

JEAN-PIERRE CABESTAN

DEMAIN LA CHINE :
DÉMOCRATIE
OU DICTATURE ?



le débat
Gallimard

DEMAIN LA CHINE :
DÉMOCRATIE OU DICTATURE ?

JEAN-PIERRE CABESTAN

DEMAIN LA CHINE :
DÉMOCRATIE
OU DICTATURE ?

ledébat

Gallimard

© *Éditions Gallimard, 2018.*

Couverture : Séance de clôture du 19^e Congrès national du Parti communiste
chinois (PCC) au Grand Palais du peuple, Beijing, 24 octobre 2017.
Photo © Imago / StudioX (détail).

*À Shu-tsui et Lucien Bianco
qui m'ont encouragé à écrire ce livre*

L'avenir du régime politique chinois : un débat ravivé

Ce livre est une réflexion sur l'état actuel du régime politique chinois et son avenir. Il est destiné à provoquer le public francophone et, espérons-le, à susciter un débat qui reste largement inexistant ou éludé.

Un certain nombre de politistes, notamment américains, prédisent dans un avenir proche l'effondrement du régime politique chinois, gangrené par la corruption et de moins en moins apte à contrôler la société qu'il dirige. Nous estimons au contraire que ce régime va tenir durablement grâce à sa capacité d'adaptation et de modernisation, aux moyens non seulement répressifs mais aussi économiques et financiers dont il dispose ; mais aussi en raison du soutien que lui apporte la plus grande partie des élites et de la société chinoises ainsi que des aspirations prioritaires de cette société et de la faiblesse de la revendication démocratique au sein de cette dernière.

INTÉRÊT ET FAIBLESSES
DES ANALYSES PUBLIÉES

Les analyses qui prédisent l'effondrement du régime chinois actuel partent de deux présupposés distincts : les unes, comme celle proposée par Gordon Chang en 2001 dans *The Coming Collapse of China* (« L'effondrement prochain de la Chine »), estiment que le modèle économique poursuivi va à sa perte. Les autres jugent que, sans démocratie ni État de droit, la Chine sera incapable de poursuivre son développement économique et surtout d'innover¹. Les analyses prospectives publiées par David Shambaugh et Minxin Pei en 2016 se rattachent à cette seconde école de pensée².

Aux yeux de Gordon Chang, la faible rentabilité des entreprises d'État, l'accumulation des prêts non performants, l'ouverture sur la concurrence extérieure que l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 a imposée, l'essor du chômage, l'appauvrissement relatif des campagnes, le développement sans précédent de la corruption et les torts irréparables causés à l'environnement – tous ces facteurs vont tôt ou tard conduire l'économie puis, en conséquence, le système politique chinois à leur perte. Gordon Chang estimait alors l'espérance de vie du régime politique instauré par Mao Zedong en 1949 à cinq ans, au plus dix ans.

1. Gordon G. Chang, *The Coming Collapse of China*, Londres, Random House, 2001.

2. David Shambaugh, *China's Future*, Cambridge, UK & Malden, MA, Polity, 2016 ; Minxin Pei, *China's Crony Capitalism. The Dynamics of Regime Decay*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2016.

Évidemment, il n'en a rien été. Tirant à son avantage son intégration dans l'OMC, la Chine est depuis devenue la deuxième économie mondiale. Certaines entreprises publiques continuent de perdre de l'argent, mais le Premier ministre Zhu Rongji en démantela déjà un grand nombre entre 1998 et 2003, mettant à pied 30 à 40 millions d'ouvriers du secteur public ; et depuis, nombre de celles qui ont subsisté ont prospéré, tirées par la croissance économique du pays, et se sont internationalisées, devenant pour certaines de véritables mastodontes mondiaux. Parallèlement, le secteur privé s'est très rapidement développé, représentant aujourd'hui 80 % du produit intérieur brut (PIB) et devenant le principal créateur d'emplois. Et si le système financier connaît de nombreuses fragilités, celles-ci sont pour la plupart survenues depuis la crise financière de 2008 et sont gérées avec une grande prudence : le gouvernement de Pékin a internationalisé le yuan sans pour autant le rendre convertible ni accepter une libéralisation complète des mouvements de capitaux ; ce sont les plans de relance introduits à compter de 2008 qui ont stimulé les investissements non productifs, aggravant de manière préoccupante l'endettement des gouvernements locaux et plus encore des entreprises d'État ; et c'est le conservatisme avisé de la Banque populaire de Chine, la banque centrale chinoise, et de Zhou Xiaochuan, son gouverneur de 2002 à 2018, qui ont indirectement favorisé l'explosion du secteur bancaire informel (*shadow banking*), avec tous les risques que celui-ci présente tant pour les vendeurs de produits financiers divers que pour les investisseurs, les entrepreneurs et les membres des nouvelles classes moyennes.

