

PHILIPPE ARDANT

L'organisation du pouvoir central en Chine *Théorie et réalité*

Le pouvoir repose en Chine sur deux piliers : l'Etat et le Parti communiste. Les liens entre eux sont multiples, étroits, profonds, inégalitaires aussi puisque l'Etat est subordonné au Parti ; mais ils n'excluent pas une spécialisation des tâches et une certaine autonomie institutionnelle. Si l'objectif à long terme est le même : la réalisation du communisme, le niveau d'intervention et ses modalités diffèrent. Le Parti est à la fois l'avant-garde du prolétariat et le noyau dirigeant du peuple, il a ainsi un rôle d'entraînement, il est le levain dans la pâte. Surtout, au-delà de ce rôle d'animation et d'exemple, il intervient essentiellement pour définir « la ligne » d'action qui, transcendant les obstacles de chaque jour, trace la voie pour l'édification du communisme. L'idéologie apparaît comme son domaine par excellence. En son sein se déroule un débat permanent consistant à rechercher comment l'idéologie doit s'incarner dans la pratique, comment orienter l'action. L'application des principes et des directives ainsi dégagées n'est pas du ressort du Parti. S'il intervient pour les diffuser et les faire respecter à tous les échelons, c'est à l'appareil de l'Etat qu'il appartient de les mettre en œuvre. La transformation de la base économique et sociale, de l'infrastructure, lui est confiée. Il est responsable du quotidien, de l'ordre, de la vie matérielle, de l'intendance, de leurs progrès. Le séculier est son domaine. En apparence au moins, l'Etat administre plus qu'il ne gouverne.

APPAREIL DE L'ÉTAT, APPAREIL DU PARTI

A cette répartition des tâches correspond l'édification de deux ordres institutionnels : l'appareil de l'Etat et l'appareil du Parti. L'organisation de chacun est fixée par des textes : Constitution du 16 janvier 1975 et statuts du PC du 18 août 1977. Depuis sa création en 1949, la République populaire a connu deux Constitutions (1954 et 1975) alors que les statuts du Parti ont été révisés successivement en 1956, 1969, 1973 et 1977. Les nouveaux textes apportent à chaque fois d'ailleurs des retouches à l'édifice originaire plutôt que des bouleversements. Il y a continuité et non rupture avec l'ordre antérieur. Aussi le schéma institutionnel est-il resté depuis l'origine à peu près le même et en pratique très influencé par l'exemple soviétique qui, dans les premières années du régime, avait tout naturellement servi de modèle.

L'organisation des deux appareils au niveau central est assez parfaitement symétrique et repose sur une superposition d'assemblées de moins en moins larges. Le pouvoir vient de la base : des masses populaires d'un côté, des 35 millions de membres du Parti de l'autre. Ce sont eux qui désignent par voie d'élection ou de consultation démocratique — procédure très mal connue — « l'organe suprême du pouvoir d'Etat » qu'est l'*Assemblée populaire nationale* (APN) et « l'organe suprême de direction du Parti » qu'est le *Congrès national*.

Il s'agit d'assemblées nombreuses : 2 885 membres pour la IV^e APN en 1975, 1 510 pour le XI^e Congrès en août 1977. L'importance de ces effectifs est logique si l'on veut qu'existe un lien personnel minimum entre les élus et l'énorme base des masses. Mais le régime n'est pas représentatif. Théoriquement les délégués sont mandatés par leurs électeurs, leur initiative est étroitement limitée et ils peuvent être révoqués à tout moment par ceux qui les ont choisis, auxquels ils doivent périodiquement rendre compte. Ils conservent leurs activités habituelles, pour eux la politique n'est pas une profession.

D'après les textes, la quintessence du pouvoir se trouve résumée au sein de ces deux Assemblées. L'affirmation de leur caractère d'« organe suprême » avec, il est vrai, une subordination de l'ANP par rapport au Parti communiste, empêche toute équivoque. La liste des attributions de l'*Assemblée populaire nationale* confirme, s'il en est besoin, sa suprématie sur l'appareil d'Etat : l'Assemblée amende la Constitution, vote la loi, nomme et révoque le Premier Ministre et les ministres, approuve le plan et le budget et exerce

« les autres fonctions et pouvoirs qu'elle jugera nécessaires ». Au-delà des dispositions précises assurant sa maîtrise sur les décisions essentielles et les postes clés, cette dernière formule donne à l'Assemblée vocation à assumer elle-même l'ensemble des pouvoirs de l'Etat, exerçant alors une sorte de dictature au nom de l'Etat.

