventional Thinking*, Albany, State University of New York Press.
- Ryckmans, Pierre (trad.) (1987). *Les entretiens de Confucius*, Paris, Gallimard.
- Sun, Shuping (1980). *Zhongguo zhexue shi gao* (Ébauches d'histoire de la philosophie chinoise), Shanghai, Renmin chubanshe.
- Thoraval, Joël (1994). «De la philosophie en Chine à la "Chine" dans la philosophie. Existe-t-il une philosophie chinoise?». *Esprit*, n° 201, mai, p. 5-38.
- Thoraval, Joël (2000). «La Chine et le confucianisme au défi de la modernité», *Esprit*, n° 265, juillet, p. 140-154.
- Thoraval, Joël (2002). «Expérience confucéenne et discours philosophique. Réflexions sur quelques apories du néo-confucianisme contemporain», *Perspectives chinoises*, n° 71, juin, p. 64-83.
- Tu Wei-ming (1996). *Confucian Traditions in East Asian Modernity : Exploring Moral Education and Economic culture in Japon and the Four Mini-Dragons*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Vandermeersch, Léon (1986). *Le nouveau monde sinisé*, Paris, Presses universitaires de France.
- Vandermeersch, Léon (1991). «Le nouveau confucianisme», *Le Débat*, n° 67, p. 9-16.
- Vandermeersch, Léon (1993). «Le confucianisme», dans J. Delumeau (dir.), *Le fait religieux*, Paris, Fayard, p. 579-610.
- Weber, M. (2000). *Confucianisme et taoïsme*, C. Colliot-Thélène et J.-P. Grossein (trad.), Paris, Gallimard.
- Xi Xuan et Jin Chunming (1996). *Wenhua da geming jianshi* (Précis d'histoire de la Révolution culturelle), Beijing, Zhonggong dangshi chubanshe.
- Zeng, Guofan (1935). *Zeng Wenzheng gong quanji* (Œuvres complètes de Zeng Wenzhen), Beijing, Dongfang chubanshe.



16

CHAPITRE

L'ÉMERGENCE DES ACTEURS RELIGIEUX DANS LA CHINE DES RÉFORMES

Défis politiques dans le contexte de la restructuration de la couverture sociale

André Laliberté

Si l'un des phénomènes les plus inattendus du tournant de ce millénaire aura été le « retour du sacré » en République populaire de Chine (RPC), le plus grand défi qui se pose pour les sociologues est de dépasser les analyses qui voient dans les rapports entre l'État et les acteurs religieux dans ce pays un conflit manichéen entre une société civile martyrisée et un État athée. Certes, les arrestations et les persécutions décrétées en 1999 contre les adeptes du « Falun Dafa¹ » ont pu donner l'impression à l'étranger que Jiang Zemin

1. Littéralement : la « Loi de la Roue dharmique ». L'organisation est aussi connue à l'étranger sous le nom de « *Falungong* », ce dernier terme désignant la pratique des adhérents de la Falun Dafa.

allait renouer avec les « campagnes d'éducation socialiste » dignes des pires années du maoïsme. Mais en même temps, et à l'insu du monde extérieur, le gouvernement a, tout au long des années 1990, favorisé au sein de la société une tendance diamétralement opposée, en laissant des institutions religieuses effectuer un travail social d'une ampleur inégalée durant les cinq décennies précédentes. Qui plus est, dans le cas de la Société des bonnes œuvres charitables [*Ciji Gongdehui*] (ci-après la Société Ciji), c'est à une organisation de charité d'obédience bouddhiste originaire de Taiwan que des autorités locales ont fait appel depuis 1991, et ce, malgré les tensions entre les deux rives du détroit de Taiwan.

Il ne fait pas de doute que la campagne lancée par Jiang Zemin contre les adeptes du Falun Dafa et reprise, il est vrai avec moins de vigueur, par son successeur Hu Jintao représente l'aspect le plus visible de la politique religieuse du Parti communiste. Une combinaison de violence policière brutale, de séjours forcés dans des camps de rééducation et de propagande tous azimuts a fait grand tort à ce mouvement (Pomfret et Pan, 2001 ; Aaldering, 2001), sans toutefois parvenir à l'éliminer. Pourtant, et sans le moins du monde vouloir en minimiser le caractère odieux, cette campagne ne représente qu'un aspect des rapports entre le pouvoir politique et les acteurs religieux en Chine. Ce chapitre avance que la répression contre le Falun Dafa ne représente qu'une facette d'une politique à l'endroit des institutions religieuses qui s'avère beaucoup plus complexe qu'on ne le croit à l'étranger. La complexité de cette politique découle des contradictions déclenchées par le processus de réformes économiques, et en particulier de la nécessité de réconcilier l'objectif d'assurer une croissance économique soutenable avec celui d'établir un système de sécurité sociale digne d'un pays qui se réclame du socialisme. Dans le but d'apporter quelque éclairage sur ces contradictions, le présent chapitre est organisé de la façon qui suit. Il décrit d'abord la supervision des affaires religieuses par le Parti. Ensuite, il introduit les débats sur la mise en place de politiques sociales afin de présenter le contexte où sont élaborées les politiques à l'endroit des organisations religieuses. Ensuite, les politiques à l'endroit du Falun Dafa sont comparées avec celles qui ont été appliquées à l'égard de la Société Ciji. Il sera proposé d'expliquer la différence entre ces deux politiques par le contraste dans les contributions respectives apportées par chaque organisation dans la mise en place de politiques sociales.

1. LE « MONOPOLE DES RITES » DU PARTI-ÉTAT EN CHINE POPULAIRE

L'argument soutenu dans ce chapitre repose sur la prémisse que l'État chinois a substitué au rôle de pourvoyeur de services sociaux attendu de l'État socialiste celui d'un État régulateur, plutôt compatible avec l'approche néolibérale.

Cette approche analytique des politiques publiques chinoises a été utilisée fructueusement pour examiner les politiques sociales d'autres pays d'Asie de l'Est. Elle a notamment mis l'accent sur le rôle crucial de l'État dans la mise en place de politiques de croissance économique qui intègrent des objectifs de redistribution de la richesse (White, 1998 ; Kwon, 1998, p. 30 et 67). Cette approche permet de situer la politique de l'État chinois à l'égard des institutions religieuses dans le cadre d'une stratégie de commercialisation des politiques sociales qui accorde une plus grande place aux organisations non gouvernementales (ONG) dans l'offre de certains services sociaux (Phillion, 1998, p. 518n1). Après plus de deux décennies de réformes, les experts ne s'entendent pas sur les bénéficiaires – ni sur le prix politique à payer – qui dériveraient du recours aux ONG pour l'offre de services sociaux spécifiques. Ces hésitations de la part des milieux officiels se traduisent notamment par des décisions contradictoires relatives aux tâches pouvant être confiées à certaines ONG, notamment les institutions religieuses, depuis la distribution de secours d'urgence aux victimes de désastres naturels jusqu'aux soins de santé et l'éducation. Le contraste entre la répression contre le Falun Dafa, une organisation qui prétend offrir une forme de médecine alternative inspirée de la médecine traditionnelle chinoise, d'une part, et la confiance exprimée par le gouvernement depuis 1991 à l'égard de la Société Ciji, une organisation de charité bouddhiste originaire de Taiwan qui offre des services sociaux dans tout le pays, d'autre part, illustre ces tergiversations.

Dans le domaine des activités religieuses, l'État chinois adopte aussi une approche régulatrice plutôt qu'une approche dirigiste. Les efforts dans ce sens, notamment le projet de fonder une « civilisation spirituelle socialiste » par Jiang Zemin, n'ayant pas donné de résultats probants, les dirigeants ont préféré adopter une approche plus pragmatique dans leur contrôle des activités religieuses. Cette approche distingue néanmoins la République populaire de la plupart des sociétés occidentales et postcoloniales qui ont adopté le modèle de l'État laïc, sur au moins deux points. Premièrement, les lois chinoises interdisent aux organisations religieuses la pratique de toute activité en dehors du cadre strict de la performance des rites, lesquels sont définis de façon étroite comme étant « ... l'adoration du Bouddha, la récitation des écritures, l'assistance à la messe, la prière, la prédication, le baptême, l'ordination monastique, le jeûne, la commémoration des fêtes religieuses, l'extrême onction... » (IO, 1997). Deuxièmement, les lois chinoises investissent l'État de l'autorité nécessaire pour déterminer ce qui constitue une pratique religieuse légitime. En d'autres termes, il s'agit ici d'une relation entièrement asymétrique : les institutions religieuses se voient interdire toute forme d'intervention dans la sphère politique, ou dans les institutions publiques non religieuses telles que les hôpitaux et les écoles, mais l'autorité publique affirme son droit d'intervention dans les affaires religieuses (Lazzarotto, 2002). Cet arrangement diffère des principes en vigueur dans la majorité des

sociétés occidentales, qu'elles aient une Église nationale comme le Royaume-Uni ou une religion civile comme les États-Unis, ou qu'elles aient consacré officiellement le principe de la laïcité, comme la France. Dans ces sociétés et dans celles qui ont adopté des institutions semblables, de telles dispositions protègent et garantissent le principe de la séparation entre l'État et l'Église, soit pour protéger l'État contre toute influence indue de la part d'institutions religieuses spécifiques, soit pour protéger ces dernières de toute ingérence étatique dans leurs affaires.

L'État régulateur exerce son autorité sur les affaires religieuses à travers l'appareil du Parti communiste chinois (PCC), qui confie à l'appareil de l'État le mandat d'appliquer ses décisions. Le PCC représente l'autorité ultime dans les affaires religieuses. À ce titre, il perpétue ce que Don Baker appelait le « monopole du rite » pratiqué par l'État chinois depuis des millénaires (Baker, 1997, p.146). Le relâchement du contrôle exercé par le Parti sur les activités économiques n'a pas été suivi par une libéralisation comparable sur le plan des pratiques religieuses. Bien que le PCC ne prétende plus imposer à la société son *télos*, son projet, et de ce fait ne peut plus être qualifié de dirigiste sur le plan idéologique, il n'a pas renoncé à ses prérogatives acquises après 1949 en matière de régulation des activités religieuses. La politique religieuse actuelle du PCC porte la marque de Jiang Zemin, et les neuf membres du nouveau comité permanent n'ont pas laissé paraître une volonté de la changer. Il s'agit, pour l'essentiel, de faire respecter un cadre juridique définissant les paramètres des pratiques acceptables. À titre de secrétaire général, Jiang se préoccupait des affaires religieuses pour deux raisons : s'assurer une place dans l'histoire en laissant derrière lui les fondations pour une « civilisation spirituelle socialiste » et répondre à l'affront au régime que représentait à ses yeux le Falungong. En décembre 2001, le Parti avait convoqué une conférence extraordinaire sur les affaires religieuses à laquelle les sept membres du précédent comité permanent avaient tous participé et où la politique actuelle avait été entérinée au plus haut niveau. Le discours de Jiang exprimait l'inconfort du gouvernement à l'endroit de la résilience de la religion au moins autant que l'affirmation que ses institutions pouvaient jouer un rôle positif dans la société.

Le PCC a délégué au Bureau des affaires religieuses [*Zongjiaobu*] (BAR) l'administration des affaires courantes religieuses. Le BAR reprend une pratique anciennement établie : l'État impérial, avant la fondation du régime socialiste, avait mis sur pied, avec le ministère des Rites [*Libu*], une structure administrative contrôlant l'érection de temples, la formation et l'activité des officiants bouddhistes et daoïstes, et réprimant les sectes, cultes et autres institutions religieuses, considérées comme « hérétiques ». Le BAR reprend les fonctions du ministère des Rites : il supervise les cinq organisations établies pour représenter les traditions religieuses reconnues

par le Parti : le bouddhisme, le taoïsme, le protestantisme, le catholicisme, et l'islam (le confucianisme est considéré comme une approche philosophique par le régime, plus que comme une religion). Plusieurs croyances répandues à Taiwan et parmi les communautés chinoises d'outre-mer, comme la Voie de l'Unité [*Yiguandao*] et l'école de la Vertu céleste [*Tiandejiao*], n'ont pas droit de cité dans la terminologie officielle et en conséquence, étant privées de toute reconnaissance juridique, sont sans protection légale. Les associations fondées sur ces croyances sont condamnées comme des « sectes », des « cultes », voire des « hérésies » [*xiejiao*], des dénominations qui les mettent sur le même plan que des organisations criminelles. Quant aux pratiques populaires que Yang (1994, p. 296-300) qualifiait de religions diffuses, elles font l'objet d'un égal mépris sous l'étiquette péjorative de « superstitions » [*mixin*]. Une dernière catégorie d'associations ne s'inscrit pas aisément dans la terminologie officielle : la mouvance du Qigong. Souvent dirigées par des maîtres qui prétendent transmettre des valeurs spirituelles selon des modalités finalement très semblables à celles de cultes, ces associations ont longtemps échappé aux rigueurs de l'appareil policier, parce que ses promoteurs sont parvenus à faire accréditer l'hypothèse qu'ils ne font que faire de la gymnastique, une fiction d'ailleurs entérinée par l'État lui-même, puisque les associations de Qigong chinoises sont inscrites auprès de l'Administration nationale générale des sports [*Guojia tiyu zongju*] (ANGS).

D'autres organismes gouvernementaux qui ne supervisent pas directement les affaires religieuses affectent aussi les organisations religieuses. Par exemple, l'ANGS supervise les associations de Qigong et a dû, de ce fait, statuer pendant les années 1990 sur le sort de plusieurs organisations dont les dirigeants s'affichaient comme des maîtres spirituels. Le Falun Dafa, qui a été considéré à l'origine comme une association de Qigong, a eu maille à partir avec les autorités dès qu'il a exigé d'être reconnu comme une organisation religieuse. Aux côtés du BAR, le ministère des Affaires civiles [*Minzhengbu*] (MAC) prend en charge plusieurs aspects des affaires religieuses qui ne relèvent pas de la compétence du BAR parce que ce ne sont pas des activités liturgiques au sens strict, telles que les activités philanthropiques et de charité. Le MAC ne supervise pas directement les activités des organisations religieuses, mais ses responsabilités affectent les activités de toute organisation engagée dans divers aspects des politiques sociales. Deux de ses organes sont plus susceptibles d'affecter les organisations religieuses. Ainsi, le *Minjian zuzhi bu* supervise l'inscription des organisations de masse et des organisations à but non lucratif dans les registres officiels, et il supervise leurs activités. Le *Shehui fuli yu shehui shiwu si* gère les divers services sociaux, notamment les soins pour les personnes âgées et les secours d'urgence [*qiuji*], qui sont parfois fournis par des institutions religieuses. Le MAC gère aussi les activités de six organisations, dont la Fédération caritative chinoise [*Zhongghuo cishan zonghui*] (FCC) (MZZB, 2003).

Les conceptions utilitaristes de la religion comme source de soutien à l'État mettent le Parti communiste en présence de dilemmes inédits et impensables sous les régimes précédents. Alors que la Chine traditionnelle reposait sur une sacralisation du pouvoir et que le régime républicain, à part de très brèves exceptions (Duara, 1991), était indifférent sinon bienveillant à l'égard de la pratique religieuse des Chinois, le Parti communiste soutient une philosophie de l'histoire qui postule le dépérissement et la disparition totale de la religion. Lorsque le Parti énonce des affirmations de nature téléologique à propos de la disparition inéluctable de la religion, il s'expose cependant à un risque majeur : celui que la simple survivance du fait religieux en Chine apporte un démenti flagrant à ce qui représente la source même de son autorité.

Cette méfiance n'est pas universelle au sein du Parti. Certains cadres sont d'avis qu'un plus grand respect à l'égard des traditions religieuses peut aider la Chine à atteindre des objectifs politiques importants. C'est le cas dans le domaine de la politique étrangère, par exemple. Le soutien aux institutions bouddhistes chinoises, actives dans les mouvements pacifistes, a bien servi à projeter l'image d'une Chine bienveillante. La renaissance du pèlerinage traditionnel à la déesse Matzu, entre Taiwan et le Fujian, renforce les efforts en vue d'intégrer l'île à la Chine populaire. De bonnes relations entre le Parti et les organisations religieuses peuvent aussi servir d'autres objectifs politiques sur le plan intérieur, notamment au regard de la légitimation des autorités locales par d'influents notables traditionnels (Feuchtwang, 2000, p. 162). Pourtant, malgré tous ces avantages potentiels reconnus par des cadres et des intellectuels, et malgré l'ambition de Jiang Zemin de créer une « civilisation spirituelles socialiste, » le Parti continue à refuser de laisser des organisations religieuses intervenir dans les activités philanthropiques et, surtout s'impliquer dans le travail social, l'éducation ou les soins de santé. De grandes inquiétudes à propos de la stabilité sociale expliquent ces réserves. Les dirigeants du Parti craignent que l'insécurité économique ne sape leur autorité et que les organisations religieuses, soit en conjonction avec d'autres acteurs sociaux, soit en tant que source alternative de légitimité, ne défient leur autorité. Les tentatives de refonte de la sécurité sociale en milieu urbain et les demandes pour offrir une protection de base dans les campagnes représentent autant de pressions pouvant mener des officiels à reconsidérer cette approche, sinon à surmonter ces craintes. La prochaine section résume les enjeux.

2. DILEMMES DES POLITIQUES SOCIALES

La plupart des analystes s'entendent pour reconnaître que l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) va non seulement permettre d'aller de l'avant sur la voie des réformes économiques enclen-

chées dès les années 1980 mais aussi profondément influencer la capacité de l'État d'offrir des services sociaux à la population (Fewsmith, 2001). Le gouvernement chinois ne dispose pas en 2004 des moyens de mettre sur pied un régime universel de sécurité sociale. La plupart des programmes sociaux existants résultent d'initiatives locales et de projets pilotes touchant un nombre limité de bénéficiaires. Par exemple, le programme d'assurance maladie lancé par le gouvernement central en 1998 pour aider les travailleurs en milieu urbain laissait encore 44 % de la population ciblée sans protection trois ans après sa mise en œuvre (Liu, 2002, p. 141). Dans ses efforts pour améliorer la compétitivité des industries chinoises dans une économie de plus en plus affectée par la mondialisation, le gouvernement central a promis de restructurer les entreprises d'État non performantes, un processus qui entraînera la mise à pied de millions de travailleurs dépendant de leur employeur pour assurer leur protection sociale. Les analystes chinois et étrangers qui se penchent sur le monde du travail s'inquiètent depuis des années du fait qu'en l'absence d'une telle couverture la situation sociale peut devenir instable (An, 2001 ; Shi, 1999).

La situation des campagnes chinoises, où vit la majorité de la population, s'avère particulièrement critique : l'État-providence auquel aspirent les citoyens n'existe pas. Le problème est assez grave pour avoir inspiré à un cadre d'un district rural de la province de Hubei, Li Changping, la rédaction d'un réquisitoire adressé à Zhu Rongji qui a connu un retentissement considérable (Li, 2002). Durant les premières décennies du régime socialiste, les campagnes ont certes bénéficié d'une sécurité sociale rudimentaire grâce aux communes populaires, qui offraient des crèches, des services d'éducation et de santé ; les « médecins aux pieds nus », notamment, avaient contribué à une amélioration sensible des conditions sanitaires. Ce système, cependant, s'est écroulé dans la foulée des réformes entreprises par Deng Xiaoping au début des années 1980. Pierre de touche de ces réformes, le démantèlement des communes visait à libérer les forces productives des campagnes, mais, ce faisant, il a aussi compromis l'accès à des services sociaux abordables pour la majorité de la population rurale. Cette situation affecte la paysannerie de façon inégale : selon les chiffres donnés par le MAC, près de 70 % de la population des provinces côtières bénéficiait d'une certaine sécurité sociale, alors que seulement 22 % des paysans vivant dans les provinces de l'intérieur y avaient accès (NFY, 2003, p. 214). Plus inquiétant encore, les mêmes sources précisent que cet écart, loin de diminuer en proportion inverse de la croissance économique, ne fait que se creuser davantage (NFY, 2003, p. 6).

Le refus d'accorder aux organisations religieuses ou à toute autre organisation indépendante du Parti toute responsabilité dans les politiques sociales, s'il s'inscrivait dans les efforts du PCC pour asseoir son autorité, se révèle problématique dès lors que le Parti-État cherche à faire appel à la

société civile pour l'aider dans ses plans de développement. Durant les trois premières décennies du régime socialiste, les sociétés philanthropiques traditionnelles, souvent liées étroitement à des institutions religieuses locales, ont fait l'objet de campagnes d'éradication systématiques visant à éliminer toute solution alternative à l'administration publique ou à l'unité de travail pour la prestation de services sociaux. Cette démarche cherchait à annihiler un potentiel contre-pouvoir au PCC et, en lui conférant un monopole en matière de prestation de services sociaux, procurait à ce dernier un instrument de contrôle efficace. Cette politique a été indéniablement couronnée de succès si on l'évalue par rapport à l'absence de rival à l'autorité du Parti. Elle peut en revanche être considérée comme un semi-échec, au vu de la remarquable résilience des institutions religieuses, confirmée par plusieurs observateurs (CQ, 2003 ; Feuchtwang, 2000 ; Dean, 1998).

Des chercheurs et décideurs chinois reconnaissent pourtant les apories de politiques néolibérales qui prétendent faire l'économie du recours à des ONG, incluant les institutions religieuses. Des officiels s'intéressent à la contribution des ONG et voient d'un bon œil l'invocation de la tradition chinoise pour encourager ce processus (Zhao, 1999). He Daofeng, le président de la Fondation chinoise de lutte contre la pauvreté [*Zhongguo Fupin Jijinhui*], invitait en 2001 les ONG à combattre la pauvreté et s'engageait, à cette fin, à leur accorder « davantage de place dans l'espace public et de meilleures conditions politiques » pour favoriser leur développement (Gao, 2001). Malgré l'expression de telles volontés, cependant, de nombreux obstacles empêchent encore les ONG désireuses de le faire de s'impliquer et de jouer un rôle. D'une part, la terminologie officielle continue de susciter la confusion. Le terme « ONG » n'est pas toujours accepté, puisque « *feizhengfu zuzhi* » évoque pour plusieurs la notion d'organisation subversive. D'autre part, de nombreuses organisations reconnues officiellement comme des ONG, mais clairement dépendantes de l'État pour leur fonctionnement, ne sont pas vraiment « non gouvernementales », de sorte que certains observateurs préfèrent les considérer comme des OSC (organisations de la société civile) (Bentley, 2003).

Une méfiance considérable à l'endroit des organisations religieuses et de leurs intentions réelles continue de dominer, plus particulièrement chez les responsables de l'appareil sécuritaire, selon qui les associations philanthropiques servent de paravents pour des activités illégales (Li et Fu, 2002). Il n'existe pas de règles précises quant aux activités que les institutions religieuses peuvent pratiquer en toute légalité, ni dans quelle mesure les associations philanthropiques doivent être complètement indépendantes de toute institution religieuse. Comme il a été mentionné plus haut, la législation en place limite les organisations religieuses à l'exercice d'activités liturgiques, telles que l'entretien des lieux de culte et la pratique des rites. Il demeure interdit de se livrer à des activités d'enseignement autres que la formation de

personnel religieux, d'offrir des soins de santé ou de se livrer à toute autre forme d'activité qui n'est pas de nature religieuse (Pan, 2003 ; IO, 1997). Cette incertitude sur le plan légal se retrouve aussi dans l'administration des politiques sociales : malgré de nombreuses discussions sur le sujet, la Chine ne disposait pas encore au début de 2003 d'une loi sur l'assurance sociale qui définisse de façon non équivoque les responsabilités respectives de l'État, des entreprises privées et des ONG. Des analystes et des officiels ont avancé que ce délai est imputable à la campagne contre le Falun Dafa (Ma, 2001).

Certes, les dirigeants chinois pourraient avoir d'autant plus de motifs de redouter une contestation de son autorité par des acteurs religieux que la Chine a connu tout au cours de son histoire plusieurs changements de régime où des acteurs religieux ont contesté la légitimité du « mandat du ciel » détenu par les autorités politiques en période de crise économique et sociale. Avant d'en déduire qu'une telle tradition pourrait justifier une politique de contrôle étroit, sinon de répression, de la part de l'État, il convient de rappeler aussi qu'historiquement les institutions religieuses chinoises soutenaient les structures politiques en place en période de prospérité (C.K. Yang, 1994, p. 105-106). Ce soutien, en particulier chez les organisations bouddhistes, s'accompagnait de la pratique d'activités philanthropiques qui renforçaient plus qu'elles ne minaient l'ordre politique (Liang, 1997). Les contestations de l'ordre établi par des organisations religieuses, ainsi que l'ont suggéré plusieurs études sur les sectes bouddhistes populaires, répondaient généralement à l'adoption de mesures répressives par l'État et émanaient rarement de mouvements spontanés (Harrell et Perry, 1982 ; Overmyer, 1976).

Malgré l'existence des contraintes mentionnées précédemment, de nombreux citoyens chinois aux allégeances et aux croyances les plus diverses se sont impliqués dans le travail social, l'éducation, les soins de santé. Les activités des ONG se sont multipliées dans un contexte où différents paliers de gouvernement et des cadres du Parti dans tout le pays ont toléré puis, de plus en plus, encouragé les activités philanthropiques depuis les années 1990. Aux organisations enracinées en RPC se sont jointes des organisations transnationales et des ONG originaires de Taiwan ou de Hongkong. Considérant le fait que les organisations transnationales et taiwanaises bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre à cause de la localisation de leur siège social à l'extérieur du territoire contrôlé par le PCC, il est tentant de voir dans cette « transnationalisation » de la charité en Chine un signe que les instances de l'État régulateur ont confiance en leur capacité à continuer de superviser l'offre de services sociaux. Cette confiance ne semble pas fondée.

Le gouvernement central a bien essayé de coordonner et de contrôler les activités philanthropiques des organisations religieuses et des ONG afin d'en retirer un certain capital de légitimité, mais ses tentatives ont remporté un succès plutôt mitigé. En 1994, par exemple, plusieurs associations de charité

provinciales ont tenté de se regrouper au sein d'un consortium humanitaire, la Fédération caritative chinoise [*Zhongguo cishan zonghui*] (FCC), afin de coordonner leurs activités, mais le projet, après quelques années, s'est avéré trop ambitieux et ses résultats n'ont pas été très concluants. Parmi les 230 000 ONG enregistrées auprès du MAC (PD, 2002), un chiffre que des observateurs estiment très en deçà de la réalité, seulement une centaine ont joint la FCC, et plusieurs d'entre elles ne disposent même pas d'un siège social, un constat qui suggère que la FCC était pas très active en 2003 (ZCZ, 2003).

Les efforts de régulation semblent aussi se relâcher. Malgré les contraintes juridiques évoquées plus haut sur les activités des organisations religieuses, plusieurs gouvernements locaux préfèrent ignorer ces dispositions légales ou les interprètent de façon libérale. Ainsi, des organisations bouddhistes établies en Chine, telles que le temple de Jing'an [*Jing'an si*] dans la ville de Shanghai, ont commencé à mettre sur pied des activités de charité en 2000 (SJA, 2003). De telles activités, qui se déroulent ouvertement, ne sont possibles qu'avec l'aval des autorités politiques. Cette tolérance s'explique probablement par le fait que la charité publique dans un milieu urbain prospère comme celui de Shanghai présente peu de risques de remise en cause de la légitimité du Parti. Cette explication s'avère cependant insuffisante. Les quelques évidences présentées plus loin démontrent que des gouvernements locaux dans des localités pauvres acceptent eux aussi de telles activités. L'attitude des individus engagés dans les activités de charité explique mieux la réception des autorités à leur égard : les membres de l'organisation décrite plus loin s'intéressent moins à faire du prosélytisme qu'à pratiquer la charité, que ce soit en procurant des secours d'urgence à des populations sinistrées, en bâtissant des écoles ou en établissant des cliniques.

3. DES POLITIQUES ANTINOMIQUES

En juillet 1999, le Parti communiste a déclenché une campagne de persécution contre le Falun Dafa, une organisation transnationale dirigée par un chef charismatique qui affirme avoir conçu des exercices aérobiques susceptibles d'améliorer le bien-être physique et spirituel de la population. La nouvelle direction du Parti animée par le président Hu Jintao et le premier ministre Wen Jiabao, préoccupée dès le début de son mandat par le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), ne semble pas aussi anxieuse face au Falun Dafa que l'ex-président Jiang Zemin. La répression n'en continue pas moins pour autant (CW, 2003 ; FD, 2002). Pourtant, au même moment, des cadres du Parti et des autorités locales ont volontiers accepté depuis 1991, partout au pays, d'accueillir les bénévoles de la Société Ciji, une autre organisation transnationale dirigée par une figure charismatique préoccupée, elle aussi,

par la santé publique. Les politiques adoptées à l'endroit du Falun Dafa et de la Société Ciji représentent les deux extrêmes dans une gamme de politiques religieuses qui vont de l'intolérance à l'acceptation. Les caractéristiques communes partagées par les deux organisations invite cependant à s'interroger sur les motifs des autorités publiques.

La première caractéristique partagée par les deux organisations entre 1992 et 1999 est l'étendue dans l'espace chinois de leurs activités. Selon les informations diffusées par le Falun Dafa, entre 1992 et 1995 Li Hongzhi a donné 54 conférences dans le pays, de Changchun à Guangzhou (FD, 2002). L'intensité de la propagande des autorités publiques semble confirmer cette popularité de l'organisation. L'abondance de documents critiques du Falun Dafa présentés sur différents sites officiels font ainsi état de l'existence d'adeptes du Falun Dafa dans différentes provinces du pays (MJ, 2003 ; ZQ, 2003). Quoiqu'il en soit du nombre réel d'adeptes du Falun Dafa, il ne fait pas de doute que ceux-ci ont suscité des adhésions dans toute la Chine. Les données sur les activités de la Société Ciji en Chine depuis 1991, plus facilement accessibles, indiquent que celle-ci a été présente, au fil des années, dans 64 districts répartis sur 21 provinces, régions autonomes ou municipalités spéciales.

Ainsi qu'il a été suggéré précédemment, le Falun Dafa et la Société Ciji partagent plusieurs autres caractéristiques : une source d'autorité charismatique, des réseaux transnationaux, un nombre élevé d'adeptes – des millions d'individus –, l'emploi de technologies de communication sophistiquées et une indépendance à l'égard des autorités politiques. Le fondateur du Falun Dafa, Li Hongzhi, est l'objet d'une vénération de la part de ses « élèves ». Zhengyan, la créatrice de la Société Ciji, est surnommée affectueusement « la Mère Teresa de Taiwan » par les membres de son organisation et par une partie de la population de l'île. Bien que les effectifs du Falun Dafa appartiennent au domaine de la spéculation, la présence de membres dans plus d'une trentaine de pays où existe une diaspora chinoise rend crédibles certaines des affirmations relatives à son importance numérique (Ter Haar, 2002). La Société Ciji avance le chiffre de cinq millions de membres dans le monde (Huang, 2001, p. 13) Le Falun Dafa s'est tout d'abord imposé par sa capacité à mobiliser rapidement près d'une dizaine de milliers de personnes autour de Zhongnanhai, le quartier général du PCC, quelques mois avant sa condamnation par les autorités. La Société Ciji a démontré une capacité de mobilisation similaire à Taiwan, lors du tremblement de terre de septembre 1999, où les volontaires de l'organisation ont précédé les secours publics sur les lieux du désastre. De plus, le Falun Dafa et la Société Ciji ont tous les deux rapidement créé leurs propres maisons d'édition en langues étrangères, plusieurs sites sur la Toile et leurs propres médias : *Fangguangming* [« Répandez la lumière »] pour le Falun Dafa et la station de télévision *Da'ai* [« L'amour universel »] pour la Société Ciji.

Sur un autre plan, très important, les deux organisations se rejoignent quant à l'influence qu'elles entendent exercer sur la société. Les adeptes du Falun Dafa espèrent contribuer à l'amélioration du bien-être général par la pratique du Falungong, qu'ils considèrent comme une forme de discipline morale et spirituelle plutôt que comme une simple série d'exercices de gymnastique. Les bénévoles de la Société Ciji agissent de même : bien qu'ils ne se prêtent pas à des pratiques telles que celles du Falungong, leurs activités de charité sont censées produire des résultats qui affectent la société dans son ensemble, et pas seulement sur le plan matériel. Encapsulée dans la formule « Aidez les pauvres, éduquez les riches » [*ji ping jiao fu*], cette approche met l'accent sur le « redressement moral » général de la société qui est attendu de la pratique de la charité. Dans les deux cas, ces ambitions s'accompagnent d'une même indifférence, affichée et proclamée avec insistance par Li Hongzhi et Zhengyan eux-mêmes, pour la chose politique, malgré toutes les ressources à la disposition des deux organisations. Pourtant, et malgré ces similitudes manifestes, les réponses des autorités publiques chinoises aux activités du Falun Dafa et la Société Ciji ne pourraient différer davantage. Au moment même où la campagne bannissant le Falun Dafa battait son plein, de nombreux officiels accueillaient chaleureusement les bénévoles de la Société Ciji à travers le pays. Qu'est-ce qui explique ces politiques opposées ? Pourquoi le gouvernement chinois semblait-il s'inquiéter du Falun Dafa, mais pas de la Société Ciji ? Quelles différences entre les deux organisations pourraient mieux expliquer ces politiques contradictoires ?

L'attitude à l'égard des systèmes de santé publique des adeptes du Falun Dafa et des bénévoles de la Société Ciji, notamment, trahit des différences considérables. Les exercices respiratoires préconisés par les adeptes du Falun Dafa, bien que rattachés à la tradition du Qigong, rappellent aussi d'autres précédents qui ont ébranlé les régimes chinois précédents. Le plus célèbre d'entre eux, le « Mouvement des poings de justice » [*Yihetuan*], mieux connu sous le terme de « Boxers », a commencé comme un culte pratiquant des rites de possession, censé procurer à ses membres une invulnérabilité aux attaques armées, avant de défier le régime chinois (Cohen, 1997, p. 96-111). Ce parallèle, bien sûr, ne doit pas être poussé trop loin. La base sociale des deux organisations diffère considérablement : alors que les recrues des Boxers étaient en majorité des jeunes hommes, le Falun Dafa attire un grand nombre de retraités et de femmes.

L'attitude des bénévoles de la Société Ciji, par ailleurs, diffère considérablement de celle des adeptes du Falun Dafa, même si leur base sociale est comparable. La Société Ciji s'intègre au système de santé en place à Taiwan, et ses activités en Chine populaire s'effectuent en étroite coordination avec les autorités sanitaires locales. Les hôpitaux de la Société Ciji établis à Taiwan offrent des services complets, parfois gratuits dans le cas des indigents, en

accord avec les autorités publiques, voire à leur demande. Le personnel de ces institutions est formé dans les meilleures écoles de médecine de Taiwan, ou à l'étranger, et les propres collèges et universités de la Société Ciji offrent une formation approuvée par le ministère de l'Éducation.

