

Les Institutions Chinoises : une Introduction

Stéphanie Balme (Sciences Po/Tsinghua/CESL¹)

Jusqu'au 19^e siècle, la Chine impériale fut largement indifférente à la pensée politique occidentale. L'intrusion brutale de l'Occident (avec les guerres de l'opium, 1840-1860) et singulièrement les idéologies européennes accéléreront la mutation politique de cet Etat-civilisation en un Etat-nation moderne. En attestent l'instauration d'une République en 1911, la naissance du nationalisme à partir des années 1920 et la trajectoire du communisme en Chine concrétisée par la fondation en 1949 par Mao Zedong d'une République populaire d'obédience marxiste (la RPC), finalement reconnue par les Nations Unies en 1971. Economie émergente au coeur de la globalisation, dotée d'institutions d'un autre âge, la Chine pose de réels défis de compréhension sinon de théorisation en particulier depuis l'effondrement du communisme dans le monde en 1989.

En s'inspirant de la méthode de Claude Lefort², on tentera de cerner ce qui fait à la fois que le système politique chinois ne s'est pas effondré et qu'il se distingue des typologies répertoriées en politique comparée. On étudiera dans un premier temps le legs des institutions impériales puis léninistes qui permettent de comprendre les « sentiers de la dépendance (*path dependence*) » dont résultent les institutions chinoises contemporaines. Cependant, pour pertinente que soit la référence à l'histoire, son emploi n'en est pas moins complexe. L'amnésie constatée chez les dirigeants chinois à propos de l'histoire de la République chinoise, y compris voire surtout depuis la fondation de la RPC, empêche la réalisation d'un vaste plan de réformes politiques. De fait, celles-ci ne peuvent être que lentes ou incrémentales. Les caractéristiques institutionnelles du système, toujours dominant, de « l'Etat-Parti-Armée » seront ainsi analysées dans un deuxième temps. Enfin, on s'intéressera aux interactions entre ces institutions et la société chinoise à travers le prisme de l'importance croissante du droit. Une telle dynamique apparaît comme la cause autant que comme la conséquence du refus de la transition démocratique qu'une majorité de régimes autoritaires ont connu au cours de la décennie 1990.

Dans la Chine contemporaine, que faire de la géographie et de l'histoire ?

Notons que les caractéristiques topologiques et physiques exceptionnelles de la Chine posent directement la question de sa gouvernabilité. En effet, trois tendances lourdes dominent: une extraordinaire pression démographique, la détérioration consécutive du

¹ Une version résumée de ce texte a été publiée dans le Manuel de Science Politique, sous la direction de Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort aux éditions de La Découverte en 2009.

²*La Complication. Retour sur le Communisme*, 1999, Fayard, Paris.

rapport entre population, terres disponibles et niveau de subsistance, et les faiblesses structurelles de gouvernance du pouvoir central à l'égard des autorités locales. Troisième pays du monde par sa superficie de plus de 9,6 millions de km² (soit 17,5 fois la France), la Chine est l'Etat le plus peuplé de la planète. De 150 millions d'habitants à l'époque où la France de Louis XIV n'en comptait que 20, elle est passée de 900 millions en 1975 à 1,316 milliard (approximativement) en 2007. Traversant sept fuseaux horaires, mais imposant une heure unique, regroupant 56 minorités, mais utilisant une langue commune (le *putonghua*), la RPC est un Etat unitaire, pour ne pas dire jacobin, dominé par une ethnie majoritaire (les Han) à plus de 90%. Cet héritage culturel et politique d'Etat central et puissant s'explique autant par l'ancienneté de la tradition impériale que par les divisions territoriales récurrentes au cours de son histoire, qui constituent aujourd'hui autant de traumatismes. Ainsi, « l'Empire du milieu » tire son nom de la fusion des féodalités du centre du pays, en 480 av. J.-C. Il fut aussi soumis aux conquêtes des Empires limitrophes (mandchous, mongols, japonais), tout en étant lui-même conquérant en Asie Centrale, jusqu'au Tibet et au Vietnam, pendant plus de 1000 ans.

Sa géographie et sa genèse expliquent que le découpage territorial de la Chine soit pour le moins complexe La RPC regroupe aujourd'hui 22 provinces (23 avec Taiwan, officiellement réclamée par Pékin depuis l'exil du Parti nationaliste Guomindang, à l'issue de la guerre civile de 1945-1949), 5 régions dites autonomes (à forte minorité ethnique comme le Xinjiang), 4 municipalités (des « villes-pays » comme Pékin ou Shanghai qui comptent plus de 16 millions d'habitants) et 2 régions administratives spéciales (les anciennes colonies de Hong Kong et Macao). Au niveau local, la division administrative suit la hiérarchie suivante : province, district, canton et bourg. Enfin, le pays recense plus de 800 000 villages.

Plus généralement, le pays est divisé en une partie côtière (la Chine dite « bleue », cosmopolite et entreprenante, comme Shanghai ou Canton), un territoire intérieur et rural (la Chine dite « jaune », en référence à la couleur de la terre de loess, le berceau de la dynastie fondatrice des Han) et, enfin, les régions frontalières, occidentales et peuplées de minorités, peu développées et qui contestent pour une part l'autorité politique de Pékin.