En dehors de son rôle d'élaboration de statuts, les pouvoirs formels du *Congrès du Parti* se résument en un seul, à vrai dire essentiel : élire le Comité central, c'est-à-dire choisir les hommes qui dirigeront le Parti. L'organe suprême du Parti n'a pas en effet de décisions à prendre ou à entériner concernant la vie de la nation. En pratique, il entend un rapport sur la situation, débat de la ligne et des principes politiques et accorde sa confiance à ceux qui auront à les mettre à exécution. Ses interventions se situent dans une perspective historique à long terme et à un niveau politique affranchi normalement des problèmes subalternes du quotidien. Il fait plus penser à un Concile ou à un Conclave qu'à un Parlement.

L'Assemblée et le Congrès sont des organes encombrants, mal commodes à réunir. Aussi, en principe, leurs sessions sont-elles rares : une par an pour l'Assemblée ; un rythme identique avait été retenu pour le Congrès. Abandonné en 1973 il a été repris à nouveau dans les statuts de 1977.

L'Assemblée et le Congrès étant ainsi paralysés par leur masse, leur statut d'organe suprême du pouvoir pourrait apparaître comme une fiction si la Constitution et la Charte du PC n'avaient prévu que l'un et l'autre éliraient un organe plus restreint — *Comité permanent* d'une part, *Comité central* de l'autre — qui, considérés comme leur émanation, partageraient leurs pouvoirs et seraient en mesure de les exercer de façon permanente. Le Comité permanent de l'APN comprend 167 membres et, en dehors d'un certain nombre d'attributions propres (prendre des décrets, ratifier les traités...), peut se voir confier par l'Assemblée totalité ou partie des attributions entrant dans sa propre compétence, sans aucune limitation. De même le Comité central du Parti communiste avec ses 333 membres (201 titulaires et 132 suppléants) joue le rôle du Congrès dans l'intervalle entre les sessions. Ses attributions propres sont laissées dans le vague mais les communiqués publiés à l'issue de ses réunions montrent qu'il n'est pas enfermé dans les affaires intérieures du Parti. Informé de la situation politique, de la vie économique, de la politique étrangère, il approuve parfois des décisions qui pourraient apparaître comme relevant de l'appareil de l'Etat : ainsi un Plan de développement de l'agriculture. Dépendent en outre de lui des organismes, ou départements, correspondant aux grandes fonctions de l'Etat, centralisant

leur action et les contrôlant. Ce n'est là que l'un des aspects de l'imbrication de l'appareil du Parti et celui de l'Etat. On peut considérer, et cela est explicitement précisé pour le Comité central, que ces deux institutions constituent, chacune dans leur ordre, l'organe suprême lorsque l'Assemblée plus large dont elles émanent n'est pas réunie. Les séances du Comité permanent comme du Comité central sont normalement plus fréquentes que celles de l'APN ou du Congrès — qu'il leur appartient d'ailleurs de convoquer — mais les textes actuels, contrairement aux précédents, ne prévoient plus de périodicité régulière.

En effet, il existe un troisième niveau d'organes, à composition plus restreinte, donc plus souples, qu'il n'est pas nécessaire de réunir en session statutaire, et probablement plus efficaces, qui sont le Conseil des Affaires de l'Etat et le Bureau politique du Comité central.

Le *Conseil des Affaires de l'Etat* (CAE) est désigné directement par l'organe le plus large, c'est-à-dire par l'APN (1). Mais, comme on l'a vu, rien n'empêche l'APN de confier cette attribution à son Comité permanent. Le CAE est le gouvernement de la Chine. Composé en 1975 d'un Premier Ministre, de 12 vice-premiers ministres et de 29 ministres il est responsable devant l'APN et son Comité permanent. Son rôle de décision, d'initiative, de contrôle, est très étendu : prendre des ordonnances, coordonner l'action des ministres et des organismes locaux, exécuter le plan et le budget, s'occuper des affaires administratives de l'Etat, etc. Lui aussi a vocation à exercer les pouvoirs qui lui seraient délégués par l'APN ou par son Comité permanent. Le CAE constitue la pièce maîtresse de l'appareil de l'Etat.

Il en est de même pour le *Bureau politique* dans l'ordre du Parti. Désigné, lui, par le Comité central et non par le Congrès, le Bureau politique exerce entre les sessions du Comité central les fonctions de celui-ci. Ce pouvoir est d'autant plus large que le Bureau politique est maître de son étendue dans le temps, puisque c'est à lui qu'il appartient de convoquer le Comité central dont on vient de voir qu'il n'a pas de sessions régulières. Avec ses 26 membres — dont 3 suppléants — il peut agir rapidement et avec l'autorité que lui donne son indépendance hors des sessions du Congrès et du Comité central. La correspondance entre Bureau politique dans l'appareil du Parti et CAE dans l'appareil de l'Etat n'est cependant pas parfaite dans la mesure en particulier où le Bureau politique n'a pas d'attributions

(1) Et, comme il a été clairement précisé en 1975, sur proposition du Comité central, c'est-à-dire en pratique de son Bureau politique.

propres et apparaît moins comme l'agent d'exécution des organes supérieurs (Congrès, Comité central) du Parti.