Le Falun Dafa et la Société Ciji, peu importe le contexte politique, se sont toujours situés différemment par rapport aux autorités publiques. Alors que le premier a recherché une intégration aux structures existantes avant de s'y opposer, la seconde a toujours préféré une coexistence n'excluant pas la coopération, mais dans un contexte de séparation institutionnelle nettement affirmée. La rareté des témoignages impartiaux empêche d'avancer que, même si des adeptes du Falun Dafa contestaient les actions de certains officiels à leur égard, ils s'opposaient à l'autorité du Parti avant 1999. En revanche, les témoignages d'adversaires et d'adeptes du Falungong concordent sur un point : avant la répression qui a frappé le Falun Dafa, la pratique du Qigong n'était pas en retrait des affaires politiques. La mouvance du Qigong, note Benoît Vermander, a tenté par le passé d'articuler un discours totalisant sur la société et a tenté d'inspirer des mouvements de citoyens (Vermander, 1999). Une situation similaire s'est présentée au Parti après que le Falun Dafa eut manifesté silencieusement pour une reconnaissance juridique autour de Zhongnanhai en 1999 : des enquêtes ont révélé que plusieurs membres du Parti et de l'Armée populaire de libération avaient adhéré au Falun Dafa. Le comportement des volontaires de la Société Ciji contraste avec cette attitude : d'une part, sa fondatrice Zhengyan et ses représentants ont toujours soutenu le statu quo social et politique, une attitude qui s'est maintenue avec le changement de régime qu'a connu Taiwan en 2000. D'autre part, ce soutien au statu quo s'est toujours traduit par un souci d'impartialité et d'indépendance, incarné par le refus de s'associer à tout parti politique.

Les différences en matière de théologie, de philosophie ou d'orientation politique entre le Falun Dafa et la Société Ciji, cependant, ne suffisent pas à expliquer la différence dans le traitement que chaque organisation a reçu. Certaines de ces différences, en particulier, ont été exacerbées seulement après que le PCC eut déclenché sa campagne contre le Falun Dafa. L'historien David Ownby rappelle à ce propos qu'avant la répression de 1999 les relations entre l'État et les adeptes du Falungong étaient loin d'être conflictuelles. Le gouvernement chinois voyait même d'un bon œil la pratique du Falungong, note-t-il : en tant que variante du Qigong, elle était perçue comme faisant partie intégrante d'un mode de vie sain, et elle semblait d'autant plus avantageuse pour les autorités sanitaires que plusieurs avaient la conviction qu'en tant que forme de médecine holistique et préventive elle pourrait contribuer à limiter les dépenses publiques en santé (Ownby, 2002 ; Micollier, 2000). Tout a changé après que He Zuoxiu, un physicien connu, eut écrit un article critique à l'endroit du Falun Dafa. La réaction ne se fit pas attendre : les adeptes

de ce dernier protestèrent contre les responsables de la publication du texte de He, puis, n'ayant pas eu gain de cause, décidèrent d'exiger des autorités de Beijing qu'elles entreprennent une action, puis qu'elles reconnaissent le Falun Dafa, non plus comme une simple association de Qigong, mais comme une organisation religieuse (Johnson, 2000).

Cette manifestation représentera un tournant pour le Falun Dafa : les dirigeants du PCC se sont soudainement inquiétés des lacunes de leur politique religieuse et, au-delà de ces considérations, de leur capacité à contrôler la société civile. L'indignation des adeptes du Falun Dafa, peu importe l'opinion de quiconque à propos de leurs croyances, se comprend aisément : ils ne pouvaient certainement pas voir venir la politique de répression dirigée contre eux après l'été de 1999, puisque la négligence du gouvernement à l'endroit de leur demande de reconnaissance en tant qu'organisation religieuse laissait croire à une approbation tacite de leurs activités à titre d'association de Qigong. L'ironie qui n'a pas échappé à nombre d'observateurs est qu'à la suite de la décision de rendre illégal le Falun Dafa, le PCC a probablement contribué à politiser les membres d'une organisation qui ne se voulait pas, *a priori*, intéressée par l'action politique (Rahn, 2000).

Le virage important du gouvernement central à l'endroit du Falun Dafa après 1999 n'a pas affecté les rapports avec la Société Ciji, active en Chine sans discontinuer depuis 1991. D'emblée, les bénévoles de la Société se sont efforcés de travailler en concertation avec les autorités chinoises : leurs activités sur le continent ont été inaugurées après une rencontre à Beijing entre des représentants de la société et le vice-ministre des affaires civiles Yan Mingfu (CJ, 1991), celui-là même qui deviendra en 1994 directeur de la FCC. Au fil des années, les bénévoles se sont efforcés d'obtenir la coopération des autorités des provinces, districts, villages et municipalités où ils intervenaient, quand ils ne répondaient pas à des invitations qui leur étaient lancées. De plus, ces activités n'ont pas cessé malgré les périodes de tension qui ont affecté le détroit de Taiwan. Des renseignements obtenus auprès de la Société Ciji montrent que ses différentes missions sont de plus en plus acceptées par les autorités locales (CJ, 2003). Les activités de la Société dépassent aujourd'hui le cadre de la simple distribution de vivres à des populations sinistrées : en avril 2002, ses bénévoles inauguraient des cliniques pour la minorité Miao dans la province de Guizhou. Une autre dimension de l'acceptation de la présence de la Société Ciji en Chine est l'existence de partenariats, tels que le programme coopératif mis sur pied avec des étudiants de la ville de Changsha, au Hunan, pour offrir du matériel pédagogique à des élèves tibétains (CJ, 2003).

Les canaux distincts par lesquels les deux organisations tentent de transiger avec les autorités centrales expliquent en partie la différence entre l'hostilité du gouvernement à l'égard du Falun Dafa et l'accueil enthousiaste

réservé à la Société Ciji. Le Falun Dafa a mis le gouvernement central au pied du mur en exigeant une reconnaissance officielle, remettant ainsi en question la structure corporatiste établie depuis les années 1950 par laquelle le Parti communiste s'est assuré la subordination des principales religions institutionnalisées et l'éradication des pratiques religieuses diffuses qu'il ne pouvait contrôler. Reconnaître légalement le Falun Dafa aurait ouvert une boîte de Pandore, puisqu'une telle action aurait inévitablement soulevé la question de la reconnaissance légale des autres organisations de Qigong (Zhonggong, Xianggong, etc.) ayant des prétentions semblables à celles du Falun Dafa. Elle aurait remis en question le refus de reconnaître légalement d'autres institutions religieuses beaucoup plus anciennes et structurées et, de ce fait, tout aussi légitimes que le Falun Dafa, telles que le Yiguandao, le Tiandejiao et les autres sectes et cultes que cinq décennies de régime socialiste ne sont pas parvenues à éradiquer. C'est toute la structure corporatiste dirigée par le très conservateur BAR qui serait remise en cause, avec l'autorité spirituelle des cinq associations religieuses « patriotiques » et le travail de front uni qui a permis un moment au régime de faire oublier son caractère antireligieux. Mais le défi posé par le Falun Dafa dépassait le cadre des affaires religieuses. C'est toute la politique sociale de l'État modernisateur qui était désavouée : les exercices physiques enseignés par le Falun Dafa, en effet, symbolisent la répudiation à peine voilée du système de santé public (Thornton, 2002). Le bat blesse d'autant plus que dans la foulée des réformes économiques actuelles les milieux dirigeants sont bien conscients des lacunes de ce système. C'est donc avec nervosité que les autorités sanitaires voient poindre des mouvements comme le Falun Dafa, réticents à voir les services de santé passer sous l'égide de l'État. Cette approche contraste avec celle qu'ont adoptée les dirigeants de la Société Ciji : leur attitude à l'endroit des autorités, beaucoup plus conservatrice, respecte scrupuleusement la législation, au point où les volontaires de la Société Ciji ont eux-mêmes écarté d'emblée tout prosélytisme.

CONCLUSION

La politique du gouvernement chinois à l'égard du Falun Dafa suggère que, globalement, les tentatives de régulation des organisations religieuses menées par le gouvernement central chinois ne s'inscrivent pas encore dans le contexte de l'édification d'un État de droit, encore moins de celle d'un État encourageant différents acteurs à l'épauler dans sa prestation de différents services sociaux. Par contre, l'écart entre les politiques adoptées par les autorités centrales et les initiatives de maintes autorités locales à l'égard de la Société Ciji indique que la supervision des activités des organisations religieuses, comme de celles d'autres acteurs de la société civile chinoise, varie selon les besoins ou les objectifs spécifiques des différents paliers de

gouvernement, de différents organes à l'intérieur d'un même palier ou entre différents gouvernements locaux. Les rapports entre le PCC et les organisations religieuses sont révélateurs des relations entre l'État et la société. Plutôt ambitieux et plus rigides au centre, ces rapports s'avèrent plus pragmatiques et plus souples au niveau local. Si les infortunes du Falun Dafa illustrent le problème de l'État régulateur au centre, les activités de la Société Ciji permettent d'apercevoir, ne serait-ce que de façon fragmentaire, une autre forme de rapports entre l'État et la société au niveau local. Les activités de la Société Ciji, malgré leur caractère limité, illustrent néanmoins les mérites d'une analyse de l'État chinois comme étant État régulateur en devenir, permettant ainsi de dépasser les analyses fondées sur le concept désuet de l'État totalitaire, voire néo-autoritaire, et de mieux saisir la multiplicité des intérêts qui s'affrontent dans la société chinoise contemporaine.

BIBLIOGRAPHIE

- Aaldering, Karin (2001). *Totally Expunge Evil, Pursue It to the End : Explaining the Crackdown on the Falun Gong*, Mémoire de maîtrise, Pays-Bas, Université de Leiden.
- An, Furen (2001). « Zhengfu tiaokong geren shouru yu jianli shehui baozhang tixi », *Qiushi xuekan*, 28, n° 2, mars, p. 54-58.
- Baker, Don (1997). « World Religions and National States : Competing Claims in East Asia » dans Susanne Hoeber Rudolph et James P. Piscatori (dir.), *Transnational Religion and Fading States*, Boulder (CO), Westview Press, p. 144-172.
- Bentley, Julia (2003). « The Role of International Support for Civil Society Organizations in China », *Harvard Asia Quarterly*, hiver, p. 11-20.
- CJ, Ciji Gongdehui (Société des bonnes œuvres charitables) (2003). *Xinwen jiaodian : Meiyue Shiji*, (Les nouvelles en bref : rapport mensuel) <www.tzuchi.org.tw/focus/index.htm>, consulté en avril 2003.
- CJ, (1991). Documents du centre de documentation de la Société Ciji, Taipei. Numérisés.
- Cohen, Paul A. (1997). *History in Three Keys : The Boxers as Event, Experience, and Myth*, New York, Columbia University Press.
- CQ, *China Quarterly* (2003). « Religion in Contemporary China », numéro spécial, juin.
- CW, Clear Wisdom (Falun Dafa site) (2003a). <www.clearwisdom.net/emh/special_column/prosecute_jzm.html>, consulté en mai 2003.
- CW (2003b). <www.clearwisdom.net/>, consulté en mai 2003.

- Dean, Kenneth (1998). *Lord of Three in One : The Spread of a Cult in Southeast China*, Princeton University Press.
- Duara, Prasenjit (1991). « Knowledge and Power in the Discourse of Modernity : The Campaigns against Popular Religion in Early Twentieth-Century China », *Journal of Asian Studies*, vol. 50, n° 1, p. 67-83.
- FD, Falun Dafa (2002). « Special Report : Jiang Zemin's Personal Crusade Against Falun Dafa », *Falun Dafa Information Center*, 10 novembre, <<http://faluninfo.net/DisplayAnArticlePrint.asp?ID=6519>>, consulté en mai 2003.
- Feuchtwang, Stephan (2000). « Religion as Resistance », dans Elizabeth J. Perry et Mark Selden (dir.), *Chinese Society : Change, Conflict and Resistance*, Londres, Routledge, p. 161-177.
- Fewsmith, Joseph (2001). « The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO », *The China Quarterly*, n° 167, p. 573-591.
- Gao, Cun (2001). « Charity Groups Foresee a Boom », *China Internet Information center*, 14 mars, <http://service.china.org.cn/link/Show_Text?info_id=9131&p_qry=charity>, consulté en mai 2003.
- Harrell, Stevan et Elizabeth J. Perry (1982). « Syncretic Sects in Chinese Society : An Introduction », *Modern China*, vol. 8, n° 3, p. 283-303.
- Huang Chien-yu, Julia (2001). *Recapturing Charisma : Emotion and Rationalization in a Globalizing Buddhist Movement from Taiwan*, Thèse de doctorat, Université de Boston.
- IO, Information Office of the State Council of the People's Republic of China (1997). *White Paper on Freedom of Religious Belief in Chin*, <www.china-embassy.org/eng/7129.html>, consulté en mai 2003.
- Johnson, Ian (2000). « China's Blind-Eye Policies Helped, then Hurt, Falun Dafa Movement », *Asian Wall Street Journal*, 13 décembre.
- Kwon, Huck-ju (1998). « Democracy and the Politics of Social Welfare : A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia », dans Roger Goodman, Gordon White et Huck-ju Kwon (dir.), *The East Asian Welfare Model : Welfare Orientalism and the State*, Londres, Routledge, p. 27-74.
- Lazarotto, Angelo S. (2002). « Progress in Religious Freedom in China ? », *Tripod*, vol. 22, n° 125, <www.hsstudyc.org.hk/trip4-2.htm>, consulté en mai 2003.
- Li, Changping (2002). *Wo xiang zongli shuo shi hua*. [Ce que je voudrais dire au premier ministre], Beijing, Guangming ribao chubanshe.

- Li, Shixiong et Fu Xiqiu (dir.) (2002). *Religion and National Security in China : Secret Documents from China's Security Sector*, <<http://religious-freedomforchina.org/English/docs/Final%20Report.htm>>, (document imprimé en janvier 2003 : inaccessible depuis mai 2003).
- Liang, Qici (1997). *Shishan yu wenhua : MingQing de cishan zuzhi*, Taipei, Lianjing.
- Liu, Yuanli (2002). « Reforming China's Urban Health Insurance System », *Health Policy*, n° 60, p. 130-150.
- Ma, Josephine (2001). « Sect Fears Put New NGO Laws on Hold », *South China Morning Post*, 15 octobre.
- Micollier, Eveline (2000). « Qigong Groups and Civil Society in the People's Republic of China », *IIAS Newsletter*, n° 22, p. 32.
- MJ, Mingjing (Clear Sight) (2003). <www.mingjing.org.cn/indexc.html>, consulté en mai 2003.
- NFY (Zhongguo Shehui kexueyuan, Nongcun fazhan yanjiusuo) (Rural Development Institute of the Chinese Academy of Social Science) (2002). *Zhongguo nongcun jingji xingshi fenxi yu yuce. 2001-2002 nian* (Livre vert sur l'économie chinoise), Beijing, Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Overmyer, Daniel L. (1976). *Folk Buddhist Religion : Dissenting Sects in Late Traditional China*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Ownby, David (2002). « Falun Dafa as a Cultural Revitalization Movement : An Historian Looks at Contemporary China », <www.ruf.rice.edu/~tnchina/commentary/ownby1000.html>, consulté en mai 2003.
- Pan, Philip P. (2003). « UN Official Criticizes Education in China », *Washington Post*, 19 septembre, p. A20.
- PD, *People's Daily* (2002). « NGOs Develop Fast in China », 10 novembre, <http://english.peopledaily.com.cn/200211/10/eng20021110_106567.shtml>, consulté en mai 2003.
- Phillion, Stephen (1998). « Chinese Welfare State Regimes », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 28, n° 4, p. 518-536.
- Pomfret, John et Philip Pan (2001). « Torture Is Breaking Falun Gong : China Systematically Eradicating Group », *Washington Post*, 5 août, p. A1.
- Rahn, Patsy (2000). « The Falun Gong : Beyond the Headlines », Communication présentée au colloque annuel de l'American Family Foundation, Seattle, 28 avril.
- Shi Lirong (1999). « Dongbei laogongye chengshi shehui baozhang shique yu zaijiuye wenti », *Shehui kexue zhanxian*, 4, p. 217-222.

- SJA, Shanghai Jing'an si (Temple Shanghai Jingan) (2003). <http://www.shjas.com/file/xsjd/index_xsjd.html>, consulté en mai 2003.
- Ter Haar, Barendt (2002). « Falun Gong : Evaluation and Further References », juillet, <www.let.leidenuniv.nl/bth/falun.htm>, consulté en mai 2003.
- Thornton, Patricia M. (2002). « Framing Dissent in Contemporary China: Irony, Ambiguity and Metonymy », *The China Quarterly*, n° 4, p. 661-681.
- Vermader, Benoît (1999). « La Chine au miroir du Falungong », *Perspectives chinoises*, n° 24, mars-avril, p. 4-13.
- White, Gordon (1998). « Social Security Reform in China: Towards an East Asian Model? », dans Roger Goodman, Gordon White et Huck-ju Kwon (dir.), *The East Asian Welfare Model*, Londres, Routledge, p. 175-197.
- Yang, C.K. (1994). *Religion in Chinese Society: A Study of Contemporary Social Functions of Religion and Some of Their Historical Factors*, Taipei, SMC Publishing.
- Zhao, Liqing (1999). « Fei zhengfu zuzhi : zuzhi chuangxin he zhidu chuangxin », *Jianghai xuekan*, vol. 6, n° 204, p. 45-52.
- ZCZ, Zhonghua Cishan Zonghui (China Charity Federation) (2002). <www.ccf-online.org/introduce/ccf_c.asp>, consulté en mai 2003.
- ZQ, Zhengqing (Right and Clear) (2003). <www.zhengqing.net.cn/>, consulté en mai 2003.



CHAPITRE

LES SPÉCIFICITÉS DE LA MÉTROPOLITÉ ET DE LA MÉTROPOLISATION EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

Guillaume Giroir

En matière de très grandes villes, la Chine pose plusieurs séries de questions majeures. Il s'agit, d'abord, de se demander s'il existe un type chinois de métropole. La Chine, en tant que vieille civilisation, dispose d'une tradition urbaine originale. Mais, alors qu'il semble possible de définir, à petite échelle, une identité de la métropole américaine, européenne, africaine, latino-américaine, existe-t-il ainsi une « métropolité chinoise » ?

Il apparaît en outre que le processus de métropolisation en Chine a été fortement contrarié. En effet, la Chine constitue le pays le plus peuplé avec 1,3 milliard d'habitants ; or, ce n'est pas en Chine que se trouvent les plus grandes métropoles mondiales. Ce sous-dimensionnement relatif des métropoles chinoises signifie-t-il qu'il existe une voie chinoise de la métropolisation ?

On constate de plus que la Chine possédait à la fin de 2000 quatorze très grandes villes de plus de 2 millions d'habitants, soit la plus grande concentration de métropoles et de mégapoles à l'échelle mondiale. De ce fait, on est porté à se demander s'il ne serait pas préférable de parler, non pas d'une métropolité chinoise, mais de plusieurs métropolités distinctes. Au-delà de la singularité propre à chacune d'elles, est-il possible de dégager divers types de métropoles ?

À partir de cette série d'interrogations, il conviendra donc, dans une première partie, d'essayer de définir les spécificités à la fois de la métropolité et de la métropolisation chinoises jusqu'à la fin des années 1970. Il conviendra ensuite de présenter la dynamique métropolitaine depuis la politique de réforme et d'ouverture, ses effets territoriaux ainsi que les problèmes multiples qu'elle entraîne. Dans une troisième partie, sera proposée une classification des métropoles chinoises selon leur degré d'avancement dans le processus de transition et de mondialisation.

1. UNE MÉTROPOLISATION LONGTEMPS DIFFÉRÉE ET CONTRARIÉE

1.1. UN SOUS-DIMENSIONNEMENT RELATIF

On entendra ici par métropoles principalement les très grandes villes (*chaoda chengshi*). Le terme de mégapole sera réservé aux organismes urbains ayant construit autour d'eux de véritables régions urbaines (ex. : Shanghai, Pékin, Hongkong...), même si aucun d'entre eux ne dépasse les 10 millions d'habitants. En Chine comme ailleurs, la question se pose de déterminer des critères de classification des métropoles. On retiendra ici, par commodité, le seuil démographique des deux millions d'habitants. C'est ce seuil que l'*Annuaire statistique des villes de Chine* adopte lui-même lorsqu'il comptabilise dans le pays treize *chaoda chengshi* (excluant Hongkong). Afin d'obtenir une base de comparaison stable, les chiffres des citoyens concernent la population non agricole (*feinongye renkou*) résidente permanente (soit au moins six mois) des agglomérations (*shiqu*). L'étude n'intégrera pas la population flottante (*liudong renkou*), aux effectifs souvent notables, mais difficile à évaluer et variable dans le temps. Tel quel, le sommet de la hiérarchie urbaine en Chine fait apparaître les mégapoles et métropoles suivantes :

TABLEAU 17.1

Population des principales agglomérations en Chine (en millions d'habitants)

Shanghai	Pékin (Beijing)	Hongkong	Tianjin	Wuhan	Canton (Guangzhou)	Shenyang
9,38	7,26	6,7	4,99	4,41	4,01	3,94
Chongqing	Harbin	Nanjing	Xi'an	Chengdu	Changchun	Dalian
3,81	2,63	2,55	2,52	2,27	2,17	2,07

Sources : *Zhongguo chengshi tongji nianjian 2001 (Annuaire statistique des villes de Chine)*, p. 13-22. Pour Hongkong : données du *Census and Statistics Department* de la Région administrative spéciale de Hongkong, fin 2001.

1.2. UNE CIVILISATION PEU FAVORABLE À LA GRANDE VILLE

Les métropoles chinoises actuelles ont pour la plupart une origine ancienne de plusieurs siècles, voire de plusieurs millénaires (par exemple Xi'an, vieille de trois mille ans). Pourtant, malgré cette longue histoire et l'importance de la population, on ne relève aucune métropole en Chine jusqu'au milieu du XIX^e siècle. La civilisation chinoise a permis de nourrir de très fortes densités rurales, mais n'a pas pu ou voulu produire de très grandes villes.

Cette anomalie s'explique, d'abord, par l'impossibilité historique d'assurer la subsistance d'une population citadine par définition non productive sur le plan alimentaire. La difficulté de dégager des surplus alimentaires réguliers a constitué un puissant frein à l'essor des villes, considérées comme parasites. De plus, entre le milieu du XVIII^e siècle et le milieu du XIX^e, au moment où l'Europe s'engageait dans la Révolution industrielle et urbaine, l'Empire des Qing a connu une faible croissance. Historiquement, le mode de développement a été majoritairement autocentré. Avant l'imposition des ports de traité, les villes portuaires sont toutes restées de taille modeste, comme Shanghai, avec 270 000 habitants en 1852. La capitale elle-même n'a pas donné lieu à un grand organisme urbain. Le statut de capitale de Pékin a connu plusieurs éclipses. De plus, la fonction sacrée de cette ville impériale a longtemps empêché l'essor d'une métropole moderne. Enfin, la volonté constante du pouvoir de maintenir la stabilité sociale et politique s'accommodait mal de trop fortes concentrations urbaines.

1.3. UN PUISSANT CYCLE DE MÉTROPOLISATION DANS LA CHINE SEMI-COLONIALE

À partir du milieu du XIX^e siècle, l'appropriation d'une partie de la Chine par les puissances coloniales s'est traduite par une forte poussée des métropoles. Les grandes villes représentaient l'instrument d'exploitation et de redistribution des ressources du pays : elles concentraient les intermédiaires chinois (compradores) et les concessions d'expatriés. Elles représentaient le réceptacle d'un puissant flux d'exode rural issu de campagnes affectées par une désorganisation générale. Les grandes villes sous domination étrangère apparaissaient alors comme des pôles de sécurité et d'emploi pour des populations rurales fuyant la famine et les exactions des seigneurs de la guerre. En même temps, les métropoles ont constitué le berceau de l'industrie chinoise moderne.

Entre le milieu du XIX^e et le milieu du XX^e siècle, dans un contexte colonial aux effets ambivalents, ont ainsi émergé certaines des très grandes villes actuelles : Shanghai, Wuhan, Shenyang, Tianjin, Chongqing ; sans oublier Hongkong, transformée en colonie britannique. Ce siècle de métropolisation intense a néanmoins été brutalement interrompu par l'arrivée au pouvoir du Parti communiste chinois (PCC).

1.4. UNE POLITIQUE MAOÏSTE GLOBALEMENT ANTI-MÉTROPOLITAINE : 1949-1978

Globalement, la politique urbaine maoïste a reposé sur un préjugé antimétropolitain et *a fortiori* antimégapolitain. L'une des constantes des dirigeants chinois résidait dans leur volonté affichée de « contrôler la croissance des grandes villes ; développer rationnellement les villes moyennes ; développer vigoureusement les petites villes ». Cependant, la relation du PCC à la grande ville n'a pas été dénuée de contradictions.

Dès les premières années de la RPC, les dirigeants ont manifesté leur volonté de limiter la croissance des grandes villes. La diabolisation de la grande ville constituait un thème récurrent de la rhétorique révolutionnaire. La surconcentration urbaine était jugée contraire aux principes du socialisme. La mégapolisation était considérée comme une menace pour la sécurité alimentaire du pays, notamment à la suite de l'expérience dramatique du Grand Bond en avant, où l'exode massif et incontrôlé avait entraîné des pénuries de main-d'œuvre dans les campagnes.

Les dirigeants faisaient de l'absence quasiment totale de bidonvilles en Chine l'une des preuves de la supériorité du socialisme sur le capitalisme. Mais l'émergence de puissantes agglomérations ouvrières pouvait compromettre

la stabilité sociale en cas de difficulté économique. Elle pouvait également constituer une menace pour le régime lui-même. Après la rupture des relations sino-soviétiques en 1960, la peur d'une invasion ou d'une attaque nucléaire contre la Chine a conduit les dirigeants à ordonner la dispersion des populations et des usines des grandes villes. La mégapolisation était alors considérée comme un facteur de vulnérabilité militaire pour le pays. Les dirigeants du PCC agitaient aussi le spectre de la grande ville pour justifier le blocage de la croissance urbaine dans les années 1960 et 1970, voire le renvoi à la campagne des opposants au régime (*xiaofang*).

Pourtant, si le discours officiel préconisait le rejet de la grande ville, de multiples facteurs tendaient, au contraire, à en favoriser le développement. L'industrialisation des premiers plans quinquennaux a profité surtout aux métropoles existantes, les seules alors à offrir à la fois la main-d'œuvre qualifiée nécessaire et les infrastructures. Les ministères chargés de promouvoir l'industrie souhaitaient maximiser la production et minimiser les coûts grâce aux économies d'agglomération (Kirkby, 1985, p. 154) ; sauf pour les périphéries du pays, il était inenvisageable de créer *ex nihilo* des unités de production pour des raisons d'aménagement du territoire. En outre, la gratuité des terrains et l'inexistence de la rente foncière permettaient la localisation libre des entreprises (Chen, 1990, p. 73). Le régime lui-même octroyait aux résidents des grandes villes des rations alimentaires plus abondantes et des salaires plus élevés (Kirkby, 1985, p. 159).

Ces contradictions se reflètent dans l'évolution indécise du poids relatif des grandes villes au sein de la hiérarchie urbaine et dans la diversité des trajectoires des métropoles elles-mêmes. Globalement, les métropoles, mais aussi les villes moyennes (entre 0,2 et 0,5 million d'habitants) ont renforcé nettement leur poids relatif. Ainsi, la part des villes supérieures à un million d'habitants est passée de 22,6 % en 1953 à 29 % en 1982¹. À l'inverse, la part des grandes villes (0,5-0,9 million), et surtout des petites villes (<0,2 million) a diminué (de 4,7 % à 2,6 % pour ces dernières).

À l'échelle des villes elles-mêmes, la politique de limitation de la taille des métropoles s'est trouvée combinée avec de multiples facteurs locaux, qui rendent compte de la diversité des évolutions. Si l'on retient le critère de la population non agricole des dix principales villes chinoises entre 1961 et 1975, apparaissent deux cas extrêmes : Shanghai, la plus pénalisée par la ponction de ses ressources (-13,3 %), et, à l'inverse, Xi'an qui, grâce à l'implantation d'industries d'armement lors de la politique du Troisième Front, a connu la plus forte croissance (+17,2 %)².

1. *Zhongguo tongji nianjian 1983 (Annuaire statistique de Chine)*, p. 103, 107 et 108.

2. *Zhongguo tongji nianjian 1990 (Annuaire statistique de Chine)*, p. 604 à 606.

Si ce clivage coïncide avec l'opposition entre côte et hinterland, il apparaît moins net ailleurs : ainsi, certaines métropoles intérieures ont connu une chute plus ou moins sévère de leur population (−9,9 % à Shenyang, −4 % à Chongqing), tandis que des métropoles côtières ont enregistré une légère augmentation (+0,5 % à Canton) ou une croissance sensible (+4,7 % à Tianjin).

Au total, il ressort que l'évolution propre à chaque métropole est loin d'être corrélée de manière stricte avec la politique définie par le gouvernement central. Il n'y a donc pas synchronisation parfaite entre la mise en application des principes socialistes en matière de hiérarchie urbaine et le rythme du développement métropolitain.

1.5. DES ESPACES PSEUDO-MÉTROPOLITAINS À LA FIN DES ANNÉES 1970

Les métropoles chinoises ont échappé à certains des maux dont souffrent la plupart des grandes agglomérations des pays en développement : faiblesse de la base économique, exode rural incontrôlé, omniprésence de l'habitat sous-intégré. Mais elles sont sorties d'une trentaine d'années maoïstes avec d'autres formes de pathologie urbaine.

L'application du mode de développement socialiste s'est traduite par une explosion urbaine mal maîtrisée, associant, sans ordre, immeubles collectifs de qualité médiocre et combinats d'industries lourdes. La socialisation des biens privés s'est traduite par la suroccupation, voire la taudification, des anciennes formes d'habitats. L'accès quasiment gratuit au logement a été garanti, mais au prix de subventions massives et d'un manque d'entretien profond du patrimoine bâti. Considérées comme non prioritaires, les dépenses liées à l'habitat et aux services publics ont été réduites au minimum. Conformément au slogan gouvernemental « Accentuer la production, négliger la vie », les très grandes villes chinoises ont été cantonnées dans une urbanité et surtout une métropolité élémentaires.

Ces espaces de travail plus que de vie ont souffert également de l'urbanisme de guerre : de peur d'une invasion, on a construit des immeubles précaires et de mauvaise qualité censés être voués à la destruction ; or, le provisoire a duré. Ignorant les véritables bidonvilles, les grandes villes chinoises sont loin d'avoir été des espaces totalement égalitaires. En outre, l'égalitarisme relatif s'accompagnait, pour tous les citoyens, d'un cadre et d'un mode de vie particulièrement spartiates.

2. UNE MÉTROPOLISATION ACCÉLÉRÉE, MAIS ATYPIQUE DEPUIS L'OUVERTURE ET LES RÉFORMES

Les très grandes villes chinoises adoptent aujourd'hui la même voie que celle empruntée par les grandes cités asiatiques depuis les années 1950. Cependant, le retard accumulé pendant trente ans de régime communiste explique la radicalité de la stratégie de rattrapage appliquée. Néanmoins, vis-à-vis de leurs homologues asiatiques, les métropoles chinoises comportent encore de lourds héritages de la période antérieure ; en outre, leur métamorphose est loin d'être régie par la seule loi du marché.

2.1. LA POLITIQUE PROMÉTROPOLITAINE ACTUELLE ET SES FONDEMENTS

Tout au long des années 1980, voire au-delà, les autorités ont cherché à limiter la taille des métropoles. Pour éviter le gigantisme des organismes urbains, elles ont donné la priorité au développement des bourgs et des petites villes. La restriction de l'exode rural au profit de migrations temporaires de main-d'œuvre fait partie également des mesures les plus originales de la voie chinoise d'urbanisation. Actuellement, toutefois, tout concourt à produire une accélération des dynamiques métropolitaines. Les dirigeants chinois ont compris que la concurrence internationale met en compétition les métropoles et qu'il convient à ce titre de les renforcer.

Dans la nouvelle Chine, les mégapoles de la côte doivent désormais pouvoir rivaliser avec les grandes cités du Pacifique occidental, comme Tokyo, Singapour ou Taipei. Bien plus, les autorités ont mesuré tout le profit politique qu'elles pouvaient tirer des mégapoles en tant que vecteurs d'une modernisation et d'une croissance économique désormais fondements de leur légitimité. Les métropoles, et notamment Pékin et Shanghai, sont ainsi devenues le champ d'application d'un urbanisme de prestige et la vitrine d'une transition vers la modernité. À cet égard, les retombées de l'obtention des Jeux olympiques de 2008 à Pékin et de l'Exposition universelle de Shanghai pour 2010, se mesurent en termes autant économiques que politiques.

Le soutien massif au développement des métropoles de Chine orientale a aussi pour objectif le souci de stimuler la croissance macroéconomique de la Chine dans son ensemble. Le secteur du bâtiment contribue à la croissance pour une part bien plus élevée que ne le montrent les statistiques officielles. C'est également là que les investissements étrangers se déversent de manière préférentielle. L'explosion des divers segments du marché immobilier crée également des emplois pour les migrants de l'intérieur ; à ce titre, la politique prométropolitaine suivie actuellement participe, indirectement, à l'aménagement du territoire chinois dans son ensemble.

La brutalité de la dynamique métropolitaine s'explique également par le retard pris par des organismes urbains ayant subi, pendant toute la période maoïste, un profond sous-investissement dans les services. La politique de grands travaux d'aménagement engagée par les gouvernements municipaux vise ainsi à essayer de pallier le sous-équipement flagrant dont souffrent encore la plupart d'entre elles.

Le remodelage parfois radical des grandes villes trouve peu de résistance. Dans le cadre d'un parti unique, les politiques d'aménagement urbain sont appliquées sans retard ni contre-pouvoir. Les politiques de conservation du patrimoine urbain traditionnel se heurtent, quant à elles, à divers obstacles. Si la restauration des monuments eux-mêmes se justifie pour des raisons touristiques, celle du bâti résidentiel comporte des contraintes techniques parfois notables et des coûts élevés.

La démolition des vieux quartiers (fig. 17.1) et la vente des terrains libérés à des fins immobilières constituent une source de profits pour les municipalités et les promoteurs. Par ailleurs, il serait hasardeux de conclure à la condamnation unanime de cette politique par la population urbaine, ni même parfois par les expulsés eux-mêmes. Le rejet d'un habitat taudifié, souvent considéré comme honteux pour l'image du pays, le vandalisme et l'iconoclasme ordinaires de la période maoïste, l'idéologie saint-simonienne du pouvoir actuel tendent tous à réduire les contre-pouvoirs éventuels au processus de métropolisation.

2.2. FORMES DE LA MÉTROPOLISATION

Ces processus s'expriment à travers diverses formes de métropolisation, associant des éléments emblématiques des villes globales, mais aussi des traits spécifiques de la société, de l'économie et de l'histoire de la Chine.