Ces nouvelles fragilités ont donné naissance à de nouvelles analyses, plus sophistiquées, qui cependant d'une manière ou d'une autre prédisent que l'économie chinoise

se trouvera pour ainsi dire coincée dans le « piège du revenu moyen » (*middle-income trap*), c'est-à-dire là où les avantages comparatifs s'estompent (augmentation des salaires, baisse des retours sur investissement et de la compétitivité des produits et des services, ralentissement de la croissance économique), tandis que le coût de toute montée en gamme supplémentaire devient prohibitif (recherche et développement, rapatriement des cerveaux, innovation). Certaines analyses font le lien entre, d'une part, cette double difficulté à attirer les talents et à innover et, d'autre part, les contraintes que le système politique autoritaire impose à la société ; elles peuvent, par conséquent, être aussi rattachées à la seconde école de cassettes.

De fait, depuis la fin de la guerre froide, fortement influencés par les événements puis les thèses d'un Francis Fukuyama¹ qui annonçait la victoire définitive de la démocratie non seulement sur le totalitarisme soviétique mais sur toutes les autres formes de gouvernement, de nombreux Occidentaux ont estimé que l'avenir de la République populaire de Chine (RPC) se trouvait désormais compromis. Mais cet optimisme consécutif au massacre de Tiananmen ne dura pas. La réussite économique du pays comme la stabilité politique qu'il a connue depuis 1989 ont évidemment affaibli jusqu'à une période récente la force de cet argument comme de cette prédiction. Rapidement contestée par Samuel Huntington et d'autres, qui estimaient que depuis la fin de la guerre froide les conflits de civilisation s'étaient substitués aux conflits idéologiques, la thèse de Fukuyama a été encore plus radicalement mise en cause après le 11-Sep-

1. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, Avon Books, 1992. Traduction : *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

tembre et l'irruption de l'islamisme radical¹. Et la réhabilitation progressive par le Parti communiste (PC) chinois des valeurs et de la culture politique traditionnelles a d'une certaine manière confirmé l'analyse de Huntington².

Au début des années 2000, beaucoup s'accordaient avec Andrew Nathan pour reconnaître la force de résistance du régime chinois, et par conséquent sa capacité à repousser à un avenir lointain toute évolution politique³. Certes, en 2006, Minxin Pei publiait un ouvrage qui mettait en lumière les limites du modèle autoritaire de développement⁴. Il estimait dès cette époque que le développement économique de la Chine ne favoriserait pas l'avènement de la démocratie ; que l'État néo-autoritaire en place continuerait de jouer un rôle moteur dans l'essor de ce pays ; mais que la stratégie graduelle adoptée par le PC en matière de réformes avait fait surgir de nouvelles menaces, dont le développement sans précédent de la corruption et l'appropriation de l'économie par les élites locales du PC, devenues à la fois les principaux responsables d'un insurmontable « déficit de gouvernance » et autant de pôles de résistance à toute évolution politique. De même, Andrew Nathan commençait à nuancer son jugement, évoquant « l'impermanence » de l'autoritarisme chinois, l'érosion de sa légitimité politique et la possibilité d'une transition provoquée par un nouveau Tiananmen⁵.

1. Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 1996.

2. Suisheng Zhao éd., *China and Democracy. Reconsidering the Prospect for a Democratic China*, New York & Londres, Routledge, 2000.

3. Andrew Nathan, « Authoritarian Resilience », *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 1, janvier 2003, pp. 6-17.

4. Minxin Pei, *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2006.

5. « Authoritarian Impermanence », *Journal of Democracy*, vol. 20, n° 3, juillet 2009.

Mais alors la plupart des spécialistes de la Chine, dont David Shambaugh, estimaient que la capacité d'adaptation du PC chinois était plus puissante que sa propension au déclin, ou ce qu'il appelait ses risques d'atrophie. Shambaugh en prenait pour preuve l'instauration par Jiang Zemin puis Hu Jintao d'une forme d'autoritarisme plus souple (*soft authoritarianism*) et prompt à introduire des réformes politiques¹. Nous reviendrons sur cette dernière appréciation ô combien contestable mais qui explique l'optimisme de nombreux analystes quant à la capacité du PC chinois de continuer de présider au développement économique.