Là ne s'arrête pas le schéma institutionnel. Les statuts du Parti prévoient en effet l'existence d'un Comité permanent du Bureau politique, élu comme lui par le Comité central et disposant des mêmes pouvoirs. Ce groupe restreint (son effectif en 1977 après le XI^e Congrès est de 5 membres) réunit les chefs historiques du Parti, les « Sages » pourrait-on dire, dont l'influence à l'intérieur du Parti est déterminante. Pour n'être pas institutionnelle, la même formule se retrouve dans l'appareil d'Etat. La loi organique du 21 septembre 1954 — dont il n'y a pas de raison de penser qu'elle n'ait pas survécu à la Constitution de 1975 — prévoit en effet que le Conseil des Affaires de l'Etat peut tenir des réunions réduites à son président, aux vice-présidents et au secrétaire général, c'est-à-dire aux plus hauts dirigeants de l'Etat.

Enfin, couronnement de l'édifice, à la tête du Comité central est élu un *président*. La personnalité de Mao Tsé-tung, titulaire de ce poste depuis la création du régime, avait donné à la fonction un relief exceptionnel. La Chine connaîtra-t-elle avec Hua Kuo-feng une même personnalisation du pouvoir ? Au contraire, le nouveau président verra-t-il ses pouvoirs progressivement rognés, son autorité contestée ? La question est ouverte. En effet, le chef du Parti n'a pas d'attributions particulières si ce n'est qu'en fait il préside aussi le Bureau politique et son Comité permanent et qu'il assume constitutionnellement le commandement des forces armées (art. 15). Cette fonction, que la Constitution de 1954 accordait au Président de la République, renforce l'autorité de son titulaire dans un système politique qui a parfois du mal à faire respecter le principe selon lequel « le Parti commande aux fusils » et où il est donc préférable d'unifier sous la même responsabilité les deux forces organisées les plus puissantes. Il existe d'ailleurs au sein du Comité central une Commission militaire — véritable organe de direction de l'Armée — à la tête de laquelle Hua Kuo-feng a automatiquement succédé à Mao Tsé-tung.

L'appareil d'Etat en revanche a été décapité par la Constitution de 1975. La présidence de la République créée par la Constitution de 1954 et successivement occupée par Mao Tsé-tung et par Liu Shao-chi a été supprimée. Comment ne pas voir là l'un des aspects les plus symboliques de la prééminence de l'appareil du Parti sur celui de l'Etat ? Toute concurrence, toute rivalité sont exclues entre deux personnalités placées à la tête de chacun des édifices. Les attributions précédemment confiées au Président de la Répu-

blique ont été réparties entre le président du Comité central, le Comité permanent de l'APN et le Conseil des Affaires de l'Etat.

Ainsi le pouvoir repose-t-il sur deux séries d'institutions gigognes, à l'intérieur desquelles il n'existe pas de répartition stricte des compétences, chacune pouvant exercer les attributions de l'autre. Le principe selon lequel le pouvoir vient de la base et s'incarne en premier lieu dans une institution large se concilie avec la souplesse et l'efficacité indispensables à la direction d'une société de 800 millions d'hommes : la plupart des décisions, sinon toutes, peuvent être prises à tout moment au sein d'un organe comprenant un petit nombre d'individus. En outre, toutes sortes de liens et de passerelles unissent les deux appareils : cumul de fonctions au titre du Parti et de l'Etat (il faudrait ajouter : et de l'Armée), existence de Comités de Parti ou de groupes dirigeants réunissant les membres du Parti dans les administrations, décisions conjointes, etc., destinés à harmoniser les politiques et sur lesquels repose la cohésion du régime.

Cependant le système comporte un danger : ayant vocation à exercer l'intégralité des compétences, l'organe le plus étroit, celui qui regroupe les plus hautes personnalités, ne va-t-il pas — dans l'appareil du Parti comme dans celui de l'Etat — être tenté d'accaparer le pouvoir, de ne plus réunir les organes larges dont la convocation relève de lui ? Ne va-t-il pas gouverner en laissant des activités épisodiques ou même une existence théorique aux organes les plus proches de la base ? Et, dans l'affirmative, cette attitude est-elle conforme aux principes du régime ?