2.2.1. *L'option du vertical*

L'un des traits les plus caractéristiques des métropoles chinoises est la verticalisation généralisée du paysage urbain. Ce phénomène presque inconnu à l'époque maoïste a profondément remodelé le paysage urbain, à la fois dans son profil, son architecture et son urbanisme. Ce processus de verticalisation, plus avancé à Shanghai qu'à Pékin, est loin d'être achevé : la maquette présentée dans le Centre d'exposition de l'urbanisme à Shanghai prévoit qu'on y construira encore plusieurs milliers de tours !

Le gratte-ciel comporte, pour les aménageurs chinois, de multiples avantages. Il permet de limiter la consommation foncière et de contenir l'étalement urbain. Compte tenu de la faiblesse des indemnités consenties

FIGURE 17.1

Démolition des vieux quartiers



Photo : Guillaume Giroir.

aux résidents expulsés et des prix de vente devenus souvent exorbitants, les opérations immobilières, souvent copilotées par des promoteurs et développeurs de Hongkong, autorisent des marges de profit considérables.

Néanmoins, l'équilibre entre l'offre et la demande est incertain, comme le montre le faible taux d'occupation des tours de Pudong (Shanghai). De fait, une partie substantielle des créances douteuses considérables des banques chinoises serait imputable à la formation de cette véritable bulle immobilière, que seul le soutien massif de l'État empêcherait d'éclater. Sous

sa forme résidentielle, le gratte-ciel constitue une forme d'habitat collectif, donc idéologiquement correcte. Elle représente aussi, aux yeux des autorités, un symbole de puissance et de modernité susceptible de rivaliser avec les mégapoles asiatiques ou nord-américaines.

FIGURE 17.2
Vue de Pudong



Photo : Guillaume Giroir.

2.2.2. *Une profonde mutation morpho-fonctionnelle*

La transition se traduit par une métamorphose des fonctions et de la morphologie des métropoles.

Les fonctions résidentielles et industrielles tendent à décliner par rapport aux fonctions tertiaires supérieures. La démolition d'anciennes zones d'habitat dégradé et le transfert d'unités de production en périphérie ont permis de multiplier complexes commerciaux et immeubles de bureaux. Cette « citysation » revêt des formes souvent imposantes, comme à Pékin avec le *World Trade Center* ou la nouvelle rue de la Finance (*Jinrongjie*). Néanmoins, le monde des affaires reste encore fortement encadré, comme en témoignent, par exemple, la non-convertibilité du yuan, les restrictions imposées aux activités des sociétés étrangères, ou la taille encore modeste des marchés boursiers.

Longtemps considérées comme des sites stratégiques à défendre contre une éventuelle agression extérieure, les mégapoles de Chine côtière s'engagent aujourd'hui dans un processus d'internationalisation rapide. Dans les quartiers

centraux, la mondialisation croissante s'exprime par la multiplication des chaînes de restauration rapide, des grands hôtels (ex. : le Sofitel de Shanghai) ou par l'omniprésence de la publicité des multinationales de biens de consommation. La mise en valeur touristique de secteurs anciens ou reconstitués (ex. : rue Liulichang à Pékin) témoigne également de cette évolution.

Mais c'est dans les espaces périphériques, là où de plus vastes emprises foncières à prix abordable sont disponibles, que les territoires globalisés sont de plus grande taille. Qu'il s'agisse d'espaces destinés à accueillir des manifestations internationales (Jeux olympiques de Pékin, sommet de l'APEC à Shanghai, Exposition universelle à Shanghai), des zones de haute technologie (Walcott, 2003), des hypermarchés relevant de multinationales étrangères, des parcs à thèmes ou encore des zones de villas de luxe accueillant, entre autres, des colonies d'expatriés, tous constituent des éléments de structuration des espaces périmétropolitains.

À l'époque maoïste, le cadre de vie de la population était largement dominé par la *danwei*. Cette organisation de type cellulaire tend à être remplacée par une plus grande mobilité. Pour répondre à ces nouveaux besoins de déplacement, les planificateurs ont engagé de grands travaux visant à développer les réseaux de transport. Les mégapoles ont ainsi multiplié les investissements lourds dans les infrastructures routières (périphériques comme à Pékin, grandes percées intra-urbaines, radiales), ferroviaires (métros, futur pôle intermodal de Xizhimen à Pékin...), aéroportuaires (ex. : nouvel aéroport international de Shanghai-Pudong ou de Canton) et, le cas échéant, portuaires.

La prise de conscience de la nécessité de doter les métropoles d'outils de rayonnement culturel et l'émergence d'une nouvelle bourgeoisie urbaine ont conduit les autorités à lancer un vaste programme de grands équipements de prestige : théâtres (notamment le Grand Théâtre national de Chine), opéras (Shanghai), musées (ex. : le nouveau musée de Canton ouvert en 2000).

L'organisation générale des métropoles chinoises a connu des bouleversements majeurs depuis une vingtaine d'années. En raison de la politique de limitation de la croissance des villes, mais aussi de l'absence de marché immobilier et de rente foncière, elles ont longtemps conservé une morphologie largement monocentrique. La logique fordiste y a créé des agglomérations surdensifiées, associant habitat collectif et unités de production. L'introduction des mécanismes de marché a conduit à un processus de desserrement généralisé, notamment sous la forme de ZDET (zones de développement économique et technique)³ périphériques. À Pékin, cette recomposition territoriale s'est traduite par l'émergence d'une organisation polycentrique associée à des corridors de

3. Équivalent de zones industrielles ou de zones d'activités, en général tournées vers les hautes technologies.

développement privilégiés (notamment au sud-est, en direction de Tianjin). À Shanghai, elle a pris la forme d'un dédoublement spatial de la ville, avec l'émergence de Pudong, tout en présentant certains éléments de polynucléarité en raison de la présence de villes-satellites (Baoshan, Minhang, Songjiang...).

En somme, la transition fait émerger rapidement de véritables galaxies urbaines en Chine. Néanmoins, l'inertie des héritages du passé maoïste, les ambiguïtés du régime actuel, mais aussi l'appartenance à un pays en développement expliquent que, pour le moment, les métropoles chinoises, non seulement sont loin de s'apparenter à de véritables villes globales, mais présentent encore un niveau de fonctionnalité, de rayonnement et de qualité de vie inférieur à celui de leurs grandes rivales mondiales.

2.3. ACUITÉ DES PROBLÈMES SOCIAUX, ENVIRONNEMENTAUX ET D'AMÉNAGEMENT

2.3.1. Apparition d'une profonde ségrégation sociospatiale

Jusqu'à la fin des années 1970, la société et l'espace urbains étaient caractérisés par une large homogénéité. La notion même de quartier était quasi inexistante. Aujourd'hui, la polarisation sociale est devenue générale. Nombre d'îlots urbains occupés par des salariés modestes se présentent toujours sous la forme d'immeubles fortement dégradés des années 1950 et 1960.

Dans les zones péricentrales sont apparus de multiples quartiers sous-intégrés constitués de migrants temporaires venus d'autres provinces (Ma, 1998 ; Béja *et al.*, 1999). D'autres zones recueillent la nouvelle pauvreté urbaine (Wong, 1997), celle des anciens ouvriers des entreprises d'État licenciés. Des pans entiers des espaces urbains sont devenus répulsifs et stigmatisés comme des foyers d'insécurité.

À l'autre extrémité de l'échelle sociale, certaines enclaves résidentielles implantées surtout dans les périphéries métropolitaines concentrent les nouveaux riches et forment avec leurs espaces récréatifs (golfs notamment) et éducatifs (écoles internationales) associés un véritable système de clubs (Giroir, 2002, 2003, 2004). Discrets, voire tabous, ces territoires occupent néanmoins de vastes emprises foncières.

2.3.2. Des métropoles chinoises face à des défis majeurs

Les problèmes de l'aménagement des grandes villes chinoises sont à la mesure du poids de l'héritage maoïste, du niveau de développement du pays globalement faible mais en croissance rapide ainsi que de l'échelle de la population urbaine.

Alors même que l'entrée dans l'ère de la voiture individuelle a été longtemps différée, les réseaux de transport publics n'ont pas pour autant été développés. Actuellement, peu de villes disposent d'un métro (principalement Pékin, Tianjin, Shanghai, Canton, Hongkong). Il s'agit généralement d'une ou de deux lignes, et non d'un véritable réseau, même embryonnaire.

Divers projets ont été récemment lancés, notamment à Shenzhen, Nankin et Shenyang. La candidature aux Jeux olympiques est à l'origine du lancement d'une troisième ligne à Pékin : alors que les deux lignes existantes desservent le centre-ville et l'axe est-ouest, celle-ci sera de direction nord-sud, reliant dès 2006 la gare centrale au village olympique sur 15 km. L'entrée accélérée dans l'ère de l'automobile d'espaces urbains dépourvus de trame viaire adaptée et de parkings en nombre suffisant (Doulet, 2001) de même que la coexistence de divers modes de transport très hétérogènes comme le vélo et l'automobile créent de sévères goulets d'étranglement. Le remodelage des centres urbains doit faire face à un lourd héritage, à la fois impérial, colonial et maoïste. La dédensification nécessaire des zones résidentielles (avec pas moins de 230 000 habitants/km² dans le quartier de Xiaobeimen, à Shanghai) et le transfert des industries lourdes se heurtent à de puissantes contraintes socioéconomiques.

La modernisation à marche forcée des grandes villes chinoises s'accompagne parfois de dérives et d'excès, voire de décisions dont la rationalité apparaît incertaine. Ainsi, le lourd investissement dans un train à sustentation magnétique entre le nouvel aéroport de Pudong et le centre de Shanghai procède largement d'un effet-vitrine.

L'autoritarisme, ou tout simplement la logique technocratique, peut entraîner aussi des choix radicaux faisant fi des intérêts particuliers. La saignée de la rue Chengdu à Shanghai, avec passage en viaduc au niveau des 3^e ou 4^e étages des immeubles avoisinants, ou la percée de l'avenue Ping'an à Pékin en constituent des exemples démonstratifs. La démolition de centaines de *hutong* dans l'ouest du vieux Pékin pour faire place à la rue de la Finance en est une autre illustration. La légitimité de telles pratiques d'aménagement est d'autant plus incertaine que celles-ci sont loin de respecter toujours la stricte légalité. Les annuaires statistiques officiels eux-mêmes font état parfois de l'existence de constructions illégales⁴. Le respect des schémas directeurs s'avère souvent remis en cause par divers coups partis ou violations délibérées.

À des degrés divers et sous des formes variables, les métropoles chinoises subissent également, pour la plupart, une profonde crise environnementale. En raison du chauffage au charbon, de la présence excessive des industries lourdes et de l'explosion du trafic motorisé, la pollution de l'air y

4. Voir par exemple *Beijing tongji nianjian 1999* (Annuaire statistique de Pékin), p. 305.

est générale. La pression croissante exercée sur les ressources hydriques se traduit par des phénomènes de pénurie ou de pollution des eaux superficielles et souterraines (Giroir, 2003a). Pour répondre à ces défis, les autorités ont engagé les métropoles dans plusieurs voies : grands travaux (transfert d'une partie des eaux du Yangzi vers Pékin et Tianjin, mise en place d'une ceinture verte autour de Pékin...) (Giroir, 2003c) et concession des services publics à des sociétés sino-étrangères (gestion de l'eau de Pudong et de Chongqing, respectivement à Vivendi et à Suez).

3. ESSAI DE TYPOLOGIE : DES MÉTROPOLES À DES STADES TRANSITIONNELS TRÈS VARIABLES

Si les très grandes villes chinoises ont évolué dans un contexte historique analogue et sont confrontées à des défis du même ordre, elles montrent également une grande diversité. Elles se différencient selon leur taille, leur situation (côtière ou non, septentrionale ou méridionale), la nature de leurs activités, ainsi que le dynamisme inégal de leur contexte régional et macrorégional.

L'établissement d'une véritable typologie multicritère constitue un objet d'étude en soi. Aussi les remarques qui suivent n'ont-elles d'autre objectif que de proposer une base de travail. Dans cette optique, il semble que le critère le plus synthétique, celui du degré d'avancement dans la transition et le processus de mondialisation, offre néanmoins une grille de lecture pertinente (fig. 17.3). Il fait apparaître globalement un gradient de mondialisation décroissant vers l'intérieur des terres.

3. 1. DES MÉTROPOLES CÔTIÈRES PLUS OU MOINS INTÉGRÉES DANS LE MONDE CAPITALISTE

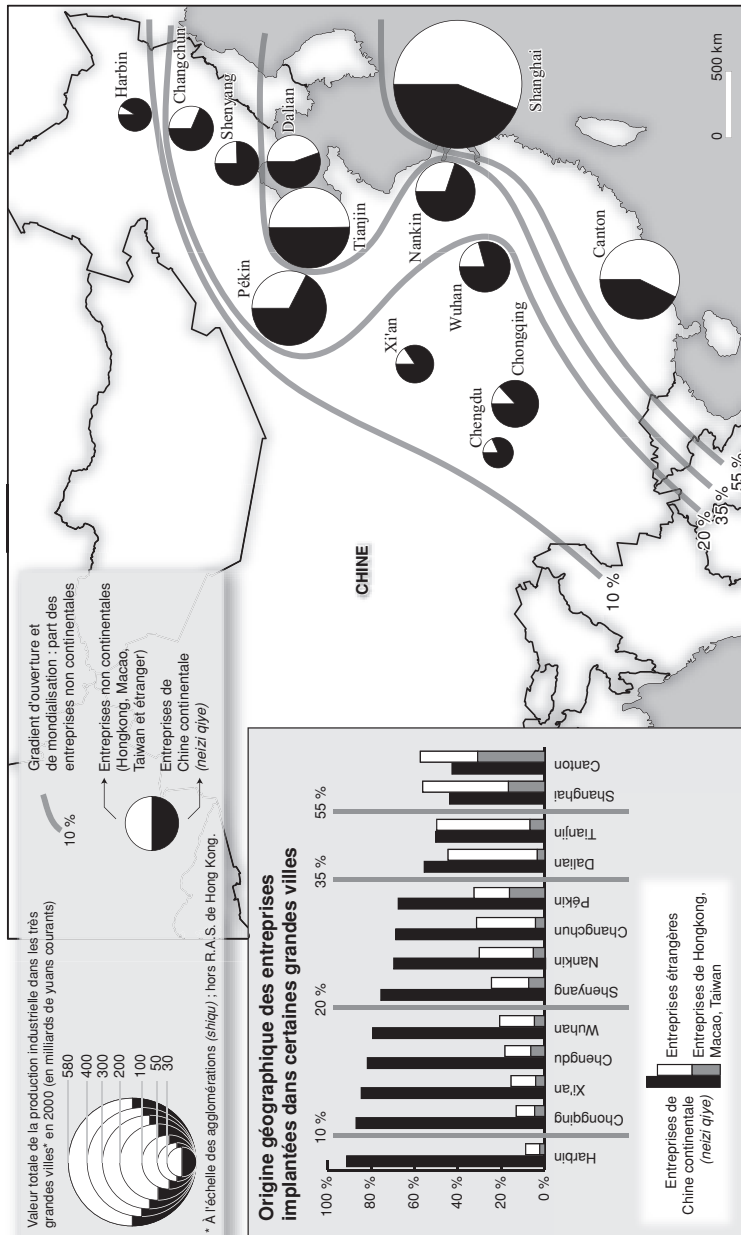
En tant qu'organismes portuaires, les métropoles côtières présentent plusieurs points communs en matière d'histoire, de morphologie urbaine, de fonctions et de flux de relations avec l'extérieur. Mais les grandes cités portuaires chinoises montrent également une nette différenciation selon leur degré d'intégration dans l'économie de marché.

3.1.1. Hongkong, ville quasi globale

Hongkong représente à l'évidence la mégapole chinoise la plus fortement engagée dans le monde capitaliste. Colonie britannique jusqu'en 1997, elle a constitué un vaste emporium au mode de développement totalement extraverti. Si son rôle d'interface entre le monde capitaliste et la Chine populaire

FIGURE 17.3

La diffusion de la mondialisation dans les métropoles chinoises



Sources : Zhongguo chengshi tongji nianjian 2001 (Annuaire statistique des villes de Chine), Pékin : Zhongguo tongji Chubanshe, p. 157-164.

depuis 1949 a perdu son exclusivité, elle reste un intermédiaire actif, et parfois obligé. Par son actif marché boursier et sa spécialisation dans les activités d'intermédiation, elle reste l'espace le plus globalisé du pays.

J.-P. Larivière a bien montré comment cette mégapole à haut niveau de développement possède une « structure sociale où un puissant processus d'alignement sur les sociétés d'Occident s'est déroulé, particulièrement à partir de la "décennie dorée" des années soixante-dix ». Il ajoute : « Cet alignement a creusé un véritable fossé avec la société de la République populaire » (1999, p. 29). Il souligne que les problématiques urbaines de Hongkong sont bien plus proches de celles des métropoles des pays développés que de celles de ses homologues de Chine continentale. Néanmoins, le refus de Pékin en février 2004 d'autoriser l'élection au suffrage universel du chef de l'exécutif et du conseil législatif montre les limites de la démocratie dans le territoire depuis 1997. Malgré sa grande ouverture, la ville de Hongkong est soumise depuis sa rétrocession à divers processus de contre-mondialisation.

3.1.2. *Shanghai et Canton, moteurs de l'« économie socialiste de marché »*

Depuis le début des années 1990, Shanghai tend à redevenir la métropole économique de la Chine. L'émergence accélérée du nouveau quartier des affaires de Pudong et la présence massive des multinationales étrangères expriment la volonté de la ville de participer au processus de mondialisation. La tenue du sommet de l'APEC en octobre 2001 et l'organisation de l'Exposition universelle en 2010 témoignent de l'ambition de Shanghai de reprendre une place que trente ans de maoïsme lui avaient fait perdre.

Néanmoins, Shanghai conserve certains éléments de la logique socialiste. Le surinvestissement immobilier à Pudong traduit le manque de transparence du régime et la persistance de l'allocation des investissements selon des critères administratifs. De même, la Bourse de Shanghai reste d'envergure seulement régionale : le marché de capitaux reste beaucoup plus étroit et moins liquide que celui de Hongkong. Sur le plan politique, la métropole du delta du Yangzi demeure étroitement contrôlée par le pouvoir central.

Ville historiquement ouverte grâce à son port et sa foire, Canton est surtout liée au pôle hongkongais : avec 26 %, la part des entreprises véritablement étrangères y demeure, en revanche, nettement inférieure à celle des autres métropoles côtières (voir le graphique, fig. 17.3).

3.1.3. Tianjin et Dalian, métropoles portuaires de Chine du Nord

Dalian et surtout Tianjin représentent les principales métropoles portuaires de Chine du Nord. À ce titre, elles entretiennent des relations privilégiées avec le monde extérieur (notamment le Japon) tout en demeurant fortement liées aux entreprises de Chine continentale, et notamment publiques.

Déjà à l'époque coloniale Tianjin possédait la superficie de concessions la plus vaste du pays. Cependant, Tianjin constitue sans doute la mégapole portuaire la plus liée à l'économie planifiée. Son port traite pour une large part des pondéreux à destination de Chine centrale et méridionale, plutôt que de pratiquer de l'import-export de marchandises diverses avec l'étranger. En outre, si le port a suscité la formation d'une vaste zone de développement économique et technique occupée par de nombreuses multinationales, ce complexe industrialo-portuaire se situe à 45 km de la ville elle-même. L'économie de cette dernière repose, quant à elle, encore largement sur de puissantes industries lourdes héritées de l'époque maoïste.

3.2. DES MÉTROPOLES INTÉRIEURES DE CHINE ORIENTALE ENCORE FORTEMENT LIÉES À LA LOGIQUE SOCIALISTE

La Chine orientale dispose de diverses métropoles situées dans son hinterland. À ce titre, elles ne sont pas côtières, sans être pourtant très éloignées de la mer. Elles restent assez fortement dépendantes de l'État et de l'économie planifiée. Leur relative fermeture est, cependant, variable selon leur situation au sein de l'espace chinois et leurs caractéristiques propres.

3.2.1. Pékin : entre centralité idéologique et mondialisation

Pékin constitue une mégapole éloignée d'environ 200 km de la mer et excentrée au sein du territoire chinois. Autrefois vitrine du régime maoïste et capitale d'un pays centralisé, elle a été dotée par l'État d'une puissante base d'industries lourdes et d'un appareil administratif imposant. Elle est implantée dans un contexte macrorégional où prédominent les industries de base. Malgré les évolutions récentes, elle se doit de rester la gardienne de l'orthodoxie idéologique du régime. La transition y est ainsi inévitablement lente et partielle. Cependant, Pékin constitue sans doute la mégapole intérieure la plus ouverte du pays. Elle bénéficie de diverses formes d'ouverture. En tant que capitale politique, elle est le passage obligé pour les étrangers, aussi bien pour la négociation des contrats, les contacts diplomatiques ou la coopération sous toutes ses formes. Pékin dispose, en effet, de la principale

concentration d'institutions universitaires et de recherche du pays. Principal foyer culturel de la Chine, elle constitue aussi le haut lieu de son tourisme international.

3.2.2. *Les grandes métropoles industrielles du Nord-Est en crise et en reconversion*

Les métropoles de l'ancienne Mandchourie (Shenyang, Changchun) en sont à un stade peu avancé de la transition vers l'économie de marché et la mondialisation. La ville de Harbin apparaît même comme la très grande ville chinoise la moins globalisée en matière d'appareil industriel (fig. 17.3).

Entre les années 1950 et 1970, toutes ont incarné l'épicentre de la révolution industrielle socialiste. À ce titre, leur économie a longtemps reposé sur des entreprises d'État fortement liées aux activités d'extraction et de fabrication de produits semi-finis. La crise profonde intervenue depuis les années 1990 a provoqué une restructuration industrielle et un chômage de masse. L'arrivée récente dans la région parisienne des *dongbei*, nouveaux migrants venus des grandes cités industrielles du Nord-Est, témoigne de la sévérité de cette crise sociale induite par la transition.

La rupture progressive avec le mode de développement antérieur s'opère à la faveur de divers processus. La proximité de la façade maritime du golfe de Bohai et la présence de pays limitrophes ont permis l'essor de flux d'échanges commerciaux avec l'étranger. La liquidation de nombreuses entreprises d'État a favorisé l'émergence d'entreprises moins liées au secteur public. Les atouts du Nord-Est (main-d'œuvre qualifiée, réseau de transport dense...) ont permis l'implantation de multinationales dans des industries de deuxième génération (automobile notamment).

3.3. LES MÉTROPOLIS ENTROUVERTES DE LA CHINE CENTRALE

Certaines métropoles chinoises sont situées loin de la côte et demeurent très liées à l'ancien modèle de développement maoïste. Elles ont bénéficié depuis la politique du Troisième Front d'un complexe militaro-industriel qui les maintient dans la sphère étatique. Leur accessibilité médiocre est restée également longtemps dissuasive pour les investissements exogènes.

La ville de Wuhan compense partiellement sa situation intérieure grâce à sa centralité. Au croisement d'un grand fleuve comme le Yangzi et d'un grand axe ferroviaire méridien, elle est appelée à devenir une véritable plaque tournante logistique. Chongqing et Chengdu restent pour leur part enclavées dans le bassin du Sichuan et marquées par les héritages maoïstes. Par contre, Chongqing a été érigée au statut de municipalité de rang provincial, et béné-

ficiera aussi du barrage des Trois Gorges, tant pour son approvisionnement énergétique que pour le transport fluvial. Le tourisme international donne à Xi'an une certaine ouverture. Toutefois, la ville demeure très liée à son complexe militaro-industriel et souffre de sa situation périphérique ainsi que d'un contexte régional peu porteur.

CONCLUSION

Au total, il apparaît que le fait métropolitain chinois présente de profondes singularités dans ses rythmes, ses formes et ses fondements. Il se différencie nettement des autres trajectoires métropolitaines, qu'il s'agisse de celles des pays développés, des pays socialistes ou des pays en développement, tout en empruntant à chacune d'entre elles un certain nombre d'éléments.

Ce caractère composite reflète la succession des contextes historiques, à la fois exogènes et antagonistes, dans lesquels les villes chinoises ont été immergées : colonial (concessions) entre 1842 et 1949, socialiste entre 1949 et 1978, transitionnel depuis 1978. Selon leurs propres particularités, la plupart des métropoles chinoises sont le fruit de ces contradictions historiques.

Elles témoignent également de l'étroitesse des liens entre ville et politique en Chine, et notamment de leur instrumentalisation par le pouvoir. Depuis 1949, les métropoles chinoises se sont vu assigner le rôle d'incarner d'abord la vitrine du socialisme, puis celle de l'ouverture et de la modernisation forcée de la Chine. Cette complexité de la métropolité et de la métropolisation chinoises ouvre un champ de recherche considérable, et encore peu défriché.

BIBLIOGRAPHIE

- Antier, G. (2001). « Le Nouveau Shanghai. Tendances du développement en 2000 », rapport de mission, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), Paris, 26 p.
- Antier, G. (2002). « Les politiques urbaines de Shanghai. Pouvoir politique et espace métropolitain en Chine entre 1949 et 2001 », *La Géographie. Acta Geographica*, Paris, n° 1507, décembre, p. 3-19.
- Béja, J.-P. *et al.* (1999). « Comment apparaissent les couches sociales. La différenciation sociale chez les paysans immigrés du "Village du Henan" à Pékin », *Perspectives chinoises*, n° 52, p. 30-43.
- Cheng, Xuan (1990). « Problems of Urbanization under China's Traditional System », dans R.Y.-W. Kwok *et al.* (dir.), *Chinese Urban Reform. What Model Now ?*, Armonk et Londres, M.E. Sharpe.

- Doulet, J.-F. (2001). *De la ville des vélos à la ville des autos. Mobilité urbaine et politique du transport à Pékin durant les années 1980 et 1990*. Thèse de doctorat, sous la dir. de G. Dupuy, Paris X-Nanterre.
- Giroir, G. (2002). « Le phénomène des *gated communities* à Pékin, ou les nouvelles cités interdites », *Bulletin de l'Association de géographes français*, Paris, n° 4, p. 423-436.
- Giroir, G. (2003a). « La crise de l'eau à Pékin : fondements, système d'approvisionnement et transfert des eaux du Yangzi », *Bulletin de l'Association de géographes français*, Paris, n° 3, p. 312-323.
- Giroir, G. (2003b). « Gated Communities, Clubs in a System of Clubs. The Case of Beijing (China) », 11 p. *Actes de la conférence internationale de Glasgow « Gated Communities : Building Social Division or Safer Communities ? »*, septembre 2003, version en ligne <<http://www.gla.ac.uk/departments/urbanstudies/gated/gatedpaps/gatedconfpaps.html>>.
- Giroir, G. (2003c). *Transition et territoire en Chine. Le cas des périphéries de Pékin*, Habilitation à diriger des recherches, Université d'Orléans, décembre, 405 p.
- Giroir, G. (2005a). « The Purple Jade Villas (Beijing) : A Golden Ghetto in Red China », 9 p., dans K. Frantz, G. Glasze et C. Webster (dir.), *Private Cities : A Global and Local Perspectives*, Londres, RoutledgeCurzon (à paraître).
- Giroir, G. (2005b). « The Fontainebleau Villas (Shanghai), A Globalized Golden Ghetto in a Chinese Garden », 11 p., dans Fulong Wu et Wang (dir.), *Globalization and the Chinese City*, Londres, RoutledgeCurzon (à paraître).
- Kirkby, R.J.R. (1985). *Urbanization in China. Town and Country in a Developing Economy 1949-2000 AD*, Londres, Croom Helm.
- Larivière, J.-P. (1999). « Hongkong : spécificité démographique et sociale en Chine », *Cahiers d'outre-mer*, n° 205, janvier-mars, p. 29.
- Ma, L.J.C. et Biao Xiang (1998). « Native Place, Migration and the Emergence of Peasant Enclaves in Beijing », *The China Quarterly*, n° 155, p. 546-558.
- Walcott, S.M. (2003). *Chinese Science and Industrial Technology Parks*, Adelshot (GB), Ashgate Publishing Limited.
- Wong, Chak-kie (1997). « How Many Poors in Shanghai Today ? The Question of Poverty and the Poverty Measure », *Issues & Studies*, Taipei, vol. 33, n° 12, p. 32-49.



18

CHAPITRE

MUTATIONS URBAINES CONTEMPORAINES DE LA CHINE

Jacques Besner

Les experts occidentaux avaient, il y a quelques décennies, des conceptions diamétralement opposées du phénomène urbain. Selon les économistes, les villes n'étaient que la résultante des forces de production économique. Les démographes, de leur côté, voyaient la ville du point de vue de la concentration de la population. Les juristes considéraient les villes comme des entités légales sous contrôle de l'État, alors que pour les écologistes elles étaient une composante du système écologique global et une source de pollution. On sait aujourd'hui qu'aucune de ces conceptions du phénomène urbain ne peut être prise isolément, car celui-ci est la somme de toutes ces composantes. On sait aussi que chacune de nos villes a des caractéristiques urbaines et spatiales qui lui sont propres et qui ont évolué, plus ou moins rapidement, selon les étapes de son développement social et économique. Cette analyse de la complexité du phénomène urbain est relativement bien maîtrisée de nos jours, puisque nos villes ne croissent plus guère.

Il en est bien autrement en Chine, où la croissance démographique des villes laisse bien perplexes nos experts de la ville. Nous retrouvons en fait deux Chines, soit celle de la côte Est, avec des mégapoles modernes, puis celle de l'Ouest et du Centre, avec des villes, petites et moyennes, toujours axées sur les industries manufacturières traditionnelles. Voilà la réalité de la Chine moderne. L'objectif de ce chapitre est donc de comprendre cette dualité et de voir comment le gouvernement chinois tente de répondre à ce problème du déséquilibre dans la distribution des villes sur le territoire chinois.

Le 24 mars 2004, l'ONU présentait ses perspectives de l'urbanisation mondiale pour l'année 2003¹ avec de nouvelles estimations et projections concernant l'évolution des populations urbaine et rurale dans les différentes régions du monde. Les données mettaient une fois de plus en évidence que la population urbaine mondiale, estimée actuellement à trois milliards de personnes, devrait atteindre les cinq milliards d'individus en 2030. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la population urbaine allait atteindre le seuil psychologique du 50 % de la population mondiale, mais bien avant 2007 comme on l'avait cru auparavant. On savait que la croissance économique et démographique des villes évoluait beaucoup plus rapidement dans la plupart des pays en développement que dans les pays industrialisés, mais pas à ce rythme. Selon le rapport de l'ONU, de 2,15 milliards d'habitants qu'elle était dans les villes des pays en développement en 2003, la population urbaine augmenterait à 3,93 milliards en 2030, selon un taux annuel de croissance de 2,29 %, comparativement à un faible 0,47 % pour les pays dits développés.

Du côté de l'Asie, la population urbaine devrait passer de 38,8 % de la population totale en 2003 à 54,5 % en 2030. En Chine, où le taux d'urbanisation était de 17,4 % en 1975 et de 38,6 % actuellement, il devrait atteindre plus de 45 % en 2010. Des experts prévoient même que 1,12 milliard de personnes, ou 70 % de la population chinoise, vivront dans des villes d'ici à 2050.

Fait étonnant, cette étude montre également que le pourcentage de personnes vivant dans des mégapoles (plus de 10 millions de personnes) reste encore plutôt faible. En effet, en 2003, seulement 4 % de la population mondiale résidait dans ces mégapoles, alors que la moitié de la population urbaine mondiale vivait dans des agglomérations de moins de 500 000 habitants. Sur les 20 mégapoles mentionnées dans l'étude, près de la moitié avaient connu une croissance démographique inférieure à 1,5 % de 1975 à 2000 et seulement six d'entre elles une croissance supérieure à 3 %. Dans cette liste des mégapoles, on retrouve trois villes chinoises, soit Shanghai,

1. Organisation des Nations Unies (2004), *World Urbanization Prospects – The 2003 Revision*, New York, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Beijing et Tianjin, qui ne devraient connaître, selon les autorités chinoises, que des croissances « officielles » de $-0,7\%$, $+2,0\%$ et $+7,8\%$ respectivement entre 2000 et 2015.

TABLEAU 18.1
Populations urbaines comparatives (projections pour 2005-2030)

	Population urbaine (en millions d'habitants)							
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Monde	2 556,7	2 856,9	3 172,0	3 505,3	3 855,9	4 215,40	4 579,2	4 944,7
Chine	382,3	456,2	536,0	616,2	694,4	765,60	827,0	877,6
Canada	22,8	24,4	25,9	27,3	28,7	29,96	31,2	32,3

En 2000, le taux d'urbanisation était de $46,9\%$ dans le monde, de $78,7\%$ au Canada, et de 26% en Chine.

Source : ONU, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects – The 2003 Revision*, New York.

Cette croissance spectaculaire de l'urbanisation mondiale n'est pas sans causer de problèmes. Ainsi selon l'enquête de l'ONU, près des trois quarts des gouvernements nationaux (79% des pays en développement et 62% des pays développés) ne se disent pas satisfaits de la répartition spatiale de leur population. La Chine n'échappe pas non plus à cette prise de conscience, la répartition très inégale des grandes villes sur le territoire posant des défis dantesques aux planificateurs et gestionnaires du pays. Il serait donc présomptueux pour nous de prétendre trouver des solutions à ces défis du développement urbain en Chine. Tout au plus, nous ne pouvons qu'en cerner la complexité, avec nos yeux d'Occidentaux.

1. LE PORTRAIT DU PHÉNOMÈNE URBAIN EN CHINE

Dans les pays régis par la libre entreprise et la propriété privée du sol, la localisation et la taille des villes sont souvent la résultante des forces du marché et de la croissance de leur économie. En Chine par contre, et jusqu'à l'ouverture de 1978, la fonction et la taille des villes étaient souvent planifiées par le gouvernement central, qui s'efforçait de limiter leur croissance. Ce ne sera qu'avec l'ouverture des villes ouvertes de la côte Est, puis devant un constat inavoué d'impuissance face au contrôle de l'urbanisation, que l'État chinois a classifié les villes selon leur taille « officielle », telle une sorte d'objectif quantitatif, mais aussi selon une structure administrative hiérarchique très complexe, héritée de l'époque précédente. Les villes chinoises ont aussi été classées en fonction du pourcentage de population urbaine et de population non agricole, de façon à mieux cerner l'ampleur du phénomène urbain.

Les 663 villes chinoises se répartissent, en fonction de leur population, de la façon suivante² :

- 13 mégapoles avec une population non agricole de plus de 2 millions d'habitants ;
- 27 métropoles avec une population non agricole de 1 à 2 millions d'habitants ;
- 53 grandes villes avec une population non agricole de 500 000 à 1 million d'habitants ;
- 218 villes de taille moyenne avec une population non agricole de 200 000 à 500 000 habitants ;
- 352 petites villes avec une population non agricole comprise entre 50 000 et 200 000 habitants.