Alors, qu'est-ce qui a déclenché cette nouvelle vague de scepticisme sur l'avenir de la Chine ?

Trois causes principales peuvent être identifiées : le ralentissement économique et la montée du spectre du « piège du revenu moyen » ; la fragmentation et l'affaiblissement du pouvoir sous Hu Jintao ainsi que la corruption à grande échelle et apparemment incontrôlable du système politique² ; le refus persistant de la direction du PC d'introduire une quelconque réforme politique et au contraire sa volonté de consolider le régime de parti unique et depuis 2012 de le recentraliser autour de son chef, Xi Jinping. En outre, en 2012, l'affaire Bo Xilai et les informations qu'elle nous révélait sur les pratiques et les privilèges de la haute *Nomenklatura* du Parti ainsi que sur les conflits au sein de celle-ci ont probablement joué dans l'esprit de certains observateurs le rôle de déclencheur³.

1. *China's Communist Party. Atrophy and Adaptation*, Berkeley, CA, University of California Press, 2007.

2. Cheng Li, « The End of the CCP's Resilient Authoritarianism ? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China », *The China Quarterly*, n° 211, septembre 2012, pp. 599-602.

3. François Godement, *Que veut la Chine ? De Mao au capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 2012.

Dans *China's Future*, établissant un lien utile entre les situations économique, sociale, politique et internationale de la République populaire, Shambaugh fait remonter au discours du Premier ministre Wen Jiabao devant l'Assemblée nationale populaire en 2007 le début des problèmes, ou plutôt de la prise de conscience de ceux-ci par les autorités chinoises. Alors, Wen déclara que le développement de l'économie chinoise était caractérisé par quatre maux : instabilité, déséquilibres, absence de coordination et déficit de durabilité. Son successeur, Li Keqiang, ne dira pas autre chose en 2015, appelant à un changement de modèle de croissance : d'un développement tiré par l'investissement et les exportations, la Chine doit passer à un développement tiré par la consommation et les services, plus à même de juguler les surcapacités de l'industrie et de renforcer le secteur agricole. C'est justement la tâche à laquelle Xi Jinping et son gouvernement se sont attelés depuis qu'a été annoncé par le PC en 2013 un ambitieux plan de réformes économiques et institutionnelles : désormais, le marché doit jouer un « rôle décisif » dans l'économie.

Or, Shambaugh estime que si le régime continue d'adhérer à ce qu'il appelle un autoritarisme rigide (*hard authoritarianism*), c'est-à-dire persiste dans la voie promue par Xi, le pouvoir chinois ne pourra réussir cette délicate métamorphose. Et il envisage trois autres options pour l'avenir : à une extrémité, l'instauration d'un néototalitarisme qui, à ses yeux, mènerait inmanquablement le régime chinois à la régression, à l'atrophie et finalement à son effondrement ; à l'autre extrémité, l'évolution du régime vers une semi-démocratie, pour faire simple à la singapourienne, qui seule lui permettrait de réussir ses réformes et sa transition vers l'économie de marché et le nouveau modèle de croissance promis par le PC ; et entre les deux, outre le maintien de

l'autoritarisme dur de Xi, le retour à l'autoritarisme souple des années 1998-2008 ; si le premier type d'autoritarisme conduirait la Chine à la stagnation et au déclin, le second ne favoriserait qu'un succès partiel des réformes et une transition partielle vers l'économie de marché. Shambaugh estime que, probablement après le XIX^e congrès du PC chinois (qui s'est tenu en octobre 2017), un autoritarisme plus souple devrait pour un temps s'imposer, ne serait-ce que pour pouvoir réactiver les réformes dont l'économie a besoin, mais que le pouvoir sera condamné, du fait de la résistance de la *Nomenklatura* du Parti qui craint de voir ses intérêts mis en cause, à en revenir à un autoritarisme dur qui devrait conduire *in fine* à l'effondrement du régime actuel (p. 182). Shambaugh est assez prudent pour ne donner aucune date, se contentant d'indiquer que nous assistons « au début de la fin » (*endgame*) du régime de la République populaire¹.