LE DÉCLIN DES INSTITUTIONS

Les premières années du régime, et plus encore peut-être celles qui ont suivi l'élaboration de la Constitution de 1954, ont connu une vie institutionnelle intense. Les avis de convocation des corps électoraux et les résultats des élections se succédaient. Les réunions des organes de l'Etat — auxquels il fallait ajouter deux institutions consultatives : la Conférence suprême d'Etat et la Conférence consultative politique du Peuple chinois (CCPPC) — tenues sur un ordre du jour fixé à l'avance étaient fréquentes, leurs débats donnaient lieu à des comptes rendus détaillés. La presse annonçait régulièrement les décisions prises par eux. Progressivement ces signes formels de démocratie devaient se raréfier pour finalement disparaître pendant des années.

La décadence des activités et du rôle de l'APN et du Congrès du

Parti, qualifiés pourtant, répétons-le, « d'organes suprêmes » chacun dans leur ordre, a été continuée. La Constitution elle-même y contribue puisque le texte de 1975 prolonge de quatre à cinq ans la durée des pouvoirs de l'Assemblée, reportant d'autant son renouvellement par les masses, c'est-à-dire en pratique le contrôle de la base. En même temps — et on sort alors du droit — la Constitution elle-même est de moins en moins respectée dans ses dispositions concernant le rythme des sessions de l'APN. La règle de la session annuelle a bien été observée pour la première APN qui s'est réunie cinq fois entre 1954 et 1958, mais déjà la deuxième APN n'a été réunie que quatre fois entre 1959 et 1963, la session qui aurait dû se dérouler en 1961 n'ayant pas été convoquée. Par la suite la troisième APN n'a tenu que sa réunion constitutive en décembre 1964 et il a fallu attendre dix ans pour que la quatrième APN soit élue, aucune session n'étant organisée pendant l'intervalle. En outre, alors qu'on aurait pu penser qu'avec l'élaboration de la nouvelle Constitution on reviendrait au strict respect de la règle de la session annuelle, l'APN n'a pas été réunie depuis janvier 1975.

Sans être aussi marquée, la même observation peut être faite pour le Congrès du Parti. Les statuts élaborés lors du VIII^e Congrès en 1956 prévoyaient que les délégués seraient élus pour cinq ans et que le Congrès tiendrait une session annuelle. Aucune de ces dispositions n'a été respectée : le IX^e Congrès a été réuni en 1969, treize ans après son devancier, et la règle de la session annuelle est restée inappliquée (2). Et si le X^e Congrès a été convoqué en 1973 et le XI^e en 1977, c'est-à-dire un peu avant la date normale, nul ne conteste qu'il s'agissait moins de respecter les dispositions statutaires que de tirer les conséquences de l'élimination de Lin Piao et de la fin de la Révolution culturelle, puis de la mort de Mao Tsé-tung et de la chute de « la bande des Quatre ».

Au-delà de cet oubli des rythmes constitutionnels ou statutaires, ce sont les pouvoirs normalement attribués à l'APN et au Congrès qui tombent en désuétude. Ici aussi le phénomène concerne surtout l'APN dont les attributions théoriques sont mieux précisées. Depuis maintenant près de vingt ans, l'Assemblée populaire nationale, négligeant l'invitation qui lui est faite par la Constitution, n'élabore plus de lois. Elle ne donne pas non plus son approbation prévue par la règle constitutionnelle, au Budget et au Plan. Là encore à l'origine, les sessions se tenant régulièrement, le I^{er} Plan fut approuvé par l'Assemblée en juillet 1955, le second en avril 1960, et les budgets

(2) Le VIII^e Congrès a tenu une deuxième session du 5 au 23 mai 1958.

lui furent présentés à plusieurs reprises. Avec la troisième APN le déclin est brutal. Depuis lors en effet aucune décision marquante ou même de routine n'a été prise par l'Assemblée en dehors de l'approbation de la nouvelle Constitution en 1975. Si on ajoute que les sessions durent en moyenne quinze jours — que peut faire une assemblée de plus de 2 000 personnes dans ce délai ? — et que leur durée a tendance à diminuer (la première session de la quatrième APN n'a duré que cinq jours et le XI^e Congrès, sept) on ne peut qu'être sceptique sur la place que tient dans l'appareil d'Etat son « organe suprême ». Quant au Congrès du Parti, les rares sessions qu'il a tenues depuis quinze ans montrent bien son peu d'influence dans le fonctionnement du pouvoir. Sa caution est seulement recherchée pour légitimer les changements de composition de l'équipe au pouvoir.

