

POURQUOI L'EMPIRE POURRAIT TENIR

FRAGMENTATION DE L'AUTORITÉ ET INTÉGRATION
GÉOÉCONOMIQUE DE LA CHINE POSTMAOÏSTE

LA DÉSINTÉGRATION DE LA CHINE, scénario-catastrophe qui fleure bon l'ère des Seigneurs de la guerre et du « dernier train pour Shanghai », est à la mode en Occident. Le pronostic a pris son essor au lendemain des événements de 1989, quand il était évident que la restauration néoconservatrice décrétée à Pékin aurait du mal à s'imposer dans les provinces côtières qui avaient le plus bénéficié de l'ouverture économique depuis 1978 : comme l'ex-gouverneur du Guangdong, Ye Xuanping, est censé l'avoir dit aux autorités centrales qui lui reprochaient l'indiscipline économique de sa riche province, « c'est le Ciel, et non les hommes, qui a placé ma province près de Hong Kong ». Comme il était non moins clair que de nombreuses autorités provinciales – particulièrement dans les régions situées au sud du fleuve Yangzi – n'avaient que faire de la nouvelle ligne politique répressive de l'après-Tiananmen, le pouvoir central en apparaissait fragilisé. La tentation était forte alors, pour tous ceux qui attendaient un « renversement des verdicts » après 1989, d'imaginer que des réformateurs régionaux, ou tout simplement les forces libérées du capitalisme de marché, prendraient leur essor contre Pékin.

81

Six ans après, le pronostic resurgit. 50 % des membres d'un groupe de sinologues américains, invités en 1994 par le département de la Défense américain à envisager l'avenir immédiat de la Chine après Deng Xiaoping, ont estimé que l'« éclatement » de la Chine était l'issue la plus probable : non sans déclencher de nombreuses réactions négatives, y compris quant à leur statut réel de spécialistes. A l'approche d'une succession – aux yeux de certains, la place pourtant laissée vide par Deng Xiaoping depuis près de trois ans (ses derniers propos politiques

rapportés de façon fiable remontent à juillet 1994) serait toujours inoccupée – il est naturel que les scénarios de division de la Chine et, pour quoi pas, de guerre civile refleurissent. Après tout, nous sommes dans un pays où, pour citer la célèbre *Histoire des Trois Royaumes*, « la division succède à l'unité, et l'unité à la division ». Il n'est pas nécessaire de remonter jusqu'à l'ère des Royaumes combattants (403-221 avant J.-C.), laquelle reste toutefois le paradigme ultime de l'éclatement régional chinois, la mère de tous les séparatismes locaux. Un passé plus récent montre que l'unité nationale des trente et une provinces, régions et municipalités autonomes chinoises (en comptant Chongqing, municipalité nouvellement promue aux côtés de Pékin, Shanghai et Tianjin, mais en écartant Taiwan du champ de cet examen...) ne va guère de soi. Mao Zedong lui-même joua de diverses manières avec ce risque : s'il purgea dès 1953 Gao Gang, le chef des provinces mandchoues, liquida l'appareil syndical et municipal de Shanghai en 1966, et qualifiait certaines provinces comme le Guangdong de « royaumes indépendants », ce fut aussi lui qui joua systématiquement les pouvoirs locaux et l'éclatement politique contre la technocratie socialiste qui bridait ses initiatives. A l'apogée de la Révolution culturelle, le pouvoir central maoïste lui-même contrôlait fort mal, non seulement les bandes rivales, mais aussi les agissements de certains potentats locaux comme par exemple Li Jingquan, Premier secrétaire du Sichuan jusqu'en 1967, dont M^{me} Jiang Qing, l'épouse de Mao, vantait la brutalité sanguinaire.

FRAGMENTATION ADMINISTRATIVE ET ÉPARPILLEMENT SOCIAL

Il est non moins évident que l'hydre de la désintégration nationale n'est pas seulement une inquiétude extérieure, mais un sujet de préoccupation constant pour les dirigeants chinois. En témoigne notamment un best-seller bureaucratique paru en 1994, *La Chine vue par le troisième œil*¹. La prédiction principale du livre – un éclatement à la yougoslave – s'accompagne de la dénonciation des effets ravageurs du libéralisme sur la société et dépasse ainsi le cadre des relations entre pouvoir central et pouvoir local. L'auteur appartenait au « Parti des Princes » (fils de hauts cadres) proches en particulier du fils de Chen Yun. Or Chen Yun lui-même, que sa formation économique avait prédisposé à recevoir dès 1956

1. Wang Shan, *Disanzhi yanjing kan Zhongguo (La Chine vue par le troisième œil)*, Xian, Shanxi renmin chubanshe, 1994.

les idées réformatrices russes, et qui formule au début des années soixante la métaphore de « la cage et l'oiseau » pour désigner les rapports du Plan et du marché, est devenu sur la fin de sa vie le grand apôtre de la recentralisation administrative et économique chinoise. Il avait vécu la tragédie du Grand Bond (et formulé le premier un autre slogan célèbre : « prendre tout le pays comme un échiquier » pour désigner la reprise en main d'un mouvement qui s'était emballé). A la fin de sa vie, il devient l'apôtre d'une voie moyenne pour les réformes économiques qui éviterait les errements du marché. Cela l'opposa à Deng Xiaoping lui-même. Ce dernier, en dépit de sa révolte politique pour la démocratie, synonyme à ses yeux d'anarchie et peut-être de guerre civile, a relancé en 1992 les réformes économiques et décrété un puissant mouvement de décentralisation. Il prôna même, lors d'une tournée dans le Sud, une « marche vers le Nord », s'en prenant directement à l'appareil économique central de l'État, sinon au pouvoir de Pékin.