Le système impérial chinois s'est toujours distingué des modèles politiques fondateurs en Occident comme la cité grecque, la république romaine, la royauté ou le régime parlementaire moderne. L'Empire était fondé sur une conception du pouvoir à la fois chamanique (le souverain est le fils du ciel), autocratique et confucéenne (son devoir moral est de « civiliser » et « nourrir » son peuple). Le terme qui désigne le politique en chinois (*zhengzhi*) est composé de deux verbes, « corriger » et « guérir », dont le sens despotique et paternaliste n'évoque en rien l'idée de la cité grecque, *polis*. Bâti sur le culte du savoir, la piété filiale et la hiérarchie protocolaire (les rites, *li*), le confucianisme qui domine la philosophie politique chinoise depuis le 6^e siècle av. J.-C., n'a réellement été confronté qu'à une seule autre conception du pouvoir au cours de son histoire: le Légisme. Cette doctrine imposa, sous la dynastie des Qin au 3^e siècle avant J.-C, l'exercice du pouvoir par des lois écrites et universelles. Cet art du gouvernement

par le droit - essentiellement pénal, et donc largement conçu comme punitif- répondait à un souci d'unité et de stabilité d'un Empire déjà « distendu » (Chevrier³).

Successivement influencée par ces deux courants de pensée, une administration de lettrés-fonctionnaires fut recrutée par concours de la fin du 10^e siècle jusqu'à son abolition en 1905. Sorte de garde-fou bureaucratique sans être un contre-pouvoir politique, l'institution dit du Censurat supervisait les décisions de l'Empereur et contrôlait la bureaucratie mandarinale. Sur le strict plan de la gestion des affaires publiques, il est nécessaire de souligner les limites d'une gouvernance qui, sans même mentionner la décadence morale, la corruption et « l'archaïsme confucéen », ne reposait pas sur « une approche documentée et quantifiée des problèmes du pays et qui, en outre, était marquée par une compétition entre les fonctionnaires pour le contrôle des revenus, locaux, de l'Etat⁴ ». Malgré une évolution constante de la pratique des institutions de l'Etat pendant près de deux millénaires, le système impérial n'a été que peu réformé. La rupture politique fondamentale se situe donc tardivement, au 19^e siècle. Provoquée par les guerres de l'opium et la Révolution Meiji au Japon (1868), elle a conduit à une tentative aussi tardive qu'effrénée de refonte institutionnelle. Pendant 100 jours en 1898, l'Empereur Guangxu tenta d'instaurer une monarchie constitutionnelle proche des modèles occidentaux et japonais. Déclaré incapable de gouverner par l'Impératrice Douairière, son échec convertit les jeunes lettrés réformistes en révolutionnaires.

Révoltes populaires, invasions étrangères et erreurs coupables de la Cour conduisent ainsi en janvier 1912 à l'instauration d'une République par le leader du Parti Nationaliste Guomindang (ou KMT), le Docteur Sun Yatsen (Sun Zhongshan, en mandarin), qui convoque immédiatement des élections en vue de constituer un parlement provisoire. Deux mois plus tard, la jeune République est renversée par le Général Yuan Shikai, qui dissout la Chambre, poursuit les nationalistes et tente d'instaurer, en 1915, une dictature impériale. Le décès de ce dernier en 1916 permet à Sun Yatsen de revenir de son exil du Japon. En 1921, il devient président d'un gouvernement national autoproclamé à Canton et tente à la fois de fusionner et de siniser deux conceptions occidentales radicalement différentes de l'autorité politique: la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu et celle de la souveraineté populaire de Lénine. D'une part, l'équilibre entre institutions (*checks and balances*) prend la forme d'une structure en cinq branches (et non trois) appelés les Conseils (Yuan) exécutif, législatif, judiciaire, d'examen et de contrôle. D'autre part, les « Trois Principes du Peuple » (ou tridémisme) combinent le nationalisme, la démocratie et le bien-être du peuple, parfois interprété comme une forme originelle de socialisme. Après son décès en 1925, l'un des chefs militaires de Sun, le Généralissime Chiang Kaishek (en chinois moderne : Jiang Jieshi), va diriger, jusqu'à son exil à Taiwan en 1949, un régime à la fois dictatorial et anti-communiste qui n'empêchera pas le dépècement du pays lors de l'invasion japonaise (1937-1945).

Rendre intelligible l'historicité du système politique n'implique pas pour autant de reprendre à son compte une vision cyclique de l'histoire, constamment évoquée en

³ L'Empire distendu : *esquisse du politique en Chine des Qing à Deng Xiaoping*, in *La greffe de l'Etat*, sous la direction de J.-F. Bayart, Paris, Karthala, 1996.

⁴ Philip A. Kuhn, *Les origines de l'État chinois moderne* (Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, traduit par Pierre-Étienne Will), pp. 12, 24-26.

Occident comme en Chine, au nom de l'exception culturelle ou pour expliquer de manière déterministe sa culture politique. Transformer l'Empire en une préfiguration de l'Etat totalitaire maoïste, n'a d'équivalent que le cliché du « despotisme oriental » qu'ont pu véhiculer tour à tour les écrits de Hegel ou Marx et la sinologie⁵.

