



Perspectives chinoises

2018/1-2 | 2018

Nouvelles approches du régime politique sous Xi Jiping

Un ferme contrôle des firmes : la gestion des entreprises publiques sous Xi Jinping

Wendy Leutert



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/8026>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2018

Pagination : 29-39

ISBN : 979-10-91019-26-2

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Wendy Leutert, « Un ferme contrôle des firmes : la gestion des entreprises publiques sous Xi Jinping », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2018/1-2 | 2018, mis en ligne le 01 juin 2019, consulté le 07 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/8026>

Un ferme contrôle des firmes

La gestion des entreprises publiques sous Xi Jinping

WENDY LEUTERT

RÉSUMÉ : Quelles sont les mesures adoptées par l'administration de Xi Jinping pour renforcer son contrôle sur la vie politique et économique en Chine ? Les travaux consacrés à son règne font référence à son statut de leader central, son héritage révolutionnaire ainsi que le réseau informel de soutiens fidèlement attachés à sa cause pour rendre compte de ce renforcement. À contre-pied de ces études, cet article analyse la gestion des entreprises publiques pour illustrer la manière dont l'affirmation de la primauté du pouvoir central repose sur la mobilisation de mécanismes et techniques de gouvernance classiques : l'instrumentalisation des groupes dirigeants du pouvoir central, la gestion des carrières des cadres, le renforcement des comités du Parti et la mise en œuvre de campagnes anti-corruption. En s'appuyant sur des documents administratifs et un ensemble original de données sur les dirigeants d'entreprises publiques, nous démontrons que l'administration Xi a recouru à ces quatre moyens pour renforcer son autorité, contrairement aux pratiques en cours lors des précédents mandats exercés par Hu Jintao. Mettant en lumière la manière dont les gouvernements peuvent employer des instruments existants pour resserrer le contrôle sur l'appareil d'État, ce travail contribue à étoffer les connaissances sur les capacités d'adaptation des régimes autoritaires et sur la mise en œuvre de la réforme économique en Chine.

MOTS-CLÉS: Chine, Parti communiste chinois, entreprises d'État, réforme économique, capacité d'adaptation des régimes autoritaires, Xi Jinping, Hu Jintao.

Introduction

L'absence évidente de successeur pour Xi Jinping parmi les membres du nouveau Comité permanent du Bureau politique du Parti communiste chinois annoncé en octobre 2017 a constitué le point d'orgue du premier mandat de cette administration (cf. l'article de Dimitar Gueorguiev dans ce numéro). Tandis que Xi s'affirmait comme le « principal leader » de la Chine, le 19^e Congrès national du Parti a entériné sa pensée politique, le lancement de son projet de « nouvelles routes de la soie » (*One Belt, One Road Initiative*) et sa réforme structurelle de la charte du Parti privilégiant une politique de l'offre. Les comparaisons entre Xi et Mao Zedong sont devenues monnaie courante. Les deux hommes sont représentés comme des dirigeants remarquablement puissants, adeptes d'une autorité personnelle et fervents promoteurs du rôle du Parti dans la vie tant politique que quotidienne. À l'instar de Mao, Xi a démontré sa volonté de réécrire les règles de la vie politique chinoise : en mars 2018 par exemple, il a révisé la Constitution pour supprimer la limite du nombre de mandats successifs comme chef d'État ou vice-président. L'analyse de la manière dont Xi et son équipe sont parvenus à consolider leur mainmise sur la politique et l'économie chinoises doit reposer sur une étude attentive de la structure et du fonctionnement du système politique du pays. Cet article interroge la recentralisation de l'autorité entreprise par le régime de Xi dans le secteur névralgique des entreprises publiques.