83

Car l'autre aspect de la question, c'est qu'à plusieurs reprises le pouvoir politique chinois a perçu le besoin de construire des centres de décision régionaux, sinon provinciaux, et a voulu décentraliser les décisions pour échapper à la bureaucratie des ministères et des commissions centrales. Il s'est toutefois heurté, dès l'origine, à l'existence bien réelle des pouvoirs provinciaux et locaux, tradition vivace et dans laquelle se glissent à leur tour les cadres communistes. Ainsi, la création en 1950 de grandes régions économiques fut mort-née ; des projets similaires en 1984-1985, conçus pour contrer les rivalités économiques et le protectionnisme affiché des provinces entre elles, furent également enterrés. Finalement, ce sont des accords plus pragmatiques, et scellés par les dirigeants provinciaux eux-mêmes, qui voient le jour dans les années quatre-vingt-dix. Entre-temps, le régime s'est défié de toute autorité régionale dépassant le cadre de la province. Les « bureaux régionaux » du Parti, qui avaient donné naissance dans les années cinquante à de superpréfets communistes, sont abolis avec la Révolution culturelle. On ne compte plus les redécoupages des régions militaires, seules instances régionales réelles de pouvoir, ni surtout les relèves systématiques de leurs commandants, qui jalonnent notamment les deux décennies de l'ère Deng Xiaoping. Ce dernier, après tout, a passé quelque temps en 1927, dans le cadre du Front uni, dans l'entourage du général Feng Yuxiang, Seigneur de la guerre du Henan et l'un des plus connus de Chine. Il s'est appuyé en 1976-1977, dans sa stratégie de reconquête du pouvoir, sur un potentat militaire régional qui l'a abrité dans le sud de

la Chine, et connaît donc fort bien la menace pour le pouvoir central que peut représenter un chef militaire semi-indépendant. Déjà, son successeur Jiang Zemin brasse les nominations militaires régionales.

84 Mais le véritable tropisme de l'appareil est provincial. Quoiqu'on présente la prise du pouvoir en 1949 comme le triomphe des hommes « venus du Nord » avec l'Armée rouge, les cadres locaux, ou redevenus locaux, ont partout été fort nombreux dans l'appareil. Sur près de 15 000 hauts cadres provinciaux dont l'origine est connue, 50 % provenaient de la province où ils exerçaient au début des années cinquante : le régime communiste n'a généralement pas pratiqué la « règle d'évitement » (ne pas nommer un fonctionnaire dans sa localité ou sa province d'origine) qui était une caractéristique de l'administration impériale, la vraie². Les purges subséquentes, il est vrai, d'abord dirigées contre les déviations « localistes » (*difangzhuyi*), puis contre l'appareil local en général, auraient réduit leur proportion à 20 %. De même, la création de municipalités et de régions dites « autonomes » ou « spéciales », selon le degré d'importance, correspond en fait à la volonté de subordonner ces pôles directement au pouvoir central, en les retirant du cadre provincial. On assisterait aujourd'hui à la remontée des effectifs de cadres locaux à un niveau qui, pour les principaux personnages provinciaux, se situe à 35 % au début des années quatre-vingt-dix. Bien entendu, les cadres locaux deviennent majoritaires aux échelons inférieurs. On peut même discerner aujourd'hui un personnel administratif et politique local choisi indépendamment des échelons supérieurs : depuis 1990, la règle la plus souvent appliquée aux élections locales villageoises est celle de l'élection, au suffrage universel et secret, des responsables locaux pour trois ans. Si la pluralité des candidatures (à défaut du pluralisme politique...) existe aussi en ville et aux élections propres au Parti communiste, il est évident que dans les villages ces élections ont une portée réelle plus grande, donnant un droit de regard plus direct des villageois sur leurs chefs. De façon intéressante, les retournements politiques de 1988-1990 ont retardé, mais n'ont pas empêché cette partie du programme de libéralisation.