Du point de vue administratif, les villes et villages chinois sont classés en quatre catégories :

- 4 villes sous l'autorité du gouvernement central et équivalentes à des provinces ;
- 227 capitales de provinces et villes avec statut de préfecture ;
- 432 villes avec statut de comté ;
- 19 000 villages ou *townships*.

Voici, selon le ministère des Affaires civiles de Chine, la structure gouvernementale en vigueur dans le pays, avec des villes figurant aussi bien dans les divisions des provinces, des préfectures que des comtés. Cette profusion de couches administratives n'est pas sans créer des problèmes organisationnels, tant sur le plan légal que fiscal et organisationnel.

2. SURVOL DES PÉRIODES D'URBANISATION DE LA CHINE

Pour mieux comprendre cette difficulté à cerner le phénomène urbain, examinons les grandes étapes de son développement, que l'on pourrait classer en quatre périodes : l'époque antérieure à 1949, où la Chine était rurale et politiquement divisée ; la période de 1949 à 1978 avec les débuts chaotiques de l'urbanisation ; la période de 1978 à 1990, avec le grand rattrapage et la polarisation des villes chinoises ; et, enfin, plus récemment, la période postérieure à 1990, une étape nettement influencée par les expériences des pays développés et le recours à des outils de planification utilisés à l'étranger.

2. Y. Jia (2001), « The Disparity in China's Urbanization Level », *The 2001 China Statistical Yearbook of Population*, Beijing.

2.1. JUSQU'EN 1949: UNE CHINE RURALE ET QUASI FÉODALE

Historiquement, les premières concentrations urbaines ont surgi le long du Nil, de la Méditerranée orientale et du Croissant fertile, il y a environ 5 500 ans. Vers 2 000 av. J.-C., les villes s'étaient répandues partout dans le bassin de la Méditerranée et de la Péninsule arabique, ainsi que dans la vallée de l'Indus en Inde et du fleuve Jaune en Chine. À part quelques exceptions notables, comme la Rome du III^e s. (un million d'habitants), la Bagdad abbasside du IX^e s. (plus d'un million d'habitants) ou Teotihuacan (200 000 hab. au V^e s.), ce ne sera qu'avec la révolution industrielle qu'apparaîtront et se développeront de grandes villes dans le monde. Le Royaume-Uni sera le premier pays à subir une transformation radicale de sa société rurale et agricole pour devenir une société résolument urbaine et industrielle. En effet, au début du XIX^e siècle, 75 % de sa population vivait déjà en ville. Dans les années 1920-1930, il sera suivi par l'Allemagne et la France, où plus de 50 % de la population sera urbanisée. La croissance des villes aux États-Unis ne sera pas différente de celle observée en Europe, car de 5 % en 1790, le taux d'urbains était de 56,2 % en 1930.

Malgré une longue histoire de construction urbaine, la Chine s'est industrialisée et urbanisée beaucoup plus tard que les pays occidentaux. Les guerres de l'opium (1840-1842) et les invasions des grands empires occidentaux ont cependant fait basculer la Chine dans une société semi-coloniale et quasi féodale. Des années de guerres internes ont laissé à la Chine une structure industrielle archaïque et une productivité agricole anémique. En 1949, quand la nouvelle République populaire de Chine a été fondée, seulement 10,6 % de la population était urbaine, comparativement à plus de 60 % pour les pays occidentaux.

2.2. DE 1949 À 1978: LES DÉBUTS CHAOTIQUES DE L'URBANISATION EN CHINE

L'urbanisation massive de la Chine n'a effectivement débuté qu'avec la création de la République populaire de Chine. De 1949 à 1957, la Chine adoptera une stratégie de rattrapage industriel, axée sur le développement de l'industrie lourde comme la sidérurgie, la pétrochimie, la machinerie, etc. Cette politique n'a naturellement favorisé la croissance que de certaines villes déjà industrialisées, faisant tout de même passer le taux d'urbanisation à 15,4 %.

De 1958 à 1965, la Chine vise une cible de croissance peu réaliste lors du Grand Bond en avant, avec comme objectif de rattraper le développement économique du Royaume-Uni en dix ans. Environ 20 millions de fermiers

ont alors été exilés vers les villes afin d'appuyer l'industrie sidérurgique. On parlera alors de la politique du « *bol de riz de fer* », qui devait garantir la sécurité de l'emploi pour tous³.

La population urbaine chinoise s'élève alors rapidement. L'investissement public requis favorisait les entreprises, les infrastructures et les services dans des villes plutôt que les secteurs ruraux, avec comme conséquence néfaste une productivité agricole en chute libre. Ajoutée à trois années de désastres naturels au début des années 1960, une famine sévère s'est étendue dans tout le pays. En réaction, de nombreux travailleurs sont retournés dans leurs campagnes d'origine. La proportion d'urbains a baissé brusquement à 14 % en 1965.

Cette période chaotique fut suivie par les dix années de la Révolution culturelle, durant lesquelles les intellectuels et diplômés universitaires seront envoyés dans l'arrière-pays pour leur rééducation par des fermiers. Plusieurs usines et ouvriers ont été déplacés vers des régions rurales éloignées, inaugurant une nouvelle période de stagnation pour les villes chinoises.

2.3. DE 1978 À 1998 : LE GRAND RATTRAPAGE ET LA POLARISATION DES VILLES CHINOISES

Au début de 1978, la Chine adopte une réforme orientée vers l'économie de marché et s'ouvre au monde extérieur, permettant enfin une croissance plus stable des villes. De 1979 à 2001, la proportion de population urbaine passera de 17 % à 36,1 %, principalement du fait des facteurs suivants :

- la transition de l'économie planifiée vers une économie de marché ;
- une croissance économique rapide ;
- la mécanisation de l'agriculture et une amélioration des techniques d'irrigation ;
- la transformation de la structure industrielle ;
- une croissance exceptionnelle des entreprises gouvernementales locales et la possibilité de créer des coentreprises avec des firmes étrangères.

Les entreprises gouvernementales locales deviennent alors les principaux employeurs des régions rurales. En s'inspirant des expériences étrangères, la Chine adopte une politique d'ouverture à l'investissement étranger dans des

3. L. Weidong (2002), « A Study on the Role of China's Medium-sized Cities in the Process of Reform and Opening-up and Their Development Strategy », dans François Charbonneau, Paul Lewis et Claude Manzagol (dir.), *Villes moyennes et mondialisation – Renouveau de l'analyse et des stratégies*, Trames – Université de Montréal.

secteurs industriels voués à l'exportation. En 1980, les villes de Shenzhen, de Zhuhai, de Santo et de Xiamen sont désignées zones économiques spéciales. En mai 1984, 14 villes de la côte Est sont ensuite désignées villes ouvertes de Chine, suivies en 1989 par 18 centres urbains de la Chine centrale.

Depuis la période de l'économie planifiée et fortement concentrée des années 1970 et jusqu'en 1989, le gouvernement avait strictement contrôlé la migration des populations rurales vers les villes par le biais des permis de résidence. Or, ces permis, les coupons de rationnement pour l'alimentation, l'essence et les tissus, etc., avaient contribué à élever un mur étanche entre le monde rural et les zones urbaines, lequel s'effondra avec la période de décentralisation et d'ouverture de l'économie qui suivit. Les entreprises publiques locales acquièrent alors plus d'autonomie sur le plan de l'embauche, ouvrant d'abord la porte au recrutement d'ouvriers ruraux sans statut. Les migrants ruraux pouvaient désormais devenir des résidents urbains, bien que de seconde classe, sans vrai privilège, pour autant qu'ils puissent trouver un emploi et se loger, la plupart du temps dans des dortoirs ou sur les chantiers.

Graduellement, les privilèges consentis aux résidents urbains avec permis de résidence tomberont aussi un à un, comme l'emploi permanent, le revenu garanti, l'assistance médicale gratuite, la pension, l'éducation et surtout le logement fourni par les entreprises d'État. La barrière entre le monde rural et les grandes villes venait de sauter avec l'abolition graduelle de ces privilèges accordés aux citoyens urbains dûment enregistrés, contribuant à l'essor exceptionnel que connaît la Chine urbaine d'aujourd'hui.

2.4. DE 1990 À AUJOURD'HUI : UNE PLANIFICATION DU TERRITOIRE INSPIRÉE DE L'ÉTRANGER

À la suite de l'ouverture en 1978 de la Chine vers une croissance plus urbaine de l'économie, la répartition des villes sur le territoire chinois a grandement été modifiée. Durant la première étape de l'industrialisation, la plupart des villes chinoises s'étaient développées, par décision de l'État central, autour des sites industriels miniers et pétroliers, d'usines, de terminaux ferroviaires ou de facilités portuaires. Shanghai, par exemple, s'est développée grâce à son port, tandis que Anshan, Fushun et Daqing, villes industrielles traditionnelles, l'ont fait grâce à leurs ressources naturelles (pétrole, charbon), à leur industrie métallurgique ou de fabrication de matériel de transport. Dans les années 1980, elles se sont développées là où l'État l'avait décidé, sur la côte Est. Dans les villes mono-industrielles plus anciennes, les industries lourdes et polluantes ont été déplacées à l'extérieur des centres urbains. Les petites usines de charbon, de ciment et de textile, peu efficaces et énergivores, ont graduellement été fermées.

Des tours à bureaux et des hôtels modernes se répandirent dans les grands centres des villes côtières, de façon quasi anarchique à nos yeux, puisque sans vraie logique foncière. En effet, comme les villes chinoises ne répondaient pas à la théorie des zones concentriques et que le sol appartenait à l'État, le développement des centres-villes s'est fait initialement de façon dirigée, dictée par les gouvernements locaux et selon la facilité des autorités à « exproprier » et reloger les occupants résidentiels en périphérie. Graduellement, le sol, auparavant collectivisé et gratuit, a rapidement pris une valeur énorme sous la pression du marché immobilier et les bénéficiaires des droits d'usage d'un terrain (dont surtout les administrations locales) ont pu négocier leur vente, au prix fort, entraînant du coup un phénomène sans précédent de spéculation, de délocalisation des populations et d'étalement urbain.

Avec l'ouverture des années 1990 et, surtout, depuis l'obtention des Jeux olympiques de 2008 à Beijing et de l'Exposition universelle de 2010 à Shanghai, de nouvelles idées empruntées de l'étranger sont intégrées à la planification des villes chinoises. À tort ou à raison, des concepts comme les CBD (centres des affaires – sur le modèle du quartier de la Défense de Paris), les zones de protection environnementale (comme les zones d'exploitation contrôlée [ZEC], au Québec), les corridors verts et, plus récemment, les centres commerciaux souterrains (inspirés des villes japonaises) prolifèrent dans la terminologie utilisée par les planificateurs chinois.

À titre d'exemples de tels emprunts, les villes de Beijing et de Shanghai, avec son district financier du Lujiazui, ont récemment désigné leurs districts centraux comme étant leurs CBD, devant regrouper les sièges des grandes sociétés chinoises et internationales. Ce zonage « à la mode » des grandes fonctions urbaines des villes chinoises n'arrête cependant pas la tendance qu'ont les nouvelles entreprises de haute technologie à s'implanter de plus en plus loin dans les faubourgs, près de nouveaux quartiers résidentiels chics, de façon à pouvoir bénéficier de prix fonciers plus abordables et de la proximité d'une main-d'œuvre qualifiée, imitant en cela les parcs industriels des banlieues nord-américaines.

Les grandes villes de Chine connaissent actuellement un phénomène sans précédent d'étalement urbain coûteux. Pire encore, la démocratisation récente de l'automobile privée est en train de créer un problème encore plus pernicieux, celui de la polarisation sociale et de la ségrégation des citoyens en fonction de leur richesse. Les communautés closes (*gated cities*)⁴ de nos voisins américains, si décriées au Québec, sont en effet bien implantées dans les grandes villes chinoises, pour le meilleur et pour le pire.

4. Voir F. Lasserre (2002), « Espace privé ou public ? Les villes clôturées américaines », dans F. Lasserre et E. Gonon, *Espaces et enjeux : méthodes d'une géopolitique critique*, coll. « Chaire Raoul-Dandurand/UQAM », Montréal et Paris, L'Harmattan, 465 p.

3. LES DEUX CHINES, L'UNE RURALE ET L'AUTRE URBAINE

Sous le régime de l'économie planifiée des années 1950, les villes chinoises n'avaient pu adhérer au principe des avantages comparatifs qui leur aurait permis de maximiser leur capacité relative à produire à meilleur coût des marchandises données et ainsi à se spécialiser. Sous le contrôle rigide du plan quinquennal de l'État, chaque ville était alors un microcosme isolé sous tutelle de l'administration d'un gouvernement provincial et de Beijing. Malgré des différences interprovinciales évidentes et des avantages liés à la présence de ressources naturelles, toutes les villes, petites ou grandes, ont dû s'engager dans la production de tout, dans une perspective d'autosuffisance. Cette politique d'uniformisation de l'utilité des villes se traduit en une productivité plus faible dans les provinces pauvres de l'ouest, à une asymétrisation des administrations locales et à une distribution irrationnelle des transferts de fonds de l'État vers les villes. La très grande majorité des villes chinoises de cette période étaient non seulement petites et isolées sur le territoire chinois, mais, surtout, elles étaient inefficaces et freinaient la croissance économique nationale.

Quand la Chine a ouvert ses portes au monde et adopté sa grande réforme économique de 1978, les forces du marché ont fait voler en éclats cette atomisation des villes et des régions. Ce sont les « villes ouvertes » de la côte Est qui en ont le plus profité, aux dépens des provinces de l'Ouest. La Chine s'est rapidement internationalisée, propulsant aujourd'hui Shanghai et Beijing au rang de grandes villes internationales.

TABLEAU 18.2
Indicateurs comparatifs entre les territoires des villes autonomes de Beijing et Shanghai

	Superficie (km ²)	Popu- lation (millions)	Emplois Secteur primaire	Emplois Secteur secon- daire	Emplois Secteur tertiaire	Nombre d'univer- sités et d'écoles supérieures	Nombre d'étu- diants (100 000)	Nombre de firmes étrangères
Beijing	16 807	13,57	3,6 %	38 %	58 %	59	2,2	8 495
Shanghai	6 340	16,40	10,8 %	44 %	45 %	37	2,2	15 930

Sources : *China Statistical Yearbook of 2000* ; *5th National Population Census*, Beijing.

Shanghai est maintenant le principal centre financier du pays avec une bourse, des grandes banques internationales et des sièges sociaux. Elle est aussi l'un des plus importants pôles de l'industrie du savoir avec ses universités et ses centres de recherche en haute technologie. Les enjeux du développement économique sont tels que les provinces tentent d'en tirer leur part du butin et qu'elles ont rapidement mis en place des politiques de

protectionnisme interprovincial. Shanghai, par exemple (qui est une ville-province), impose une taxe additionnelle de « désencouragement » à l'achat des voitures Fukang fabriquées dans la province du Hubei, de façon à protéger son industrie locale.

Ce ne sont pas toutes les villes chinoises qui profitent de la politique d'ouverture et des effets de la mondialisation des marchés. En fait, nous retrouvons plutôt devant deux Chines, soit celle de la côte Est, avec des métropoles modernes axées sur des secteurs industriels de pointe de la nouvelle économie, puis celle de l'Ouest et du Centre, loin derrière en termes d'industrialisation et d'urbanisation, avec des villes toujours axées sur les industries primaires et les industries manufacturières traditionnelles⁵.

Même si la Chine est un grand pays, peuplé par plus de 1,3 milliard d'habitants, elle ne repose encore aujourd'hui que sur un marché intérieur faible et très polarisé, bien qu'en progression constante et rapide. La plupart des migrants internes en Chine choisissent toujours les grandes villes de l'Est comme premier choix d'implantation, puisque celles-ci fournissent beaucoup plus d'occasions pour des emplois non spécialisés, comme dans l'industrie du bâtiment.

4. LES POLITIQUES URBAINES CHINOISES RELATIVES À L'URBANISATION DU TERRITOIRE

4.1. L'URBANISATION ACCÉLÉRÉE DE LA CHINE RURALE

En matière d'urbanisation, pour faire contrepoids à ce phénomène, la Chine a récemment adopté une politique de « contrôle strict de la taille des grandes villes, de développement raisonnable des villes moyennes (< 500 000 pers.), et de croissance accélérée des petites villes (< 200 000 pers.)⁶ ». Accroître la demande intérieure et stimuler la consommation ont aussi été les expressions les plus utilisées par les parlementaires réunis au 10^e Congrès national du peuple à Beijing, du 8 au 15 mars 2003. Le premier ministre Zhu Rongji a alors fortement insisté sur la nécessité de prendre des mesures énergiques pour augmenter la demande interne en biens de consommation tout en augmentant la demande en capitaux, de manière à ce que la croissance économique soit tirée à la fois par les investissements publics et par la consommation.

5. L. Wang (2002), « Role of China's Cities in New Economy – Challenge and Opportunities », dans François Charbonneau, Paul Lewis et Claude Manzagol (dir.), *Villes moyennes et mondialisation – Renouveau de l'analyse et des stratégies*, Trames – Université de Montréal.

6. X. Pan (2003), « Limits to Growth », *Shanghai Star*, 25 septembre.

La Chine a depuis mis en place une politique de développement qui consiste à accroître la construction d'infrastructures et à stimuler la croissance économique par une augmentation des engagements financiers de l'État. Cette politique vise en fait à contrer une période de stagnation de la consommation domestique. Celle-ci est due, d'une part, au fait que les revenus annuels des ménages croissent moins vite que dans le passé et, d'autre part, au fait que les gens anticipent des dépenses plus importantes dans l'avenir, en particulier pour l'acquisition de leur logement, leur retraite, l'éducation des enfants, ainsi que pour parer à une période de chômage éventuelle. Ces dépenses, qui étaient autrefois principalement à la charge de l'État et des entreprises, ont graduellement été transférées aux particuliers. La possession d'une voiture et d'un logement (en propriété privée) est de plus en plus possible dans les grandes métropoles, mais encore du domaine du rêve et largement hors d'atteinte de l'employé chinois moyen.

Pour stimuler la consommation, le gouvernement s'est donc fixé comme objectif l'accroissement du revenu des 900 millions de paysans, par la construction neuve de logements dans les petites villes des régions rurales et l'amélioration de leur niveau de vie. Le gouvernement a pris le pari de transférer d'ici trois à cinq ans, de 100 à 200 millions de paysans vers les petites et moyennes villes des provinces du Centre et de l'Ouest, de façon à stimuler la croissance économique nationale, avec à l'arrière-plan une logique selon laquelle un paysan qui ira s'installer en ville achètera davantage ou construira éventuellement son propre logement. Cette politique de stimulation de la consommation vise en fait à résoudre le problème du déséquilibre dans la distribution des villes sur le territoire chinois, notamment celui du déséquilibre entre le nombre de grandes et de petites villes. Actuellement, parmi les dix provinces et régions autonomes de l'ouest de la Chine, il y a seulement six métropoles de plus d'un million de personnes et une seule qui entre dans la catégorie des grandes villes (population de 0,5 à 1 million d'habitants).

D'ici à l'année 2050, plus de 600 millions de Chinois auront quitté le monde rural au profit des villes et la Chine comptera alors 50 mégapoles de plus de 2 millions d'habitants, 150 métropoles, 500 moyennes et grandes villes et 1 500 petites villes. La politique actuelle d'urbanisation accélérée de la Chine rurale posera inévitablement de nouveaux défis au cours des prochaines années, particulièrement en matière de gouvernance locale. Une ville comme Kunming par exemple, dans la province du Yunnan, a subi des transformations urbaines et environnementales radicales, auxquelles ses élites n'étaient pas forcément préparées à faire face. D'autres élus locaux de plus petites villes jouissant d'attraits naturels ou patrimoniaux uniques, comme Lijiang dans la même province, n'étaient pas non plus préparés à une croissance sans précédent du tourisme sur leur territoire. Ces bouleversements urbains

continueront d'exercer une forte pression sur les autorités municipales, le plus souvent mal préparés à relever les défis majeurs de l'urbanisation. Ces défis sont, pour n'en citer que quelques-uns :

- la modernisation de la gestion des services publics et de la planification urbaine ;
- l'amélioration des méthodes de gestion foncière et de coordination des programmes d'infrastructure ;
- la mise en œuvre de stratégies de protection de l'environnement et de développement durable par l'aménagement et la protection des parcs, espaces verts et lieux patrimoniaux ;
- l'élaboration de nouveaux mécanismes de participation publique, etc.

4.2. LE GRAND BOND EN AVANT VERS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CHINE URBAINE

Le revers de la médaille du miracle économique de la Chine sera d'avoir induit un véritable désastre écologique. Sept des dix plus grandes villes les plus polluées au monde sont chinoises, entraînant un taux de mortalité cinq fois supérieur à celui de l'Occident. Les eaux usées déversées sans traitement dans les lacs et rivières ont rendu impropre à la consommation environ 50 % de l'eau douce du pays. Près de 40 % des ordures ménagères et déchets industriels finissent dans des décharges sauvages, polluant les nappes phréatiques. Les pluies acides rongent les forêts, la déforestation ensable Beijing et, avec la croissance du parc automobile, la part des gaz à effet de serre de la Chine atteindra le niveau de celui de tous les pays occidentaux réunis d'ici à 2030⁷.

Les autorités nationales en sont conscientes, ne jurant dorénavant que par le développement urbain durable des villes de l'Est du pays. Malheureusement, au-delà du discours officiel, ce sont pourtant les effets de la pollution qui risquent d'être durables et de nuire aux perspectives de croissance future de la Chine. Malgré tout, les autorités chinoises affichent un bel optimisme, tant à Beijing, qui devra régler à temps ses problèmes de pollution et d'ensablement avant les Jeux olympiques de 2008, qu'à Shanghai où l'on se prépare pour l'Exposition universelle de 2010.

« C'est un nouveau grand bond en avant pour le développement de la Chine ! », titrait le *Quotidien du peuple*, organe officiel du Parti, au lendemain de l'annonce de l'obtention par Shanghai de l'Exposition universelle de 2010, le 5 décembre 2002. Les journaux chinois se sont répandus en louanges,

7. F. Xiao (2003), « Urban Environment Stressed », *China Daily*, Beijing, 30 octobre.

annonçant que l'exposition attirerait à Shanghai et dans la région du delta du Yangtze plus de 70 millions de visiteurs, dont 10 millions d'étrangers. D'autres données, plus sensibles, sont cependant évoquées discrètement dans la presse de Shanghai, notamment en ce qui a trait à la relocalisation de 25 500 personnes pour les besoins d'aménagement des 400 hectares du site⁸. Dans cette ville, où il est normal pour les autorités que tout projet ne soit que grandiose, il est paradoxal de lire que, sous le thème « *Meilleure ville, meilleure vie* », le principal défi de l'Expo 2010 sera d'aider les citoyens à prendre conscience des problèmes qui affectent l'avenir des villes et de comprendre leurs mécanismes d'interaction. Dans le contexte actuel, il est permis de croire que l'émergence d'une nouvelle conscience populaire quant à une meilleure qualité de vie urbaine fera elle-même « *un grand bond en avant* », mais bien avant 2010.

CONCLUSION

On aura compris que, contrairement aux chiffres officiels suggérant que le phénomène urbain est bien contrôlé, la croissance des villes de la côte Est ne semble pas s'essouffler, bien au contraire. L'urbanisation de la Chine exerce aussi, on s'en doute, une pression considérable sur l'environnement, les ressources énergétiques, le territoire agricole environnant, et elle se traduit par une inflation continue sur les prix fonciers. À Shanghai, par exemple, le parc automobile grandit à un taux de 25 % par an et le prix des logements monte en flèche. Le sol de Pudong, le quartier des affaires à Shanghai, s'affaisse à un rythme de 2,5 cm par année, phénomène causé par la construction effrénée de gratte-ciel et par le pompage continu d'eau potable de la nappe phréatique. Pour satisfaire la demande croissante d'électricité le jour et faire face aux fréquentes pannes d'électricité, Shanghai a dû ordonner à des centaines d'usines de ne fonctionner qu'avec des équipes de nuit et de fermer le jour. La liste des impacts de l'urbanisation est longue et ne cesse de s'allonger.

Avec une politique d'urbanisation dirigée de la Chine rurale, avec en priorité celle des petites et moyennes villes, de nouveaux défis se poseront aux autorités chinoises, particulièrement en matière de gouvernance locale. Sur un autre front, pour faire contrepoids au frein de l'urbanisation des grandes villes de l'Est, le gouvernement se lance dans « *un grand bond en avant* », mais cette fois-ci dans la recherche d'une meilleure qualité de vie et dans une prise de conscience environnementale des citoyens et élus locaux. Seul l'avenir saura dire si ces défis auront été relevés avec succès.

8. « Shanghai Has Plans That Are Nothing if not Bold », *The Economist*, janvier 2004.

BIBLIOGRAPHIE

- China's Urbanization Strategy: Opportunities, Issues and Policy Options*, Beijing, Actes d'un colloque international, 2000.
- Chine 2002*, Beijing, Éditions Nouvelle Étoile, 2002.
- Chinese Statistical Communique 2002*, Beijing, tiré du site <www.FriedlNet.com>, 2003.
- Comparative Perspectives on Decentralized Governance in a Globalizing World*, Shanghai, UNRISD News, 1998.
- Besner, J. (2003). «Les pratiques de l'urbanisme en Chine», Montréal, *Urbanité*, revue de l'Ordre des urbanistes du Québec.
- Brooks, C. (2003). *Urban Challenges for the 21st Century*, Expo 2010 Shanghai China Forum, OCDE.
- Chen, D. (1980). «Le développement économique de la Chine», *Pour la science*, Paris, novembre.
- Dolven, B. (2003). «The Environment – The Big Car Crush», *Far Eastern Economic Review*, novembre 2003, Beijing et Shanghai.
- Gauthier, U. (2003). «L'environnement saccagé», *Le Nouvel Observateur*, Paris, novembre.
- Jia, Y. (2001). «The Disparity in China's Urbanization Level», *The 2001 China Statistical Yearbook of Population*, Beijing.
- Junliang, D. (s.d.). *City Reforms in the 21st Century*, Beijing, Department of Administrative Divisions and Geographical Names, Ministry of Civil Affairs.
- Lague, D. (2004). «Les forêts asiatiques victimes de la croissance chinoise», Hongkong, article de la *Far Eastern Economic Review* paru dans *Courrier international*, n° 691.
- McGuigan, C. (2003). «An Architecture Dream World», New York, tiré du numéro spécial *Boom Towns* de *Newsweek*, octobre.
- Ministry of Construction (2002). *A Survey of China's System to Practice of City Planning*, Beijing, National Administration of Professional Planner System.
- Ministry of Land and Resources (2002). *Brief Land Use Planning in China*, Beijing.
- Murphy, D. (2003). «Tenancy Rights», *Far Eastern Economic Review*, avril.
- Nilson, J. et Tan, Y. (1999). *Challenges to City Planning in China*, Qinghua, Qinghua University, School of Architecture.

- Organisation des Nations Unies (2004). *World Urbanization Prospects – The 2003 Revision*, New York, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Pan, X. (2003). «Limits to Growth», *Shanghai Star*, 25 septembre.
- «Shanghai has Plans That Are Nothing if not Bold», *The Economist*, janvier, 2004.
- Shiling, Z. (2000). *Shanghai : Building Its Identity*. Shanghai, Tongji University.
- Tieying, L. (1998). *Residential Renewal in Old Chinese Cities since 1979*, Blacksburg, Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Wang, L. (2002). «Role of China's Cities in New Economy – Challenge and Opportunities», dans François Charbonneau, Paul Lewis et Claude Manzagol (dir.), *Villes moyennes et mondialisation – Renouveau de l'analyse et des stratégies*, Trames – Université de Montréal.
- Weidong, L. (2002). «A Study on the Role of China's Medium-sized Cities in the Process of Reform and Opening-up and Their Development Strategy», dans François Charbonneau, Paul Lewis et Claude Manzagol (dir.), *Villes moyennes et mondialisation – Renouveau de l'analyse et des stratégies*, Trames – Université de Montréal.
- World Bank (1993). *East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Xiao, F. (2003). «Urban Environment Stressed», Beijing, *China Daily*, 30 octobre.
- Xu, J. (1995). *A Review of Urban Planning in China in the 1980s*, Beijing, China City Planning Review.
- Zou, D. (1995). *The Introduction of Urban Development in China*, Beijing, China City Planning Review.



CHAPITRE

LE SYSTÈME DE SANTÉ EN CHINE

Accessibilité et financement

Peter Foggin et
Timothy Foggin

Depuis la transformation de son système économique par les réformes introduites progressivement à partir de la fin des années 1970, la Chine a éprouvé de sérieuses difficultés à fournir adéquatement les soins de santé que demande son immense population. Cette inadéquation est encore plus marquée en dehors des villes en raison des nets avantages dont bénéficient les citoyens par rapport aux ruraux¹.

1. Par milieu rural, nous entendons les zones occupées par toute la population agricole ainsi que par celle qui vit à l'extérieur des zones urbaines bâties. Ainsi, dans toutes les centaines de municipalités de la Chine, il existe une composante rurale importante qui n'appartient pas au secteur urbain. À titre d'exemple, presque la moitié de la population officielle de la municipalité de Beijing, de même que celle de Shanghai, relève du secteur rural. Il en va de même dans la municipalité autonome de Chongqing, improprement qualifiée de plus grande ville du monde à sa création en 1997 au vu de sa population de 30 millions d'habitants, alors que la ville même de Chongqing ne compte que 6 millions de citoyens. Par contre, les aires rurales de Beijing et Shanghai, comme celles autour des autres villes de la région côtière orientale du pays, sont relativement bien nanties lorsqu'on les compare au secteur rural de l'intérieur de la Chine.

Le système des soins de santé, toujours en devenir, subit fréquemment des mutations importantes dans certains de ses secteurs. Pour comprendre les enjeux actuels du système de santé chinois, il est dès lors nécessaire de cerner ces évolutions. L'objectif de ce chapitre est donc de faire état de la nature de ces changements et de dresser le bilan de la situation sanitaire telle que nous l'observons à l'aube du XXI^e siècle. Nous verrons, plus spécifiquement, le système de santé chinois, fondé sur l'accès universel aux soins dans les années 1950, a évolué progressivement vers une forme d'élitisme, dont témoignent les réformes des années 1990.

1. ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE SANTÉ OUVERT À TOUS DANS LES ANNÉES 1950...

1.1. EN MILIEU RURAL

Le système de coopératives médicales (SCM), qui s'est développé graduellement au cours des années 1950, peu après la révolution chinoise, a été conçu principalement pour un accès universel aux soins de santé primaires et aux médicaments. Moyennant la mise en place des célèbres « médecins aux pieds nus », ce système a de fait connu un succès remarquable. Il a même pu continuer malgré les perturbations massives du Grand Bond en avant (1958-1961) et de la Révolution culturelle. C'est avec l'avènement des réformes économiques, à la fin des années 1970, puis avec le démantèlement systématique des communes agricoles, dès le début des années 1980, que les SCM ont échoué (Hsiao, 1984). Cette chute s'explique par la disparition du cadre institutionnel des brigades de production du système des communes, qui avaient assuré jusque-là à la population rurale, une accessibilité quasi universelle aux soins de santé.

Aujourd'hui, nous assistons en milieu rural à une organisation hiérarchique assez semblable à celle des SCM qui la précédaient : les communes ont été le plus souvent remplacées par des cantons ou *xiang*, et les brigades, par des bourgs et chefs-lieux de canton ou de comté. La grande différence est désormais que les frais des soins de santé doivent être acquittés par les particuliers eux-mêmes et non plus par l'État, comme c'était le cas auparavant. Bref, le système des soins de santé en Chine est organisé à trois paliers pour le secteur rural : des stations de santé dans les villages, des centres de santé dans pratiquement tous les cantons (*xiang*) et, enfin, des hôpitaux de comté (*xian*) (Chen *et al.*, 1997). Pour la population urbaine il s'agit d'une organisation parallèle semblable, soit des stations de santé de rue, des centres communautaires de quartier et, enfin, un ou quelques hôpitaux dans chaque ville en fonction de plusieurs facteurs, notamment de sa taille démographique.

Au niveau local, les stations de santé comptent des médecins de village (qualification : 3 à 6 mois de formation après la huitième année d'école ainsi que 2 à 3 semaines de formation continue chaque année). Dans les cantons, les centres de santé possèdent typiquement 10 à 20 lits et sont dirigés par un médecin qui a reçu 3 années de formation en médecine après la fin du secondaire. Ces médecins sont parfois assistés d'autres médecins de même niveau de formation ainsi que de médecins de village (Tang et Bloom, 2001). Par ailleurs, à l'échelle cantonale on trouve aussi des soins de prévention, des centres de soins maternels et juvéniles (SMJ) ainsi que des stations de planification familiale (Shu et Yao, 1997). La situation par rapport à la SMJ a été bien résumée par Fang (1998) :

Women and children make up about two-thirds of the total population of China, and their medical care has received considerable state attention. [...] Some provinces and regions have specialized maternity and child care centres, obstetrics and gynaecology hospitals and paediatric hospitals. At the district and county levels, there are maternity and child care stations. The number of maternity and child care hospitals had increased from 80 [...] in post liberation days to 272 in 1985. The number of children's hospitals had increased from 5 [...] to 26 (p. 273).

À l'échelle des comtés, on trouve dans les chefs-lieux hôpitaux généraux, stations de contrôle anti-épidémique, hôpitaux de médecine traditionnelle, centres de SMJ et cliniques privées (Liu *et al.*, 1999). Les hôpitaux des 2 182 comtés de la Chine ont typiquement en moyenne 250 à 300 lits (du moins dans les provinces à forte densité de population). Ils comptent sur des médecins ayant suivi 4 ou 5 ans de formation après le secondaire, assistés, bien sûr, par des infirmières et des techniciens.

Toutefois, malgré ce réseau hospitalier assez impressionnant, on note un retard important dans le développement d'un système *englobant* de protection de la santé de plus de 800 millions de ruraux, c'est-à-dire qu'un régime d'accessibilité universelle aux soins fait encore défaut. Cela est vrai particulièrement en raison, d'une part, d'un manque d'organisation efficace et, d'autre part de la croissance exponentielle du coût des soins de santé. Cette situation résulte d'une politique de laisser-faire manifestée par le gouvernement central au cours des vingt dernières années d'une croissance économique exceptionnelle. Beaucoup ne peuvent plus se payer les soins dont ils ont besoin. Il a été noté, par exemple, qu'une hospitalisation moyenne va coûter, pour la moitié de la population rurale, plus de la totalité de son revenu annuel. La situation est donc très grave et alarmante. Ces coûts sont à l'origine de la paupérisation d'une proportion significative de la population, étant donné que les programmes d'assurance santé ne sont à la portée que d'une toute petite minorité ; moins de 10 % des villages de la Chine ont accès à un système coopératif d'assurance santé (Wilkes *et al.*, 1997).