En dépit des efforts initiaux de l'administration Hu pour renforcer son autorité sur le secteur public, les entreprises d'État sont devenues, pendant cette mandature, plus influentes et plus difficiles à contrôler. Nombre d'entre elles ainsi que leurs dirigeants sont devenus de plus en plus autonomes à l'égard du gouvernement central, même lorsque cette autonomie n'était pas encouragée par des politiques publiques (Xu 2016 ; Xu 2018). En 2003, l'équipe de Hu a tenté de rétablir l'autorité centrale en créant une nouvelle

instance : la Commission pour l'administration et la supervision des actifs publics (*guoyou zichan jiandu guanli weiyuanhui* 国有资产监督管理委员会 – *State-owned Assets Supervision and Administration Commission SASAC*) et en la chargeant d'administrer l'ensemble des 189 entreprises détenues par l'État central⁽¹⁾. La Commission nationale du développement et de la réforme (*National Development and Reform Commission NDRC*) a également joué un rôle croissant dans la gouvernance du secteur public par le biais d'investissements publics croissants dans les infrastructures et l'approbation d'investissements à l'étranger, ces deux pratiques ayant fortement augmenté après le début de la crise financière mondiale de 2008.

Toutefois, au fil des années 2000, les efforts de la SASAC pour privatiser et convertir à la logique de marché les entreprises publiques se sont heurtés à la résistance de ces structures et à l'engagement du Département central de l'organisation, soucieux de conserver la main sur cette question. Concomitamment, la croissance rapide des entreprises publiques, de leur complexité et de leur impact global au cours de la décennie a largement débordé la capacité de contrôle du gouvernement central. Le nombre moyen de succursales des entreprises publiques, par exemple, a plus que doublé entre 2003 et 2010, passant de 82 à 191 (Hsieh et Zheng 2015 : 21). Alors que la SASAC s'est avérée incapable de maîtriser la tendance des entreprises publiques à établir des empires au sein du pays, la NDRC s'est employée à contrôler leur frénésie d'achats d'énergie et de matières premières à l'étranger.

Confrontée à cette situation, afin de reprendre la main sur les entreprises publiques et le processus de réforme, l'administration Xi a mobilisé, en les améliorant, quatre mécanismes et techniques de gouvernance existants :

1. Avant la création de la SASAC, de nombreux organismes publics, dépendant du Parti ou du gouvernement, partageaient l'autorité sur les questions relatives aux activités des entreprises publiques. Ces organismes étaient : la Commission centrale au Plan, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, le ministère des Finances, le Bureau des inspecteurs du Conseil des affaires de l'État, le Département de l'organisation et du personnel, le Comité central du travail dans les grandes entreprises et la Commission d'État de l'économie et du commerce.

les groupes dirigeants du pouvoir central, le système de gestion des carrières des cadres, les comités du Parti et les campagnes publiques. En créant de nouveaux groupes dirigeants, et en affirmant la capacité de leurs membres à formuler et coordonner des politiques, l'administration Xi a affaibli l'autorité d'autres acteurs engagés dans la réforme des entreprises publiques comme la SASAC et la NDRC. Le régime a également utilisé le système de gestion des carrières des cadres et ses usages – en particulier la rotation des postes et les nominations conjointes – pour bouleverser les pratiques de gestion et augmenter le contrôle du Parti sur les entreprises publiques stratégiquement plus importantes. L'administration Xi a aussi renforcé la capacité de contrôle des comités du Parti dans la gouvernance de ces entreprises en les soutenant par des déclarations publiques, et en apportant des modifications substantielles aux règlements intérieurs et à la charte du Parti. Enfin, le nouveau gouvernement a lancé une campagne de grande envergure contre la corruption orientée principalement vers le secteur public. Ces éléments ont été mis au jour grâce à une analyse de documents administratifs et d'un ensemble original de données sur les dirigeants des entreprises publiques.

Les analyses des déplacements du centre de contrôle du pouvoir en Chine prennent le plus souvent comme objet les changements formels de l'autorité responsable des nominations des agents, de l'allocation des ressources et de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. De tels changements se manifestent par l'extension ou le recul de l'autorité des différentes strates de l'administration sur des sujets spécifiques. Il peut s'agir de la création, de la transformation ou de l'élimination de règles, de mécanismes de gouvernance et de techniques dans un domaine politique. Les chercheurs peuvent par exemple analyser les nouvelles régulations sur un thème particulier, comme le domaine de l'environnement, la politique fiscale, ou même des arrangements institutionnels complètement inédits, à l'instar des expérimentations entreprises autour des budgets participatifs (He et Warren 2017 ; Yan et Xin 2016 ; Ye 2018).