Cette démocratie naissante à la base, et plus généralement le pullulement d'initiatives dont on trouverait des exemples plus vigoureux encore dans le domaine économique, et en particulier celui des entre-

2. Zhiyue Bo, « Native Local Leaders and Political Mobility in China : Home Province Advantage ? », Sydney (Australie), *Provincial China*, n° 2, octobre 1996, p. 2-15.

prises privées ou collectives locales, ne sont toutefois pas des éléments annonciateurs d'un éventuel éclatement politique du cadre national. Au contraire, la véritable « privatisation » de l'autorité politique dans le cadre de la société civile locale affaiblit d'autant les féodalités administratives provinciales, qui reposent sur un clientélisme d'appareil et non sur la représentation sociale ou électorale. Trop souvent considérée comme un simple mouvement de déconcentration des pouvoirs administratifs et économiques, la réforme libéralisante des années 1978-1988, reprise en 1991, a été une véritable décentralisation qui crée des millions d'acteurs nouveaux. Foyers paysans devenus entreprises spécialisées, entrepreneurs individuels, entreprises privées ou collectives locaux émettent aussi bien le pouvoir provincial que le pouvoir central : en ce sens, ils sont relativement neutres par rapport à la dispute entre centre et provinces. On peut d'ailleurs estimer qu'un quart de siècle de collectivisation confinant au servage, renforcée par une politique d'autarcie provinciale et même d'autosuffisance locale, avait préparé le terrain : les études concernant les systèmes de marchés ruraux et leur disparition sous le socialisme³, l'économie locale pendant la Révolution culturelle⁴ et la société rurale après la Révolution culturelle⁵ ont souligné le caractère « cellulaire » et fermé sur lui-même de la société paysanne locale. Compartimentés par les structures collectives et leurs divisions, en résistance en même temps contre les abus idéologiques et sociaux du régime, les paysans se sont repliés autant que possible sur leur environnement immédiat. La collectivisation n'était pas la modernisation. Le terrain était donc préparé pour la double révolution d'après 1978 : l'extraordinaire essor de l'économie rurale privée, bien sûr, mais aussi le retour des cultes religieux locaux, de l'influence des clans et des conflits, parfois batailles rangées, entre clans familiaux ou localités. L'un de ces incidents, dans l'ouest du Guangdong, peut mobiliser, à partir d'un conflit entre deux villages, jusqu'à 4 000 miliciens locaux armés de six canons antiaériens dérobés à une caserne : face à de tels événements, c'est Pékin qui prend l'affaire en main et mobilise l'armée⁶. De

85

3. G. William Skinner, « Rural Marketing in China : Repression and Revival », Londres, *China Quarterly*, septembre 1985, p. 393-413.

4. Audrey Donnithorne, « China's Cellular Economy : Some Economic Trends since the Cultural Revolution », Londres, *China Quarterly*, octobre-décembre 1972, p. 605-619.

5. William L. Parish et Martin K. White, *Village and Family in Contemporary China*, Chicago, Chicago University Press, 1978.

6. I. Yuan, « Center and Periphery : Cultural Identity and Localism of the Southern Chinese Peasantry », Taipei, *Issues & Studies*, juin 1996, p. 1-36.

tels exemples témoignant d'un essor du pouvoir clanique traditionnel ne sont pas rares. Mais on pourrait tout aussi bien citer les nombreux exemples de solidarités quasi mafieuses élaborées par de nouveaux chefs de village qui sont à la fois des entrepreneurs dynamiques et des parrains redoutables, exploitant notamment, avec l'assentiment de la population locale, soucieuse du développement de sa région, les travailleurs « immigrés » d'autres régions. L'un de ces villages, en bordure immédiate de l'autoroute Pékin-Tianjin, longtemps cité comme un modèle d'initiative économique, a dû être repris au terme d'un siège policier pour permettre l'arrestation de son chef, qui avait assassiné un travailleur immigré.

86 L'affaiblissement supposé du pouvoir central par rapport aux autorités locales (provinciales ou même subprovinciales) doit être mis dans la perspective de la ligne de fuite sociale évoquée ci-dessus. S'il y a éclatement du pouvoir et de l'administration, c'est une division à l'infini, selon une équation fractale qui laisse chaque niveau de l'État démuni devant la montée de la société civile – plus souvent traditionnelle que modernisée. L'analyse qu'on peut faire des rapports de Pékin avec chaque province pourrait avantageusement être répétée à l'intérieur de nombreuses provinces, ou du moins dans trois types de cas : les provinces à dominante rurale et peu modernisées (le Guangxi est ainsi à la fois une des provinces les moins industrialisées et une de celles où l'entreprise privée occupe le plus de place...), celles où le clanisme et les divisions communautaires sont très fortes (le Guangdong déjà cité, mais plus encore l'île-province de Hainan, où la hiérarchie provinciale des cadres est vulnérable à la fois aux affrontements à la base et aux remaniements décrétés par Pékin...) et, bien sûr, celles où la distance et le peuplement, fait de « minorités » ethniques qui constituent, en dehors des centres urbains, la majorité effective, mettent l'administration han sur la défensive ; c'est le cas de tout le Grand Ouest chinois, qui n'est pas par hasard le terrain de grands projets économiques du gouvernement central pour mieux l'ancrer au reste du pays. Dans ce dernier cas, le problème ethnique peut conduire au séparatisme, comme c'est le cas au Tibet ou au Xinjiang. Mais le nationalisme chinois a tendance à s'unir contre lui.