Contrairement à ce qu'on pourrait attendre, la mise en sommeil de l'Assemblée et du Congrès n'a profité qu'imparfaitement au Comité permanent ou au Comité central. Les textes eux-mêmes sont significatifs à cet égard qui n'imposent plus actuellement de périodicité à leurs sessions. Le Comité permanent de l'APN devait, d'après la loi organique de septembre 1954, se réunir normalement deux fois par mois et il semble bien que le rythme de ses sessions — pas toujours annoncées d'ailleurs — ait été initialement assez soutenu. Mais par la suite, en même temps que l'APN voyait diminuer ses activités, son Comité permanent lui-même tenait des réunions de plus en plus espacées pour ne plus jouer aucun rôle à partir de la Révolution culturelle. Depuis 1975 le Comité n'a pas retrouvé son lustre d'antan. Il n'a tenu que trois réunions, la dernière en décembre 1976, au cours desquelles au surplus il a traité de problèmes relativement mineurs (3). Car en fait le Comité permanent n'a pas recueilli les pouvoirs non exercés par l'APN. Si parfois ses membres entendent des rapports sur le Plan (par exemple : 8 juillet 1963, 17-18 mars 1975) ou s'ils approuvent les comptes de l'exercice budgétaire (8 juillet 1963) le Comité n'a pas pris la relève de l'APN dans l'exercice de ses attributions régulières.

Pour le Comité central la situation est plus confuse mais il semble bien qu'il ne soit plus le lieu privilégié où se définit la politique du Parti. Les statuts élaborés en 1956 prévoyaient deux plénums du Comité par an et cette règle fut à peu près respectée jusqu'en 1962. A partir de cette date les sessions devaient s'espacer : la X^e session du VIII^e Comité central avait eu lieu en septembre 1962, la XI^e fut

(3) Politiquement cependant la réunion de décembre 1976 a été importante : elle symbolise la caution donnée à la prise du pouvoir par Hua Kuo-feng.

réunie du 1^{er} août 1966, et la XII^e du 13 au 31 octobre 1968. Il faut dire que la crise que traversait le Parti n'assurait pas la sérénité souhaitable pour de telles assises. Dans un parti faussement monolithique, ces rencontres risquent d'être la caisse de résonance des courants antagonistes, jusqu'à mettre en péril l'unité. Mais en même temps les décisions, règlements, directives, messages, émanant du Comité central, se sont multipliés en dehors de toute session régulière. En effet, le Comité se réunit à l'occasion, en secret parfois, dans des réunions de travail, des conférences, des réunions restreintes, qui ne sont pas répertoriées dans ses sessions plénières. Il désigne aussi des groupes de travail. La constitution de ces formations semble n'obéir à aucune règle précise. Tout porte à croire cependant que l'initiative en revient au Bureau politique qui veille soigneusement sur leur composition. Les décisions attribuées au Comité central émanent souvent en réalité de ces formations — et une pratique identique pourrait être relevée pour le Comité permanent de l'APN (4). En outre le Bureau politique et son Comité parlent et agissent fréquemment au nom du Comité central et doivent bénéficier d'une délégation permanente de sa part ; le petit nombre des décisions présentées comme émanant directement d'eux est sans rapport avec leur activité réelle. Si on ajoute que les départements dépendants du Comité central, organes d'exécution et de contrôle relevant de celui-ci, du Bureau politique et du Bureau permanent, peuvent aussi intervenir au nom du Comité central, on voit combien il est difficile de savoir de qui exactement émanent les mesures signées par le Comité. D'autre part le Comité tient parfois des « réunions élargies » où sont appelés des responsables qui, normalement, n'en font pas partie : cadres du Parti, délégués des organisations nées de la Révolution culturelle, etc. Le choix de ces participants, leur statut (votent-ils ?) suivent des règles inconnues — y a-t-il même des règles ? La régularité des sessions tenues dans ces conditions est en tout cas contestable. On le voit, la part d'ombre s'épaissit au fur et à mesure que l'on avance dans l'intimité du pouvoir. En 1970, comme au X^e Congrès en 1973, toute obligation de session régulière a été supprimée des statuts et le Comité central ne s'est réuni que cinq fois depuis le IX^e Congrès (avril 1970, août-septembre 1970, août 1973, janvier 1975, juillet 1977).