Cet article démontre *a contrario* que le renforcement de l'autorité centrale peut aussi s'effectuer en adaptant des pratiques préexistantes – en changeant la manière dont les mécanismes de gouvernance existants opèrent en profitant de la discrétion impliquée par le fonctionnement des institutions formelles. Par exemple, les dirigeants du Parti peuvent utiliser leur pouvoir de nomination pour placer des cadres fidèles au gouvernement central et aux organes du Parti dans les provinces les plus riches disposant de secteurs privés importants et d'une large ouverture aux capitaux étrangers (Huang 2006). Dans la mesure où l'analyse formelle des mécanismes institutionnels ne peut pas révéler de telles pratiques consistant à placer des personnalités clé à des postes stratégiques, l'analyse empirique du fonctionnement réel des mécanismes de gouvernance – au travers des unités bureaucratiques et au fil du temps – reste essentielle pour comprendre l'évolution des stratégies de contrôle du gouvernement chinois.

Le secteur public est un objet privilégié pour l'analyse du style de gouvernance de l'administration Xi pour diverses raisons. La première est l'importance matérielle et idéologique historique du secteur public. Les entreprises d'État ont contribué au produit industriel brut à une hauteur estimée entre 25 et 30 % au milieu des années 2010, et leur part de l'investissement en actifs immobilisés a recommencé à augmenter à partir de 2012 après des décennies de déclin (Lardy 2014)⁽²⁾. Par ailleurs, la taille et l'expansion internationale de ces entreprises publiques confèrent aux interventions du gouvernement une influence croissante sur le fonctionnement des marchés, sur les conditions de vie des communautés locales et plus généralement

sur l'environnement global. Les « champions nationaux » chinois font partie des plus grandes entreprises mondiales du point de vue des revenus – 67 d'entre-elles, appartenant au gouvernement central, font partie de la liste des 500 entreprises les plus riches du monde – et sont propriétaires d'actifs d'une valeur de 6 billions de yuans (904 milliards de dollars américains) dans plus de 185 pays en 2017⁽³⁾. Enfin, puisque les entreprises publiques incarnent le lien entre le gouvernement et l'économie, la réforme du secteur public ouvre des perspectives sur un certain nombre d'enjeux plus larges de gouvernance, comme l'évolution de la vision du rôle de l'État dans l'économie, les fins et les moyens de l'influence étatique, ainsi que l'équilibre changeant entre contrôle politique et libéralisation du marché.

Cet article contribue à faire avancer la recherche sur la « gouvernance autoritaire adaptative » et la réforme économique en Chine de plusieurs manières. D'abord, il rappelle que les gouvernements peuvent consolider l'autorité centrale par divers mécanismes et techniques de gouvernance existants, et non seulement en créant, modifiant ou éliminant des institutions et des règles. En second lieu, il cherche à déterminer par le biais d'une analyse empirique si différentes administrations peuvent employer ces instruments de diverses manières pour accroître le contrôle du gouvernement central. Ce faisant, il propose une alternative aux perspectives de l'analyse formelle et théorique des techniques et mécanismes institutionnels qui insiste sur la fonction intégratrice du système de gestion des carrières des cadres dans les bureaucraties gouvernementales fragmentées ou sur son rôle dans la mise en compétition des officiels locaux (Brødsgaard 2012 ; Brødsgaard 2016 ; Chen 2016 ; Landry 2008 ; Zhou 2018). Enfin, contrairement à des travaux consacrés à l'entrepreneuriat institutionnel ou aux facteurs institutionnels, cet article met en lumière la flexibilité institutionnelle – la manière dont les mécanismes et techniques de gouvernance dans un domaine politique donné peuvent engendrer des résultats empiriques différents lorsqu'ils sont entre les mains de différentes administrations (Heilmann et Perry 2011 ; Jin et Tsai 2011 ; Li, Feng et Jiang 2006).