MODERNISATION ÉCONOMIQUE ET INTÉGRATION NATIONALE

Deux décennies de réformes économiques successives, suscitant une croissance d'ensemble enviable (près de 9 % par an à l'échelle nationale depuis 1978...), ont bouleversé la géographie économique et la structure sociale de la population chinoise. Cette évolution pose deux questions distinctes : l'essor économique a-t-il favorisé l'autonomie économique de certaines régions ou provinces ou, au contraire, accentué l'intégration spatiale du pays ? Et d'autre part, la croissance économique a-t-elle maintenu, accru ou diminué l'égalité ou l'inégalité de revenus à l'intérieur d'une même localité ou province, et d'une province à l'autre ? Si la réponse à la première question est généralement favorable à l'hypothèse de l'intégration nationale, la seconde donne lieu à des réponses contradictoires.

87

Au départ, l'héritage maoïste est celui d'une politique centralisée de redistribution des revenus fiscaux locaux et de répartition des investissements. Cette politique, mise en œuvre dès le premier Plan quinquennal et maintenue en place à l'exception d'une brève période en 1956-1957, vise à rompre avec l'orientation des ports ouverts et des investissements capitalistes antérieurs à 1949. C'est ainsi qu'à l'issue de cette politique, en 1978, Shanghai reverse 85 % de ses revenus fiscaux au gouvernement central, et représente d'ailleurs à elle seule plus de 20 % des recettes fiscales de l'État chinois⁷. En pratique, cette politique n'a guère abouti à modifier la répartition du produit économique, ni même de la production industrielle chinoise, tant l'avantage compétitif des foyers économiques de la façade maritime demeurait grand. Mais l'inflexible politique salariale des années Mao a bien limité l'inégalité des revenus, tout au moins là où ces revenus monétaires existaient : dans les localités et les régions les plus pauvres, la limitation des mouvements de population vers des régions plus avancées (sauf au moment de l'effondrement qui caractérise la fin du Grand Bond), couplée avec une démographie galopante, ont créé au contraire des poches de pauvreté qui se situent en dessous des instruments de mesure économique, puisque la consommation autarcique y prime sur l'échange monétaire. Accessoi-

7. Nicholas Lardy, *Economic Growth and Distribution in China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

rement, le programme de construction d'industries de défense à travers la Chine centrale (programme du « Troisième Front » inauguré au début des années soixante pour éloigner ces industries aussi bien d'une attaque américaine que soviétique) a aussi créé des millions d'emplois industriels dépendants dans des régions excentrées : fondées sur des technologies dépassées, ces implantations deviennent un fardeau économique à l'heure de l'ouverture économique sur l'extérieur et de la concurrence ouverte sur le marché intérieur.

88 Les informations et les analyses disponibles suggèrent que cette situation s'est radicalement modifiée, mais au moins en deux temps, depuis 1978. La première ère de la réforme (1978-1984) est celle d'une croissance certes tirée par la façade maritime, le commerce extérieur et les investissements nouveaux, mais aussi bien répartie, grâce en particulier à la hausse spectaculaire des prix des produits agricoles et des matières premières : la naissance de marchés dynamiques (mais non d'un marché national) suscite un effet de cascade qui bénéficie aussi à la Chine rurale, et à celle de l'intérieur. Les revenus ruraux par habitant, en particulier, augmentent alors en moyenne de plus de 10 % par an. Mais cette époque est aussi celle où les divisions administratives limitent l'intégration économique : se comportant comme des États indépendants sur le plan douanier, les provinces multiplient les restrictions à leur commerce extérieur, lèvent des droits à leurs « frontières », et entrent à l'occasion dans de véritables conflits protectionnistes avec leurs voisins : c'est le cas pour les céréales, puis, jusqu'en 1988, pour la laine ou le coton, qui sont l'objet de « guerres » commerciales.

La deuxième ère des réformes, après 1984, est à la fois plus radicale dans sa portée et plus décisive en matière de répartition de la croissance. La libéralisation des prix agricoles dès 1984 (ils seront souvent remis sous contrôle en 1988-1991) et, plus encore, la libéralisation de l'ensemble des prix des matières premières entre 1991 et 1993 créent de véritables marchés régionaux ou nationaux consacrés à ces produits. L'assouplissement, en 1984, des règles pour le changement de résidence et surtout la création, en 1985, d'une carte d'identité nationale, qui se substitue en pratique à l'autorisation de circuler délivrée par les unités de travail auxquelles chaque Chinois était attaché, ont également abouti à créer une circulation nationale de la main-d'œuvre et des marchés d'emploi régionaux. Le phénomène social le plus important de la Chine depuis la fin des années quatre-vingt est là, dans l'apparition d'une énorme population mobile composée, selon la conjoncture mais aussi