Il est beaucoup plus difficile d'avoir une idée de l'activité des autres organismes qui constituent, au niveau central, l'appareil de

(4) Ainsi par exemple la décision prise d'édifier un mausolée à Mao Tse-tung en septembre 1976 a été contresignée par le Comité permanent dont aucune réunion n'a été mentionnée à cette époque.

l'Etat et celui du Parti. Leurs réunions ne sont pas automatiquement annoncées et ne sont connues généralement que par la diffusion des décisions ou des directives qu'ils ont élaborées, beaucoup de réunions peuvent échapper aux observateurs. La désuétude des dispositions constitutionnelles et statutaires ne peut cependant pas ne pas renforcer la position du Conseil des Affaires de l'Etat et du Bureau politique. On est d'ailleurs en présence d'une attitude délibérée visant à amoindrir le rôle des organes suprêmes du régime. Les textes eux-mêmes ne faisant plus des réunions périodiques une obligation remettent en effet la participation aux affaires des organes suprêmes entre les mains de ceux chargés de les convoquer : Comité permanent pour l'APN, son président pour le Comité permanent, le Bureau politique pour le Comité central, l'un de ces derniers pour le Congrès. Si l'on ajoute que de surcroît un petit nombre d'individus monopolise les fonctions dirigeantes au sein des organes supérieurs des trois ordres (Parti, Armée, Etat), on constate que tout est en place pour que le pouvoir soit concentré aux niveaux les plus élevés de l'Etat et du Parti, et la pratique montre que les organes ainsi favorisés ne mettent aucun zèle pour réunir les instances avec lesquelles ils partagent en théorie le pouvoir.

Mais en dehors de cette latitude donnée aujourd'hui au Conseil des Affaires de l'Etat et au Bureau politique, il faut noter aussi que fréquemment des décisions — et des décisions importantes — sont prises en violation des règles constitutionnelles et statutaires. Normalement, par exemple, il appartient à l'APN de modifier la Constitution ; en conséquence les règles d'organisation de l'administration locale relèvent de sa compétence. Or la création des Communes populaires en 1958 a été annoncée par le Président Mao, approuvée par le Comité central, sans que l'APN soit seulement consultée. L'institution des Comités révolutionnaires pendant la Révolution culturelle, qui tendait à remettre sur pied l'appareil d'Etat, s'est déroulée dans des conditions aussi irrégulières.

Plus graves encore peut-être sont les violations de la Constitution lorsqu'il s'agit de la nomination ou de la destitution des titulaires des plus hautes charges de l'Etat : Liou Shao-chi a été relevé de toutes ses fonctions, dont la présidence de la République, en octobre 1968 par la XII^e session élargie du VIII^e Comité central, alors que ce pouvoir appartenait incontestablement à l'APN (Const. 1954, art. 28), en outre normalement un des vice-présidents aurait automatiquement dû devenir Président (art. 46), ce qui n'a pas été le cas. Plus près de nous, la destitution de Teng Hsiao-ping de ses fonctions de vice-premier ministre a été prononcée le 7 avril 1976 par le Bureau poli-

tique et non comme l'exigeait la Constitution par l'APN ou, à la rigueur, son Comité permanent (art. 17).

Il n'est pas jusqu'à la nomination de Hua Kuo-feng aux fonctions de Premier Ministre qui ne se soit déroulée selon un scénario en rien conforme à la Constitution. Qu'on en juge ! L'intérim des fonctions de Premier Ministre lui a été confié après la mort de Chou En-laï sans qu'on sache qui avait pris cette décision qui fut annoncée de façon incidente à l'occasion d'un compte rendu d'audience. Il fut ensuite confirmé dans ce poste par une décision du Bureau politique (7 avril 1976), organe manifestement incompétent. Par la suite, sa promotion au sein du Parti au lendemain de la mort de Mao Tsé-tung est intervenue de façon tout aussi contestable. En effet, alors que la nomination du président du Parti appartient statutairement au Comité central, ou éventuellement au Bureau politique (art. 9, statuts 1973), l'investiture de Hua Kuo-feng paraît s'être déroulée en dehors d'eux et, en tout cas, ne leur a jamais été attribuée. En pratique il semble que celui-ci se soit nommé lui-même à la plus haute charge du Parti, avec l'appui d'un certain nombre de membres du Bureau politique et de l'armée, en légitimant ce coup de force à l'aide d'une déclaration de Mao Tsé-tung qui aurait dit, parlant de Hua : « Avec toi aux affaires, je suis tranquille. » La décision du Comité central de juillet 1977 confirmant les promotions de Hua témoigne indirectement de l'irrégularité de la procédure initiale.

A travers ces exemples, on voit que les mécanismes statutaires de dévolution du pouvoir, garanties démocratiques essentielles du choix des gouvernants, ne jouent pas leur rôle dans la solution des conflits autour de la conquête du pouvoir. Ceux auxquels le rapport de force est favorable imposent leur point de vue, ou leur homme, sans se soucier des compétences établies par les textes. A l'occasion de la nomination de Hua Kuo-feng à la tête du Comité central, la dévolution du pouvoir rappelle même irrésistiblement une procédure d'adoubement féodal où le chef choisit et consacre en quelques mots un héritier parmi ses compagnons.