Or, la Chine, aujourd'hui réduite à ne plus être que le plus grand régime communiste fossilisé de la planète, a joué, tout au long du 20^e siècle, un rôle de guide politique régional puis mondial par une révolte anti-coloniale et anti-confucéenne (en 1919), la fondation précoce d'un Parti communiste (en 1920) et l'influence dogmatique d'une pensée marxiste dissidente : le maoïsme. Dans la théorie de Marx, prenant appui sur l'exemple des pays capitalistes industriels, ni la Chine ni la Russie n'étaient destinées à devenir communistes. Lénine comme Mao ont donc dû inventer une nouvelle doctrine à partir des caractéristiques de leur pays respectif, en particulier l'importance d'une masse paysanne au détriment d'un prolétariat faible. Sur le plan de la doctrine, la trajectoire historique de la révolution chinoise s'est distinguée de son homologue soviétique. Dépourvu d'une expérience pratique de l'étranger, contrairement à ses compagnons, Mao centra « sa » révolution sur les campagnes. Le totalitarisme maoïste fut aussi à la fois précoce (il est consubstantiel à la main mise de Mao sur le PCC à l'issue de la Longue Marche en 1935) et original dans le sens où il s'agit de l'utopie d'un homme fortement influencé par l'anarchisme russe qui ne parvint à maîtriser son parti que 15 ans seulement après sa fondation. Puis, le décès de Mao en 1976 projeta la Chine dans un immense programme de réformes. Contrairement au sort qui fut réservé à Staline après son décès en 1953, en Chine, l'artisan du changement, Deng Xiaoping, ne retira pas le corps embaumé du Grand Timonier du mausolée de la Place Tiananmen. Il entendait *seulement* que le Parti, pour perdurer, ne représente plus les masses par l'action directe, l'usage de la violence et le culte du chef. Malgré de telles différences, le totalitarisme maoïste n'en partage pas moins certains traits communs avec son équivalent soviétique. Le Grand Timonier engagea et exigea, comme en Union Soviétique, une mobilisation constante des masses et des cadres du parti autour de sa personne. Plus encore, le maoïsme n'a pas manqué d'engendrer un goulag chinois, longtemps « archipel oublié » (Jean-Luc Domenach⁶), visant à la rééducation par le travail et l'endoctrinement.

Au cours des six décennies d'existence de la RPC depuis sa fondation, quatre moments principaux doivent être distingués. De 1949 à la date de sa première Constitution en 1954, s'affrontent des mouvements contradictoires ; d'un côté, la violence inouïe du partage des terres lors de réforme agraire en 1951 ; de l'autre, la fondation d'institutions et de lois destinées à établir une « démocratie nouvelle » (*xin minzhu*), inédite dans l'histoire de la Chine. Cette Constitution, d'inspiration soviétique, n'en fut pas moins rendue caduque par plus de deux décennies de révolution totale (1951-1976) avivée par d'incessantes campagnes de mobilisation. Révolution économique : le Grand Bond en Avant (1958), destiné « à rattraper le développement industriel de l'Angleterre », tourna à la catastrophe et provoqua des famines. Révolutions sociale et culturelle : le mouvement des Cent fleurs (1957) et la Grande Révolution Culturelle Prolétarienne (1966-1976), furent marquées par la quête de l'homme nouveau socialiste et une

⁵ Lucian Pye, *The Spirit of Chinese Politics*, MIT Press, 1968 (réédition en 2005) ; *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*.

⁶ *Chine : L'Archipel Oublié*, Fayard, Paris, 1992.

volonté d'éradication de la culture traditionnelle. Le Livre noir du communisme⁷ établit que la Révolution Culturelle aurait à elle seule provoqué la mort de 10 à 20 millions de personnes, pour la plupart violentées ou miséreuses. Sans oublier la destruction du patrimoine historique et le sacrifice d'une génération entière de jeunes gens non instruits. La mort de Mao a, certes, rendu possible l'arrestation des idéologues de cette guerre civile, dont la femme de Mao elle-même, Jiang Qing, ainsi qu'une politique « de réforme et d'ouverture » (*gaige kaifang*) initiée par Deng Xiaoping (surnommé le Petit Timonier) et les premiers cadres du parti réhabilités à l'issue du XIe Congrès en décembre 1978. À la mort du Grand Leader, le pays est totalement isolé de l'économie internationale et la croissance industrielle est stoppée. Le nouveau pouvoir est confronté à une population traumatisée et à des appels à la démocratisation qui prennent forme lors du premier printemps de Pékin en 1979. Resté fidèle au matérialisme historique et au marxisme politique, Deng Xiaoping tente par tous les moyens de préserver voire de renforcer le système du parti en s'appuyant sur une doctrine nouvelle, « la vérité par les faits » (*shi shi jiu shi*), tout en proposant une restructuration économique (le modèle de Kroutchev) et bureaucratique fondamentales. La réflexion sur la conduite politique de Mao est partielle mais en faisant progressivement entrer des techniciens compétents (les « experts ») au sein du comité central puis du bureau politique, les dignitaires (les « rouges ») sont atteints dans leurs privilèges. S'il n'aboutit pas à une démocratisation, il est important de noter que cet immense chantier de réformes précède de plusieurs années la *perestroïka* de Michail Gorbatchov. De même, les événements mondiaux de l'année 1989, qui ont abouti à la chute du Mur de Berlin, ont commencé avec les manifestations du printemps de Pékin, réprimés dans la nuit du 4 juin.

Dès lors, la RPC n'a cessé de poursuivre une transformation originale : la mort idéologique du parti n'a conduit ni à sa disparition ni à celle du régime, contrairement à ce qui s'est passé en URSS. L'article premier de la dernière Constitution chinoise promulguée en 1982 perpétue cette histoire en définissant toujours la Chine comme un « État socialiste de dictature démocratique populaire, dirigé par la classe ouvrière et basé sur l'alliance des ouvriers et des paysans. Le régime socialiste est le système fondamental de la République populaire de Chine et il est interdit à toute organisation ou à tout individu de lui porter atteinte ».