Les entreprises publiques en Chine

Cette étude porte sur les entreprises publiques non financières appartenant au gouvernement central (*zhongyang guoyou qiye* 中央国有企业) et administrées par la SASAC. Fin 2017, elles étaient au nombre de 97⁽⁴⁾. Les activités de ces entreprises sont essentiellement cantonnées à des secteurs stratégiques où la concurrence est limitée, à l'instar de la défense, de l'énergie, du pétrole et des télécommunications (Hsueh 2011)⁽⁵⁾. Elles opèrent également dans des secteurs plus marchands et concurrentiels, allant de l'industrie automobile à la métallurgie et l'électronique. Les entreprises publiques représentent de longue date des acteurs clé de l'industrialisation en Chine et de sa politique industrielle interne. Aujourd'hui, elles jouent également un rôle capital dans l'action politique chinoise à l'étranger, en particulier par le biais de l'initiative des « nouvelles routes de la soie » initiée

2. Gavekal Dragonomics, « The State of the State Sector », Rapport de recherche, mars 2017.
3. « Overseas Assets Held by China's Centrally owned Firms Top 6 Trillion Yuan », *Reuters*, 18 octobre 2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-china-congress-soes/overseas-assets-held-by-chinas-centrally-owned-firms-top-6-trillion-yuan-idUKKBN1CN1EN> (consulté le 1^{er} mai 2018).
4. Une liste de ces principales entreprises d'État est accessible sur le site internet de la SASAC <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/index.html> (consulté le 1^{er} mai 2018).
5. En 2006, le Conseil des affaires de l'État a désigné sept secteurs industriels sur lesquels l'État devra conserver un « contrôle absolu » (la défense, l'électricité, le pétrole, les télécommunications, le charbon, l'aviation et le transport maritime) et neuf secteurs où l'État devra conserver une « influence prépondérante » (les machines-outils, l'électronique, les technologies de l'information, l'industrie automobile, la métallurgie, les métaux non ferreux, la chimie et la construction).

par l'administration Xi, puisqu'elles participent activement à la mise en réseau des infrastructures et au développement économique de régions allant de l'Asie centrale à l'Afrique.

Les entreprises publiques sont officiellement classées en deux groupes, distinction fondée sur leur taille et leur importance stratégique. Le premier groupe comprend un ensemble d'entreprises « stratégiques » appelé « colonne vertébrale du secteur public » (*zhongyao guban guoyou qiye* 重要骨干国有企业). Ce groupe est constitué par les entreprises d'État les plus importantes et les mieux connues, comme State Grid, China National Petroleum Company et Sinopec. Au début du mandat de Xi Jinping il y avait 53 entreprises dans ce groupe (Brødsgaard 2012)⁽⁶⁾. La composition du second groupe, regroupant le reste des entreprises publiques, est plus bigarrée. Celui-ci inclut un mélange de leaders industriels mondiaux, des conglomérats industriels moins connus et des instituts étatiques de recherche et de design. En raison des variations de taille et d'importance stratégique, les entreprises d'État et leurs dirigeants ont des statuts administratifs différents : ceux du premier groupe occupent une position équivalente au rang d'un vice-ministre (*fubuj* 副部长) et les dirigeants du second groupe un statut de niveau départemental (*zhengtingji* 正厅级).

Les entreprises publiques sont habituellement structurées en grands groupes industriels (*qiye jituan* 企业集团). Au sommet de chaque groupe d'entreprises on trouve une holding d'État qui est la propriété intégrale de la SASAC. En dessous on trouve une constellation multi-niveau, souvent opaque, de 100 à 200 compagnies membres, comprenant des joint-ventures, des instituts de recherche, des compagnies financières et d'autres formes d'organismes. Chaque compagnie membre peut avoir elle-même des succursales ou détenir des parts dans de nombreuses autres entreprises (Milhaupt et Lin 2013). Dans une seule entreprise publique, les membres peuvent varier significativement en taille, performance, objectif industriel, et localisation géographique (Leutert 2016). L'analyse développée ci-après s'intéresse à la manière dont Xi a géré ces entreprises publiques et plus généralement le secteur public pendant son premier mandat.

Le renforcement du pouvoir central sous Xi

Les groupes dirigeants du pouvoir central

Lors de son arrivée au pouvoir en 2012, Xi a dû faire face aux conséquences d'une décennie d'expansion rapide et de faible discipline interne du secteur public. Son administration a initialement tenté de rétablir l'autorité du pouvoir central en renforçant la capacité de gouvernance des groupes dirigeants du pouvoir central (*zhongyang lingdao xiaozu* 中央领导小组) sur le domaine économique, en particulier ceux associés aux organes du Parti. Ces groupes dirigeants sont des organismes supra-ministériels et extra-constitutionnels, rassemblant des cadres de haut niveau d'agences gouvernementales, d'organes du Parti et/ou de l'armée bénéficiant d'un pouvoir de décision dans des domaines politiques particuliers (Heilmann 2017)⁽⁷⁾. Ils constituent un mécanisme de gouvernance ancien en Chine et présent à tous les niveaux du Parti et de l'organisation gouvernementale (Grünberg 2015 ; Hamrin 1992 ; Miller 2008 ; Zhou 2010 ; Zhou 2015).