L'examen du fonctionnement réel du pouvoir chinois fait apparaître clairement le décalage existant avec les dispositions constitutionnelles ou statutaires. En même temps la signification théorique de ce décalage s'impose tout aussi nettement. L'exercice du pouvoir a été progressivement retiré aux organismes élus plus proches de la base. La raréfaction des élections elles-mêmes s'oppose au renouvellement et au contrôle des élus. L'adhésion des masses au pouvoir est postulée et non plus périodiquement vérifiée et démontrée. Cette attitude s'accompagne certes d'une mise en cause du procédé élec-

toral comme instrument de liaison entre les masses et le pouvoir, mais les consultations démocratiques qu'on propose de lui substituer ne sont pas elles non plus régulièrement organisées.

Tout se passe comme si on redoutait de réunir les Assemblées directement élues par la base, ou peut-être comme si on tenait leurs réunions pour inutiles, ce qui démocratiquement n'est pas plus excusable. On peut se demander ce que devient, dans ce contexte, le volet démocratique du centralisme démocratique, principe de base constamment réaffirmé. En outre, les organes les plus élevés en viennent à exercer régulièrement un certain nombre de compétences qui, dans l'esprit des institutions, pouvaient certes leur revenir mais à titre exceptionnel : ainsi de l'approbation du budget et du plan, ou encore de l'élaboration des décisions à portée générale. Mais là où la violation des règles constitutionnelles et statutaires est la plus flagrante, c'est sans conteste à l'occasion de la nomination ou de la destitution des dirigeants : les compétences sont totalement bafouées.

Depuis une quinzaine d'années donc les détenteurs du pouvoir se sont délibérément écartés du schéma d'organisation du pouvoir tracé par la Constitution et par les statuts du Parti. Peu à peu s'est ainsi élaborée une autre organisation du pouvoir sur laquelle il faut maintenant s'interroger.

BUREAU POLITIQUE OU CONSEIL DES AFFAIRES DE L'ÉTAT

Dans l'appareil d'Etat comme dans l'appareil du Parti les organes larges, près des électeurs, ont perdu leur importance : APN et Comité permanent, Congrès du Parti et, dans une moindre mesure, Comité central. Le pouvoir à l'heure actuelle apparaît comme concentré au niveau du Conseil des Affaires de l'Etat et du Bureau politique.

En effet, le Comité permanent du Bureau politique, réduit un temps par les décès et les exclusions à deux membres, a dû perdre beaucoup de son autorité et la réunion restreinte du CAE n'est qu'une formation de travail, sans base institutionnelle et dénuée de toute autorité propre.

Si le système chinois de gouvernement repose sur le CAE et le Bureau politique, la question de leurs relations et de leur autorité respective n'est pas clairement tranchée.

Les apparences semblent confirmer le principe, inscrit dans la Constitution, de la subordination de l'appareil d'Etat au Parti. Des compétences réservées au Parti ne sont jamais exercées par le CAE alors qu'à l'inverse, en particulier pour les nominations et desti-

tutions des hauts personnages du régime, le bureau politique n'hésite pas à se substituer aux autorités d'Etat constitutionnellement compétentes. Depuis la Révolution culturelle les décisions ou directives qui n'émanaient pas du Président Mao lui-même ou d'un des organes nés des circonstances mais d'une institution établie ont été pour la plupart élaborées par le Bureau politique, même si elles sont attribuées au Comité central. La quasi-totalité des observateurs d'ailleurs a salué la Constitution de 1975 comme consacrant officiellement la prééminence du Parti sur l'Etat. Le CAE serait réduit à un rouage, important certes mais sans autonomie réelle, mettant en œuvre les décisions prises par les échelons les plus élevés du Parti.

Les arguments de textes en faveur de cette thèse sont impressionnants. Mais on a vu plus haut le crédit somme toute limité qu'on peut attacher aux textes dans la Chine d'aujourd'hui. Il n'est donc pas interdit de se demander si la réalité correspond bien aux idées reçues.