Pour sa part, Minxin Pei centre son attention sur le phénomène de la corruption : à ses yeux structurelle, celle-ci est au cœur du système et ne peut que conduire le « capitalisme de connivence » (*crony capitalism*) que le PC a mis en place à sa perte. La campagne actuelle contre la corruption a pour objectifs à la fois de montrer à la société que le Parti entend endiguer ce fléau et de consolider le pouvoir de Xi Jinping et de ses alliés. Mais fondamentalement, du fait de l'imbrication entre le pouvoir politique et les occasions d'enrichissement personnel – ce que certains économistes appellent l'économie de la rente – ainsi que de l'importance rémanente du secteur public (qui contrôle des actifs représentant plus

1. Dans l'article du *Wall Street Journal* (« The Coming Chinese Crackup », 6 mars 2015) qui est à l'origine de *China's Future*, Shambaugh se montre bien plus péremptoire et moins nuancé, suscitant de multiples réactions.

de 50% du PIB), le PC a tout intérêt à continuer de tolérer un haut niveau de corruption et à ne pas s'attaquer aux causes profondes de ce phénomène. Or, jugée au début des réformes comme un stimulant du développement, la corruption est devenue de plus en plus prédatrice et donc un frein à la croissance et un facteur de pourrissement du Parti-État. D'où l'échec programmé des réformes et à terme l'effondrement du régime. Pei reconnaît que la période de déclin peut s'étaler sur de nombreuses années, corrigeant quelque peu ses prédictions précédentes qui faisaient dépendre la stabilité du régime de ses succès économiques et de l'efficacité de ses mécanismes de répression¹, puis liaient la démocratisation au niveau de développement économique atteint² ou encore prenaient pour étalon l'espérance de vie de l'Union soviétique (74 ans) et donc fixaient la fin du régime chinois actuel aux environs de 2023³. Poursuivant sa comparaison avec la Russie de Poutine, Pei se montre pessimiste sur la nature de la transition politique et le type de régime qu'elle pourrait enfanter⁴. Mais comme Shambaugh, il estime que la République populaire est en état de déclin avancé et devrait à terme laisser la place à un autre type de régime⁵.

En fait c'est autour de 2012-2013, au lendemain de l'affaire Bo Xilai, que le consensus sur la stabilité et la

1. Minxin Pei, « Is CCP Rule Fragile or Resilient? », *Journal of Democracy*, vol. 23, n° 1, janvier 2012, pp. 27-41.

2. *Id.*, « The Twilight of Communist Party Rule in China », *The American Interest*, vol. 11, n° 15, 12 novembre 2015, <https://www.the-american-interest.com/2015/11/12/the-twilight-of-communist-party-rule-in-china/>

3. *Id.*, « Is China's Communist Party Doomed? », *The Diplomat*, 1^{er} octobre 2012, <http://thediplomat.com/2012/10/is-chinas-communist-party-doomed/>; et plus récemment, « The Beginning of the End », *The Washington Quarterly*, vol. 39, n° 3, automne 2016, pp. 131-142.

4. *Id.*, *China's Crony Capitalism*, *op. cit.*, p. 266.

5. Cf. aussi son entretien au *Monde*, 19-20 février 2017, p. 13.

longévité du régime commença à s’effriter. Ainsi, Nathan écrivait en janvier 2013 que « le consensus autour de l’idée que la résistance du régime autoritaire de la RPC approche de ses limites n’a jamais été plus fort¹ ». Certains intellectuels dissidents chinois, comme Zhao Hui, rejoignaient cette analyse relativement optimiste, tout en se montrant circonspects quant à la durée de ce déclin dont ils craignaient le caractère « prolongé, instable et indéterminé² ». La publication de la Charte 08 par Liu Xiaobo, un document signé par plus de 8 000 intellectuels, universitaires, avocats et hommes d’affaires au lendemain des Jeux olympiques de Pékin en 2008, a joué un rôle dans cette évolution des perceptions, certains politistes chinois prévoyant le caractère irréversible de la démocratisation du pays³. Les printemps arabes et l’augmentation rapide en Chine du coût de la stabilité sociale (*weiwen*), ce mélange de répression, de surveillance et de microgestion des conflits, également⁴. En d’autres termes, avant Shambaugh et Pei, un faisceau de travaux avait déjà préparé le terrain de leurs propres analyses.