Une troisième phase dans l'histoire de la RPC s'engage en 1992 avec la relance et l'affirmation par Deng Xiaoping, à l'occasion de tournées dans le sud du pays, du caractère inéluctable des réformes. La quatrième période est marquée par l'entrée de la Chine dans la globalisation avec l'accès à l'Organisation Mondiale du Commerce en 2001 et par l'irruption de la société dans le politique.

Entamée depuis plus de trois décennies, la réforme chinoise est trop longue pour être qualifiée de transitoire. Celle-ci est caractérisée par d'innombrables chevauchements, entre l'ancienne économie étatique et le modèle marchand, le protectionnisme et le libre échange, un système juridique modernisé grâce en partie à la coopération internationale et des pratiques quotidiennes de corruption et d'arbitraire. Cette réforme sans transition classique contribue paradoxalement à institutionnaliser le régime de la RPC. En

⁷ Stéphane Courtois et alii, *Le livre noir du communisme, Crimes, terreur et répression*, Robert Laffont, Paris, 1997.

revanche, elle empêche toute forme d'institutionnalisation de la société civile. L'histoire récente peut aussi se comprendre comme une tentative pour faire de la RPC une étape historique fondamentale de la construction d'un Etat post-impérial, chinois et moderne. L'absence d'une mémoire collective sur la période du maoïsme et la répression des printemps démocratiques dont celui de 1989, entretient la confusion : tout en prônant la rénovation économique, le régime puise dans son ancien registre idéologique pour forger des catégories (comme le principe constitutionnel d'« économie socialiste de marché » par exemple) aussi incompréhensibles dans la culture chinoise, l'idéologie marxiste ou le vocabulaire de l'OMC. La difficulté des observateurs étrangers à concevoir la rationalité politique des évolutions chinoises peut aussi s'expliquer par la complexité du processus lui-même et par la tradition intellectuelle européenne qui ne conçoit pas, contrairement au capitalisme, que le communisme puisse être un modèle réformable sinon au prix de sa disparition.

Le triptyque institutionnel : Etat, Parti, Armée

Le système politique chinois repose sur une organisation triangulaire du pouvoir basée sur le parti, le gouvernement et l'armée (*dang zheng jun*). Au culte traditionnel de l'Etat, hérité de l'époque impériale, la République a substitué la soumission de l'Etat à un parti dominant, voire unique, successivement incarné par le Parti Nationaliste (KMT) jusqu'à l'exil de ses chefs à Taiwan et le Parti communiste, à partir de 1949. Que ce soit sous la République de Chine, établie par le KMT, ou sous la République Populaire de Chine, fondée par le PCC, l'Etat procède du parti et l'incarne. Ainsi, le dernier secrétaire du PCC, Hu Jintao (2002-), est également le chef de l'Etat et le président de la Commission militaire centrale. L'immense majorité des fonctionnaires sont membres du Parti, de même que les principaux dirigeants de l'Etat (tels que le ministre des Finances ou le président de la Cour Suprême) deviennent automatiquement membres du Comité Central.

Le Parti Communiste Chinois.

Principale institution de sélection des élites du pays, le PCC continue de maîtriser les règles de la compétition politique. Depuis la fin du maoïsme, la nature de son leadership a certes évolué, d'un parti de mobilisation, il est devenu un parti de gouvernement. Il n'en demeure pas moins un parti de masse (et le plus grand parti politique du monde), avec 74 millions de membres en 2007, et une croissance annuelle de 1 million de nouveaux adhérents environ. Il recrute essentiellement dans les milieux urbains et plutôt éduqués : les 2/3 de ses nouvelles recrues ont un niveau d'instruction équivalent ou supérieur au baccalauréat ; plus du 1/3 ont moins de 40 ans. Les révolutionnaires se sont convertis en réformistes. Cette professionnalisation des cadres du parti s'est accompagnée d'un exercice collectif du pouvoir qui se substitue à l'ancienne pratique du culte de la personnalité.

Du point de vue de son organisation interne, cinq organes président aux destinées sur le plan national : le Congrès, le Comité Central, le Bureau Politique (lui-même doté d'un Comité permanent (une originalité chinoise qui constitue le coeur du pouvoir partisan), le Secrétariat général du Comité Central et, enfin, la Commission militaire centrale.

Depuis le Congrès de 1982, le comité permanent du Bureau Politique est présidé par le Secrétaire Général du Comité Central. Depuis la mort de Mao, le Congrès se réunit tous les 5 ans. Les candidats sont généralement « recommandés » (*tuijian*) puis choisis suivant un mécanisme d'élection/nomination qui constitue, comme dans les régimes autoritaires d'Europe du Sud ou d'Amérique latine des années 1970, « un temps exceptionnel de politisation » (Hermet⁸). Composé de plus de 2000 délégués (représentant essentiellement le monde urbain, certaines catégories socioprofessionnelles dont les entrepreneurs ainsi que des minorités ethniques), le Congrès « élit » le Comité central (lui-même composé de 200 personnes environ)⁹ qui adopte les orientations politiques du pays et désigne le secrétaire général – dans l'ordre chronologique, après Deng Xiaoping, Hu Yaobang (1980-1987), Zhao Ziyang (1987-1989), Jiang Zemin (1989-2002) puis Hu Jintao. Enfin, le comité permanent du bureau politique est présidé par le secrétaire général du Comité central. Ces titres officiels peuvent d'ailleurs être trompeurs. De 1966 à 1976, Mao n'occupait aucune fonction dans la hiérarchie du Parti. Jusqu'à son décès en 1997, Deng Xiaoping continuait de présider aux destinées politiques de la Chine alors qu'il n'avait plus d'autre titre officiel que celui de président de l'Association chinoise de bridge! Cette pratique, consistant à octroyer les premiers rôles institutionnels à des leaders politiques de second rang, et vice-versa, semble aujourd'hui avoir disparu.