selon la façon dont on les considère, de travailleurs contractuels ou d'errants à la recherche d'un emploi. Les chiffres sont divers, mais tous supérieurs à 80 millions de personnes depuis le début des années quatre-vingt-dix. Le ministre de l'Agriculture chinoise a déclaré, à la session de printemps de l'Assemblée nationale de 1994, qu'un paysan sur trois avait quitté au moins temporairement la terre l'année précédente pour occuper un autre emploi – ce qui traduit un réservoir potentiel de mobilité gigantesque. Cette situation nouvelle recèle son potentiel de drames, mais aussi d'élargissement de la croissance : si les investissements et les emplois ne peuvent atteindre les régions reculées, excentrées ou tout simplement défavorisées, il se peut que ce soit la population de ces régions qui rejoigne les emplois. La Chine connaîtrait actuellement l'équivalent du grand exode rural qui a accompagné les révolutions industrielles européennes – et non pas nécessairement de la fuite des paysans vers les bidonvilles qui a marqué d'autres pays en voie de développement. Tensions sociales et particularismes locaux restent grands, la population urbaine chinoise aussi bien que les employeurs pratiquant une discrimination *de facto* contre ces nouveaux venus, nécessaires mais méprisés. Indiscutablement, le mouvement contribue à élargir les perspectives d'une population rurale naguère enclavée, et à brasser cultures et dialectes. En témoignent les écoles privées de cantonais qui surgissent partout pour préparer les candidats au déménagement vers l'eldorado méridional chinois... Et cette politique, ainsi que l'apparition de réseaux de commerçants et de distribution à l'échelle nationale, fournissent des débouchés humains ou commerciaux pour les régions les plus pauvres (la laine cachemire du Xinjiang, naguère monopole de firmes d'État qui la bradaient, est aujourd'hui souvent commercialisée par des entreprises privées...). En sens inverse, le mouvement séculaire de colonisation de la périphérie chinoise par la population han a également repris : sous Mao, il était confiné aux fonctionnaires, soldats, fermes d'État (et avec elles, les déportés...). Aujourd'hui, ce sont des commerçants et des artisans qui émigrent vers des régions périphériques pauvres, où ils créent des flux d'activité nouveaux. L'exemple le plus connu, et aussi le plus controversé, est celui de l'émigration chinoise vers la région de Lhasa, au Tibet⁸, qui a indiscutablement relevé le niveau économique de cette région, mais aussi

8. Cf. John Kransky, « Central Lhasa and Migration : Economic Development and Social Consequences », *Provincial China*, n° 2, 1996, p. 16-44.

accentué, si besoin était, le conflit ethnique avec la population tibétaine moins entreprenante. Le mouvement déborde d'ailleurs aussi les frontières chinoises : il existe aujourd'hui des émigrés maraîchers ou forestiers en Sibérie, des ouvriers chinois en Corée du Sud, et la « marche vers le Sud » séculaire a repris. Il est notoire que des immigrants chinois, à travers les routes du Triangle d'or rouvertes à la circulation et au commerce, parviennent à s'installer en Thaïlande, et parfois à transiter à travers ce pays vers le reste du monde.

Sur le plan économique, la croissance a aussi créé des dépendances et des synergies d'une province et parfois d'une région à une autre. Une grande partie des investissements dans la façade côtière (et aussi à Hong Kong) provient des provinces de l'intérieur, où administrations et entreprises d'État recherchent des implantations plus profitables. En sens inverse, les provinces les plus riches, qui servent de plaque tournante pour les importations et les investissements étrangers, ont besoin à la fois des ressources naturelles de l'intérieur et de marchés moins concurrentiels que ceux qui sont directement ouverts aux firmes étrangères.

90

Et pourtant les études disponibles sont non conclusives sur la question essentielle : les disparités interrégionales ont-elles augmenté ou diminué depuis 1984 ? Les statistiques de produit économique provincial démontrent en général à la fois une réduction des inégalités relatives en pourcentage, mais une hausse de ces inégalités dans l'absolu – ce qui est évidemment la perception la plus importante pour les intéressés. Et les poches de pauvreté en Chine se trouvent en réalité presque partout où la géographie est défavorable. N'importe quel visiteur des tombeaux des Ming ou de la Grande Muraille, à quelques dizaines de kilomètres de Pékin, peut le vérifier en prenant une route ou un chemin à angle droit de la route principale. Dès qu'on quitte la plaine artésienne, la grande pauvreté est immédiatement là, au sein d'une région en principe très développée. A l'évidence, les inégalités « naturelles » ou sociales sont immenses, et se sont aggravées.

Une réconciliation possible entre ces deux effets – meilleure intégration économique nationale mais essor des inégalités – réside dans l'écart croissant entre les revenus tirés de l'industrie et ceux de l'agriculture, et concerne par conséquent les campagnes chinoises elles-mêmes. De 1984-1986 à 1990-1992, les provinces côtières les plus favorisées (Zhejiang, Guangdong, Fujian et Hainan) auraient vu leur revenu rural par habitant croître de 3 % à 5 % par an en moyenne, tandis que celui de certaines provinces centrales voisines (Anhui, Hubei, Hunan et Guizhou) aurait diminué (entre 0 % et - 3 % par an) sur la même