En théorie, en rassemblant des cadres d'unités bureaucratiques de même rang au sein d'une autorité de niveau supérieur, ces groupes dirigeants font office de mécanismes institutionnels de négociation et de prise de décision, pour éviter l'enlisement de situations opposant des acteurs influents aux intérêts contradictoires. Cette fonction est particulièrement utile lorsque

les réformes altèrent significativement les modes établis d'allocation des ressources et d'autorité (Grünberg 2016). Au niveau central, les équipes des groupes dirigeants œuvrent en ce sens en élaborant des déclarations indépendantes fondées sur les suggestions provenant des membres de ces groupes et en initiant des recherches conduites par des *think tanks* gouvernementaux (Heilmann 2017). Le gouvernement peut confier à ces groupes la mise en œuvre de politiques générales ou bien encore des tâches stratégiques plus limitées visant la résolution de problèmes particuliers ; ils peuvent être permanents (*changshe xing* 常设型) ou temporaires (*jieduan xing* 阶段型) (Grünberg 2015 ; Zhou 2010).

Pendant l'administration Hu, les groupes dirigeants n'ont joué aucun rôle majeur que ce soit au niveau de la définition des politiques ou dans la coordination de la réforme des entreprises publiques. Hu a plutôt tenté de faire de la toute nouvelle SASAC, soutenue en arrière-plan par la NDRC, le leader du domaine. Le statut ministériel de la SASAC et la généreuse dotation en ressources humaines dont elle a bénéficié font état de l'autorité qui lui a été conférée pour mener à bien la réforme des entreprises publiques. Sous Hu, la NDRC a aussi participé à la transformation du secteur public en jouant un rôle de coordonnateur et de médiateur de conflits entre structures, en particulier dans le secteur de l'électricité et du charbon, et en supervisant les investissements de ces entreprises à l'étranger. Le seul groupe dirigeant responsable d'affaires économiques – le Groupe dirigeant du pouvoir central pour les affaires économiques et financières – a davantage tenu lieu de corps de délibération sur la stratégie économique et de gestion de crise plus que d'acteur clé dans l'agenda politique concernant la réforme des entreprises publiques (Miller 2008).

L'administration Xi a quant à elle activement mobilisé les groupes dirigeants pour gouverner les entreprises publiques pendant son premier mandat. En 2013, le régime a créé le Groupe dirigeant du pouvoir central pour l'approfondissement intégral des réformes (*zhongyang quanmian shenhua gaige lingdao xiaozu* 中央全面深化改革领导小组), que Xi lui-même a dirigé. Ce corps comprend un sous-groupe spécialisé dans la réforme du système économique et de la civilisation écologique (*jingji tizhi he shengtai wenming tizhi gaige* 经济体制和生态文明体制改革), que Liu He et Xu Shaoshi, cadres de haut niveau, ont conjointement dirigé. En pratique, l'équipe chargée de la gestion quotidienne du Groupe dirigeant pour les affaires économiques et financières a tenu lieu de quartier général *de facto* du sous-groupe de la réforme économique pendant les cinq premières années du mandat de Xi (Naughton 2014)⁽⁸⁾.

Cette équipe, dirigée par Liu He, a constitué une haute autorité de coordination des acteurs impliqués dans la création d'un plan d'action pour la réforme des entreprises d'État sous l'égide de la « conception d'éminence » (*dingceng sheji* 顶层设计) de Xi. L'affirmation de son rôle a restreint l'autorité d'organes antérieurement plus puissants comme la NDRC et la SASAC, cette dernière se voyant par la suite davantage affaiblie par la révocation de son dirigeant Jiang Jiemin, accusé de corruption en 2013. Adoptant une stratégie du choc, les groupes dirigeants ont cherché à produire des avancées politiques majeures tout en minimisant l'influence d'autres acteurs qui

6. Cf. Brødsgaard (2012) pour une liste des 53 principales entreprises publiques. Leur nombre a légèrement décliné depuis ce recensement en raison de fusions réalisées entre temps.