A cette structure centrale s'ajoutent le Département de Liaison internationale, le Front Uni qui rassemble huit « petits partis politiques démocratiques » (pure vitrine de pluralisme institutionnalisé depuis la fin des années 1940), le Département de l'organisation, de la propagande et, enfin, l'École centrale du parti. Mise en sommeil pendant la Révolution Culturelle, la Ligue des Jeunes Communistes (LJC) est redevenue une organisation importante dans la mesure où elle constitue une instance de socialisation et de sélection privilégiée pour les nouvelles recrues.

Depuis 1979, la vie du parti est officiellement régie par un certain nombre de principes fondamentaux inscrits dans sa Charte : le centralisme démocratique (article 10), l'élection des délégués (article 11), la direction collective ou collégiale (articles 15 et 16). Ce qui signifie qu'« un camarade doit toujours se soumettre à l'organisation, la minorité à la majorité, l'organisation inférieure à l'organisation supérieure ». Les organes dirigeants procèdent tous d'une élection. Le culte de la personnalité est désormais interdit. Plus encore, il existe une doxa officielle au PCC, elle-même retranscrite dans les « principes fondamentaux » de la Constitution : la voie socialiste ; la dictature du prolétariat, le leadership du Parti communiste guidé par le marxisme-léninisme, la pensée de Mao Zedong, la théorie de Deng Xiaoping et, celle de Jiang Zemin, au nom étrange : « Les Trois Représentativités ». Le PCC entend ainsi représenter « les forces progressistes chinoises, la culture d'avant-garde et les intérêts fondamentaux de la très grande majorité du peuple chinois » et devenir « un parti de tout le peuple » (*quanmin dang*). La dévolution du pouvoir au sein du parti est désormais organisée par des logiques méritocratiques, de concurrence (formé d'un nombre relativement stable de vingt-cinq dirigeants, le Bureau politique se perpétue de manière endogène par un jeu subtil de sélection entre factions rivales) et de clientèles

⁸ Guy Hermet, Alain Rouquie, Juan Linz, Des élections pas comme les autres, Presses de la FNSP, Paris, 1978.

régionales, familiales et économiques. Les règles visant à mettre fin à la gérontocratie (par exemple celle du départ à la retraite, imposé à 70 ans en 1997 puis à 68 ans en 2002, qui maintient la moyenne d'âge autour de 60 ans au Comité central et 65 ans au bureau politique) sont mises à profit pour éliminer de manière efficace des rivaux potentiels. Du reste, dans un régime communiste, il est très difficile pour un leader politique d'imposer durablement son successeur. La Chine, sous Mao et Deng, n'a pas échappé à ce constat. Les successeurs désignés par le Grand Timonier (Liu Shaoqi, Lin Biao puis Hua Guofeng), furent destitués après leur nomination. Deng Xiaoping n'est jamais parvenu à régler sa succession directe. Au moins, le culte du chef suprême n'opère plus au sommet de la hiérarchie.

Les structures institutionnelles de l'Etat. La Constitution chinoise de 1982 stipule dans que « l'organe suprême de l'Etat est l'Assemblée nationale populaire (ANP) ». Constituée de quelques 3000 délégués élus par les Assemblées locales, l'ANP siège pour un mandat de 5 ans (comme la plupart des principales institutions de l'Etat) et se réunit en session une fois par an, en mars, dans une enceinte immense, au style stalinien, située Place Tiananmen. L'ANP exerce les missions classiques d'un parlement : vote des lois et du budget, élection du président et du vice-président de la RPC, choix du premier ministre (sur proposition du président) et des membres du gouvernement (sur proposition du premier ministre). Au fil des années et des réformes, la qualité technique du travail de la dizaine de commissions spécialisées de l'ANP, s'est indéniablement améliorée. Mais, en l'absence d'un système électif démocratique, l'ANP ne s'apparente que lointainement au parlementarisme moderne. Il n'existe pas de débats contradictoires. L'éloquence est suspecte. Au nom des principes de collégialité et de consensus, chaque idée exprimée publiquement doit avoir été préalablement et dûment approuvée. Pour tout dire, il n'existe pas réellement de profession parlementaire.

Le gouvernement (localement nommé Conseil des Affaires de l'Etat) est composé d'une quarantaine de ministres et vice-ministres, de 5 conseillers d'Etat, de 4 vice-premiers ministres et du premier ministre, qui préside aux réunions exécutives et plénières (l'équivalent d'un conseil des ministres). Le gouvernement a pour principales fonctions d'élaborer le budget de l'Etat, de proposer les lois, de fixer les attributions des ministères et de diriger l'activité des organes administratifs locaux. Le premier ministre est généralement le numéro 2 du Parti.

Quant à l'administration, la modernisation entamée dans les années 1980-1990 a constitué une petite révolution. Initié par les cadres du parti les plus techniques, pour la plupart issus de formations technologiques ou scientifiques (en particulier des ingénieurs), le processus de technocratisation de l'administration chinoise a hérité de la pensée marxiste et de la pratique de l'économie planifiée. L'Etat chinois est désormais encadré par une bureaucratie fonctionnelle (au sens de Max Weber) dotée d'un sens aigu de l'efficacité qui tend à produire une vision certes méritocratique mais aussi conformiste et autoritaire de la modernisation.