période⁹. Il est frappant de constater que cet écart est supérieur à celui qui peut exister avec l'évolution soit des provinces du Nord-Est, soit même avec l'Ouest intérieur, où Sichuan, Shaanxi et Gansu connaissent par exemple une croissance du revenu rural par habitant de 1 % à 3 % sur la même période. Si toute la façade maritime se détache bien sur le plan économique, l'état des transports et l'intégration commerciale ne sont pas tels qu'ils aspirent la croissance de tout le pays, mais seulement des provinces voisines, moins bien pourvues. Une analyse plus fine révèle en outre que l'essentiel de ces inégalités interprovinciales ne provient pas de l'agriculture elle-même, mais de l'écart avec les revenus tirés des industries rurales : celles-ci sont le grand facteur d'élévation potentielle des revenus des ruraux restés sur place, ou émigrant sur de courtes distances vers de petits centres urbains.

Tentons une conclusion hypothétique : l'hypercroissance économique, en elle-même source de spectaculaires hausses du niveau de vie national, bouleverse la géographie économique et accroît en même temps les inégalités sociales. Mais on ne peut en tirer le pronostic de tensions politiques et sociales Nord-Sud, ou Est-Ouest, ni même entre la façade maritime et « le reste du pays ». L'État central continue d'ailleurs à transférer des revenus budgétaires vers les provinces les plus pauvres, souvent pour y soutenir des entreprises d'État déclinantes et en déficit. Potentiellement, les sources de conflit ou d'explosion sociale abondent dans tous les cas où les situations relatives de chacun évoluent rapidement : c'est-à-dire avant tout dans les régions les mieux intégrées du point de vue de la croissance économique... Et ce sont bien les vieux greniers à riz que sont les provinces centrales du moyen-Yangzi qui ont vu, ces dernières années, se produire des « émotions » paysannes autour, soit du prix du riz, soit de son paiement tardif. En 1996, l'État a volontairement rehaussé les prix d'achat des céréales aux paysans pour tenter d'enrayer cette inégalité régionale. L'effort peut difficilement être tenu à terme. De là à prédire un éclatement du pays, il y a bien loin.

91

LES RECETTES FISCALES, ENJEU ENTRE LE CENTRE ET LES PROVINCES

Sur un point en particulier, la perte d'influence de l'État central semble inexorable. Il s'agit du partage des recettes fiscales entre Pékin et les admi-

9. Scott Rozelle, « Stagnation without Equity : Patterns of Growth and Inequality in China's Rural Economy », Sydney, *The China Journal*, janvier 1996, p. 63-96.

nistrations locales. Globalement, les recettes fiscales de l'État sont en diminution relative : elles représentaient près de 33 % du produit matériel net de la Chine à la fin des années soixante-dix, contre 20 % en 1993. Mais surtout, le budget central a vu sa part relative du produit national chuter encore plus vite, de 15 % à moins de 7 % au cours de la même période. L'évolution traduit à la fois l'enrichissement régional – donc l'essor d'une faculté de contribution fiscale locale, la traditionnelle appartenance des employés du fisc au cadre provincial et non national (à Pékin, on ne trouve qu'une trésorerie centrale...), et le talent des autorités locales pour créer des impôts indirects et autres surcharges. L'État central a du mal à se faire reverser le produit fiscal, et cela donnait lieu en principe, jusqu'en 1994, à des bras de fer réguliers, baptisés par euphémisme « relations contractuelles ». Les tentatives récurrentes de recentralisation du produit fiscal semblent toutes échouer : la dernière, très publicisée à la fin 1993, a d'une part mis tous les fonctionnaires du fisc sous l'autorité du gouvernement central, d'autre part décidé d'une répartition par principe des impôts entre le cadre provincial et le centre. Mais d'une part on peut être sceptique sur la « renationalisation » soudaine de plus de 700 000 employés du fisc qui ont toujours vécu en symbiose avec les autorités locales. D'autre part, pour faire accepter la réforme, il a fallu verser des subventions compensatoires aux provinces pour leur garantir, à partir de 1994, un niveau de recettes égal dans l'absolu à celui de 1993... Au total, si la part apparente des recettes perçue par Pékin semble avoir soudainement grimpé, c'est au prix d'un transfert presque équivalent de recettes compensatoires vers les provinces, notamment les plus riches. Globalement, l'État central, qui assure en outre le service de la dette extérieure, a certainement perdu des leviers d'action économique. Et les autorités provinciales ont été chargées, ou se sont chargées, d'une multitude de compétences budgétaires nouvelles, à commencer par les nombreuses subventions salariales qui visent à compenser les hausses de prix de produits libérés (transports, énergie, loyers, alimentation). La présentation nouvelle (depuis 1992) du budget central en deux tableaux distincts (« construction », c'est-à-dire investissements, et fonctionnement courant), amortit quelque peu l'impact visible de cette évolution, tout comme les grands projets (chemins de fer intérieurs, barrage des Trois Gorges) qui justifient aussi le rôle à long terme du gouvernement central. Indiscutablement, les administrations centrales ont moins suivi que les autorités locales l'essor économique.