Une première constatation s'impose : la stabilité relative du Conseil des Affaires de l'Etat qui a traversé les crises avec beaucoup moins de dommages que l'appareil du Parti. Le CAE a en effet bénéficié d'une continuité assez remarquable depuis sa création par la Constitution de 1954. Sa présidence a été assurée sans interruption jusqu'à son décès en 1976 par Chou En-laï et à sa mort Hua Kuo-feng, déjà héritier présomptif de Mao Tsé-tung, s'en est emparé, ce qui est déjà un argument en faveur de son importance. En outre, les orages qui ont ébranlé le Parti ont rencontré un écho relativement assourdi au sein du gouvernement chinois. A l'issue des Cent Fleurs trois ministres furent démis de leurs fonctions ; par la suite Peng Teh-huai fut privé de son poste de ministre de la Défense pour s'être opposé directement à Mao. Surtout le CAE ne pouvait, entre 1966 et 1971, rester à l'écart des soubresauts de la Révolution culturelle et de ses suites. Mais il y résista mieux que les organes du Parti. Beaucoup de ministres furent critiqués, plusieurs disparurent pendant un temps de la vie publique, mais finalement assez peu furent obligés de quitter définitivement leurs fonctions — leur destitution, irrégulière dans la forme, n'étant d'ailleurs jamais officiellement annoncée. Les plus notables furent T'an Chen-lin, ministre de l'Agriculture, Po I-po, ministre des Finances, et bien sûr Lin Piao, ministre de la Défense. A la chute de la bande des Quatre, à l'automne 1976, l'épuration a porté sur un vice-premier ministre et quelques ministres.

Il faut dire que Chou En-laï s'est efforcé de tenir le CAE à l'écart des conflits idéologiques. Les ministres ont le plus souvent été attaqués moins pour leurs fonctions gouvernementales que pour les

positions prises au sein du Parti. Aussi est-il intéressant de noter que dans l'équipe constituée au lendemain de la quatrième APN en 1975 la proportion des ministres n'ayant aucune responsabilité au Bureau politique ou au Comité central est importante : pour 10 membres du Bureau politique, 16 membres du Comité central, on compte 13 ministres non membres des organes supérieurs du Parti, soit exactement un tiers. Par bien des côtés, le CAE est apparu, au cours de la période 1965-1976, comme un bastion d'opposition à la bande des Quatre qui n'avait pu réussir à y placer en nombre ses hommes.

Ce bastion de l'appareil d'Etat n'est pas un atout négligeable dans le jeu politique. On l'a bien vu lorsqu'il servit de point d'appui à Liu Shao-chi pour s'opposer avec un certain succès à Mao, et la suppression de la présidence de la République en 1975 est bien la démonstration des potentialités que renfermait la plus haute fonction de l'Etat. L'autorité du CAE sur les services gouvernementaux ramifiés à l'échelon central et ensuite à l'échelon local doit souvent faire réfléchir le Bureau politique au moment d'élaborer des directives dont l'application repose en grande partie sur la bonne volonté des services. C'est le CAE qui inscrit dans les faits les instructions du Parti. Les solidarités technocratiques peuvent contrebalancer et même l'emporter sur l'allégeance partisane, surtout lorsqu'un flottement est perceptible, et plus encore notoire, au sommet du Parti. La tentation est grande alors de sauvegarder le service, d'assurer sa continuité et d'être en définitive fidèle à l'équipe en place. Depuis plus de dix ans, l'administration chinoise a été soumise à des mots d'ordre changeants et contradictoires, ses cadres ont été contestés, ses départements parfois désorganisés. La responsabilité de la vie du pays, charge consciemment assumée, a normalement dû la souder autour du Conseil des Affaires d'Etat qui apparaissait comme relativement stable et raisonnable au milieu des tempêtes.

Pendant les périodes troublées, il fallait subvenir aux besoins essentiels de la population, assurer la distribution des produits de première nécessité, les importer parfois, veiller au fonctionnement des services publics essentiels : eau, électricité, transports, santé, trouver de l'argent pour payer les salaires. Au même moment les circuits habituels du Parti étaient totalement désorganisés, l'institution était beaucoup plus occupée à se réformer qu'attentive aux souhaits des masses. Traumatisées certainement par les événements, leur adhésion au régime pouvait vaciller avec la disparition des avantages matériels qu'il leur avait apportés. L'action du CAE a évité que le point de rupture ne soit atteint.

Laissant les échelons supérieurs du Parti tenir le devant de la scène, donner en spectacle à la Chine et au monde leurs querelles, leurs anathèmes et aussi leur recherche toujours recommencée d'une difficile voie vers le communisme, le Conseil des Affaires d'Etat s'est efforcé en silence de préserver l'essentiel, d'atténuer les à-coups inévitables des volte-face doctrinales, d'assurer le quotidien. Il y a acquis une autorité qui ne doit rien aux textes mais qui a été consacrée par la quatrième APN en janvier 1975 dans un hommage inhabituel et solennel. Lors de l'approbation du rapport de Chou En-laï se référant aux dix années écoulées, l'APN a salué les succès considérables obtenus par le CAE dans les divers secteurs d'activité tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. N'est-ce pas reconnaître clairement où a été la réalité du pouvoir pendant et après la Révolution culturelle ?