Les années de réformes ont également entraîné une transformation de l'Armée populaire de libération (APL). La Commission militaire centrale de l'Etat dirige toutes les forces armées du pays. Mais elle reste subordonnée à son alter ego, la Commission

militaire centrale du Parti conjointement dirigée par le Chef de l'Etat et le Secrétaire du Parti. A certains égards, le pouvoir de l'armée est sans équivalent dans l'histoire récente de la Chine. Contrairement aux générations précédentes, qui furent tour à tour marquées par la Longue Marche, la résistance anti-japonaise, la guerre civile, la guerre de Corée (1950-53) ou la guerre du Vietnam (1978), les élites civiles du parti ne bénéficient plus, aujourd'hui, de réseaux ni de socialisation militaires. Aussi, l'image des cadres civils du parti a considérablement évolué au sein de l'armée. Ne disposant d'aucune expérience militaire, Jiang Zemin ou Hu Jintao ne bénéficient plus du type de légitimité (aussi incontestable qu'incontestée) dont pouvaient jouir leurs prédécesseurs. Si l'APL joue donc un rôle moins important que par le passé dans les jeux de succession au sommet de l'Etat et du parti, elle est paradoxalement plus active sur les sujets qui la concernent directement. Bien que l'armée ne semble pas prétendre à constituer une alternative politique, deux éléments pourraient néanmoins conduire les militaires à exiger un nouveau partage du pouvoir : la remise en cause de leur situation économique et/ou la revendication séparatiste de mouvements politiques sur lesquels les Généraux chinois ne se sont jamais exprimés autrement que de façon très nationaliste et conservatrice.

Au fil des réformes, le triangle « Etat, Parti, Armée » a donc considérablement évolué. Alors que la séparation entre parti et armée devient progressivement une réalité, la séparation entre Etat et parti, qui était pourtant l'objectif des réformes politiques ayant précédé les événements de Tiananmen, semble avoir disparu des projets de réforme des technocrates chinois. Dans le même temps, l'idéal maoïste visant à abolir l'Etat et les privilèges de la nomenklatura du parti a cédé le pas devant l'objectif de renforcer ce dernier en le restructurant. Dans le même temps, l'ambition d'une révolution « aux caractéristiques chinoises » a disparu au profit d'un nationalisme instrumental au sein d'un monde globalisé. Le slogan officiel des Jeux Olympiques illustre ce qui est à la fois une stratégie et une représentation du monde contemporain : « Un monde, un rêve » (*tong yige shijie, tong yige mengxiang*). A défaut de respectabilité démocratique, le régime cherche à ancrer sa légitimité dans les résultats économiques et dans un système légal. Avec les réformes, la conception et la pratique du pouvoir n'ont pas véritablement changé. En revanche, le rapport des individus au pouvoir a, lui, profondément évolué. On l'observe en particulier à partir de ce que Sydney Tarrow a appelé « les dynamiques de contestation »¹⁰, qui, dans le cas de la Chine, tendent de plus en plus à mobiliser le droit et la justice pour contester les abus de pouvoir. Ce processus de légalisation a engendré un phénomène de juridicisation de la société.

Conflits de légitimité : le droit au coeur du politique

L'ouverture économique et politique de la Chine s'est nourrie d'un processus parallèle de reconnaissance de l'effectivité et donc de la légitimité du droit. Alternativement considéré par le régime maoïste comme un carcan destiné à empêcher le parti d'accomplir la révolution ou comme une arme permettant d'assurer la dictature d'une classe sur une autre, le système légal chinois avait quasiment été aboli en l'espace de

¹⁰ Dynamics of Contention, Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

deux décennies. A partir des années 1970, celui-ci a été relégitimé, puis modernisé. De 1978 à la proclamation de la Constitution en 1982, la doctrine d'un « droit de classe » est abolie. Le principe de l'égalité et de la soumission de tous devant la loi (y compris les membres du parti) est au contraire affirmé. Au cours de la décennie 1982-1992, un travail législatif considérable est alors entrepris dans un processus de codification qui s'apparente à celui qu'ont connu la France et l'Europe au 19^e siècle – entre le despotisme éclairé de l'empereur de Prusse et les lois napoléoniennes.

L'objectif principal consistait à accompagner la transformation du système planifié, jusque-là administré par voie de directives, en une économie de marché encadrée par la loi. Dans les années qui ont suivi, et jusqu'à l'adhésion de la Chine à l'OMC en décembre 2001, la réforme juridique est allée dans le sens d'un renforcement du droit économique et commercial, combiné à une professionnalisation progressive des juges et surtout des avocats, consacrée par l'instauration d'un concours national et obligatoire de recrutement depuis 2002. Les années les plus récentes ont été marquées par la montée en puissance d'un constitutionnalisme officiel entérinant une vision minimale de l'Etat de droit, le *fazhi* (soit une traduction du concept de *Rule of Law* épurée de son arrière-plan démocratique), en interaction constante avec un mouvement constitutionnaliste populaire largement relayé par les media. Ainsi, progressivement dépouillée de sa rhétorique révolutionnaire, la Constitution de 1982 a tour à tour reconnu la diversité des droits de propriété (1988), le passage à l'économie socialiste de marché (1993), la notion d'Etat de droit (1999) et le respect de la propriété privée (2004).