Prenons le cas de la tuberculose, qui est aujourd'hui la maladie infectieuse la plus répandue en Chine : selon certaines estimations, il y aurait 1,3 million de nouveaux cas et environ 150 000 décès par an (World Bank, 2002). Or, les taux de tuberculose sont presque trois fois plus élevés dans des zones rurales démunies que chez les populations urbaines des zones économiquement développées. Il s'agit souvent d'un cercle vicieux : la pauvreté contribue à cette extension massive de la tuberculose qui, à son tour, entraîne la paupérisation de la population, d'autant plus que le plus grand nombre de cas se trouve chez les adultes durant leurs années potentiellement les plus productives. Que fait le système de santé pour contrer ce fléau ? En fait, la Chine a pu, à partir de 1991, étendre son système de contrôle et de traitement de la tuberculose à un grand nombre de ses plus grandes villes et à la majorité de ses provinces et régions autonomes. Grâce à l'utilisation d'une nouvelle approche assurant le suivi dans le cycle de traitement, *DOTS* (*Directly Observed Treatment, Short Course*), les services de santé chinois prétendent que le taux de réussite, à plus de 90 %, est l'un des meilleurs au monde². Cependant, il est clair que cette campagne anti-tuberculose massive fait défaut dans certaines zones. Il n'y a pas d'exemple plus éloquent pour illustrer le très grand problème des disparités régionales en matière de santé publique.

Que fait-on pour remédier à la situation ? Selon Taylor *et al.* (2002) et Bloom (2001), le fossé est grandissant entre les localités économiquement dynamiques et celles qui sont moins bien dotées. En effet, l'apparition de « *super-villages* » (Karrin *et al.*, 1999), véritables centres d'effervescence économique (Zhe, 2000) pour qui l'adaptation à ces nouvelles réalités du système de santé se fait sans heurts, augmente l'écart avec les villages les moins bien nantis. Qui plus est, ces très grandes disparités régionales se remarquent tant à l'échelle intraprovinciale qu'interprovinciale. On peut envisager le système de santé actuel en Chine comme une série d'adaptations locales le plus souvent accompagnées de changements plus ou moins ponctuels des cadres institutionnel et légal, un peu à l'instar des réformes rurales populaires qui ont été suivies par des actions législatives du gouvernement central depuis la fin des années 1970 (Oi, 1999 ; Kelliher, 1992 ; Zhou, 1996). Toutefois, cet

2. Comme toujours, il faut lire ces statistiques avec beaucoup de prudence. En effet, nous savons, à titre d'exemple, que dans l'ouest du pays les cliniques d'immunisation qui se tiennent dans les chefs-lieux de comté ne se rendent que très rarement dans les cantons. Les seringues ne sont pas systématiquement stériles et, encore à titre d'exemple, dans certains comtés (toujours dans l'Ouest) plus de la moitié de la population est atteinte de l'hépatite B. Presque tout le monde, y compris les travailleurs de santé, semble croire que des perfusions intraveineuses sont la solution pour un rhume ordinaire et cela, bien entendu, contribue davantage à répandre l'hépatite B (Taylor, Parker et Zeng, 2002). Ainsi, on peut se demander ce qu'il en est de la prévention de la tuberculose à l'échelle nationale. On observe souvent une propension à surestimer les résultats obtenus, sans doute dans le but de plaire aux dirigeants des programmes de prévention des maladies et de promotion de la santé.

aspect plus réactif que proactif crée une situation de manque de cadres fiscal et législatif limpides qui est plutôt contraignante pour le développement des services de santé locaux (Bloom et Tang, 1999).

1.2. EN MILIEU URBAIN

Dans les villes, les régimes d'assurance se résument essentiellement à deux : le programme d'assurance du gouvernement (PAG) et le programme d'assurance des travailleurs (PAT). Le PAG couvre les employés de la fonction publique (mais rembourse seulement 50 % des frais médicaux de leurs dépendants), les retraités, les vétérans handicapés, les enseignants et les personnes aux études en milieu urbain. Par contre, le PAT couvre théoriquement les employés, retraités et dépendants des entreprises de l'État. Il faut cependant relativiser, car seules les entreprises ayant plus de cent employés sont obligées d'y participer et, qui plus est de nombreuses d'entreprises d'État de plus de cent employés, n'étant plus solvables, ne trouvent pas les moyens de respecter les conditions du PAT. Une enquête nationale de santé en 1993 a démontré que le PAG et le PAT protégeaient, respectivement, 9 % et 40 % de la population urbaine ou, encore, 2,5 % et 11,7 % de la population totale de la Chine (Liu *et al.*, 2002). Pour le reste de la population urbaine, les citoyens dans leur quartier profitaient autrefois de fonds de « bien-être » (*fuli*) destinés à les assister dans les aléas de la vie ; ce système a été brutalement remis en cause après la relance de la politique de réforme et d'ouverture en 1992. L'objectif était moins de supprimer le *fuli* en tant que tel que de décharger les entreprises publiques, en pleine adaptation aux normes du capitalisme, du poids de la protection sociale (Rocca, 2003). Les citoyens, désormais sans filet de protection sociale, ne pouvaient alors se tourner que vers le secteur privé, l'accès à celui-ci étant limité, bien entendu, à une « classe moyenne » émergente en mesure de se le payer. Somme toute, une grande part de la population urbaine demeure encore sans assurance santé.

2. LES RÉFORMES RÉCENTES

2.1. LA SOCIALISATION DES RISQUES

Depuis 1992, un accent particulier a été mis sur ce que l'on appelle la « socialisation » des risques (ou mutualisation, soit l'agrandissement de la base du partage de risque ; en anglais : *risk pooling*). Combiné avec des lois sur des tarifs maximaux de consultation et, dans certains cas, des médicaments, cela a réussi en partie à rendre les soins de santé plus abordables pour la population

globale durant cette période de transition entre l'ancien régime, extrêmement égalitaire, et le régime actuel qui valorise davantage l'efficacité, le profit et l'entreprise privée, au détriment des moins fortunés. Cela étant dit, il demeure qu'une grande partie des problèmes de l'appareil de santé national est due justement à l'inefficacité, à des chevauchements de compétence (interministériels, par exemple) et à une mauvaise gestion.

La municipalité (*shi*) de Shenzhen (adjacente à la zone administrative spéciale de Hongkong) est devenue la première ville, en 1993, à introduire une réforme globale de l'assurance santé dans toute la municipalité. En 1994, deux autres villes – Jiujiang (province de Jiangxi) et Zhenjiang (province de Jiangsu) – ont été désignées « villes pilotes » pour la mise en application des réformes du système des soins de santé. À partir du début de 1995, l'expérience d'un nouveau système de financement des soins en milieu urbain était tentée, soit la combinaison des comptes d'épargne médicaux personnels avec des fonds de « socialisation » (bases de partage de risque). Cette formule assez complexe tient compte du revenu de chaque individu. Le partage des risques se fait sur une base assez large, c'est-à-dire parmi toute la population de chacune des deux villes. En 1996, forts de l'expérience de Jiujiang et de Zhenjiang, la Commission d'État pour la restructuration économique et le ministère de la Santé ont publié un document intitulé *L'opinion sur l'expérience du nombre de villes pilotes pour la réforme du système de protection de la santé des employés* (Liu *et al.* 1999 ; Genesis Technology, 2003). Ce document a été approuvé par le Conseil d'État et la réforme a par la suite été étendue à plus de 50 villes dans 27 provinces et zones administratives. Ces villes ont été appelées à explorer des méthodes créatives pour résoudre les problèmes de santé à l'intérieur de quatre volets : mécanismes de paiement, coordination du financement de la santé, provision des soins de santé et extension de la couverture d'assurance santé à ceux qui n'en bénéficiaient pas (Gao, 1999). À la fin de 1996 s'est tenu pour la première fois un « congrès national de santé pour le développement et l'amélioration du système ». Parmi 40 autres mesures, dans le secteur rural, le développement et l'amélioration des SCS (systèmes coopératifs de santé) étaient préconisés et devaient être prioritaires. L'OMS a par la suite appuyé financièrement l'établissement des SCS dans 14 comtés (Bloom et Gu, 1997). Cependant, à l'époque, ceux-ci ne touchaient que 0,7 % de tous les comtés de la Chine. Cela nous rappelle que, malgré des rapports officiels à caractère positif, la grande majorité de la population rurale est délaissée quant à l'accès à une couverture quelconque d'assurance santé.

2.2. LE PARTAGE DES PAIEMENTS

Un aspect des réformes lancées simultanément à Jiujiang et à Zhenjiang concernait le partage des paiements pour des services de santé. On a alors eu recours aux comptes d'épargne médicaux personnels (CÉMP) qui impliquaient, d'une part, que l'employé contribue dans une proportion de 1 % de son salaire à un compte désigné et, d'autre part, que l'employeur y contribue par une prime correspondant à 10 % du même salaire. Quarante pour cent de l'ensemble des montants globaux fournis par l'employeur vont à la partie du compte d'épargne médical global (CÉMG) destinée à ceux qui ont moins de 45 ans, alors que 60 % vont à la partie du CÉMG destinée à ceux qui ont 45 ans et plus. Lorsqu'il n'y a plus de fonds dans leurs attributions personnelles du CÉMP, les bénéficiaires sont obligés de payer jusqu'à concurrence de 5 % de leur salaire comme contribution au coût de leurs soins. Le compte d'assurance sociale (le CÉMG), financé par les contributions des employeurs, paie le solde des dépenses médicales, une fois l'équivalent de 5 % du salaire du bénéficiaire dépassé (Bloom et Tang, 1999 ; Yipp et Hsiao, 1997 ; Zhu, 2001). Il y a effectivement des règlements assez complexes régissant les types de soins et de médicaments pouvant être couverts. Les pourvoyeurs de services et les utilisateurs de soins concilient leurs comptes aux six mois (Bloom et Fang, 2003). Il semble que cela ait bien fonctionné dans les deux villes témoins.

En résumé, au début des années 1980, la première étape des réformes du système des soins de santé visait surtout la compression des coûts en promouvant le partage des frais tant du côté de l'offre que de la demande. Ainsi aurait-on insisté sur la double responsabilité, tant des clients que des établissements de santé, de cofinancer les services médicaux. Plus tard (de 1985 à 1991), ceux qui pourvoient les soins étaient visés par le truchement des incitations offertes, surtout dans les hôpitaux. Cela signifiait des subsides selon l'ampleur de la population globale dans le bassin de desserte naturel de chaque établissement. Ces organismes se voyaient donc encouragés à être plus efficaces et à instaurer une meilleure gestion afin de réaliser des économies. Ce type de versement par anticipation avait l'autre avantage d'être vraiment une incitation à l'efficacité, car si un hôpital dépensait plus que les subventions annuelles, il devait lui aussi partager le risque financier avec l'ensemble de la clientèle potentielle. Une autre mesure, du côté cette fois de la demande, était l'établissement par le gouvernement central d'une liste de produits pharmaceutiques limitée que l'assurance du PAG accepterait de payer. Effectivement, il y a eu depuis quelques années des efforts soutenus pour améliorer la gestion et du PAG et du PAT. Dans certaines régions, un

système pour le partage des fonds afin de couvrir ce que l'on appelle parfois des dépenses de santé « catastrophiques » de la part de certains bénéficiaires a même pu être mis en place (Genesis Technology, 2003)³.

2.3 ÉVOLUTION DU SYSTÈME HOSPITALIER

En ce qui concerne les hôpitaux (voir tableau 19.1), ils appartiennent aux catégories suivantes :

- 1) les hôpitaux du système de la santé publique sous la direction du ministère de la Santé ou encore des bureaux de santé de niveau provincial ou de comté (Chen *et al.*, 1997 ; Liu, 2003) ;
- 2) les hôpitaux militaires qui relèvent des grandes régions de l'Armée populaire de libération (APL) et dont environ 150 sont de grande taille. L'APL gère également cinq universités médicales ainsi que dix écoles professionnelles de formation médicale ;
- 3) des hôpitaux fondés et gérés par divers ministères ou bureaux du gouvernement ;
- 4) des hôpitaux privés, dont un nombre croissant de co-entreprises internationales ; et enfin
- 5) des hôpitaux affiliés aux établissements de formation médicale et aux instituts de recherche.

Dans le tableau 19.1, nous observons une légère diminution du nombre total des hôpitaux depuis 1997. Cette tendance vers la consolidation va vraisemblablement se maintenir. Par ailleurs, c'est en 1996 que l'on voit plus que le doublement du nombre global de cliniques. L'anomalie de la chute

3. De nouvelles réformes administratives signalent trois dimensions majeures du système de santé à surveiller : émergence et réémergence de maladies infectieuses (par exemple SRAS, VIH-sida, tuberculose, rougeole), moyens de paiement et assurance santé, tendances vers la privatisation. Ces éléments ont été résumés récemment dans la revue *The Economist* : « Pendant l'année écoulée – marquée par l'irruption du SRAS – les pouvoirs publics ont intensifié leurs efforts pour s'assurer que les pauvres et les ruraux aient accès aux soins de base. En milieu rural, ils ont désigné plus de 300 comtés (environ 10 % du total) où un nouveau "système médical coopératif" est testé, avec la perspective de l'étendre au pays entier en 2010. Le financement est partagé entre des participants volontaires, les autorités locales et le gouvernement central. De plus, un nouveau programme d'assurance, financé par les gouvernements locaux et central, a été élaboré pour les familles urbaines et rurales les plus pauvres, afin de couvrir les coûts des maladies graves. Ce programme devrait être étendu à tout le pays l'an prochain [...]. La privatisation demeure controversée. Il y a deux ans, le gouvernement central a tenté d'enrayer la tendance en décrétant que chaque arrondissement doit conserver au moins un hôpital public. Mais de nombreuses villes ont poursuivi leurs propres réformes sans l'approbation explicite de Beijing [...]. Un expert a estimé que [les plans du ministère de la Santé discutés lors de sa conférence annuelle sur les questions de soins de santé] pourraient comporter la privatisation de 60 % des hôpitaux urbains » (21 août 2004, p. 20-24).

TABEAU 19.1
Les institutions de santé en Chine depuis 1991

	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	209 036	193 586	190 057	315 033	314 097	315 033	324 771	330 348	306 038
Hôpitaux	63 101	60 784	67 807	67 911	66 614	66 358	65 944	64 840	63 858
Sanatoriums	642	600	582	506	503	503	471	461	365
Cliniques	128 665	115 161	104 406	229 474	229 349	226 588	240 934	248 061	219 907
Stations spécialisées	1 818	1 872	1 895	1 893	1 889	1 877	1 839	1 783	1 839
Stations de soins – contrôle des maladies	3 652	3 609	3 629	3 619	3 613	3 627	3 741	3 813	3 580
Centres de soins maternels et juvéniles	3 187	3 115	3 179	3 180	3 191	3 180	2 598	3 132	3 067
Centres de recherche médicale	335	436	427	426	423	421	405	397	298
Autres institutions	7 969	8 333	8 479	8 456	8 515	8 415	8 827	8 124	13 124

Source : Compilé à partir des données du *China Statistical Yearbook 2003*, p. 804 (NBSC, 2003).

du nombre des centres de soins maternels et juvéniles en 2000 de même que celle du changement radical du nombre total d'hôpitaux entre 1995 et 1996 demeurent sans explication.

CONCLUSION

Nous avons déjà noté que, nonobstant la privatisation des soins de santé, il y a une caractéristique du passé qui perdure : celle du contrôle (réel ou souhaité) des prix. Savoir justement comment il s'effectue concrètement est tout de même difficile. Toujours est-il que le contrôle du coût des consultations est compensé par le fait que les pourvoyeurs des soins peuvent réaliser des profits massifs sur la vente des médicaments et de services techniques. Le résultat est prévisible : les travailleurs et les établissements de santé se trouvent en situation de conflit d'intérêts et, par conséquent, on observe une inflation au niveau du nombre de prescriptions, de l'utilisation des produits pharmaceutiques et des services techniques, ce qui a comme résultat d'augmenter le coût global des soins de santé (Dong *et al.*, 1999). Une autre retombée de cet état de choses est que des praticiens habiles, éprouvant des difficultés financières, sont attirés vers des établissements urbains mieux pourvus, de sorte que des populations rurales voient leurs services de santé dépérir. Bref, il s'agit d'un cercle vicieux qui est extrêmement difficile à casser (Bloom et Tang, 2003).

En effet, tout est interconnecté. Le résultat d'un quelconque changement est déterminé par plusieurs conditions parallèles, mais l'impression qui se dégage le plus est que ce sont des mouvements populaires qui seront déterminants, dictant pour ainsi dire les réactions du pouvoir central et décidant de la forme que l'appareil sanitaire de la Chine va éventuellement prendre (Bloom, 2001). Tout est en mouvement à l'heure actuelle. Mais la création d'un système de santé national efficace, cohérent et équitable demeure un défi de taille à l'échelle tant nationale que locale, mais surtout pour les régions rurales moins fortunées (Taylor *et al.*, 2002 ; MSPC, 2000).

BIBLIOGRAPHIE

- Bloom, G. (2001). « China's Rural Health System in Transition: Towards Coherent Institutional Arrangements? », communication au congrès *Conference on Financial Sector Reform in China*, Kennedy School of Government, Boston, USA.
- Bloom, G. et J. Fang (2003). « China's Rural Health System in a Changing Institutional Context », Institute of Development Studies (IDS) Working Paper 194, Brighton (G.-B.), University of Sussex.

- Bloom G. et X. Gu (1997). « Health Sector Reform Lessons from China », *Social Science and Medicine* 54, p. 351-360.
- Bloom, G. et S. Tang (1999). « Rural Health Prepayment Schemes in China : Towards a More Active Role for Government », *Social Science and Medicine*, 48, p. 951-960.
- Chen, J., G. Bloom et A. Wilkes (1997). « The Impact of China's Health Sector Reform on County Hospitals », *World Hospitals and Health Services*, 33, p. 19-23.
- Dong, H., L. Bogg, K. Wang, C. Rehnberg et V. Diwan (1999). « A Description of Outpatient Drug use in Rural China: Evidence of Differences Due to Insurance Coverage », *International Journal of Health Planning and Management*, 14, p. 41-56.
- Fang, Ru-Kang (1998). « Health, Environment and Health Care in the People's Republic of China », dans David R. Phillips et Yola Verhasselt (dir.), *Health and Development*. 2^e éd., Londres et New York, Routledge, p. 259-275.
- Gao, Baogang (1999). « Transforming China's Urban Health-care System », *Asian Survey*, 43, p. 385-403.
- Genesis Technology (2003). *China's Health Care Delivery System*. Rapport anonyme sur les soins de santé en Chine, <<http://www.genesis-technology.net/healthcare.asp>>, consulté le 10 mars 2004.
- Hsiao, W.C. (1984). « Transformation of Health Care in China », *New England Journal of Medicine*, 310, p. 932-936.
- Karrin, G. (1999). « The Reform of the Rural Cooperative Medical System in the People's Republic of China : Interim Experience in 14 Pilot Counties », *Social Science and Medicine*, 48, p. 961-972.
- Kelliher, Daniel (1992). *Peasant Power in China : The Era of Rural Reform 1979-1989*, New Haven, Yale University Press.
- Liu, Xiaohui (2003). « The Public Not-for-Profit Hospitals in China », communication présentée à la Conference on Strategies for Sustainable Globalization : *Business Responses to Regional Demands & Global Opportunities*, Bangkok, 8 novembre 2003.
- Liu, Gordon, R. Cai, Z. Zhao, P. Yuen, X. Xiong, S. Chao et Boqing Wang (1999). « Urban Health Care Reform Initiatives in China : Findings from Its Pilot Experiment in Zhenjiang City », *International Journal of Economic Development*, 1, p. 504-525.
- Liu, G.G., Z. Zhao, R. Cai, T. Yamada et T. Yamada (2002). « Equity in the Distribution of Health Care Utilization : Assessing the Urban Health Insurance Reform in China », *Social Science & Medicine*, 55, p. 1779-1794.

- MSPC (Ministère de la Santé publique de Chine) (2000). *A Report on China's Hospital System and Medical Equipment Market*, <<http://www.chinavista.com/database/cides/hospital.html>>, consulté le 5 mars 2004.
- NBSC (National Bureau of Statistics of China) (2003). *China Statistical Yearbook 2003*, Beijing, China Statistics Press.
- Oi, J. (1999). *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley, University of California Press.
- Rocca, Jean-Louis (2003). «La Chine par elle-même. 1. L'invention de la protection sociale», *Critique internationale*, 18.
- Shu, B. et J. Yao (1997). «Preventive Health Care Services in Poor Rural Areas of China: Two Case Studies», *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 28, p. 39-47.
- Tang, S. et G. Bloom (2001). «Decentralising Rural Health Services: A Case Study in China», *International Journal of Health Management*, 15, p. 189-200.
- Taylor, C., R. Parker et D. Zeng (2002). «China's Model Counties: Going to Scale with Health Care», dans Daniel Taylor-Ide et Carl E. Taylor, *Just and Lasting Change: When Communities Own Their Futures*, Baltimore et Londres, Johns Hopkins University Press in Association with Future Generations, p. 224-235.
- Wilkes, A., H. Yu, G. Bloom et X. Gu (1997). *Coping with the Costs of Severe Illness in Rural China*, Institute of Development Studies (IDS) Working Paper 58, Brighton, University of Sussex.
- World Bank (2002). *Combating Tuberculosis in China*, rapport sur la tuberculose en Chine.
- Yipp, Winnie C. et William C. Hsiao (1997). «Medical Savings Accounts Lessons from China», *Health Affairs*, 6, p. 244-251.
- Zhan, S., S. Tang, Y. Guo et G. Bloom (1997). «Drug Prescribing in Rural Health Facilities in China: Implications for Service Quality and Cost», *Tropical Doctor*, 28, p. 42-48.
- Zhe, Xiaoye 2000. «Re-cooperation of Villagers and the Development of Community Public Health Services», *Proceedings of the Conference on Rural Health Reform and Development in China*, Beijing, novembre 2000, p. 60-71.
- Zhou, K.X. (1996). *How Farmers Changed China*, Boulder (CO), Westview Press.
- Zhu, Ling (2001) «Rural Medical Insurance and Medical Cooperatives», *Social Sciences in China*, vol. 22, n° 3, p. 78-87.

LA DÉCENTRALISATION EN CHINE

Loïc Tassé

La centralisation et la décentralisation constituent des thèmes récurrents de l'analyse de la Chine. La distribution des pouvoirs qu'elles révèlent dessine une véritable cartographie de la politique chinoise, tant dans l'appareil central du gouvernement que dans les localités. Cette cartographie aide à saisir les enjeux véritables des luttes de pouvoir entre les factions, permet de comprendre les moyens d'action des diverses autorités les unes sur les autres et laisse entrevoir l'évolution de certaines politiques publiques.

Les phénomènes de la centralisation et de la décentralisation en Chine sont difficiles à cerner. D'une part, ces concepts dérivent de l'observation des démocraties. Or, la Chine n'est pas une démocratie. D'autre part, l'extraordinaire développement de la Chine ainsi que l'intérêt porté à la globalisation des marchés ont tous deux attiré l'attention des chercheurs sur la dimension économique du pouvoir en Chine. Ainsi, la plupart de ceux qui se sont penchés sur ce problème observent une tendance lourde vers la décentralisation, depuis les réformes engagées par Deng Xiaoping à la fin des années 1970.

L'étude de la centralisation et de la décentralisation en Chine pose des défis redoutables. Les problèmes de centralisation et de décentralisation recouvrent en Chine une envergure peu commune, puisque le phénomène touche vingt-sept provinces, dont quatre provinces dites autonomes, plus quatre « villes-provinces ». Bien plus, les provinces ont elles-mêmes délégué des pouvoirs à des localités situées à l'intérieur de leur territoire. De plus, le partage des pouvoirs n'est pas que vertical, c'est-à-dire, par exemple, entre des autorités centrales et des autorités locales. Il est aussi horizontal, c'est-à-dire qu'il concerne également la répartition des pouvoirs entre les ministères et organismes à un même niveau de gouvernement. Pour ajouter à la complexité du problème, la centralisation et la décentralisation peuvent s'effectuer de manière distincte suivant les différents secteurs d'activité étatique, étant entendu que la maîtrise des instruments fiscaux est souvent un enjeu crucial. Enfin, le degré de centralisation et de décentralisation peut varier dans le temps.

En Chine, la centralisation et la décentralisation recouvrent moins des dimensions juridiques que des dimensions proprement politiques. Cette différence est attendue et normale dans le cadre d'un régime communiste où le système juridique a longtemps été présenté comme le résultat d'une lutte de classe, lutte qui par ailleurs pouvait servir d'alibi à des fonctionnaires et à des leaders politiques dont le pouvoir discrétionnaire est traditionnellement immense¹. Cette faiblesse du système juridique favorise l'organisation du pouvoir autour de forces comme la légitimité, l'autorité, le contrôle ou l'arbitrage.

Il ne saurait être question ici de dégager l'ensemble des mécanismes de centralisation ou de décentralisation qui existent aujourd'hui en Chine. Nous nous bornerons à décrire l'évolution des idées de centralisation et de décentralisation en Chine, avant de montrer les limites de différentes perspectives d'analyse sur le phénomène. Nous évoquerons enfin le cadre général de la décentralisation actuelle des pouvoirs dans ce pays.

1. L'ÉVOLUTION DES IDÉES DE CENTRALISATION ET DE DÉCENTRALISATION EN CHINE

Depuis la formation d'un État unifié sous Qin Shihuangdi, au III^e siècle avant notre ère, toute la politique chinoise a été marquée par le problème des relations entre le gouvernement central et les autorités locales. Des débats opposaient déjà les défenseurs d'un système administratif centralisé à ceux d'un système

1. Voir, sur le pouvoir discrétionnaire, Fei Xiao Tong (1995), *Nongcun, Xiao Chengzhen, Quhuo Fazhang* (Régions rurales, petites villes et bourgs, développement régional), Beijing, Bei Tai Ping Zhuang, 15 p.

décentralisé de type féodal². Sous la dynastie des Qing (1644-1911), le gouvernement formel s'arrêtait au niveau du comté, tandis que l'administration des affaires plus locales était laissée à l'autorité des élites locales³. L'empereur, que l'on imagine, à tort, tout-puissant⁴, ne pouvait rien décider par lui-même, mais seulement approuver ou désapprouver les propositions qui lui étaient soumises⁵. La période de la Chine communiste n'échappe pas à l'emprise de ce phénomène séculier de tension entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs locaux. Le Parti communiste chinois est sous-tendu par des forces locales qui heurtent son fonctionnement en principe très centralisé⁶.

Le concept de décentralisation des pouvoirs naît en Chine de la fusion de deux courants distincts qui lui confèrent des caractéristiques propres. Le premier courant est celui légué par l'histoire chinoise. La décentralisation a parfois été dictée par le légisme qui fonde l'organisation politique, entre autres, sur le fractionnement de groupes humains en très petites unités, pour mieux les contrôler. Cette décentralisation sert alors au renforcement du pouvoir central⁷. Parfois aussi, la décentralisation a été le résultat de l'impossibilité pour le pouvoir central de garder ses prérogatives, comme au moment de l'arrivée au pouvoir de la famille de Sima (période des Trois Royaumes, III^e s. ap. J.-C.), ou comme au cours du XIX^e siècle. La décentralisation prédispose alors au déclenchement de la guerre⁸, qu'elle soit civile ou extérieure.

-
2. Jia Hao et Lin Zhimin (1994), « Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity », dans Jia Hao et Lin Zhimin (dir.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder (CO), Westview Press, p. 1.
 3. Graham Hutchings (2001), *Modern China. A Guide to a Century of Change*, Cambridge, Harvard University Press, p. 162.
 4. Montesquieu est l'un des grands responsables de cette vision du système politique chinois. Montesquieu décrit la Chine comme un « État despotique » afin de répondre aux objections de ceux qui soutiennent que la Chine est très bien gouvernée malgré l'absence de séparation des pouvoirs ; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Bibliothèque de la Pléiade, Paris, Gallimard, p. 365. René Étiemble explique les erreurs de jugement et d'information de Montesquieu (René Étiemble [1989], *L'Europe chinoise*, t. 2, Paris, Gallimard, p. 50-72).
 5. Jacques Gernet (1999), *Le monde chinois*, 4^e éd., Paris, Armand Colin, p. 32.
 6. Jean-Pierre Cabestan (1989), « Le poids du régionalisme et du localisme », dans Pierre Gentelle et al., *L'état de la Chine et de ses habitants*, Paris, p. 283.
 7. Gernet, *op. cit.*, p. 107. Voir aussi John K. Fairbank (1989), « The Reunification of China », dans John K. Fairbank (dir.), *The Cambridge History of China*, t. 14, Cambridge, Cambridge University Press, p. 40. L'absence de structure formelle de gouvernement sous le niveau du comté peut être analysée comme une mesure pour prévenir la domination d'un comté ou d'un groupe de comtés par une famille ou par quelques individus.
 8. *Ibid.*, p. 159.

Le second courant qui va grandement contribuer à forger le concept de décentralisation est celui de l'idéologie marxiste-léniniste, dont les positions sur le sujet s'imposent d'autant plus rapidement que la réflexion des penseurs chinois sur la décentralisation est assez récente et que ceux qui la soutiennent sont historiquement peu nombreux.

Au XX^e siècle, des auteurs inspirés par Huang Zunxian (1848-1905) et Feng Guifen (1809-1874) ont fait la promotion de l'idée de gouvernements autonomes (*zizhi*) à partir desquels la Chine devrait se reconstruire. Pour ces auteurs, ce choix se justifiait par les compétences particulières que possédaient les élites locales et que les fonctionnaires du gouvernement central n'avaient pas. Cependant, jusqu'au début du XX^e siècle, il n'est pas question de remettre en question l'organisation politique fondamentale de la Chine. Le pays est loin d'une révolution de type Meiji (fin du XIX^e siècle au Japon).

Sun Yat-sen (1866-1925) prônait au contraire une réforme complète des institutions politiques, mais sa position à l'égard de la centralisation et de la décentralisation n'est pas complètement limpide. En fait, il semble proposer une organisation gouvernementale à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation. Sun Yat-sen, qui compare souvent l'État à une automobile ou à un bateau, ne pense pas que les pouvoirs locaux doivent être indépendants de l'État central. Bien au contraire, il les soumet à une commission du gouvernement central, elle-même sous l'autorité du Conseil exécutif du gouvernement national (au même titre que la Commission de la Mongolie et du Tibet). Par contre, Sun cite en exemple une confédération, celle de la Suisse, le seul pays qui, selon lui, donne réellement des pouvoirs à la population⁹.

Pourtant, ce que Sun Yat-sen a en tête ne semble pas être un système politique de type confédéral, mais plutôt un système où certains pouvoirs échapperaient au gouvernement central. Ainsi la population aurait-elle les droits de suffrage, de révocation d'initiative et de référendum (les « pouvoirs de gouverner »), tandis que le gouvernement aurait les pouvoirs judiciaire, législatif, exécutif, d'examen et de censure (les « pouvoirs de gouvernement »)¹⁰. Cependant, comme le remarque Werner Meissner, les partis politiques ne sont pas prévus dans le système conçu par Sun : un seul doit exister, le Guomindang¹¹. En fait, les milieux intellectuels de la Chine du début du XX^e siècle, et en particulier ceux des années 1920, sont traversés par une multitude de courants de pensée, mais beaucoup d'entre eux convergent déjà vers l'idée d'un parti unique.

9. Sun Yat-sen (1930), *Le triple démisme de Suen Wen*, traduit, annoté et apprécié par Pascal M. D'Elia, Shanghai, Bureau sinologique de Zi-ka-wei, p. 329.

10. *Ibid.*, p. 333.

11. Werner Meissner, « Le mouvement des idées politiques et l'influence de l'Occident », dans M.C. Bergère, L. Blanc et J. Domes (1990), *La Chine au XX^e siècle*, t. 2, Paris, Fayard, p. 342.

Dans le Parti communiste chinois (PCC), seul un petit groupe, proche des idées de Hu Shi (1891-1962), qui n'est pas marxiste mais reprend les idées de John Dewey¹², fondées sur l'instrumentalisme, aurait exprimé son désaccord avec l'analyse historique dominante en faveur de la centralisation¹³. Pour Hu Shi, l'émergence des seigneurs de la guerre provenait d'abord de la désagrégation de la société civile : pour rétablir l'ordre, la situation appelait un gouvernement central certes fort, mais transitoire, puisque les périodes où le gouvernement chinois avait été centralisé s'étaient révélées les pires pour le pays¹⁴.

Dans les autres analyses marxistes, le centralisme, associé dès le départ à la société postféodale, paraît être le système de l'avenir, tandis que les seigneurs de la guerre sont assimilés à la décentralisation et au désastre économique¹⁵. Pour les marxistes-léninistes, en effet, la lutte des classes provoque l'émergence de factions qui peuvent s'ériger en pouvoirs concurrents les uns des autres¹⁶. Il importe donc au PCC, au moment de la prise du gouvernement, de faire cesser les luttes de classes et par conséquent de lutter contre les factions.

Ainsi, pendant le second front uni, la « règle des trois tiers¹⁷ » apparaît très rapidement comme un instrument tactique destiné à mieux assurer la domination du PCC. Comme l'explique Mao : « Nous devons assurer aux communistes une position dirigeante dans les organes du pouvoir ; il faut donc que les communistes, qui y entrent pour un tiers, l'emportent par leurs qualités personnelles¹⁸. » Néanmoins, le PCC doit contrôler l'armée sans partage.

Mao sera beaucoup plus explicite en 1942, alors qu'il pourfend le sectarisme dans le Parti au nom du centralisme démocratique :

Quelles sont les survivances du sectarisme au sein de notre Parti ? [...] C'est, d'abord, l'esprit d'« indépendance ». Certains camarades ont en vue les intérêts particuliers et non pas l'intérêt général [...] Ils ne comprennent pas ce qu'est le centralisme démocratique, pratiqué par le Parti ; ils ne savent pas que ce dernier a besoin de démocratie, mais aussi et surtout de centralisme. Ils oublient que, dans le centralisme démocratique, la

12. Sur l'influence de Hu Shi, voir Gernet, *op. cit.*, p. 562.

13. Arthur Waldron (1992), « Warlordism Versus Federalism: The Revival Debate? », *The China Quarterly*, n° 21, mars, p. 118.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 124.

16. Carl A. Linen (1978), « Opposition and Factions in Communist Party Leadership », dans F.P. Belloni et D.C. Beller (dir.), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, Santa Barbara, p. 365.

17. Qui prévoyait la répartition du pouvoir suivante : un tiers pour les communistes, des éléments « progressistes » de la petite bourgeoisie pour le second et de la moyenne bourgeoisie pour le troisième.

18. Mao Tsé-toung, « Sur la question du pouvoir dans les bases antijaponaises », dans *Œuvres choisies de Mao Tsé-toung*, t. 2, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1967, p. 450.

minorité doit se soumettre à la majorité, l'échelon inférieur à l'échelon supérieur, la partie au tout, et toutes les organisations du Parti au Comité central. Nous devons [...] prévenir l'apparition [du sectarisme] et extirper entièrement tout ce qui porte atteinte à l'unité du Parti. [...] L'esprit d'« indépendance » est souvent inséparable de la tendance à mettre son « moi » au premier plan¹⁹.