Un autre facteur peut aggraver ce diagnostic indiscutable. Il s'agit de la hausse permanente des « recettes extrabudgétaires », qu'on peut défi-

nir en Chine comme la somme des revenus non directement comptabilisés au budget central ou local, mais néanmoins susceptibles d'être mobilisés par les administrations ou les acteurs publics. A côté de surtaxes locales diverses, la source essentielle des revenus extrabudgétaires se situe dans les profits conservés par les entreprises d'État après paiement de leurs impôts. Or, en dépit de l'océan de pertes, parfois fictives, de certaines d'entre elles, les fonds extrabudgétaires détenus par les entreprises d'État ont fait mieux que décupler : entre 1978 et 1993, ils sont passés de 25 milliards à 289 milliards de yuans¹⁰. Cela atténue d'une part la chute relative des revenus de la sphère publique, puisqu'en additionnant les revenus extrabudgétaires au budget (et en supposant que ces revenus extrabudgétaires soient effectivement ceux que donnent les autorités chinoises...) la part des recettes de l'État (central ou local) dans le produit matériel net reste presque stable, de 1978 à 1992 : autant qu'un transfert de ressources vers les localités, c'est l'essor d'un capitalisme bureaucratique, difficile à attribuer respectivement à l'État central ou aux localités, qui apparaît. Les administrations classiques, surtout dans le Centre, sont peut-être plus pauvres. Mais les entreprises publiques sont loin de perdre leur priorité fiscale et financière. D'autre part, toutes les formules d'association développées depuis quinze ans entre des types de partenaires administratifs ou économiques les plus divers (bureaux des ministères centraux, entreprises d'État nationales ou provinciales, administrations diverses, coopératives locales, intérêts privés) peuvent avoir pour effet de négocier, par association ou partage, les enjeux économiques¹¹. Et s'il se révélait que la privatisation des ressources économiques publiques s'était avérée plus facile à gérer dans le cadre local ou dans celui des entreprises qu'au niveau des administrations nationales ? L'exemple, fascinant, du gonflement incroyable des investissements publics immobiliers et financiers vers Hong Kong depuis quelques années, lequel ne peut survenir sans l'assentiment des autorités centrales, est là pour démontrer que la sphère des intérêts bureaucratiques est infiniment plus extensible que l'administration économique étatique.

10. Huang Jen-teh et Cheng Wen-fa, « Mainland China's Tax Revenue and Extrabudgetary Funds », Taipei, *Issues & Studies*, septembre 1996, p. 69-86.

11. David S.G. Goodman, « The Politics of Regionalism : Economic Development, Conflict and Negotiation », in David S.G. Goodman et Gerald Segal, *China Deconstructs : Politics, Trade and Regionalism*, Londres et New York, Routledge, 1994, p. 1-20.

L'ARBITRAGE AVEC LES RÉGIONS AU SOMMET DU PARTI

94

Dans un pays où les décisions politiques essentielles continuent à être prises par un groupe restreint de moins de trente dirigeants à la tête du Parti-État, les sensibilités régionales, le factionnalisme éventuel et, tout simplement, les arbitrages ou les compromis adoptés au sommet sont un élément décisif du rapport entre l'État central et les pouvoirs locaux. Historiquement, des tropismes régionaux ont influencé le groupe dirigeant du Parti communiste. Mao, comme beaucoup des dirigeants communistes de la première heure, était hunanais. Ce n'est peut-être pas une coïncidence si le Hunan a longtemps été une des provinces les plus fermées de Chine (les premiers étrangers à visiter la capitale provinciale de Changsha en 1898 y furent accueillis par des jets de pierres...). Deng Xiaoping, natif du Sichuan et aux commandes dans cette région après la révolution avant d'être nommé à Pékin, a promu des compatriotes ou des cadres qui avaient longtemps administré cette province : du général Yang Shangkun, ex-président de la République et *alter ego* de Deng jusqu'à sa disgrâce en 1993, à l'ex-Premier ministre Zhao Ziyang, qui redressa le Sichuan dans la seconde moitié des années soixante-dix avant d'impulser les réformes économiques nationales, en passant, de façon moins glorieuse, par le clan sichuanais de la mairie de Pékin, incarné en particulier par l'ultra-conservateur Chen Xitong, purgé en 1995. Hasard ou nécessité, alors que Deng Xiaoping s'efface, le Sichuan (120 millions d'habitants...) est mal représenté dans les instances centrales du Parti, de même d'ailleurs que le Guangdong, province sensible et « à risque » pour le pouvoir central. L'ascension au pouvoir suprême de Jiang Zemin coïncide en revanche avec la montée rapide d'un groupe de dirigeants shanghaiens, auquel on pourrait d'ailleurs agréger des dirigeants promus à partir du Shandong : le nouveau maire de Pékin, Jia Qingling, à la vérité collègue de Jiang Zemin au ministère des Industries mécaniques du début des années soixante-dix, est l'ancien Premier secrétaire du Shandong. Après la montée économique spectaculaire de la Chine du Sud, y aurait-il une montée de la Chine de l'Est, où le partage des activités économiques est en outre plus favorable aux administrations publiques et aux entreprises d'État ?