Le système législatif reste cependant fortement contraint par la logique du centralisme démocratique qui produit une certaine confusion des pouvoirs, avec ses corollaires, l'absence de culture constitutionnelle, d'une hiérarchie des normes (malgré le catéchisme des textes) et d'un contrôle de constitutionnalité. Certes la Constitution est désormais considérée comme un texte fondamental (littéralement la « première des lois », *xianfa*) assurant l'unité nécessaire du système légal, mais ceci n'implique nullement que soit instituée une juridiction supérieure responsable d'en garantir l'application effective. La Chine est ainsi l'un des rares pays au monde (et certainement le seul de cette envergure) à ne pas disposer d'une cour constitutionnelle.

En août 2001, une décision très controversée de la Cour Populaire Suprême (l'affaire *Qi Yuling contre Chen Xiaoqi*) avait bien tenté de créer un précédent en imposant que toutes les cours puissent directement citer la Constitution lors d'un jugement. Mais cette jurisprudence, restée lettre morte pendant sept ans, a finalement été retirée en 2008 dans un contexte de rivalités politiques et de mise en examen pour corruption du juge, principal auteur de cette décision.

L'importante loi de 2000 sur l'élaboration des normes juridiques (*lifafa*) tente malgré tout d'encadrer le dispositif législatif en définissant le domaine de chaque catégorie de normes (et en particulier le domaine de la loi à l'article 8), leur procédure d'élaboration ou leur hiérarchie juridique. En revanche, cette loi reste très floue concernant la compétence réglementaire du gouvernement ou des autorités locales. En pratique, le domaine du règlement empiète régulièrement sur le domaine de la loi.

De la même manière, elle instaure un dispositif dit du « *bei an* » permettant à un groupe d'individus de notifier aux autorités toute publication de textes administratifs ou locaux

non conformes à la Constitution afin de procéder éventuellement à un contrôle de légalité. Selon les sources disponibles, ce droit a été exercé une quarantaine de fois et notamment au printemps 2003 dans le cadre de l'affaire Sun Zhigang, du nom de ce jeune étudiant passé à tabac par la police dans un centre de détention pour migrants pour non présentation de papiers d'identité. La requête présentée par plusieurs avocats avait abouti à l'abolition des règlements locaux concernant ces centres.

Avec la reconnaissance de droits individuels, la nouvelle légitimité acquise par le droit et la complexification de la société chinoise (urbanisation galopante, développement économique inégal, repositionnement des media), les dynamiques de contestation vont croissantes. Le processus de réforme juridique se nourrit ainsi de lui-même : plus les abus sont importants, plus les réformes se multiplient, plus les attentes à l'égard du système juridique et judiciaire augmentent. Alors que les techniques de mobilisation de masse sont en déclin ou peu efficaces (les Jeux Olympiques constituant un moment à part), il existe un fort mouvement dit de « défense des droits » (*weiquan*) permettant à des pans entiers de la société chinoise de faire irruption dans le débat public, y compris dans le monde rural. Car, dans le même temps, la décollectivisation de l'agriculture a favorisé une évolution du fonctionnement des institutions locales. Avec le démantèlement des communes populaires, il s'agissait de favoriser une « démocratie locale » pour permettre une meilleure gestion des campagnes. En permettant le renouvellement des élites locales, l'objectif officiel était de se débarrasser des cadres corrompus. La décision d'organiser des élections locales à partir de 1986, renforcée par la Loi organique de 1998, allait dans le même sens. Elles sont désormais organisées tous les trois ans afin de pourvoir la désignation de comités villageois. Les candidats doivent être plus nombreux que le nombre de sièges à pourvoir, le vote doit être secret et, enfin, l'adhésion au PCC n'est pas obligatoire. En réalité, les situations sont très contrastées quant à l'organisation, aux enjeux et aux retombées de ces élections.

Il est important de souligner que des transformations sociales de grande ampleur affectent la Chine moderne. Elles portent en particulier sur la recomposition en profondeur de la structure foncière. Dans les années 1930, 10% des propriétaires fonciers détenaient près de 50% des terres. Désormais, la terre appartient exclusivement à l'Etat. De même, en trente ans, la restructuration du système étatique s'est accompagnée de la privatisation massive de l'économie. Se repose donc la question de l'avenir politique du prolétariat, de la paysannerie et de la bourgeoisie, mais dans un contexte nouveau où la prépondérance de l'économie chinoise dans l'économie mondiale s'affirme de plus en plus.

De nombreux travaux considèrent néanmoins qu'il serait exagéré de parler de dynamiques systématiques de contestation dans la mesure où les formes et les motifs de la contestation témoignent aussi d'un soutien à l'Etat. Li Lianjiang¹¹ montre ainsi que les pétitionnaires ruraux agissent pour obtenir le soutien de Pékin et non parce qu'ils le

¹¹ Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2006.