Du reste, à mesure que le PCC accumule les victoires, la position de Mao devient de plus en plus claire sur la répartition des pouvoirs :

Mais le Parti communiste de l'Union soviétique a triomphé et, sous la direction de Lénine et de Staline, il a su non seulement faire la révolution, mais aussi l'édifier [...] Le Parti communiste de l'Union soviétique est notre meilleur professeur, nous devons nous mettre à son école²⁰.

Il faut cependant se garder d'attribuer une trop grande valeur philosophique et théorique aux positions défendues par les communistes chinois de l'époque. D'une part, même dans les années 1930, peu de classiques marxistes avaient été traduits en chinois, et les textes qui circulaient le plus émanaient de l'URSS, au moment où Staline cherchait à légitimer ses politiques²¹. D'autre part, les controverses philosophiques à l'intérieur du PCC devinrent durant les années 1930 autant de façades destinées à masquer des dissensions internes entre les partisans de la ligne du Komintern, groupés autour de Wang Ming, et leurs opposants, regroupés autour de Mao²².

Les mouvements de centralisation et de décentralisation qui surviennent après la fondation de la République populaire de Chine reposent chacun sur des justifications idéologiques différentes. Le premier mouvement de centralisation correspond à la volonté ci-dessus décrite de prendre l'URSS pour modèle. Puis la décentralisation du Grand Bond peut s'expliquer idéologiquement par le désir de s'éloigner du modèle soviétique²³. La recentralisation du début des années 1960 paraît reposer plus sur un sentiment d'urgence pour réparer les effets négatifs du Grand Bond en avant que sur une idéologie bien définie.

Le débat sur la centralisation et la décentralisation en Chine durant les années 1950 revêt la forme d'un débat sur l'efficacité administrative plutôt que celle d'une querelle sur les méthodes de production²⁴. La faible interdépendance des différentes régions, le réservoir immense de main-d'œuvre

19. Mao Tsé-toung, « Pour un style de travail correct dans le Parti », dans *ibid.*, t. 3, p. 40-41.

20. Mao Tsé-toung, « De la dictature démocratique populaire », dans *ibid.*, t. 4, p. 442.

21. Meissner, *op. cit.*, p. 352.

22. *Ibid.*, p. 353.

23. Wu Jinglian et Zhou Xiaochuan (dir.) (1988), *Zhonghuo (sic) Jingji Gaige de Zhengti Sheji* (Le modèle intégré de la réforme économique chinoise), Beijing, China Zhanwang Publishing House, p. 3 ; cité par Zhao Suisheng, « China Central-Local Relationship: A Historical Perspective », dans Jia Hao et Lin Zhimin, *op. cit.*, p. 26.

24. Lardy (1975). *Central Control and Redistribution in China: Central-Provincial Fiscal Relations since 1949*, Ann Arbor, University Microfilm International, 283 p.

du pays, le bas niveau du commerce extérieur, pour ne mentionner que quelques facteurs, rendaient peu pertinents les débats sur la décentralisation de la planification qui avaient cours pendant les mêmes années en URSS et dans ses pays satellites.

Bien plus, les conditions économiques si différentes en Chine faisaient douter de la pertinence même du modèle soviétique. Le manque d'expérience des planificateurs du centre, alors que la part du marché étatique augmentait par rapport au marché libre, la difficulté des autorités locales à coordonner leur propre planification à mesure que celle du centre augmentait, les gaspillages de ressources, l'importance du secteur agricole, les problèmes de financement des soviétiques, voilà autant de facteurs économiques qui vont justifier le lancement par Mao Zedong d'un vaste débat sur la décentralisation en avril 1956, dans son discours sur « Les dix grandes relations²⁵ ».

Dès cette époque, il apparaît que plusieurs autorités régionales désirent la décentralisation à la fois pour se libérer de l'emprise tatillonne du gouvernement central et pour mobiliser leurs ressources pour créer de nouveaux programmes. Inversement, les autorités centrales, ou du moins plusieurs d'entre elles, reconnaissent les méfaits de la surcentralisation, mais ne se montrent pas très pressées de trouver des solutions²⁶.

Le Grand Bond en avant sera l'occasion d'expérimenter une forte décentralisation des pouvoirs, mais les résultats épouvantables du mouvement provoqueront une condamnation de cette décentralisation, qui sera identifiée par plusieurs dirigeants comme un des facteurs responsables de la catastrophe. Cette interprétation n'est cependant pas celle de Mao.

Sous son impulsion, dès 1964, une nouvelle décentralisation est entreprise, dans la foulée d'un mouvement d'autosuffisance. La Chine, en raison de la rupture sino-soviétique, est en effet de plus en plus isolée. Le mouvement de décentralisation culminera en février 1970, alors que la Conférence de la planification centrale demandera aux provinces de construire des systèmes industriels indépendants et complets²⁷.

Comme les premiers mouvements de centralisation et de décentralisation ont abouti tous deux à des excès, ils ont été condamnés à la fin des années 1970. Par la suite, deux écoles d'interprétation se sont affrontées pour expliquer la situation de la centralisation et de la décentralisation dans les années 1980²⁸. La première école, favorable à une décentralisation des

25. *Ibid.*, p. 19 et suiv.

26. *Ibid.*, p. 31.

27. Zhao Suisheng, *op. cit.*, p. 28.

28. Voir Jia Hao et Wang Mingxia, « Market and State: Changing Central-Local Relations in China », dans Jia Hao et Lin Zhimin, *op. cit.*, p. 36-37.

pouvoirs, estime que la décentralisation est devenue irréversible pendant la décennie 1980, car elle permet une diversification de l'économie et devrait apporter de la stabilité. Le défi de cette décentralisation est d'harmoniser les relations entre les autorités provinciales. Les adeptes de la seconde école sont très critiques de la décentralisation. Ils pensent que celle-ci a substitué les bureaucraties locales aux anciennes bureaucraties du centre, ce qui aurait augmenté le rôle des bureaucraties au détriment des forces du marché. La force de ces bureaucraties serait telle qu'elles bloqueraient toute recentralisation.

Depuis la fin des années 1990, le débat s'est déplacé sur le terrain de la transformation du régime chinois en un système fondé sur la règle de droit. Il semble accepté que les autorités centrales disposent de divers instruments de macro-gouvernance et qu'ils puissent au besoin intervenir dans divers secteurs en aval. La question consiste à savoir si ces interventions doivent se faire exclusivement à l'intérieur du cadre du droit, ce qui contribuerait à fixer la répartition des pouvoirs, ou s'il est préférable que les dirigeants politiques aient la liberté d'agir ou non à l'intérieur des cadres légaux, ce qui rendrait plus fluide la division des pouvoirs, mais qui pourrait les aider à mieux neutraliser au besoin les autorités locales. Le remplacement en septembre 2004 de Jiang Zemin par Hu Jintao à la tête de la Commission militaire du Parti ainsi que la publication de nouvelles normes de gouvernance plus respectueuses du droit laissent présager un renforcement du premier courant.

2. LES QUATRE GRANDES PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE SUR LA CENTRALISATION ET LA DÉCENTRALISATION

La centralisation et la décentralisation en Chine sont analysées suivant quatre perspectives. La première perspective est juridique, la seconde est culturelle, la troisième structurelle et la quatrième conflictuelle.

La perspective juridique est très centrée sur l'analyse des textes de lois²⁹. Cette approche s'accommode mal des changements constitutionnels trop fréquents et trop profonds, car ceux-ci remettent en cause le caractère naturel du droit ainsi que sa légitimité et son autorité. Les changements juridiques rapides et nombreux qui surviendront en Chine durant les années 1960 conduisent à des analyses qui postulent le caractère « scientifique » du droit dans ce pays et qui concluent à sa capacité d'évoluer pour représenter

29. Voir par exemple William L. Tung (1964), *The Political Institutions of Modern China*, La Haye, Martinus Nijhoff, p. 237-317.

la «volonté des masses³⁰». Cette perspective a été remise à l'avant-scène par l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. L'existence d'un système juridique indépendant et représentatif des forces politiques et économiques est en effet un préalable pour l'exercice de certaines clauses de l'OMC.

La perspective structurelle s'ancre sur la dévolution des revenus fiscaux³¹ et considère la répartition des leviers économiques comme centrale à l'analyse³². Depuis 1994, l'évolution de la répartition des recettes fiscales marque un renversement de tendance en faveur de Pékin³³. Cela entre en contradiction avec la montée de la puissance économique des provinces dans les années 1980, en particulier celles de la côte³⁴.

La troisième perspective est culturelle³⁵; il s'agit dans ce cas d'examiner l'impact de l'expérience accumulée par les autorités, de même que la concordance des valeurs entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Cette perspective a été développée en particulier dans l'ouvrage

-
30. Voir par exemple Tsien Tche-Hao (1973), *L'administration en Chine populaire*, Paris, Presses universitaires de France.
31. Voir Jae Ho Chung, «Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal», *The China Quarterly*, juin 1995, p. 492; Le-Yin Zhang (1999), «Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation», *The China Quarterly*, n° 159, septembre, p. 115-141; Philippe Aguinier (1983), «La réforme des finances locales en Chine, 1979-1982», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 14, n° 3; A. Donnithorne (1981), *Central-Provincial Economic Relations in China*, Australian National University, Canberra; Vivek B. Arora et John Norregaard (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations: The Communes in System in Perspective*, International Monetary Fund, octobre, WP/97/129.
32. Voir Nicholas Richard Lardy (1975), *Central Control and Redistribution in China: Central-Provincial Fiscal Relations since 1949*, Ann Arbor, University Microfilm International, 283 p.; Max Boisot et John Child (1996), «The Institutional Nature of China's Emerging Economic Order», dans David H. Brown *et al.* (dir.), *Management Issues in China*, vol. 1, New York, p. 39 et suiv.; Dali L. Yang (1994), «Reform and the Restructuring of Central-Local Relations», dans David S.G. Goodman *et al.*, *China Deconstructs*, New York, Routledge, p. 59-98; Dali L. Yang (1997), *Beyond Beijing, Liberalization and the Regions in China*, New York, Routledge; David Shambaugh (1993), «Losing Control: The Erosion of State Authority in China», *Current History*, vol. 92, septembre, p. 253-259. Un groupe de travail de la Banque mondiale spécialisé en matière de décentralisation publie une liste d'études sur le sujet qui se situent dans la perspective économique ou dans la perspective fiscale. Voir <www1.worldbank.org/wbiep/decentralization>.
33. Joseph C.H. Chai (1996), «Divergent Development and Regional Economic Gap in China», *Journal of Contemporary Asia*, vol. 26, n° 1, p. 46-58.
34. Voir R.J. Birrell (1969), «The Centralized Control of the Communes in the Post-“Great Leap” Period», dans A. Doak Barnett, *Chinese Communist Politics in Action*, Seattle, University of Washington Press, p. 400-443; ou encore Wang Shaoguang, «Central-Local Fiscal Politics in China», dans Jia Hao et Lin Zhimin, *op. cit.*, p. 108-109.
35. Voir par exemple Dali L. Yang (1996), *Calamity and Reforms in China*, Stanford, Stanford University Press. Selon l'auteur, le Grand Bond en avant a forcé les paysans à s'organiser contre l'État, ce qui a ouvert la voie aux réformes. Voir aussi R. Bin Wong (1997), *China Transformed, Historical Changes and the Limits of European Experience*, Ithaca, Cornell

classique de Franz Schurmann *Ideology and Organisation in Communist China*³⁶. Schurmann avance que l'idéologie constitue le ciment qui permet au Parti de se maintenir malgré les luttes internes³⁷. L'auteur établit une distinction entre la centralisation et la décentralisation qui proviennent de niveaux gouvernementaux intermédiaires ou élevés et celles qui proviennent d'un niveau local. Ces deux niveaux peuvent générer des contradictions entre les règles administratives ou les conceptions idéologiques de différents paliers de gouvernement³⁸.

La quatrième perspective est conflictuelle, et les observateurs se penchent sur les processus de négociation au moyen desquels le centre et la périphérie parviennent à s'entendre sur des enjeux précis³⁹. Les acteurs locaux sont parfois décrits comme des instruments des leaders de factions du centre qui tentent de les utiliser pour élargir leurs appuis dans le Parti. Des leaders du centre peuvent ainsi choisir une faction locale et la promouvoir, créer une nouvelle base locale pour s'y appuyer ou encore refuser de favoriser une faction locale dans l'espoir que toutes les factions locales les appuieront⁴⁰. Les appuis du centre sont aussi utilisés par les leaders locaux, mais ces derniers courent toujours le risque de perdre leurs pouvoirs si le leader du centre sur lequel ils s'appuient tombe⁴¹.

Ces quatre approches souffrent de plusieurs problèmes. Ainsi, les divisions du pouvoir établies par la perspective juridique correspondent mal à la réalité. L'examen des relations entre les autorités centrales et les autres autorités, en particulier les autorités locales, se révèle peu satisfaisant lorsqu'on l'envisage à travers le prisme de la répartition des revenus entre le gouvernement central et les gouvernements des provinces. Les chiffres fournis par le gouvernement chinois sont en effet sujets à caution, en particulier pour la période maoïste, et la répartition réelle des revenus entre les différents paliers de gouvernement

University Press. Un bon exemple de ce genre d'approche, qui ne concerne cependant pas directement notre sujet, se trouve dans Alastair Iain Johnston (1998), *Cultural Realism : Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press.

36. Franz Schurmann (1968), *Ideology and Organisation in Communist China*, 2^e éd. élargie, Berkeley, University of California Press.

37. *Ibid.*, p. XLVIII.

38. *Ibid.*, p. 90.

39. Voir par exemple Peter T.Y. Cheung (1998), « Changing Relations between the Central Government and Guangdong », dans Y.M. Yeung et David K.Y. Chu, *Guangdong Survey of a Province Undergoing Rapid Changes*, 2^e éd., Hongkong, Chinese University Press.

40. Dorothy Solinger (1982), « Politics in Yunnan Province in the Decade of Disorder: Elite Factional Strategies and Central-Local Relations, 1964-1980 », *The China Quarterly*, n° 92, décembre, p. 660.

41. *Ibid.*, p. 661.

demeure largement inconnue⁴². Mais plus fondamentalement, cet angle, très fiscal, tend à réduire le phénomène de la division des pouvoirs entre les autorités à des considérations d'efficacité économique, de croissance harmonieuse, de stabilité des marchés, et il est entendu que tout cela contribue à préserver la stabilité politique⁴³. De plus, c'est oublier que pendant des décennies les luttes politiques en Chine ont été plus importantes qu'une logique « libérale » du marché, que les points de vue sur le sujet divergent selon les factions à l'intérieur du Parti communiste chinois (PCC) et que les diverses conceptions sur la question s'en trouvent historiquement marquées⁴⁴.

La perspective culturelle suppose l'existence et l'accessibilité à des données sur les valeurs personnelles des leaders, ce qui n'est pas le cas⁴⁵. Cette perspective adopte en effet la croyance implicite que le discours des dirigeants reflète fidèlement leur pensée. En ce sens, il est possible de se demander si Mao était maoïste ou si plutôt l'idéologie n'était pas un instrument machiavélique de manipulation utilisé comme tel par les dirigeants. Les études sur la Chine qui se situent dans cette perspective sont donc peu nombreuses et limitées⁴⁶.

42. Voir Albert Park *et al.* (1996), « Distributional Consequence of Reforming Local Public Finance in China », *The China Quarterly*, n° 147, p. 751.

43. Cette constatation est aussi faite par Olivier Blanchard et Andrei Shleifer. Selon les auteurs, la plupart des études ont privilégié la croissance et les revenus supplémentaires des gouvernements central et locaux. Ces facteurs doivent être complétés par des variables politiques. Ainsi, le fédéralisme économique en Russie a échoué en raison de la décentralisation politique, alors qu'il a été un succès en Chine pour la raison inverse, c'est-à-dire en raison de la très grande centralisation politique sous l'autorité du PCC. Voir Olivier Blanchard et Andrei Shleifer (2000), *Federalism with and without Political Centralisation. China versus Russia*, Working Paper 00-15, MIT, Department of Economics, Cambridge, juillet, p. 10.

44. Cette conviction que les problèmes politiques en Chine sont historiquement marqués se retrouve, entre autres, chez Brantly Womack (dir.) (1991), *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press : « Si les politiques chinoises ont été dépendantes des événements historiques à un degré inhabituel et de manière complexe, alors, la compréhension systématique de telles politiques, en particulier pour des *outsiders*, requiert un effort spécial pour entrer dans le contexte dynamique de cette politique chinoise et de ces acteurs. Ceci n'empêche pas une perspective comparative ni l'utilisation de concepts plus généraux en sciences sociales, mais subordonne ces approches à un effort pour comprendre ce qui se passe en Chine à partir de l'intérieur » (p. 2).

45. Jae Ho Chung, *op. cit.*, p. 487. À la lumière des nouvelles recherches, cette opinion sur l'accessibilité des données doit cependant être fortement nuancée. Frederick C. Teiwes et Warren Sun s'étonnent d'ailleurs du sérieux et de l'empirisme des historiens professionnels du Parti au point de parler d'une leçon qui dépasse le reste (Frederick C. Teiwes et Warren Sun [1999], *China's Road to Disaster, Mao, Central Politicians, and Provincial Leaders in the Unfolding of the Great Leap Forward 1955-1959*, New York, M.E. Sharpe, p. 17). Mais, s'empressent-ils d'ajouter, « *While the limitations on interviews and other post-Mao sources should not be understated, and important blanks spots in the story remain, when combined with the contemporary record and key Cultural Revolution materials, they allow a much more detailed and discriminating analysis than what was previously possible* » (*ibid.*, p. 17-18). Nous n'avons pas bénéficié de ce genre de sources et, en ce sens, ce travail demeure incomplet. Nous pensons néanmoins que la direction générale de notre analyse demeure valide.

46. Jae Ho Chung, *op. cit.*, p. 490.

La perspective conflictuelle souffre aussi d'une insuffisance générale des données, et ceux qui ont suivie cette voie l'ont fait le plus souvent grâce à de multiples entrevues avec des leaders⁴⁷. Les analyses des relations entre le gouvernement central et les provinces utilisent soit une méthode historique – elles tentent alors de retracer l'histoire des relations entre une province et le centre –, soit emploient une méthode comparative, le plus souvent entre deux provinces, soit enfin se fondent sur des comparaisons statistiques⁴⁸. À partir des années 1990, plusieurs provinces ont été l'objet de travaux intéressants qui ont bénéficié de nouvelles données disponibles⁴⁹. Il importe aussi de souligner que des documents importants des années 1950 et 1960 du régime sont devenus accessibles ces dernières années, ce qui permet de saisir un peu mieux qu'auparavant les relations entre les leaders⁵⁰.

3. LES DÉFINITIONS DE LA CENTRALISATION ET DE LA DÉCENTRALISATION ET LEUR APPLICATION À LA CHINE

Il est possible d'obvier aux problèmes soulevés par chacune des quatre approches sur la centralisation et la décentralisation en les intégrant dans des définitions qui en font la synthèse. Ainsi, la centralisation peut être définie comme l'organisation politique d'une société où, pour chaque secteur d'activité, l'usage de la force, la reconnaissance de la légitimité de même que le pouvoir de légiférer sont l'apanage d'un seul groupe. De plus, dans un régime centralisé idéal, un seul groupe, au-dessus de tous les autres, impose son arbitrage aux autres groupes en cas de conflits entre eux dans l'imposition de sanctions, dans l'étendue de leur représentation ou dans la préséance de leurs pouvoirs. Les divers groupes compétents dans chaque secteur possèdent des organismes de contrôle qui assurent la transmission et l'implantation de leurs décisions. Il n'existe aucun contre-pouvoir institutionnel dans ce type de société, de telle sorte que l'arrivée au pouvoir d'un parti d'opposition procure d'un seul coup à ce parti l'ensemble du pouvoir institutionnel.

47. *Ibid.*, p. 493 et 494.

48. *Ibid.*, p. 494 et 496.

49. Voir par exemple : David S. Goodman et Gerald Segal (dir.) *et al.* (1994), *China Deconstructs*, New York, Routledge ; David S.G. Goodman (dir.) *et al.* (1997), *China's Provinces in Reform*, New York, Routledge ; Si-ming Li et Wing-shing Tang (dir.) (2000), *China's Regions, Polity, & Economy*, Hongkong, The Chinese University Press ; Dali L. Yang (1997), *Beyond Beijing, Liberalization and the Regions in China*, New York, Routledge.

50. Voir Roderick Mac Farquhar (1997), *The Origins of the Cultural Revolution*, New York, Oxford University Press et Columbia University Press.

La décentralisation peut être vue comme l'organisation politique d'une société où plusieurs groupes peuvent partager simultanément leur autorité, leur légitimité d'action et leur compétence sur un même secteur d'activité. Plusieurs groupes peuvent arbitrer les conflits entre les autres groupes. Les contre-pouvoirs sont institutionnalisés et les instances de contrôle sont peu nombreuses.

Cette définition de la décentralisation implique qu'il peut exister plusieurs niveaux différents de décentralisation. En effet, au-delà de la répartition légale des pouvoirs entre les diverses entités administratives, diverses agglomérations de pouvoirs peuvent se former, au gré de la distribution de l'autorité, de la légitimité, de la force légale, idéologique, militaire ou financière, de l'arbitrage et des mesures de contrôle.

3.1. LA STRUCTURE ACTUELLE DU POUVOIR

La structure du pouvoir en Chine est divisée en trois entités⁵¹. La première est celle de la pyramide du Parti, la seconde celle de l'appareil de gouvernement et la troisième, celle de l'armée. Ces trois entités se subdivisent chacune en six paliers : le centre, la province, la préfecture, le comté et la bourgade (ou leurs dénominations équivalentes pour les militaires). Cinq organisations parapluie assurent la coordination entre les trois entités. Il s'agit des comités des affaires militaires, des affaires légales, des affaires administratives, de la propagande, du front uni et de celui des organisations de masse. En théorie, ces trois entités et ces cinq comités parapluie fusionnent au sommet, au sein du comité permanent du bureau politique du PCC.

Un champ d'activité peut ainsi : 1. relever exclusivement d'une compétence locale ou centrale d'une seule entité ; 2. dépendre de une à trois entités au niveau central ; 3. être sous la responsabilité de une à trois entités au niveau local ; 4. être de compétence partagée entre des entités différentes à des niveaux locaux et centraux ; 5. se révéler de compétence partagée entre des administrations d'une même entité, qu'elle soit locale ou centrale. Cette décentralisation est plus qu'une simple déconcentration dans la mesure où chaque agglomération peut tenter de préserver ses compétences grâce à ses divers pouvoirs. Il en résulte une architecture complexe des pouvoirs qui évolue à travers le temps, les lieux et les secteurs d'activité.

51. Voir Lu Ning (2001), «The Central Leadership, Supraministry, Coordinating Bodies, State Council and Party Departments», dans David M. Lampton (dir.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reforms, 1978-2000*, Stanford, Stanford California Press, p. 39-40.

3.2. LA DÉCENTRALISATION SOUS JIANG ZEMIN ET HU JINTAO

Contrairement aux idées généralement reçues, la Chine d'aujourd'hui n'est pas plus décentralisée qu'elle ne l'était avant 1978. Elle l'est moins par rapport à la courte période du règne de Hua Guofeng (1976-1978) et moins que durant les années du Grand Bond en avant (1957-1960) ou qu'à certains moments de la Révolution culturelle (1966-1976). La Chine de Hu Jintao est surtout différemment décentralisée ou différemment centralisée.

L'explication de cette évolution tient dans deux facteurs : la faiblesse des grands leaders de l'appareil central du Parti ainsi que la diversification et la multiplication des activités de l'État, notamment dans le domaine économique.

La faiblesse des grands leaders actuels de l'appareil central du Parti est frappante lorsque ceux-ci sont comparés à Mao Zedong ou à Deng Xiaoping. Ces deux derniers dirigeants possédaient une autorité et une légitimité qui venaient de leur prestige de héros de la libération et de pionniers du mouvement communiste en Chine. Leur brillante carrière militaire leur assurait le respect de l'armée. Leurs réseaux de contacts, leur expérience du terrain non seulement leur permettaient de contrôler l'implantation de leurs politiques, mais encore leur assuraient un rôle d'arbitre suprême lorsque des questions divisaient diverses administrations de l'appareil central. Mao avait en plus encouragé le développement d'une idéologie politique malléable qui lui permettait de modifier les justifications de ses actions au besoin et d'imposer ses vues au moyen de campagnes de masse. Deng a délaissé les campagnes de masse et, de manière générale, s'est peu servi de l'idéologie. La force de ces leaders leur a permis, à eux et à leur faction⁵², de surmonter l'opposition d'autres factions à l'intérieur du Parti et de garder ou de reprendre le pouvoir, comme pour Mao après le Grand Bond ou, pour Deng, après les événements de Tian'anmen en 1989. Elle a permis à chacun d'abandonner certains pouvoirs aux autorités locales sans craindre d'être renversé.

Ni Jiang Zemin, ni Hu Jintao ne possèdent cette stature. Ni l'un ni l'autre ne sont héros de guerre. Malgré ses efforts, Jiang Zemin n'est pas parvenu à s'imposer comme penseur politique et Hu Jintao ne s'aventure pas dans cette direction. Leur autorité demeure faible en comparaison de celle de Mao et de Deng, même si Hu Jintao a renforcé la sienne grâce à sa bonne gestion de la crise du SRAS en 2003. De plus, la légitimité des dirigeants est fragile. Des débats traversent depuis longtemps le Parti sur le rôle de ce dernier par rapport à l'État, sur la représentativité réelle de ses

52. Il faudrait plutôt parler de coalitions dans certains cas, comme lors de la prise du pouvoir par Deng en 1978 ou de l'arrivée effective au pouvoir de Jiang Zemin en 1995. Puisque notre propos n'est pas de discuter des factions, et par souci de simplicité, nous retenons le terme de faction.

dirigeants ou encore sur les différences acceptables entre le régime chinois et les régimes démocratiques. Bref, en comparaison des factions de Mao et de Deng, les factions de Jiang Zemin et de Hu Jintao paraissent disposer de moins de pouvoirs. Ce déficit permet à diverses agglomérations de renforcer leurs pouvoirs dans les autorités centrales, les administrations locales ou les administrations sectorielles.

Par ailleurs, la diversification et la multiplication des activités de l'État, en particulier dans le domaine économique, impliquent une délégation de pouvoirs de l'appareil central du gouvernement vers les instances locales. Toute cette activité a forcé le gouvernement central à se retirer de la gestion quotidienne de plusieurs secteurs d'activité et à se cantonner dans les mesures de macrogestion.

Le centre ressemble de plus en plus à un chef d'orchestre qui doit s'assurer que toutes les autorités du pays jouent leur partition en harmonie et sans fausse note, même si certaines autorités ont parfois le droit d'improviser. Pour être un bon chef d'orchestre, l'autorité centrale doit être capable d'entendre les fausses notes et elle doit pouvoir convaincre les musiciens de la justesse de ses interventions. Concrètement, cela signifie que le gouvernement central peut mettre en place des instruments de contrôle efficaces à tous les niveaux et dans toutes les administrations et qu'il doit disposer des instruments d'intervention nécessaires pour rectifier le comportement des autorités délinquantes. Cela signifie aussi que l'intervention du chef d'orchestre peut être souple, ciblée et calibrée, c'est-à-dire aller du simple regard de désapprobation au renvoi du musicien fautif.

Devant l'affaiblissement des instruments traditionnels du pouvoir et la complexification de l'économie chinoise, le PCC a choisi de miser sur le renforcement de la légalité. La constitution de 1982 a établi un premier cadre de séparation des pouvoirs entre les différentes autorités, cadre qui a été élargi en 1986. L'entrée de la Chine dans l'OMC en 2001 a rendu encore plus pressante la nécessité pour la Chine d'édifier un environnement social et politique régi par la règle de droit. Outre les avantages commerciaux internationaux que le pays peut espérer tirer de la mise en place d'un système légal, similaire en apparence à celui des démocraties occidentales, un tel système peut aider les dirigeants chinois à combler leur déficit d'autorité et de légitimité et, ce faisant, à renforcer le pouvoir potentiel du centre. En effet, la constitution de 1982, si elle laisse une grande autonomie aux différents pouvoirs locaux, reconnaît aussi le principe de la subordination absolue des lois et règlements locaux à ceux décidés par le centre.

Par ailleurs, les autorités centrales sont en train d'implanter et de perfectionner divers systèmes de contrôle des activités du Parti, de l'État et de l'armée. Ces systèmes de surveillance s'ajoutent, en les complétant, à divers autres systèmes qui existaient déjà.

Par exemple, dans le secteur économique, le gouvernement a divisé diverses organisations intermédiaires en cinq types : les organisations industrielles autonomes, telles les guildes et les chambres de commerce, qui sont entre autres chargées de lutter contre la concurrence déloyale ; les organisations financière et économiques, telles les firmes de comptables publiques qui doivent par exemple évaluer les pratiques comptables des entreprises et lutter contre la fraude ; les organisations de recherche et de consultation, qui peuvent évaluer les entreprises ; les organismes de commerce des marchés, telles les firmes de courtiers et les agences de placement, qui peuvent fournir des renseignements sur les individus ; et, enfin, les organisations de supervision et d'authentification qui regroupent les agences de supervision des activités du marché, de contrôle de la qualité, de vérification. Cette dernière catégorie d'organisations joue un rôle d'autorité subsidiaire que les quatre autres types d'organisations ne possèdent pas⁵³. Ces organisations peuvent être autonomes, mais le système de surveillance mutuelle établi entre elles les incite à demeurer à l'intérieur d'un cadre légal strict.

Ainsi, dans le secteur économique, les autorités centrales peuvent-elles espérer être alertées par les organisations intermédiaires en cas de problème et demander à ces organisations d'intervenir elles-mêmes. Si cela ne suffisait pas, les autorités centrales pourraient légiférer ou même faire pression sur les firmes délinquantes au moyen de divers instruments, tels les réseaux de distribution, les fournisseurs de l'entreprise ou le syndicat.

CONCLUSION

La subordination légale réelle des autorités locales vis-à-vis de celles du centre, bien qu'elle constitue une innovation dans le système communiste chinois, ne résout pas le problème de la hiérarchisation des trois entités du centre les unes par rapport aux autres. En théorie, le Parti s'élève au-dessus du gouvernement, et le gouvernement est au-dessus de l'armée, en particulier depuis que cette dernière a été obligée de se retirer de l'économie civile. En pratique, cette subordination de l'armée est moins claire. Le fait que Jiang Zemin ait réussi à conserver le poste de président de la commission militaire du Parti jusqu'en 2004, le rôle de leader donné à l'armée dans la coordination de la recherche universitaire ou encore l'existence de sociétés écrans laissent penser que la répartition des pouvoirs entre les trois entités par rapport au centre est plus complexe qu'il n'y paraît. De même, dans le contexte de l'entrée du pays à l'OMC, les problèmes de corruption prennent une nouvelle

53. Sur ces organisations intermédiaires, voir « Functions of Chinese Intermediary Organizations », <www.china.org.cn/english/english/2003chinamarket/79477.htm>, consulté le 20 juin 2004.

résonance et favorisent une plus grande séparation entre le Parti et l'État. Le Parti possède aussi plusieurs atouts. L'absence d'un système judiciaire indépendant et l'appartenance des juges au Parti permettent à ce dernier d'influencer les jugements au besoin, ce qui, dans un système d'apparence plus légale, lui confère un avantage certain sur les deux autres entités.

Bref, la Chine communiste a évolué d'un système où la distribution des pouvoirs était régulée par des factions qui avaient à leur tête des leaders forts, vers un système de distribution de pouvoir où les factions sont dirigées par des leaders faibles. Il s'ensuit que, pour garder leur pouvoir, les dirigeants du centre ont tendance à raffermir le système légal et à consolider les systèmes de contrôle, ce qui tend à fixer la séparation des pouvoirs entre diverses autorités. Cependant, la faiblesse des dirigeants du centre, jointe à la prolifération de l'activité économique en particulier, favorise l'émergence d'agglomérations de pouvoirs à de multiples échelons, dans divers secteurs. Le pouvoir de ces agglomérations repose sur des facteurs tels que leur autorité, leur légitimité, leur légalité, leur puissance économique ou leur capacité d'arbitrage.

BIBLIOGRAPHIE

- Aguinier, Philippe (1983). « La réforme des finances locales en Chine, 1979-1982 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. XIV, n° 3.
- Arora, Vivek B. et John Norregaard (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations : The Communes System in Perspective*, International Monetary Fund, octobre, WP/97/129.
- Bergère, M.C., L. Blanc et J. Domes (1990). *La Chine au xx^e siècle*, t. 2, Paris, Fayard, p. 342.
- Birrell, R.J. (1969). « The Centralized Control of the Communes in the Post-“Great Leap” Period », dans A. Doak Barnett, *Chinese Communist Politics in Action*, Londres, University of Washington Press.
- Blanchard, Olivier et Andrei Shleifer (2000). *Federalism with and without Political Centralisation. China versus Russia*, Working Paper 00-15, MIT, Department of Economics, Cambridge, juillet.
- Boisot, Max et John Child (1996). « The Institutional Nature of China's Emerging Economic Order », dans David H. Brown *et al.* (dir.), *Management Issues in China*, vol. 1, New York.
- Cabestan, Jean-Pierre (1989). « Le poids du régionalisme et du localisme », dans Pierre Gentelle *et al.*, *L'état de la Chine et de ses habitants*, Paris, La Découverte.

- Chai, Joseph C.H. (1996). « Divergent Development and Regional Economic Gap in China », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 26, n° 1.
- Cheung, Peter T.Y. (1998). « Changing Relations between the Central Government and Guangdong », dans Y.M. Yeung et David K.Y. Chu, *Guangdong Survey of a Province Undergoing Rapid Changes*, 2^e éd., Hongkong, Chinese University Press.
- Chung, Jae Ho (1995). « Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal », *The China Quarterly*, juin.
- Dali L. Yang (1997). *Beyond Beijing, Liberalization and the Regions in China*, New York, Routledge, 1997.
- Donnithorne, A. (1981). *Central-Provincial Economic Relations in China*, Canberra, Australian National University.
- Fairbank, John K. (dir.) (1987 (1989)). *The Cambridge History of China*, t. 14, Cambridge, Cambridge University Press,
- Fei, Xiao Tong (1995). *Nongcun, Xiao Chengzhen, Quhuo Fazhang* (Régions rurales, petites villes et bourgs, développement régional), Beijing, Bei Tai Ping Zhuang.
- Gernet, Jacques (1999). *Le monde chinois*, 4^e éd., Paris, Armand Colin.
- Goodman, David S. et Gerald Segal (dir.) *et al.* (1994). *China Deconstructs*, New York, Routledge.
- Goodman, David S.G. (dir.) *et al.* (1997). *China's Provinces in Reform*, New York, Routledge.
- Hao, Jia et Lin Zhimin (1994). « Changing Central-Local Relations in China : Reform and State Capacity », dans Jia Hao et Lin Zhimin (dir.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder (CO), Westview Press.
- Hao, Jia et Wang Mingxia (1994). « Market and State : Changing Central-Local Relations in China », dans Jia Hao et Lin Zhimin (dir.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder (CO), Westview Press.
- Hutching, Graham (2001). *Modern China. A Guide to a Century of Change*, Cambridge, Harvard University Press.
- Johnston, Alastair Iain (1998). *Cultural Realism, Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press.
- Lardy, Nicholas Richard (1975). *Central Control and Redistribution in China : Central-Provincial Fiscal Relations Since 1949*, Ann Arbor, University Microfilm International.
- Li, Si-ming et Wing-shing Tang (dir.) (2000). *China's Regions, Polity, & Economy*, Hongkong, The Chinese University Press.