Pour stimulantes qu’elles soient, ces analyses présentent plusieurs faiblesses. D’un côté, elles sont particulièrement

1. Andrew Nathan, « China at the Tipping Point: Foreseeing the Unforeseeable », *Journal of Democracy*, vol. 24, n° 1, janvier 2013, p. 20.

2. Zhenhua Su, Hui Zhao & Jingkai He, « China at the Tipping Point: Authoritarianism and Contestation », *Journal of Democracy*, vol. 24, n° 1, janvier 2013, pp. 26-40.

3. Yu Liu & Dingding Chen, « Why China Will Democratize », *Washington Quarterly* 35 (hiver 2012) : 41-63 ; Jean-Philippe Béja, Fu Hualing & Eva Pils éd.s., *Liu Xiaobo, Charter 08, and the Challenges of Political Reform in China*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2012.

4. C’est en 2012 que le budget du *weiwen* est devenu supérieur à celui de l’Armée populaire de libération, incitant de nombreux analystes à le considérer à terme comme insoutenable. Cf. Xi Chen, « The Rising Cost of Stability », *Journal of Democracy*, vol. 24, n° 1, janvier 2013, pp. 57-64.

fixées dans le temps : par exemple, elles déplorent des dysfonctionnements et des dérives que justement Xi Jinping s'est efforcé de corriger, tels la faiblesse et le fractionnement du pouvoir central ou l'explosion incontrôlée de la corruption. De l'autre, si les vulnérabilités présentes du régime chinois mises en lumière par ces auteurs sont avérées, sont-elles assez fortes pour le mettre en danger ? La fuite accélérée des élites et des capitaux de Chine, l'intensification du caractère répressif, voire paranoïaque, du gouvernement de Xi Jinping, la persistance systémique de la corruption, les risques posés par le ralentissement économique, l'endettement croissant des entreprises publiques et des gouvernements locaux ainsi que les difficultés à changer de modèle de croissance constituent les questions qui aujourd'hui obsèdent le plus les observateurs. Pour autant, croire que ces difficultés peuvent à elles seules faire trébucher le régime actuel sous-estime la solidité du contrat social non écrit – et probablement d'adhésion et léonin – que le PC a passé avec la société chinoise, ou plutôt imposé à celle-ci.

LE RÉGIME CHINOIS EST-IL VRAIMENT EN DANGER ?

Ce livre entend justement démontrer que le pouvoir chinois est tout à fait conscient de l'ensemble des risques évoqués ci-dessus ; qu'il a jusqu'à présent réussi son effort d'adaptation politique, administrative, juridique et économique, transformant et modernisant progressivement l'idéologie officielle comme les multiples institutions sur lesquelles il s'appuie pour assurer le développement du

pays et son intégration à l'économie-monde sans pour autant remettre en cause les fondements du régime de parti unique mis en place en 1949 ; et que le PC chinois a la capacité de continuer de s'adapter et de présider aux destinées de la Chine pendant encore longtemps tant il contrôle la situation et est parvenu à rallier de larges segments de la société à l'idée qu'il doit conserver à jamais le monopole du pouvoir politique.

Je ne suis pas le seul à avancer cette hypothèse. Parmi les travaux récents qui arrivent à la même conclusion, l'on se doit de citer le livre de Bruce Dickson, *The Dictator's Dilemma*. S'appuyant sur plusieurs séries d'enquêtes d'opinion détaillées que je discuterai en particulier au chapitre 3, Dickson montre comment le PC chinois, grâce à une série de réformes successives, a à la fois renforcé sa légitimité politique et maîtrisé la plupart des mécontentements provenant du corps social¹.

Il est clair que la République populaire de Chine n'est pas éternelle, pas plus par exemple que l'Union soviétique, la Corée du Nord ou le régime autoritaire de loi martiale à Taiwan (1949-1987). À long terme, la République populaire est sans aucun doute vouée à laisser la place à un autre système politique ; le PC chinois est condamné à disparaître ou à se transformer et à accepter de se disputer le pouvoir avec d'autres forces politiques dans un cadre plus ouvert et, espérons-le, pluraliste.

Toutefois, pour de multiples raisons historiques, idéologiques et structurelles que nous allons développer plus bas, cette transition démocratique risque fortement d'être retardée, chaotique et incomplète.

1. Bruce J. Dickson, *The Dictator's Dilemma. The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*, Oxford, Oxford University Press, 2016.