contestent. Chen Feng¹² souligne qu'il existe, dans le monde ouvrier, un arrangement plus ou moins conscient entre mouvements de contestation et pouvoir d'Etat, ce dernier pouvant ainsi concentrer ses efforts sur les droits individuels et le règlement de cas particuliers, tout en niant les droits collectifs comme le droit de grève. Il n'est pas encore donné d'observer de changement fondamental dans la conception léniniste du pouvoir au sens où l'existence de corps intermédiaires entre le parti et les masses est toujours refusée. Toute activité syndicale ou politique organisée demeure interdite. L'obligation légale d'être parrainé par une institution officielle, rattachée de près ou de loin au PCC, continue de limiter l'action collective des associations, des organisations dites non gouvernementale ou des comités d'intellectuels. Il reste que tout ce qui est contrôlé n'est pas dénué de contestation. De même, tout espace qui n'est pas investi par le parti ne produit pas automatiquement une sphère d'opposition. C'est ainsi que la presse chinoise, certes étroitement surveillée, n'est pas muselée. Il existe donc une certaine liberté d'expression. Loin d'être tabou, le terme de « démocratie » – *minzhu*, soit le pouvoir (*zhu*) du peuple (*min*) – est très courant dans les discours des dirigeants du PCC et le Livre Blanc sur l'Etat de droit publié régulièrement. En appelant à la « cinquième modernisation : la démocratie », en 1979, le dissident Wei Jingsheng a littéralement fait passer le terme dans les moeurs. En soi, il n'est plus controversé pour autant que ce soit le parti qui l'évoque.

Cependant, aucun groupe d'opposition institutionnalisé, fédérateur, de grande envergure, en exil ou clandestin, n'existe à ce jour, à l'exclusion éventuellement de *Falun gong* qui est un groupe sectaire religieux. L'histoire des mouvements de protestation à caractère démocratique est certes longue en Chine mais sa mémoire est fragmentaire. Non seulement toute référence en est exclue des manuels scolaires mais les caractéristiques même du mouvement permettent d'expliquer certains obstacles à la démocratisation. Ainsi, jusqu'aux événements de 1989, les manifestations ont toujours été initiées par des étudiants ou des universitaires et non, comme dans la Pologne de Solidarnosc, par un groupe d'ouvriers encadrés par des intellectuels. Le Parti Démocrate chinois (PDC), fondé en 1998 par des vétérans du printemps de Pékin de 1979, cherchait à répondre à cette impasse. Au prix d'une interdiction et d'un emprisonnement de plusieurs années pour ses principaux responsables, libérés en 2007.

Dans ses travaux sur le totalitarisme, Claude Lefort en était arrivé à la conclusion que ce qui distinguait l'Est et l'Ouest se résumait à un affrontement politique entre autoritarisme et démocratie et non à un affrontement idéologique entre capitalisme et socialisme. Dans le contexte contemporain, cette grille de lecture conserve une grande part de pertinence. A cela, il faut sans doute ajouter que le travail de mémoire est une des clés de la transition politique. Sans travail sur sa propre histoire politique, le régime de la RPC reste prisonnier des « mâchoires du temps » évoquées par Marx, incapable qu'il est d'élaborer un nouveau rapport au pouvoir, sinon au politique.

¹² "Worker Leaders and Framing Factory-Based Resistance," in Kevin O'Brien, ed., Popular Protest in China (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), pp.88-108 ; "Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China," Communist and Post-Communist Studies, (40) 2007, pp.59-79.

Bibliographie à compléter

- Claude Lefort, *La Complication. Retour sur le Communisme* 1999, Fayard, Paris.
- Yves Chevrier, *L'Empire distendu : esquisse du politique en Chine des Qing à Deng Xiaoping*, in *La greffe de l'Etat*, sous la direction de J.-F. Bayart, Paris, Karthala, 1996.
- Philip A. Kuhn, *Les origines de l'État chinois moderne* (Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, traduit par Pierre-Étienne Will), pp. 12, 24-26.
- Lucian Pye, *The Spirit of Chinese Politics*, MIT Press, 1968 (reedition) ; *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*.
- Jean-Luc Domenach, *Chine: L'Archipel Oublié*, Fayard, Paris, 1992.
- Stéphane Courtois et alii, *Le livre noir du communisme, Crimes, terreur et répression*, Robert Laffont, Paris, 1997.
- Guy Hermet, Alain Rouquié, Juan Linz, *Des élections pas comme les autres*, Presses de la FNSP, Paris, 1978.
- Dynamics of Contention*, Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Kevin J. O'Brien, *Lianjiang Li, Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2006.
- "Worker Leaders and Framing Factory-Based Resistance," in Kevin O'Brien, ed., *Popular Protest in China* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), pp.88-108;
- "Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China," *Communist and Post-Communist Studies*, (40) 2007, pp.59-79.

Cf. pour références sur le thème des évolutions du régime chinois:

- "China: Law and Society », in Mireille Delmas-Marty and P-E Will (eds.), *China and Democracy*, 2010.
- Balme Stéphanie, Michael Dowdle (dir.), *Constitutionalism and judicial power in China*, Palgrave-Macmillan CERI, 2009.
- Avec Daniel Sabbagh, *Chine/États-Unis : entre fascination et rivalité*, Autrement-CERI, 2008.
- La Chine*, collection Idées Reçues, Cavalier Bleu, Paris, 2008. (2nde édition).
- Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Fayard, collection L'espace du politique, Paris, 2004.
- Articles
- « Local Courts in Western China: The Quest for Independence and Dignity" in Randy Peerenboom (dir.), *Judicial Independence in China: A Comparative Developmental Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- "The judicialization of politics and the politicisation of the judiciary in China (1978-2005)", *The global jurist Frontiers*, vol 5, n° 1, (Berkeley electronic Law review).
- "Droit et politique en Chine après Mao", in Mireille Demas-Marty et P.-E Will, *La Chine et la démocratie*, Fayard, 2007.
- "Hong Kong, la Chine et la démocratie", avec Richard Balme, *Critique Internationale* (CERI), automne 2005, n° 29.

"La Chine depuis Mao : le refus de la démocratie par (et pour) le droit", in Javier Santiso (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Karthala, Paris, 2002.