- Linen, Carl A. (1978). «Opposition and Factions in Communist, Party Leadership», dans F.P. Belloni et D.C. Beller (dir.), *Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, Santa Barbara (CA), ABC-Clio Inc.
- Mac Farquhar, Roderick (1997). *The Origins of the Cultural Revolution*, New York, Oxford University Press et Columbia University Press.
- Mao Tsé-toung (1967). «Sur la question du pouvoir dans les bases antijaponaises», dans *Œuvres choisies de Mao Tsé-toung*, t. 2, Pékin, Éditions en langues étrangères.
- Ning, Lu (2001). «The Central Leadership, Supraministry, Coordinating Bodies, State Council and Party Departments», dans David M. Lampton (dir.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reforms, 1978-2000*, Stanford, Stanford California Press.
- Park, Albert *et al.* (1996). «Distributional Consequence of Reforming Local Public Finance in China», *The China Quarterly*, n° 147.
- Schurmann, Franz (1968). *Ideology and Organisation in Communist China*, 2^e éd., Berkeley, University of California Press.
- Shambaugh, David (1993). «Losing Control : The Erosion of State Authority in China», *Current History*, vol. 92, septembre.
- Solinger, Dorothy (1982). «Politics in Yunnan Province in the Decade of Disorder : Elite Factional Strategies and Central-Local Relations, 1964-1980», *The China Quarterly*, n° 92, décembre.
- Sun, Yat-sen (1930). *Le triple démisme de Suen Wen*, traduit, annoté et apprécié par Pascal M. D'Elia, Shanghai, Bureau sinologique de Zi-ka-wei.
- Teiwes, Frederick C. et Warren Sun (1999). *China's Road to Disaster : Mao, Central Politicians, and Provincial Leaders in the Unfolding of the Great Leap Forward 1955-1959*, New York, An East Gate Book, M.E. Sharpe.
- Tsien, Tche-Hao (1973). *L'administration en Chine populaire*, Paris, Presses universitaires de France.
- Tung, William L. (1964). *The Political Institutions of Modern China*, La Haye, Martinus Nijhoff.
- Waldron, Arthur (1992). «Warlordism Versus Federalism : The Revival Debate ?», *The China Quarterly*, n° 21, mars.
- Womack, Brantly (dir.) (1991). *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective*, New York, Cambridge University Press.
- Wong, R. Bin (1997). *China Transformed. Historical Changes and the Limits of European Experience*, Ithaca, Cornell University Press.

- Wu, Jinglian et Zhou Xiaochuan (dir.) (1988). *Zhonghuo (sic) Jingji Gaige de Zhengti Sheji* (Le modèle intégré de la réforme économique chinoise), Beijing, China Zhanwang Publishing House.
- Yang, Dali L. (1994). « Reform and the Restructuring of Central-Local Relations », dans David S.G. Goodman *et al.*, *China Deconstructs*, New York, Routledge, p. 59-98.
- Yang, Dali L. (1997). *Beyond Beijing, Liberalization and the Regions in China*, New York, Routledge.
- Yang, Dali L. (1997). *Calamity and Reforms in China*, Stanford, Stanford University Press.
- Zhang, Le-Yin (1999). « Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform : An Evaluation », *The China Quarterly*, n° 157, p. 115-141.

LES ALÉAS DE LA CONSTRUCTION D'UN ÉTAT DE DROIT EN CHINE

Jean-Pierre Cabestan

Depuis le milieu des années 1990, les autorités de la Chine populaire ont clairement manifesté l'ambition de mettre en place un « État de droit socialiste ». C'est aujourd'hui devenu l'une des priorités du Parti communiste chinois qui déclare entendre se soumettre à la loi de l'État. Or, dirigée par un parti unique qui exerce son hégémonie politique sur l'État, la Chine ne remplit pas les conditions minimales permettant la mise en place d'un « État de droit » – une démocratie politique dotée d'une représentation nationale élue qui légitime les lois qu'elle adopte et d'institutions judiciaires indépendantes garantes de la bonne application de ces lois¹. Et il est peu probable que dans un avenir prévisible ce pays engage une réforme politique donnant naissance à un tel système politique.

1. C'est l'approche développée dans mon article paru en 1996 « Un État de lois sans État de droit », *Revue Tiers Monde*, vol. XXXVII, n° 147, p. 649-668. Sur les relations entre l'État de droit, la légitimité et l'indépendance judiciaires, voir par exemple Max Rheinstein (dir.) (1954), *Max Weber on Law in Economy and Society*, Cambridge, Harvard University Press.

Pourtant, la Chine est le théâtre d'importantes transformations institutionnelles et juridiques qui ont favorisé un phénomène que je serais tenté de qualifier de « modernisation », concept qui présente l'avantage d'être à la fois neutre et ambigu. Stimulée par l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 2001 et par la pression d'une société de plus en plus consciente de ses droits, cette évolution est importante et grosse à terme de mutations plus profondes. Mais peut-on pour autant estimer avec Randall Peerenboom, par exemple, que ce pays a déjà instauré ce qu'il appelle « *a thin rule of law* », par opposition à la « *thick rule of law* » des États démocratiques développés² ? Est-il possible dans le cadre d'un régime autoritaire de mettre en place un État de droit « partiel » ou « inachevé », qui s'étendrait progressivement aux domaines les moins sensibles du droit, tel le droit civil, le droit commercial, et même à certains pans du droit pénal ou du droit administratif, ne laissant soumis au pouvoir politique que les affaires qui touchent directement ses intérêts régaliens ? Est-il concevable, comme le pensent certains intellectuels chinois, tel Pan Wei, d'établir un État de droit sans pour autant établir de démocratie politique ? Ou même le maintien d'un système autoritaire est-il, comme le pensent ces auteurs, la garantie de la mise en place d'un État de droit³ ?

Comme nous allons le voir, depuis le lancement des réformes en 1979, la modernisation institutionnelle et juridique de la Chine est indéniable. Ce processus s'est en outre accéléré depuis 1996-1997. Néanmoins, les obstacles

-
2. Voir Randall Peerenboom, « Let One Hundred Flowers Bloom, On Hundred School Contend : Debating Rule of Law in China », communication présentée à la Law and Society Conference à Budapest, 2001, et son ouvrage, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 2002. Selon lui, la « *thin conception* » de l'État de droit (*rule of law*) comprend en particulier les caractéristiques suivantes : élaboration des lois selon des procédures fixes ; transparence ; applicabilité, clarté, non-rétroactivité, stabilité et cohérence des lois ; application uniforme et équitable des lois ; acceptation générale des lois par la société et les personnes qui en subissent les contraintes. Néanmoins, curieusement l'indépendance des tribunaux n'est pas citée, mais peut seulement être déduite de cette liste de conditions.
 3. Voir l'ouvrage collectif publié par le ministère chinois de la Justice, *Zhonggong zhongyang fazhi jiangzuo huibian* (Recueil de conférences du Comité central sur le système légal), n° 127, 1998 ; Pan Wei, « Democracy or Rule of Law ? – China's Political Future », communication présentée au colloque « The Responses of Intellectuals to the Challenges of the 21st Century in China and Eastern Europe – A Comparative Approach » organisé par le Centre d'études français sur la Chine contemporaine et l'Université de Hongkong, Hongkong, 15-16 décembre 2000, et « Towards a Consultative Rule of Law Regime in China », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n° 34, 2003. Pan Wei estime que seul le maintien d'un système politique autoritaire peut favoriser l'émergence d'un « État de droit consultatif » en Chine. Voir aussi Suisheng Zhao (2003), « Political Liberalization without Democratization : Pan Wei's Proposal for Political Reform », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n° 35. Pour une version chinoise de l'article de Pan Wei (1999), « Fazhi yu Zhongguo de weilai zhengti » (voir le système légal et le futur système politique de la Chine), *Zhanlüe yu guanli* (Stratégie et gestion), n° 5.

qui ralentissement la consolidation de la règle juridique et l'émergence de ce que les autorités de Pékin appellent un « État de droit socialiste », c'est-à-dire d'un *État de lois dirigé par le Parti*, restent nombreux. Quant à « l'État de droit tout court », son enracinement en Chine comme ailleurs dépend de réformes politiques et institutionnelles qui ne sont pas à l'ordre du jour.

1. LES PRINCIPALES FACETTES DE LA MODERNISATION DU DROIT CHINOIS

La modernisation juridique est un phénomène indéniable auquel le pouvoir accorde une attention toute particulière. Cette modernisation s'appuie à la fois sur un travail législatif considérable, sur une professionnalisation progressive de la justice et sur un recours de plus en plus fréquent de la société chinoise à l'arme du droit et à l'action judiciaire.

1.1. LA MODERNISATION JURIDIQUE : UNE PRIORITÉ POLITIQUE

La modernisation juridique fut engagée en 1979. À cette date le Parti communiste (PC) chinois, après dix années de Révolution culturelle et vingt ans de déclin du droit, décida de réhabiliter celui-ci en tant que discipline du savoir et engagea un processus de réformes destiné, entre autres, à rétablir la « légalité socialiste », à maintenir l'ordre et à offrir une certaine sécurité juridique aux investisseurs et partenaires économiques étrangers. Pendant une quinzaine d'années, la réforme légale découlait donc d'une approche avant tout instrumentale du droit⁴.

Or, depuis 1996, l'ambition du pouvoir politique va plus loin : celui-ci entend désormais mettre en place un État de droit socialiste et cet objectif est depuis lors devenu une priorité. Cette année-là, le numéro un chinois, Jiang Zemin, édicta la « décision politique » (*tifa*) suivante : « gouverner par la loi et établir un État de droit socialiste » (*yifa zhiguo, jianshe shehuizhuyi fazhiguo*)⁵. L'année suivante, le XV^e congrès du PC chinois entérinait cette nouvelle orientation. Cet affichage politique de la réforme légale était alors directement lié à l'accélération des négociations en vue de l'accession de la Chine à l'OMC. Mais il entendait aussi répondre à une revendication devenue

4. Sur cette évolution, voir Jianfu Chen (1999), *Chinese Law, Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*, La Haye, Kluwer Law International ; Stanley B. Lubman 1999, *The Bird in a Cage, Legal Reform in China After Mao*, Stanford, Stanford University Press.

5. *Renmin Ribao (Le Quotidien du peuple)*, 9 février 1996 (édition Internet).

plus insistante et potentiellement déstabilisante de la société à l'égard du pouvoir, qui disait en substance : « Respectez au moins les lois que vous avez promulguées ! ». En d'autres termes, incapables depuis Tian'anmen (1989) de se mettre d'accord autour d'un programme de réforme politique, les responsables chinois ont vu dans la réforme légale un moyen de renouveler leur contrat non écrit avec la société et par conséquent de contribuer à stabiliser une relation entre le pouvoir et la société mise à mal par le démantèlement des entreprises publiques déficitaires, l'appauvrissement des campagnes et l'arrivée dans les villes d'un nombre croissant de migrants ruraux. En accordant la priorité à la réforme légale, la direction du PC chinois espère être en mesure de repousser toute réforme politique véritable à un avenir lointain et incertain.

Mais, de ce fait, les autorités de Pékin acceptaient certains compromis, en particulier une plus nette professionnalisation du droit, de la justice et de ceux qui sont chargés de la rendre, autant d'évolutions susceptibles de favoriser une progressive et relative autonomisation du droit.

1.2. UNE ŒUVRE LÉGISLATIVE CONSIDÉRABLE

L'une des caractéristiques les plus saillantes de la réforme légale en Chine a été depuis 1979 l'accumulation, par couches successives, d'une impressionnante œuvre législative. Cette tâche a été conduite en plusieurs étapes qui ont chaque fois recomposé l'esprit comme la lettre du droit chinois⁶. Ainsi, en 1979, les autorités de Pékin se sont surtout efforcées de promulguer des projets de loi d'inspiration soviétique que le maoïsme et la Révolution culturelle avaient mis en sommeil. Ce fut le cas des lois pénales, de la procédure pénale et de l'organisation des tribunaux et des parquets édictés cette année-là. Mais, en même temps, la Chine jetait les bases, certes pour le moins sommaires, d'un droit beaucoup plus inspiré de l'expérience de certains pays de l'Est et surtout des « petits dragons asiatiques ». La loi sur les entreprises mixtes sino-étrangères de 1979 symbolisa cet effort initial. Toutefois, il fallut attendre 1986 pour que le PC chinois se décide à promulguer les premiers « principes généraux du droit civil », un texte qui tranchait avec le droit des contrats très socialiste encore en vigueur (en particulier la loi de 1981). Et ce n'est qu'en avril 1989 – avec la promulgation d'une loi de procédure administrative dans un contexte de revendications démocratiques qu'avait favorisé le programme de réforme politique proposé par le chef du PC de l'époque, Zhao Ziyang, et adopté lors du XIII^e congrès du PC de 1987 – que le droit administratif commença à se refaire une place en Chine. Mais

6. Jan Michiel Otto *et al.* (dir.) (2000), *Law-Making in the People's Republic of China*, La Haye, Kluwer Law International.

la grande rupture eut lieu après Tian'anmen avec l'adoption en 1993 d'une loi générale sur les sociétés qui pour la première fois contribuait à fusionner le droit interne et le droit des relations économiques avec l'étranger. Depuis, ce travail de réécriture des textes normatifs s'est accéléré, donnant lieu à l'abrogation et à la promulgation de centaines de lois et de règlements, dans le but de rendre le droit chinois plus conforme aux règles de l'OMC⁷. Cette œuvre se poursuit aujourd'hui, rapprochant chaque jour un peu plus le droit chinois écrit des normes juridiques occidentales, et souvent européennes, du fait de l'appartenance de la Chine à la tradition continentale, notamment en matière de contrats, de brevets, de propriété industrielle et intellectuelle, ou même de procédure civile.

L'on peut dire d'une manière générale que l'effort de rédaction réalisé est considérable : l'arsenal de lois et de règlements nationaux dont s'est dotée la Chine constitue à n'en point douter le point fort du droit chinois contemporain. Toute la question est de savoir s'il est applicable et si sa mise en œuvre est réellement garantie par l'administration et le système judiciaire. La formation et l'autonomisation des professions judiciaires sont à cet égard cruciales.

1.3. UN EFFORT RÉEL DE FORMATION DES PROFESSIONS JUDICIAIRES

En 1979, le nombre de juristes en Chine était très réduit : rescapés de la Révolution culturelle et ayant souvent étudié avant 1949 en Occident, ils étaient pour la plupart âgés et peu au fait de l'évolution récente du droit en Europe ou aux États-Unis. Il fallut donc former très rapidement des cadres susceptibles d'occuper les fonctions de juge, de procureur ou d'avocat. Afin de parer au plus pressé, la direction du PC transféra de nombreux policiers dans les juridictions nouvellement reconstituées. Elle tira ensuite parti du mouvement de démobilisation qui toucha à partir de 1985 l'Armée populaire de libération pour y affecter un nombre plus grand encore d'anciens officiers après que ceux-ci eurent reçu une formation juridique sommaire (en moyenne de six mois). Cependant, à partir de la fin des années 1980 et surtout du début de la décennie suivante, ces cadres furent peu à peu secondés puis remplacés par de véritables juristes formés en Chine et de plus en plus souvent à l'étranger.

7. Sur cette évolution, voir Pitman B. Potter (2001), *The Chinese Legal System, Globalization and Local Legal Culture*, Londres et New York, Routledge ; Leïla Choukroune (2002), « L'État de droit par l'internationalisation, objectif des réformes ? », *Perspectives chinoises*, n° 69, janvier-février, p. 7-21. En 2000, il fut annoncé que quelque 1 200 lois et règlements n'étaient pas conformes aux règles de l'OMC, et 177 d'entre eux furent abrogés en 2001. *Hongkong iMail*, 11 mars 2002, p. 7.

C'est ainsi que le nombre des magistrats et des avocats a progressivement augmenté. En 2004, l'on compte 220 000 juges (contre 70 000 en 1988) et 180 000 procureurs (contre 80 000 en 1988) répartis dans les quelque 3 500 juridictions du pays. Quant aux avocats, ils sont au nombre de 130 000 aujourd'hui (contre 41 000 en 1990).

Le niveau d'éducation et de spécialisation de ces professionnels du droit s'est parallèlement amélioré, surtout pour ce qui concerne les avocats, métier plus rémunérateur⁸. C'est la raison pour laquelle, afin de réduire le fossé qui s'est fait jour entre les premiers et les seconds, en juillet 2001 la Cour suprême, le Parquet suprême et le ministère de la Justice établirent un concours d'aptitude commun pour les juges, les procureurs et les avocats. Afin de bien montrer sa volonté de hisser le niveau de formation des magistrats, le gouvernement chargea le ministère de la Justice, qui exerce en Chine une tutelle sur la profession d'avocat, d'organiser ce concours annuel. En 2002, 360 000 candidats se présentèrent et seulement 20 000 d'entre eux furent admis⁹. Parallèlement, un contingent de 8 500 juges spécialisés dans les affaires liées à l'OMC fut formé à la faculté de droit de l'Université de Pékin. D'autres magistrats suivent des stages à Hongkong ou à l'étranger afin d'acquérir une spécialisation donnée¹⁰.

1.4. UN RECOURS TOUJOURS PLUS FRÉQUENT AU DROIT ET UNE AUTONOMISATION PROGRESSIVE DE LA JUSTICE

Cette professionnalisation du personnel judiciaire a favorisé à la fois une augmentation régulière de l'activité des tribunaux et une progressive autonomisation de la justice. Il est clair que les tribunaux et les parquets, de même que les départements de la justice, sont dirigés par les comités du Parti communiste de leur échelon. De même que la sécurité publique, ces institutions continuent de voir leurs activités supervisées et coordonnées par ce que l'on appelle en Chine les commissions politiques et judiciaires du PC (*zhengfa weiyuanhui*), une structure qui à chaque échelon se trouve placée sous la tutelle du comité du Parti et se trouve dirigée par l'un des secrétaires adjoints (numéro 3 ou 4) de ce comité. En outre, au sein de chaque tribunal, les décisions de justice sont arrêtées ou entérinées par un comité juridictionnel (*shenpan weiyuanhui*) et son propre comité du PC. Les décisions sont donc à la fois collectives et contrôlées par le PC.

8. Li Yuwen (1999), « Avocats : une profession "florissante" ? », *Perspectives chinoises*, n° 58, p. 20-34.

9. *South China Morning Post*, 13 mars 2002, p. 8.

10. *Hongkong iMail*, 11 mars 2002, p. 7.

Cependant, au cours des années 1990, le contentieux s'est très rapidement développé. Ainsi en 2003, les tribunaux ont rendu quelque 5,69 millions de jugements, contre 4,5 millions en 1995 et 2 millions en 1987 (tableau 21.1). Il est vrai que la majorité de ces arrêts concernent des affaires civiles (affaires matrimoniales: 1,3 million en 2003). Mais l'on assiste en même temps à une diversification importante des cas traités, notamment en raison de la baisse régulière depuis 1995 du nombre d'affaires considérées comme purement économiques. En outre, le contentieux administratif, quoique encore modeste, progresse régulièrement, tandis que la courbe des affaires pénales suit l'évolution d'une criminalité stimulée par le recul des contrôles administratifs et l'accroissement des inégalités¹¹. Et si le nombre global de jugements a baissé entre 2002 (5,93 millions) et 2003, c'est parce que les tribunaux ont aussi entrepris de pratiquer une forme de médiation, destinée à régler les affaires les plus simples sans jugement mais par un accord négocié et, partant, à désengorger les tribunaux. Ainsi, les arrêts en matière matrimoniale et familiale ont baissé de près de 100 000 en un an (1,27 million contre 1,35 million). Parallèlement, la médiation « populaire », car par trop administrative et donc pas assez crédible aux yeux des justiciables, a régulièrement reculé depuis la fin des années 1980. Ainsi, en 2001, au nombre de près d'un million, les comités de médiation avaient rendu 4,86 millions de décisions (contre 9 millions en 1987). Cela étant dit, les données chiffrées mettent au jour l'importance persistante des mécanismes de médiation.

TABLEAU 21.1

Nombre annuel d'arrêts rendus par les tribunaux chinois en première instance

	1987	1995	2003
Affaires civiles	1 579 675	3 997 339	4 834 350
dont affaires matrimoniales et familiales			(1 266 593)
dont affaires économiques	(366 110)	(1 275 959)	(632 719)
Droit du travail			137 656
Affaires pénales	289 614	495 741	735 535
Affaires administratives	5 940	52 596	114 896
Total	1 875 229	4 545 676	5 822 437

Sources : Divers rapports d'activité de la Cour populaire suprême, <www.court.gov.cn/work/>.

11. Sur les affaires administratives, voir Pei Minxin, « Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China », *The China Quarterly*, n° 152, décembre 1997, p. 832-862.

Les affaires économiques ont été récemment incluses dans la catégorie des affaires civiles, à la suite d'une fusion progressive de ces deux notions du droit chinois. Les affaires de droit maritime sont intégrées aux affaires économiques.

Cet accroissement important du nombre de procès appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, il tend à contredire l'idée que l'on se fait souvent en Occident de l'attitude des Chinois à l'égard du droit et des tribunaux. Les nouvelles possibilités de recours ont du succès, car elles répondent au besoin « traditionnel » de justice et d'équité de la société chinoise¹². Certes, les médiations ou les jugements restent souvent influencés par les relations personnelles ou même par un certain clientélisme : le juge ou le médiateur donnera autant d'importance aux principes de raison (*heli*) et de sympathie (*renqing*) qu'à ceux de justice (*zhengyi*, *gongzheng*) et d'équité (*gongping*)¹³. Mais l'engouement général pour le règlement contentieux ou gracieux des différends s'accroît chaque année, stimulé par la propagande juridique diffusée par le PC chinois depuis les années 1980. Il n'en demeure pas moins que c'est probablement la grande pluralisation des intérêts qui est apparue au sein de la société et des élites chinoises qui a probablement le plus stimulé cette évolution.

Ce renouveau de la justice d'État en Chine a favorisé plusieurs transformations institutionnelles.

La première, on l'a vu, est une nécessaire professionnalisation des tribunaux, interdisant aux juridictions de consulter les commissions politiques et judiciaires du PC pour chaque décision de justice. Bien sûr, ces décisions restent toujours collectives. Mais les juges se prennent au jeu et cherchent avant tout à renforcer les compétences et l'autonomie de l'institution qu'ils représentent. De telle sorte qu'en 2004 on commence à parler de restreindre par des moyens réglementaires les pouvoirs d'intervention de ces commissions du PC en matière judiciaire.

La seconde transformation a trait à la profession d'avocat dont l'autonomie est de plus en plus affirmée. Si les cabinets étatiques continuent d'exister, ils cohabitent avec un nombre croissant de cabinets coopératifs ou privés. Parallèlement, la tutelle des départements de la justice s'est peu à peu

12. Sur cette question, voir Isabelle Thireau et Wang Hansheng (dir.) (2001), *Disputes au village chinois, formes du juste et recompositions locales des espaces normatifs*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 23-26 ; Isabelle Thireau et Linshan Hua (2001), « Le sens du juste en Chine. En quête d'un nouveau droit du travail », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, n° 6, p. 1283-1312.

13. Thireau, *Disputes au village chinois*, op. cit. p. 27-28. Voir aussi Fu Hualing (1994), « A Bird in a Cage : Police and Political Leadership in Post-Mao China », *Policing and Society*, n° 4.

assouplie au point que la gestion de la profession est en train de passer en 2004 entre les mains des associations d'avocats dont l'autonomie par rapport à cette administration s'est aussi renforcée¹⁴.

La troisième transformation est l'internationalisation du droit chinois et la porosité des professions judiciaires à l'influence juridique extérieure. La présence en Chine d'un nombre non négligeable de cabinets étrangers, bien que ceux-ci n'aient pas le droit de plaider, a modifié la donne et instillé dans ce pays un mode de conseils juridiques très américanisé, qui n'est pas sans avoir transformé certains avocats chinois en « marchands de droit ». En retour, l'accession de la Chine à l'OMC a accru la pression sur les administrations et les juridictions, les a contraintes à appliquer de manière plus étendue, sinon encore toujours systématique, les principes de transparence (la publication de l'ensemble des normes applicables), d'indépendance judiciaire et de recours juridictionnel contre l'État.

Cet ensemble d'évolutions est fondamental, car il modifie peu à peu l'attitude des Chinois à l'égard du droit en général et de leur justice en particulier. Peut-il pour autant accoucher d'un État de droit ? Probablement pas, tant les obstacles à cette mutation restent nombreux et, dans un avenir prévisible, insurmontables.

2. LES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA MISE EN PLACE D'UN ÉTAT DE DROIT

Les obstacles à la mise en place d'un État de droit en Chine sont multiples et complexes. Il est clair qu'au premier chef le maintien dans ce pays d'un régime autoritaire constitue la principale entrave au succès de ce processus. Tant que le Parti communiste restera au-dessus de l'État et le contrôlera, tant qu'une réelle séparation des pouvoirs dudit État ne sera pas instituée et garantie, tant que les libertés fondamentales pourtant inscrites dans la Constitution ne seront pas respectées (en particulier les libertés d'association et de presse), comment l'État de droit peut-il prendre racine en Chine ? D'autres difficultés proviennent de la tradition juridique essentiellement pénale de ce pays. Ayant balayé du revers de la main l'effort modernisateur du Kuomintang, la glaciation maoïste a conforté cette tradition, retardant pendant trente ans toute reprise du processus d'acculturation juridique, entamé à la fin de la dynastie mandchoue par Shen Jiaben et d'autres, et poursuivi sous la période républicaine. Aujourd'hui, bien qu'elle s'améliore peu à peu, la crédibilité du

14. *Lawyers in China: Obstacles to the Independence and the Defence of Rights*, New York, Lawyers Committee for Human Rights, mars 1998.

droit et des institutions judiciaires reste entachée d'une forte dose de soupçon, au sein tant de la société chinoise que de la communauté internationale. Alimenté par les problèmes que nous allons présenter ci-dessous, ce soupçon enferme encore le droit chinois dans un cercle vicieux qui ralentit l'essor d'une réelle culture juridique dans ce pays. Une dernière série d'obstacles découle de l'arriération économique de la Chine et des inégalités grandissantes qui se sont fait jour depuis le lancement des réformes. Alors que les régions les plus démunies du pays, en particulier les zones rurales du Centre et de l'Ouest, n'ont qu'une connaissance très superficielle de la modernisation en cours du droit et de l'extension de leurs droits, les personnes les plus riches se trouvent désormais placées dans une position privilégiée face aux règles juridiques et à la justice.

Ces trois types d'entraves – politiques, culturelles et économiques – s'entrecroisent et se confortent, non seulement interdisant l'émergence d'un État de droit, mais aussi ralentissant le processus de modernisation juridique que nous avons décrit plus haut. Parmi les multiples obstacles qui ont été identifiés, nous avons choisi d'analyser les trois suivants : un droit inachevé et souvent encore subordonné ; des ressources humaines et financières limitées ; et un système judiciaire dépendant et fragile.

2.1. UN DROIT INACHEVÉ ET SOUVENT ENCORE SUBORDONNÉ

Bien que le droit positif soit la partie la plus développée du droit chinois, celui-ci reste encore inachevé et souvent encore subordonné à la règle du Parti. Ce droit est inachevé tout d'abord parce que les lois promulguées constituent des normes provisoires remises en chantier peu après leur entrée en vigueur. Le processus de réformes économiques explique largement cette instabilité législative. Mais la lente sortie de l'économie étatique a également ralenti la rédaction de règles juridiques dans des domaines aussi importants que la concurrence illégitime (jusqu'en 1993), l'assurance (jusqu'en 1995), ou la lutte contre les situations de monopole (la loi anti-monopole rédigée en 2004 devrait être promulguée en 2006). De même, enfant tardif de la réforme juridique, le droit administratif reste largement incomplet. Quant au droit constitutionnel, du fait de la nature du régime politique, il demeure quasi inexistant, en dépit des multiples révisions dont la Constitution de 1982 a été l'objet et notamment de l'insertion d'une clause relative à la protection des droits de l'homme en 2004¹⁵. C'est ainsi que la plupart des libertés publiques garanties par ce texte restent lettre morte. Et si certains articles de la Loi fondamentale ont

15. Chen Jianfu (2004), « La dernière révision de la Constitution chinoise. Grand Bond en avant ou simple geste symbolique », *Perspectives chinoises*, n° 82, mars-avril, p. 15-32.

commencé ces dernières années à être invoqués par les tribunaux (par exemple le droit à l'éducation en 2001), aucune instance indépendante n'est chargée de vérifier la constitutionnalité des lois. Aucune procédure de recours en la matière, par les citoyens ou les députés, n'a été instituée. Et les débats qui entourent depuis le milieu des années 1990 la mise en place d'une commission constitutionnelle n'augurent pas la création d'une institution indépendante et forte. Loin d'être arrivé à maturité, le projet actuel consiste à établir une telle commission au sein de l'Assemblée nationale populaire (APN) – une instance étatique dont la composition est décidée par le PC – aux côtés des neuf autres commissions spécialisées existantes. Subordonnée à l'Assemblée, c'est-à-dire au législateur, cette commission perpétue dans une large mesure l'autocontrôle exercé par cette assemblée sur la constitutionnalité des lois, tout en créant une nouvelle source de conflits avec la commission des lois, l'instance chargée aujourd'hui de cette tâche.

Le contrôle de légalité des règlements locaux présente des difficultés plus grandes encore. La loi sur la législation (*lifafa*) de 2000 a certes établi une hiérarchie des normes et contraint les collectivités locales – et en particulier les assemblées populaires locales – à se soumettre au contrôle de légalité exercé par l'APN. Néanmoins, dans la pratique, l'APN éprouve de multiples difficultés à abroger les règlements locaux illégaux, en dépit des engagements pris auprès de l'OMC et des pressions des partenaires économiques étrangers. L'une des principales raisons tient à l'autonomie de fait dont jouissent les autorités locales du PC (qui sont les véritables rédacteurs de ces normes illégales) et du protectionnisme instinctif qu'elles manifestent dès lors que leurs intérêts économiques sont en jeu¹⁶.

Enfin, la subordination de la loi aux normes du PC ou même de l'administration ne peut totalement disparaître. C'est ainsi que les cadres du PC accusés de corruption sont d'abord l'objet d'une enquête au sein du Parti, et c'est cette dernière institution qui décide du bien-fondé et de l'opportunité de déclencher une action publique et une procédure judiciaire. En d'autres termes, si les scandales les plus graves ou qui n'ont pu être maintenus secrets sont transférés, non sans délais, à la justice, les responsables du PC restent encore souvent à l'abri de celle-ci, parce qu'ils sont avant tout soumis à des normes disciplinaires partisans souvent encore appliquées dans le plus grand secret¹⁷.

16. Zou Keyuan (2004), «La difficile harmonisation des législations locale et nationale», *Perspectives chinoises*, n° 81, p. 44-55.

17. Lü Xiaobo (2000), *Cadres and Corruption. The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, Stanford (CA), Stanford University Press.

Cette subordination a aussi contraint le droit chinois à accepter la coexistence prolongée de règles légales contradictoires. C'est le cas par exemple de la rééducation par le travail (*laojiao*), une mesure administrative de privation de liberté pouvant aller jusqu'à quatre ans, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 des nouvelles lois pénales et de procédure pénale. Instituée par Mao Zedong en 1957, la rééducation par le travail est depuis longtemps dénoncée par les organisations de droits de l'homme, car elle est décidée par un comité qui se réunit à huis clos au sein duquel la Sécurité publique exerce une influence déterminante, tandis que l'accusé ne peut être assisté par un avocat. Si une voie de recours administratif existe depuis 1990, elle ne peut être que rarement mise en œuvre. L'organisation actuelle de la rééducation par le travail constitue un des principaux obstacles à la ratification par la Chine du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques qu'elle a signé en 1998. En 2004, une réforme est en gestation qui devrait transférer à une instance judiciaire, une sorte de tribunal correctionnel, ce type de décision¹⁸.

Ces exemples montrent combien le droit positif chinois reste un vaste chantier. La plupart des évolutions de ce droit vont dans la bonne direction et comblent peu à peu les lacunes existantes. Mais l'emprise du PC sur l'État et le droit ainsi que les résistances locales aux normes nationales ralentiront encore durablement l'achèvement de ce chantier et maintiendront les nouvelles normes édictées dans une situation de subordination dès lors que les intérêts du PC sont en cause.

2.2. DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES LIMITÉES

En dépit des progrès que nous avons décrits, la Chine ne peut consacrer à la modernisation de son système légal et de ses institutions judiciaires que des ressources humaines et financières limitées. Il est vrai que le budget consacré à la justice, bien qu'il soit encore secret, a largement augmenté ces dernières années, en particulier depuis 1997 : il n'est que de constater la multiplication des tribunaux et des parquets vastes et modernes ou encore l'ouverture de nouveaux centres de formation de juges et de procureurs particulièrement bien dotés en moyens, à Pékin comme en province. Et le traitement alloué à ces derniers s'est progressivement amélioré, à l'image de l'évolution observée dans le reste de la fonction publique.

18. Voir le Rapport du Département d'État américain sur la situation des droits de l'homme en Chine, 25 février 2004, <www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2003/27768.htm>.

Néanmoins, le fossé entre les revenus des magistrats et celui des avocats s'est creusé au lieu de se résorber au cours des quinze dernières années (de l'ordre de un à dix aujourd'hui)¹⁹. Cet important différentiel est la cause de nombreux problèmes. Il a tout d'abord favorisé une hémorragie des meilleurs juristes en direction des cabinets de conseils juridiques, d'abord étrangers puis chinois coopératifs ou privés. C'est ainsi qu'aujourd'hui seulement 10 % des juges ont suivi une formation universitaire de base en droit (quatre ans), alors que c'est le cas de déjà 50 % des avocats²⁰. La majorité des magistrats ont donc été formés sur le tas à l'issue d'un apprentissage rapide du droit (trois à six mois) dans un centre spécialisé souvent géré par les tribunaux ou les parquets eux-mêmes.

Le niveau généralement médiocre des juges nuit également à la qualité des décisions de justice : les débats sont rarement contradictoires ; les droits de la défense sont souvent bafoués et, loin d'être toujours rédigés, les arrêts sont lapidaires et guère motivés.