Ce ne serait en tous cas pas une influence localiste ou culturelle, mais un rééquilibrage au sein du Parti : la plupart des dirigeants dits

shanghaiens, à commencer par Jiang Zemin lui-même, ne sont nullement natifs de Shanghai, mais y ont simplement été affectés et y ont fait leur carrière. La différence peut être de taille, par rapport au milieu très particulier des entrepreneurs shanghaiens, par ailleurs en pleine renaissance. Mais il est vrai que, de 1949 à 1985, la qualité de dirigeant shanghaien n'a guère porté chance au sommet du Parti, tant était grande la défiance du pouvoir central pour cette base distincte, d'ailleurs utilisée par Mao et les radicaux durant la Révolution culturelle pour « bombarder les états-majors ». Aujourd'hui, et notamment depuis la création fortement subventionnée de l'immense zone économique de Pudong en avant du vieux Shanghai, un partage d'intérêts semble s'être opéré.

Dans un autre ordre d'idées, il est également clair que le Premier ministre Li Peng, meilleur porte-parole des intérêts des administrations centrales et de l'industrie lourde, soigne particulièrement tous les projets qui, du Centre de la Chine au Grand Ouest, peuvent contribuer à rééquilibrer quelque peu les influences politico-économiques par rapport à la « Chine bleue » de l'ouverture. Logique nationale et d'aménagement du territoire, certes, mais certains projets, comme celui, toujours très controversé, du barrage des Trois Gorges, sonnent également comme un plaidoyer *pro domo* pour le rôle, naguère pharaonique, du pouvoir central (l'idée du barrage elle-même est d'ailleurs née en 1958, en plein Grand Bond). L'Assemblée nationale chinoise, aujourd'hui dirigée par Qiao Shi, le numéro trois du régime qui défend l'institutionnalisation politique à travers l'établissement d'un processus légal, peut apparaître comme une instance de recours vocal pour les députés (plus de trois mille) issus des localités chinoises. Nommés en réalité par les appareils locaux, plutôt qu'élus, ceux-ci représentent bien les bureaucraties locales, y compris parfois dans la diversification surprenante de leurs intérêts : ainsi, voici quelques années, les députés de l'île de Hainan revendiquèrent la légalisation des quartiers de maisons closes.

Mais le Parti communiste est très loin d'être parvenu au stade de la Yougoslavie du président Tito, quand les chefs nationaux, sous couvert de fédéralisme, représentaient des provinces et parfois des nationalités distinctes. Ce qu'incarne aujourd'hui, quoique imparfaitement, la diversité des dirigeants du sommet, ce sont les intérêts, parfois sectoriels, parfois géographiques, de l'immense sphère publique et bureaucratique chinoise. Bien entendu, cette situation s'accompagne de la dévolution, volontaire ou non, d'un nombre incalculable de décisions aux échelons provinciaux du pays. Et le spectre d'un conflit central

majeur qui entraînerait une décomposition soudaine du pouvoir central est toujours là : après tout, les événements de 1989 ont failli y conduire. Mais l'apparition de bases régionales de pouvoir capables de défier Pékin relève encore de la fiction.

CONCLUSION

96 Nous n'avons guère évoqué ci-dessus les arguments idéologiques, sentimentaux ou culturels qui plaident pour un maintien de l'unité de l'État chinois, même si cette unité doit s'accompagner d'un partage des responsabilités. Et pourtant, la renaissance d'un sentiment patriotique et parfois xénophobe, en partie suscitée par les autorités pour asseoir leur légitimité politique, en partie alimentée par les nouvelles élites elles-mêmes, y compris la Chine d'outre-mer dans sa quête de statut, est indéniable. De même, l'utilité de l'État central n'est guère à démontrer dans les relations internationales : où en seraient les marchands de jouets ou d'électronique du Guangdong, si des dirigeants centraux au port impérial, et non dépourvus de capacités internationales de nuisance, ne négociaient avec succès l'entrée de la Chine sur les marchés mondiaux ? Fort désagréable quand il s'agit de payer l'autoroute périphérique de Pékin avec les impôts des Shanghaiens, source de gêne quand il maintient une idéologie surannée et à laquelle les Chinois sont largement indifférents, l'État central a son utilité pour maintenir des relations interrégionales de plus en plus profitables. Et en plus, comme on l'a vu, il coûte moins cher que naguère. Point n'est besoin d'évoquer une histoire étatique de cinq mille ans pour comprendre qu'on ne casse pas volontairement une institution qui marche.

R É S U M É

Le spectre de l'éclatement de la Chine, nourri par l'accentuation de la décentralisation, forte tradition chinoise reprise par les communistes, et par la croissance des inégalités sociales et économiques, inquiète Occidentaux et Chinois. Pourtant l'apparition de bases régionales de pouvoir capables de défier Pékin est fort peu probable. Car, parallèlement, la Chine connaît une meilleure intégration économique nationale, ainsi qu'un essor de la société civile qui affaiblit les autorités centrales mais aussi locales.