Ce différentiel est aussi une importante source de corruption et de vénalité de la justice. L'apparition d'une classe privilégiée et l'irruption du crime organisé (mafias et triades locales) ont aussi contribué à intensifier ces phénomènes. Ainsi, en 2000, quelque 1 200 cadres des tribunaux furent « punis » pour corruption. Et ce fut le cas d'un millier d'entre eux en 2001²¹. L'on pourrait évidemment arguer que ces tentatives d'influence tendent à prouver l'importance grandissante des décisions de justice. Cependant, cette évolution met aussi au jour la persistance de l'influence du PC au sein de la sphère économique et l'émergence de relations clientélistes et corporatistes qui multiplient les risques d'interférence dans le fonctionnement de la justice en Chine²².

19. Un juge d'un tribunal de base (échelon du district ou *xian*) dans une région peu développée perçoit un salaire mensuel d'environ 600 yuans (60 € ou 72 \$ US) ; un juge de tribunal supérieur à Pékin perçoit 2 000 yuans (200 € ou 242 \$) ; et un juge exerçant des fonctions dans un tribunal intermédiaire (échelon municipal) dans une région côtière peut recevoir un salaire mensuel de 7000 yuans (700 € ou 845 \$), *South China Morning Post*, 13 mars 2002, p. 8. Dans les grandes villes et les régions côtières, un avocat gagne entre 6 000 et 20 000 yuans par mois (600 € à 2 000 € ou 725 \$ à 2 400 \$).

20. Un rapport du début de 2002 indiquait même que seulement 10 % des juges avaient un diplôme universitaire, *South China Morning Post*, 12 janvier 2002, p. 4.

21. Rapport du Parquet populaire suprême, 11 mars 2002. <www.law-lib.com/>; *South China Morning Post*, 13 mars 2002, p. 8.

22. Jonathan Unger et Anita Chan (1995), « China, Corporatism and the East Asian Model », *Australian Journal of Chinese Affairs*, n° 33, p. 29-53 ; Jean Oi (1999), *Rural China Takes Off: The Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley, University of California Press ; David Wank (1999), *Commodifying Communism: Business, Trust and Politics in a Chinese City*, Cambridge, Cambridge University Press.

Le niveau relativement médiocre des juges conduit enfin ces derniers à exercer une seconde activité qui contribue à multiplier les conflits d'intérêts et les incompatibilités professionnelles. En effet, nombre de juges se transforment en conseillers juridiques à leurs heures creuses, développant cette occupation parfois dans les murs mêmes des tribunaux.

D'une manière générale, le nombre de juges et d'avocats reste insuffisant et le ratio entre les premiers et les seconds est encore inversé par rapport à celui observé dans les pays développés (un juge pour 6 000 habitants et un avocat pour 10 000 habitants). Pour ce qui concerne les avocats, les autorités chinoises n'ont pas atteint les objectifs qu'elles s'étaient fixés : 150 000 avocats en 2000 et 300 000 en 2010²³. Le ministère de la Justice a dû récemment réviser son plan, se fixant le but plus réaliste d'atteindre 155 000 avocats en 2006 contre environ 130 000 en 2004. Le retard à rattraper reste important non seulement par rapport à l'Europe ou aux États-Unis (France : 6 avocats/10 000 habitants), mais aussi par rapport à l'Inde (500 000 avocats soit 5 avocats/10 000 hab.). En outre, les avocats chinois sont concentrés dans les régions côtières et urbaines, délaissant les zones démunies et par trop rurales.

Cette carence durable d'avocats explique leur faible et inégale présence dans les affaires judiciaires, en dépit des augmentations enregistrées. Ainsi, en 2001, ils étaient présents dans 27 % des procès (contre 18 % en 1996). Tandis qu'ils prirent part à 57 % des affaires pénales (contre 39 % en 1996) et à 43 % des affaires administratives (contre 33 % en 1997) jugées cette année-là, ils restèrent absents de quatre procédures judiciaires civiles sur cinq (19 % de taux de présence contre 12 % en 1996)²⁴.

Enfin, le contentieux (5,7 millions d'affaires en 2003) reste proportionnellement en Chine bien inférieur à ce qu'il est dans d'autres pays. Si les 22 millions de jugements rendus en Inde chaque année sont la cause d'un énorme retard judiciaire, ce fossé est indicatif du sous-développement de la justice chinoise, de ses cadres ainsi que de ses auxiliaires.

Ce retard tient à l'attitude traditionnelle de méfiance des Chinois face au règlement juridictionnel de leurs conflits et à la fiabilité pour le moins limitée du système judiciaire aujourd'hui.

23. *China Daily*, 13 janvier 1996, p. 1.

24. *Zhongguo tongji nianjian 2002* (Annuaire chinois des statistiques 2002), Pékin, Tongji chubanshe, 2002, p. 791 et 802 ; les pourcentages ont été établis en divisant le nombre de procédures (*susong*) dans lesquelles un avocat a fait office de représentant (*daili*) par le nombre total d'affaires judiciaires.

2.3. DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES DÉPENDANTES ET FRAGILES

Dotées, en dépit des efforts déployés, de moyens limités, les institutions judiciaires chinoises n'ont pas encore acquis l'indépendance fonctionnelle que leur garantit la Constitution. Si elles se montrent de plus en plus actives et parfois courageuses, leur action reste entravée par de nombreux obstacles dont les plus puissants sont les intérêts politiques et économiques des autorités administratives de la circonscription où elles sont situées. Ces interférences sont la source d'un phénomène préoccupant que l'on appelle en Chine le « protectionnisme judiciaire local ».

Malgré la professionnalisation progressive des juges et le caractère de plus en plus technique des arrêts qu'ils sont amenés à prendre, la tutelle exercée par le Parti et les autorités politico-administratives sur les institutions judiciaires reste très pesante. On se doit tout d'abord de lever une ambiguïté au sujet de l'indépendance de ces institutions affichée dans la Loi fondamentale : celle-ci est fonctionnelle, elle n'est pas organique. Elle ne découle pas d'une séparation des pouvoirs, inexistante et ouvertement dénoncée par le PC chinois, mais d'une répartition des tâches qui en principe confie aux parquets et aux tribunaux le pouvoir de requérir et de juger. Ainsi, l'article 126 de la Constitution statue : « les tribunaux populaires exercent le pouvoir judiciaire de manière indépendante » (*dulixing shenpanquan*). Mais les décisions les plus sensibles, c'est-à-dire qui dépassent le seul pouvoir de juger (*shenpanquan*) et touchent au domaine d'intervention des autres instances du Parti-État, doivent recevoir, en vertu de règles écrites (souvent secrètes) et non écrites, l'aval de ces instances – en particulier de la commission politique et judiciaire du comité du PC, de la direction du comité du PC et du gouverneur (qui est toujours le numéro deux du comité du PC) de la circonscription.

En cas de conflit, le parquet ou le tribunal d'une collectivité territoriale donnée peut toujours saisir le parquet ou le tribunal de l'échelon supérieur. Mais ces recours n'ont dans la pratique guère d'impact : le système administratif de la Chine populaire – système auquel les institutions judiciaires appartiennent de manière pleine et entière – a constamment privilégié la coordination horizontale des pouvoirs politiques sur l'articulation verticale des compétences fonctionnelles. C'est ainsi que les juges et les procureurs sont payés par les gouvernements de la circonscription où ils travaillent. La plus grande partie (de l'ordre de 90 %) du budget des instances judiciaires est alimentée par ces mêmes gouvernements. Dans de telles circonstances, comment un juge peut-il résister aux pressions exercées par le pouvoir local ? C'est ainsi qu'en Chine, quelle que soit la solidité du dossier juridique, il reste très difficile d'obtenir gain de cause devant un tribunal contre une entreprise de la circonscription où ce tribunal exerce sa juridiction. Le choix de la juridiction est donc stratégique, mais il est loin d'être libre et, là encore, les pressions politiques sur les instances judiciaires exercent souvent une

influence déterminante sur l'issue du bras de fer qui peut opposer les parties en présence à ce sujet. Les graves problèmes de corruption qui touchent les tribunaux, comme le reste de l'administration chinoise, accusent ce protectionnisme judiciaire local.

Face à une telle situation, les propositions de réforme se sont multipliées. Ainsi, certains juristes, tel Wang Liming, directeur adjoint de la Faculté de droit de l'Université du Peuple à Pékin, a proposé la mise en place de trois cours d'appel final régionales (au nord, au centre et au sud du pays) destinées à vérifier les jugements en appel pris par les tribunaux supérieurs de province. Cette idée n'était pas sans rappeler l'établissement en 1998 par la Banque populaire de Chine, la banque centrale, de neuf succursales régionales afin de mieux protéger le système bancaire d'État contre les incessantes demandes en crédits des gouvernements locaux, demandes auxquelles les succursales situées dans la même circonscription avaient beaucoup de mal à résister. Mais, ajoutant un cinquième échelon de juridiction, cette proposition ne fut pas adoptée. Les autorités judiciaires s'efforcent cependant d'avancer dans deux directions.

D'une part, elles ont obtenu en 2004, on l'a vu, une limitation encore non précisée du droit de regard des commissions politiques et judiciaires du PC dans le travail des parquets et des tribunaux. D'autre part, elles s'efforcent de renforcer leur tutelle verticale sur les juridictions locales, notamment en allouant directement à ces dernières une part plus importante de leurs ressources. La mise en application de cette dernière mesure n'est pas sans rencontrer des obstacles : ainsi, transitant par les gouvernements locaux, ces fonds sont parfois retenus par ces derniers²⁵.

L'on ne pourra juger avant plusieurs années l'impact de ces mesures. Quoi qu'il en soit, le système judiciaire chinois restera pendant de nombreuses années caractérisé par de profondes disparités. Alors que les grandes villes des zones côtières sont dotées de juridictions compétentes et de plus en plus spécialisées, en particulier de tribunaux intermédiaires chargés de juger en première instance les affaires impliquant une partie étrangère, les tribunaux locaux sont encore de qualité très inégale. Or, ces dernières juridictions rendent 80 % des arrêts pris chaque année en Chine²⁶. Est-il besoin d'ajouter que le mode d'élection formel par les assemblées populaires des procureurs et des juges peut avoir pour conséquence d'accuser le protectionnisme local si ces instances, qui restent aujourd'hui étroitement contrôlées par le PC (dans les deux tiers des provinces, l'assemblée est présidée par le secrétaire provincial du PC), deviennent elles-mêmes plus autonomes.

25. Par exemple dans la ville de Gaozhou au Guangdong, *South China Morning Post*, 13 mars 2002, p. 8.

26. *Wenhuibao* (Hongkong), 13 mars 2002, p. A4.

Quand bien même il deviendrait plus à l'abri des interférences locales, le système judiciaire demeurera au service du pouvoir politique et des intérêts économiques de l'État chinois. Le piratage systématique et à grande échelle que subissent en Chine les marques étrangères célèbres et l'industrie occidentale du disque ou du cinéma n'a pu se développer sans une complicité tacite des autorités locales et même centrales du pays. La législation chinoise, pourtant très complète, ainsi que les engagements pris par Pékin auprès de l'OMC en matière de propriété industrielle et intellectuelle sont d'un faible poids face aux intérêts en jeu. Et les tribunaux sont loin d'avoir démontré le rôle qu'ils pouvaient jouer afin d'endiguer ces pratiques²⁷. Certes, certains géants transnationaux américains, comme Microsoft ou Walt Disney, ont réussi à obtenir ces dernières années des jugements en leur faveur, mais les dommages-intérêts reçus sont demeurés largement symboliques. Et combien de sociétés moins connues et surtout moins puissantes continuent de faire l'objet d'activités de piratage en dépit des procédures judiciaires lancées ? En avril 2004, les gouvernements chinois et américain approuvaient un plan d'action commun en matière de protection de la propriété intellectuelle. Mais l'on peut douter que les mesures qui résulteront de cet accord permettent de résorber de manière déterminante ces pratiques. Car faute d'une indépendance véritable, les tribunaux chinois ne pourront guère contribuer à ce combat.

Enfin, on ne peut nier le fait que les tribunaux prennent plus souvent des décisions contraignantes avec l'appui des autorités judiciaires et politiques de l'échelon supérieur. Cependant, une nouvelle difficulté encore très répandue est l'incapacité pour les juges de garantir l'application de leur jugement. Parmi les obstacles à cette application figure le plus souvent l'insolvabilité de la partie condamnée²⁸. Quoiqu'il soit impossible de connaître la proportion de jugements non exécutés, ce problème est jugé par les autorités judiciaires chinoises tout aussi préoccupant que les décisions mal argumentées ou travesties par la corruption.

27. 2004 Annual Report to Congress, U.S.-China Economic and Security Review Commission, 15 juin 2004. <www.uscc.gov/researchreports/2004/04annual_report.PDF>, p. 61 et suiv.

28. Stanley B. Lubman, *The Bird in a Cage*, *op. cit.*, p. 258 et suiv.

CONCLUSION

La modernisation du droit chinois est un processus long, inégal et heurté. Cette modernisation se poursuivra et pourrait favoriser à terme des changements politiques plus profonds. Mais, dans un avenir prévisible, les multiples obstacles que nous avons évoqués et en particulier les structures politiques en place interdiront toute émergence d'un État de droit.

Les expériences de Hongkong et de Singapour sont souvent avancées pour montrer la compatibilité entre un régime politique autoritaire et une forme d'État de droit²⁹. Cet argument n'est pas dénué de validité, car, de même que le politique est autonome, le juridique peut acquérir une forme d'autonomie dont l'on perçoit aujourd'hui les ferments en Chine. Néanmoins, l'itinéraire institutionnel et légal suivi par ce pays depuis 1949 tranche nettement avec l'héritage fortement marqué par la *common law* de ces deux anciennes colonies britanniques. Si les réformistes du PC chinois utilisent ces territoires comme une source importante d'inspiration et les élèvent même parfois, à des fins de propagande, en modèles institutionnels (notamment Singapour), ils restent parfaitement conscients des différences de parcours, d'échelle et de niveau de développement qui les éloignent de ces deux grandes métropoles³⁰.

Il est pertinent néanmoins de s'interroger sur les réformes qu'il serait possible de mettre en place dans le cadre du système politique actuel. Celles-ci sont plus nombreuses qu'il n'y paraît à première vue étant donné la flexibilité croissante dont le PC chinois a fait preuve, notamment depuis le début des années 1990, dans les domaines économique, social et même institutionnel. Ainsi, la professionnalisation progressive et l'amélioration de la qualité des juges, des procureurs et des avocats ne pourront que contribuer à redistribuer les pouvoirs au sein du bloc Parti-État et à peu à peu consolider les « centres de pouvoir » ou d'influence que sont devenus les parquets, les tribunaux et même les cabinets d'avocats.

L'on perçoit parallèlement le besoin de desserrer le carcan des commissions politiques et judiciaires du PC. Et il n'est pas exclu que dans un avenir plus lointain le démantèlement de ces commissions – déjà demandé par certains juristes chinois – soit décidé sans pour autant remettre en question le rôle *politique* dirigeant du PC. Il en est de même du renforcement de l'intégration verticale du système judiciaire et de son autonomisation organique

29. Les interférences du pouvoir exécutif dans les décisions de justice sont nettement plus nombreuses à Singapour qu'à Hongkong, en dépit de la tendance de l'Assemblée populaire nationale depuis 1999 à réinterpréter certaines dispositions de la Loi fondamentale de la région administrative spéciale.

30. Pei Minxin, « Legal Reform and Secure Commercial Transaction : Evidence From China », dans Peter Murrell (dir.) (2001), *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

et financière par rapport aux instances locales du Parti et de l'État. Il en est de même, aussi, de la profession d'avocat qui constitue probablement l'un des deux principaux aiguillons institutionnels du processus de modernisation juridique en cours, l'autre étant la Cour suprême.

Processus déjà engagé, une plus grande transparence de la justice n'est pas non plus incompatible avec le régime actuel. La double pression de l'OMC et de la société chinoise contraindra les autorités chinoises à poursuivre cette ouverture, que ce soit en matière commerciale ou pénale. Ce processus ne sera ni uniforme ni sans à-coups. L'on ne peut espérer de la Chine une adhésion totale aux règles de l'OMC, mais plutôt un « non-respect acceptable » de ces normes³¹. Parallèlement, le corps social est plus conscient de ses droits et contraint le pouvoir à justifier plus souvent ses décisions et à leur fournir une base légale. L'affaire Sun Zhigang, du nom de ce jeune migrant qui est mort au printemps 2003 dans un centre de détention de Canton pour n'avoir pu fournir ses papiers d'identité, a provoqué une véritable prise de conscience qui a forcé le gouvernement central à reculer et à assouplir les règles qui régissent le séjour des migrants en ville³². Et les risques d'instabilité sociale obligent Pékin à utiliser toutes les institutions dont il dispose pour tenter de régler avant qu'ils ne dégèrent les nombreux conflits du travail qui peuvent survenir³³.

Il est clair qu'à elles seules ces évolutions ne pourront déclencher une véritable réforme politique. Il n'en reste pas moins que l'on peut se demander si la modernisation juridique en cours ne placera pas à terme le système politique devant une contradiction, si cette modernisation ne créera pas une tension entre la volonté du PC de maintenir son hégémonie et le souhait grandissant de la société chinoise de voir ses droits, en particuliers ses droits constitutionnels, mieux garantis. L'engagement de nombreux avocats dans les élections des comités de citoyens dans les grandes villes où ces élections ont été introduites en 2003 constituerait-il un signe avant-coureur du rôle que pourrait jouer cette profession dans l'avancement de la cause démocratique ?

Quoi qu'il en soit, on doit garder la tête froide, car la démocratie politique n'est qu'une condition nécessaire et en aucun cas suffisante de l'avènement d'un État de droit. Si d'aventure la transition démocratique se greffait en Chine, l'attitude traditionnelle de nombreux Chinois à l'égard

31. Potter, *The Chinese Legal System*, *op. cit.*, p. 141.

32. Kristen Looney, « Death of Sun Zhigang challenges rule of law in China », 20 mai 2003, <www.chinaelections.org/eng>.

33. « Labour and Social Security in China », Livre blanc du Bureau d'information du gouvernement, *China Daily*, 30 avril 2002, p. 10. Voir aussi Isabelle Thireau et Hua Linshan (2003), « The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices », *The China Journal*, n° 50, p. 83-103.

de la justice, le dénuement économique de nombreuses régions, la corruption et le protectionnisme local continueront de ralentir la modernisation du droit chinois et l'émergence d'un État de droit.

BIBLIOGRAPHIE

- Bureau d'information du gouvernement (2002). « Labour and Social Security in China », Livre blanc du Bureau d'information du gouvernement, *China Daily*, 30 avril, p. 10.
- Cabestan, Jean-Pierre (1996). « Un État de lois sans État de droit », *Revue Tiers Monde*, vol. XXXVII, n° 147, p. 649-668.
- Chen, Jianfu (1999). *Chinese Law, Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*, La Haye, Kluwer Law International.
- Choukroune, Leïla (2002). « L'État de droit par l'internationalisation, objectif des réformes ? », *Perspectives chinoises*, n° 69, p. 7-21.
- Département d'État américain (2004). *Rapport sur la situation des droits de l'homme en Chine*, 25 février, <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27768.htm>.
- Jianfu, Chen (2004). « La dernière révision de la Constitution chinoise. Grand bond en avant ou simple geste symbolique ? », *Perspectives chinoises*, n° 82, p. 15-32.
- Keyuan, Zou (2004). « La difficile harmonisation des législations locale et nationale », *Perspectives chinoises*, n° 81, p. 44-55.
- Looney, Kristen (2003). « Death of Sun Zhigang Challenges Rule of Law in China », 20 mai 2003, <www.chinaelections.org/eng>.
- Lubman, Stanley B. (1999). *The Bird in a Cage, Legal Reform in China After Mao*, Stanford, Stanford University Press.
- Ministère chinois de la Justice (1998). *Zhonggong zhongyang fazhi jiangzuo huibian* (Recueil de conférences du Comité central sur le système légal), n° 127.
- Minxin, Pei (1997). « Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China », *The China Quarterly*, n° 152, p. 832-862.
- Minxin, Pei (2001). « Legal Reform and Secure Commercial Transaction: Evidence From China », dans Peter Murrell (dir.), *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Oi, Jean (1999). *Rural China Takes Off: The Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley, University of California Press.

- Otto, Jan Michiel *et al.* (dir.) (2000). *Law-Making in the People's Republic of China*, La Haye, Kluwer Law International.
- Peerenboom, Randall (2002). *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge (MA), Cambridge University Press.
- Potter, Pitman B. (2001). *The Chinese Legal System, Globalization and Local Legal Culture*, Londres et New York, Routledge.
- Rheinstein, Max (dir.) (1954). *Max Weber on Law in Economy and Society*, Cambridge, Harvard University Press.
- Thireau, Isabelle et Hua Linshan (2003). « The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers : Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices », *The China Journal*, n° 50, p. 83-103.
- Thireau, Isabelle et Linshan Hua (2001). « Le sens du juste en Chine. En quête d'un nouveau droit du travail », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, n° 6, p. 1283-1312.
- Thireau, Isabelle et Wang Hansheng (dir.) (2001). *Disputes au village chinois, formes du juste et recompositions locales des espaces normatifs*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Unger, Jonathan et Anita Chan (1995). « China, Corporatism and the East Asian Model », *Australian Journal of Chinese Affairs*, n° 33, p. 29-53.
- Wank, David (1999). *Commodifying Communism : Business, Trust and Politics in a Chinese City*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wei, Pan (2003). « Towards a Consultative Rule of Law Regime in China », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n° 34.
- Xiaobo, Lü (2000). *Cadres and Corruption. The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, Stanford (CA), Stanford University Press.
- Yuwen, Li (1999). « Avocats : une profession « florissante » ? », *Perspectives chinoises*, n° 58, p. 20-34.
- Zhao, Suisheng (2003). « Political Liberalization without Democratization : Pan Wei's Proposal for Political Reform », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n° 35.



LES AUTEURS

Bastien Affeltranger est doctorant en géographie à l'Université Laval, à Québec. Il étudie le partage de l'information géographique sur les bassins internationaux en Asie du Sud-Est. Il a publié plusieurs articles, chapitres et un ouvrage technique sur la gestion participative du risque inondation. Il est depuis 1998 consultant en gestion des risques et a travaillé pour l'UNESCO, l'Organisation météorologique mondiale. Il est boursier de l'Université des Nations Unies.

Jacques Besner possède une maîtrise en urbanisme (1978) de l'Université de Montréal et travaille depuis 1983 à la Ville de Montréal. Il est actuellement en charge, au Bureau des affaires internationales, des projets de coopération internationale et de l'Asie. Spécialisé sur la Chine, après plus d'une quinzaine de séjour dans ce pays depuis 1989, il y a donné plusieurs conférences et écrit sur des sujets divers liés au développement urbain, au développement de la profession d'urbaniste et à l'urbanisme souterrain.

Dominique Bouf est chercheur au CNRS et travaille au sein du Laboratoire d'économie des transport (LET) situé à Lyon. Il s'intéresse particulièrement aux mutations institutionnelles du secteur des transports terrestres en lien avec la performance des entreprises. Il a travaillé sur la réforme ferroviaire chinoise avec le professeur. Zhang et mène actuellement une recherche de prospective sur les transports en Chine en 2050, à laquelle est associé M. Zhang.

Jean-Pierre Cabestan est directeur de recherche au CNRS (UMR de droit comparé de Paris, CNRS-Université de Paris).

Michel Cartier est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris, depuis 1983. Il est rédacteur en chef de la *Revue bibliographique de Sinologie*. Ses spécialités comprennent l'histoire sociale et économique de Chine ; la démographie historique et moderne de l'Extrême-Orient ; les relations hommes-animaux en Chine. Il est l'auteur de nombreuses études sur ces thèmes.

Sébastien Colin est géographe, doctorant à l'Institut français de géopolitique et ATER au Département de géographie de l'Université Paris VIII. Diplômé de chinois, il a étudié de septembre 2000 à juillet 2001 à l'Université Normale du Nord-Est de Changchun (province du Jilin, Chine) en tant que boursier du ministère des Affaires étrangères français. Il termine actuellement une thèse sur les frontières de la Chine avec la Russie et avec la péninsule coréenne.

Claude Comtois est professeur titulaire à l'Université de Montréal. Il a été consultant pour des agences municipales et provinciales, et directeur de projets pour l'ACDI pendant 10 ans. Il est l'auteur de plus d'une centaine de publications scientifiques parus dans 4 langues et dans 12 pays. Ses travaux les plus récents portent sur le transport intermodal et les stratégies corporatives des transporteurs internationaux. Il supervise présentement un projet sur les stratégies de développement durable appliquées au développement portuaire et à la navigation maritime commerciale.

Yan Feng, professeur, travaille à l'Asian International Rivers Center à l'Université du Yunnan. Il centre ses travaux les lois de l'eau en Chine et à l'étranger, sur les politiques de gestion des ressources transfrontalières, sur le développement et l'emploi des ressources en zone montagneuse. Il a publié plus de 40 articles en anglais et en chinois

Peter Foggin fait de la recherche en matière de santé depuis 25 ans, notamment par rapport à l'état de santé et des facteurs de risque de populations socialement et géographiquement isolées. La finalité de ses travaux est

l'amélioration des programmes de soins de santé préventifs. Né en Chine, il y fait du terrain chaque année depuis 1987. Il est professeur titulaire au département de géographie à l'Université de Montréal.

Timothy Foggin a pratiqué la médecine récemment dans une clinique internationale à Shanghai pendant trois ans (2000-2003), et s'intéresse vivement aux infrastructures de soins de santé en Chine. Diplômé en médecine (McGill) en 1997, il pratique à l'heure actuelle à Vancouver. Il parle mandarin couramment et continue à maintenir des contacts réguliers avec le système de santé en Chine.

Anna Ghiglione est professeur adjointe au Département de philosophie et au Centre d'études de l'Asie de l'Est de l'Université de Montréal depuis juin 2001. Spécialiste de la Chine ancienne, elle y enseigne la philosophie et la civilisation chinoises. Docteur en études de l'Extrême-Orient de l'Université de Paris VII, elle a enseigné à l'École pratique des hautes études, au Collège international de philosophie et aux Universités de Paris XIII et de Bordeaux III. Elle écrit sur la relation entre l'imaginaire et l'expression philosophique dans les Classiques chinois.

Guillaume Giroir, ancien élève de l'École normale supérieure, agrégé de géographie, sinologue, est actuellement maître de conférences au Département de géographie de l'Université d'Orléans. Ses recherches portent sur la dimension spatiale du processus de transition et de mondialisation en Chine. Se rendant régulièrement sur le terrain, il étudie la géographie urbaine de la Chine (notamment Pékin) à travers des thèmes variés tels que les *gated communities*, la technopolisation, les parcs de loisirs, la gestion de l'eau, la ceinture verte ou les Jeux olympiques.

Daming He, professeur, est directeur de l'Asian International Rivers Center à l'Université du Yunnan, et vice-directeur de l'École de sciences de la vie. Il est aussi chercheur en chef au National Key Project for Basic Research on Ecosystem Changes in Longitudinal Range-Gorge Region and Transboundary Eco-security of Southwest China. Ses recherches portent sur les ressources transfrontalières en eau, comme le Mékong-Lancang, et la sécurité environnementale transfrontalière. Il a publié plus de 80 articles en anglais et en chinois.

Jie He achève actuellement son doctorat au CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international) à l'Université d'Auvergne (Clermont-Ferrand, France). Ses domaines de recherches sont l'économie du développement durable, l'environnement et l'ouverture commerciale,

les analyses de politiques de protection de l'environnement en Chine, l'utilisation du modèle d'équilibre générale calculable (EGC) et l'évaluation contingente.

Antoine Kernen est maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne et chargé de cours à l'Institut universitaire du développement à Genève. Il a consacré ses premiers travaux à une sociologie économique des petits entrepreneurs privés et a poursuivi ses recherches par une analyse du processus de privatisation des entreprises d'Etat et leurs conséquences.

Adolf Koi-Yu Ng est candidat au doctorat au Centre de recherche en transport et économie de l'Université d'Oxford. Ses principaux axes de recherche portent sur le transport maritime, les questions économiques relatives aux transports ainsi qu'à la logistique en Europe et en Asie-Pacifique. Ses recherches doctorales explorent les relations entre la concurrence entre les ports d'Europe et la création du réseau intermodal trans-européen (TEN-T). Il s'intéresse particulièrement aux connections liant les régions du Nord de l'Europe et la mer Baltique.

Rodolphe De Koninck, professeur titulaire, enseigne la géographie à l'Université de Montréal. Il y détient également la Chaire de recherches du Canada en études asiatiques. Ses travaux concernent en priorité les enjeux agricoles et environnementaux en Asie du Sud-Est et, par extension, en Chine et en Inde. Il est l'auteur de plus de deux cents publications scientifiques, livres, articles et comptes rendus.

André Laliberté est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, et titulaire du Fonds de recherche sur la société et la culture du Québec pour un projet examinant le rôle des organisations non gouvernementales transnationales dans la mise en place de politiques sociales par des gouvernements locaux en République populaire de Chine. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de ses intérêts pour l'analyse de la transition politique et la transmission de normes de gouvernance, en Asie de l'Est et en particulier entre les deux rives du détroit de Taiwan.

Frédéric Lasserre a travaillé à l'Observatoire européen de géopolitique (OEG, Lyon) sur les transformations de l'Europe Centrale et Orientale, puis, après un séjour au Japon comme correspondant d'*Hérodote*, comme conseiller en affaires internationales au ministère québécois de l'Industrie et du Commerce. Il est aujourd'hui professeur au Département de géographie de l'Université Laval (Québec), chercheur à l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI) où il dirige l'Observatoire de recherches internationales sur

l'eau (ORIE), et chercheur associé à la Chaire Raoul Dandurand en Études stratégiques et diplomatiques (Université du Québec à Montréal) ainsi qu'à l'OEG.

Jean-Philippe Leblond, après avoir obtenu sa licence en 2001 (biologie), poursuit depuis 2002, sous la direction du professeur Rodolphe de Koninck, des études de maîtrise en géographie à l'Université de Montréal. Il s'intéresse aux interactions complexes entre développement et environnement, en Asie notamment (Chine, Asie du Sud-Est). Ses recherches portent plus particulièrement sur les causes du récent ralentissement de la déforestation en Thaïlande.

Shenwen Li est ancien professeur à l'Université Nankai (Tianjin, Chine) et actuellement professeur au Département d'histoire de l'Université Laval (Québec). Il travaille sur l'histoire des deux dernières dynasties impériales de la Chine : les Ming et les Qing, et s'intéresse plus particulièrement à la rencontre interculturelle entre la Chine et l'Occident du XVII^e au XIX^e.

Xiujuan Liu était chercheure associée à l'Asian International Rivers Center de l'Université du Yunnan de 2001 à 2002.

Bertrand Meinier est candidat au doctorat au Département de géographie de l'Université Laval et chercheur associé à l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE). Sa thèse traite des effets de la décentralisation sur le processus de gestion de l'eau en Chine rurale.

Daniel Olivier est candidat au doctorat au Département de géographie à l'Université de Hongkong. Ses principaux axes de recherche portent sur le transport intermodal, les multinationales de transport, les aspects organisationnel et spatial des firmes et les influences socioculturelles au sein des pratiques d'entreprises. Ses recherches doctorales traitent de la mondialisation de la gestion portuaire et des stratégies d'entrée des multinationales asiatiques dans le secteur portuaire.

Peter J. Rimmer est professeur invité à la Division of Pacific and Asian History, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra. Ses principaux intérêts académiques portent sur un examen de l'intégration économique de la région de l'Asie-Pacifique par une analyse des réseaux de télécommunications, maritimes et aériens dans un contexte global. Il a déjà plus de 260 publications.

Zhang Rong, professeur, enseigne à l'Université de Tongji, à Shanghai. C'est un spécialiste reconnu du transport ferroviaire. Il travaille notamment sur la réforme ferroviaire chinoise, l'introduction d'une tarification des infrastructures ferroviaire ainsi que sur des problèmes d'interface logistique. Il a été invité à plusieurs reprises en France

Zhan Su, titulaire d'un doctorat en sciences de gestion de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, 1990), est professeur titulaire de stratégie et de management international à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval ; il est aussi directeur du GERAC (Groupe d'études et de recherche sur l'Asie contemporaine).

Loïc Tassé travaille pour le ministère de l'Environnement du Canada. Il a été professeur à l'Université Concordia, chargé de cours à l'Université de Montréal et directeur de recherche à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (Université du Québec à Montréal). Spécialiste de la Chine et de l'Asie, il a écrit de nombreux articles sur divers problèmes économiques et politiques de la Chine.

James J. Wang est professeur associé au Département de géographie de l'Université de Hongkong depuis 1994. Il a obtenu son doctorat de l'Université de Toronto en 1994. Ses principaux axes de recherche portent sur les questions du transport et du développement en Chine, les politiques et la planification des infrastructures portuaires et aéroportuaires, les transports urbains et la modélisation des comportements de transport.



Le réveil de la Chine fascine, inquiète. Véritable usine d'exportation mondiale, elle produit et envahit les marchés; les millions de travailleurs et de consommateurs potentiels attirent les entreprises d'ailleurs. L'économie de ce pays jouera sans aucun doute un rôle déterminant dans l'histoire du XXI^e siècle, à moins que sa croissance économique exceptionnelle ne s'essouffle ou n'aggrave les problèmes planétaires, dont la pollution et le changement climatique... car si la Chine produit, elle pollue.

Cette croissance vive et rapide déstabilise les relations sociales, remet en cause les rapports entre les villes et les campagnes et bouscule les liens établis avec les pays voisins, comme en témoigne les poussées de nationalisme antijaponais. L'émergence d'une classe moyenne nombreuse et l'adoption de réformes économiques favorisent l'apparition de problématiques sociales et politiques inédites pour les Chinois, dont la dynamique démographique, le chômage, la solidarité sociale, la question de l'État de droit, la place de la religion et des philosophies traditionnelles. Comment la Chine réagira-t-elle devant la complexité de tous ces changements ?



Frédéric Lasserre est professeur de géographie à l'Université Laval (Québec), directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE) à l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI), et chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en Études stratégiques et diplomatiques (Université du Québec à Montréal) ainsi qu'à l'Observatoire européen de géopolitique (Lyon).

Ont collaboré à cet ouvrage

*Bastien Affeltranger
Jacques Besner
Dominique Bouf
Jean-Pierre Cabestan
Michel Cartier
Sébastien Colin
Claude Comtois
Yan Feng
Peter Foggin
Timothy Foggin
Anna Ghiglione
Guillaume Giroir
Daming He
Jie He
Antoine Kernen
Adolf Koi-Yu Ng
Rodolphe De Koninck
André Laliberté
Frédéric Lasserre
Jean-Philippe Leblond
Shenwen Li
Xiujuan Liu
Bertrand Meinier
Daniel Olivier
Peter J. Rimmer
Zhang Rong
Zhan Su
Loïc Tassé
James J. Wang*