7. Comme le remarque Heilmann (2017), la nature extra-constitutionnelle de ces groupes dirigeants est manifeste dans leur incapacité à publier des documents formels du Parti ou du gouvernement en leur nom propre ; à la place de quoi ils doivent s'abriter sous l'autorité formelle du Bureau politique ou du Conseil des affaires de l'État.

8. L'administration Xi a également établi des groupes dirigeants en charge de l'approfondissement du secteur public au sein du Conseil des affaires de l'État et de la SASAC.

auraient bénéficié du maintien du *statu quo* (Heilmann et Perry 2011). Sur le papier, le rythme de travail a été soutenu : pendant les cinq premières années de l'administration Xi, le Groupe dirigeant du pouvoir central pour l'approfondissement intégral des réformes s'est réuni à 38 reprises et a approuvé 12 documents de politique sur la réforme des entreprises d'État⁹.

Toutefois, les limites des tentatives de réforme du secteur public sont devenues de plus en plus apparentes. La première limite réside dans la procédure de prise de décision : en effet, même si une telle procédure, basée sur un large consensus, permet d'intégrer efficacement l'information et les idées des nombreuses parties prenantes, celles-ci peuvent néanmoins continuer à défendre leurs intérêts particuliers, retardant le processus de conception de politiques et diluant potentiellement ses effets. Par exemple, la première publication importante du groupe et de son sous-groupe, le « Schéma d'orientation du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires de l'État sur l'approfondissement des réformes des entreprises d'État » (*zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu shenhua guoyou qiye gaige de zhidao yijian* 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见), a été maintes fois retardée. Après sa diffusion en septembre 2015, ce « Schéma d'orientation » a suscité de nombreuses critiques : il a été accusé de ne présenter aucune image claire du changement souhaité, de ne formuler aucune préconisation d'action et de ne spécifier aucun agenda précisant les étapes à suivre pour le mettre en œuvre¹⁰. Une seconde limite réside dans la force même des groupes dirigeants comme mécanismes de coordination supra-ministériels de la conception des politiques. Cette force devient une source de faiblesse lors de leur mise en œuvre, parce que celle-ci repose en définitive sur les entités bureaucratiques que ces groupes sont justement censés circonvenir. Enfin, la manière dont l'administration Xi a mobilisé ces groupes pour concevoir l'agenda des réformes a réduit l'espace disponible pour des expérimentations et innovations de type *bottom-up*, en les circonscrivant à des cadres largement préconçus de programmes pilotes formalisés.

Le système de gestion des carrières des cadres

L'autre mécanisme par le biais duquel l'administration Xi a renforcé son autorité sur les entreprises publiques est le système de gestion des carrières des cadres. Les dirigeants des entreprises publiques chinoises ne sont pas seulement des cadres salariés ; ils sont aussi des membres du gouvernement nommés, transférés et remerciés par l'État-Parti (Brødsgaard 2012 ; Chen 2015 ; Leutert 2018). Le Département central de l'organisation, en consultation avec les plus hautes autorités du Parti, nomme les dirigeants des principales entreprises publiques. Leurs titres sont : secrétaire du comité du Parti (*dangwei shuji* 党委书记), administrateur général (*zongjingli* 总经理), président (*zongcai* 总裁) et président du conseil d'administration (*dongshizhang* 董事长), lorsqu'il en existe un. Les données concernant les dirigeants des principales entreprises publiques chinoises démontrent que le régime de Xi a employé deux techniques de gestion des cadres – la nomination conjointe et la rotation des cadres – distinctement de la façon de faire établie par le précédent gouvernement¹¹.

Les nominations conjointes des dirigeants des entreprises publiques – par le biais desquelles un individu cumule simultanément deux ou plus des positions de direction – sont un moyen important et peu étudié de contrôle du pouvoir central¹². Ces cumuls de mandats fonctionnent comme des mécanismes de centralisation de l'autorité en concentrant le pouvoir de décision entre les mains d'un plus petit nombre d'individus, voire d'un seul, ce qui raccourcit la chaîne de commandement entre l'État-Parti et les entreprises

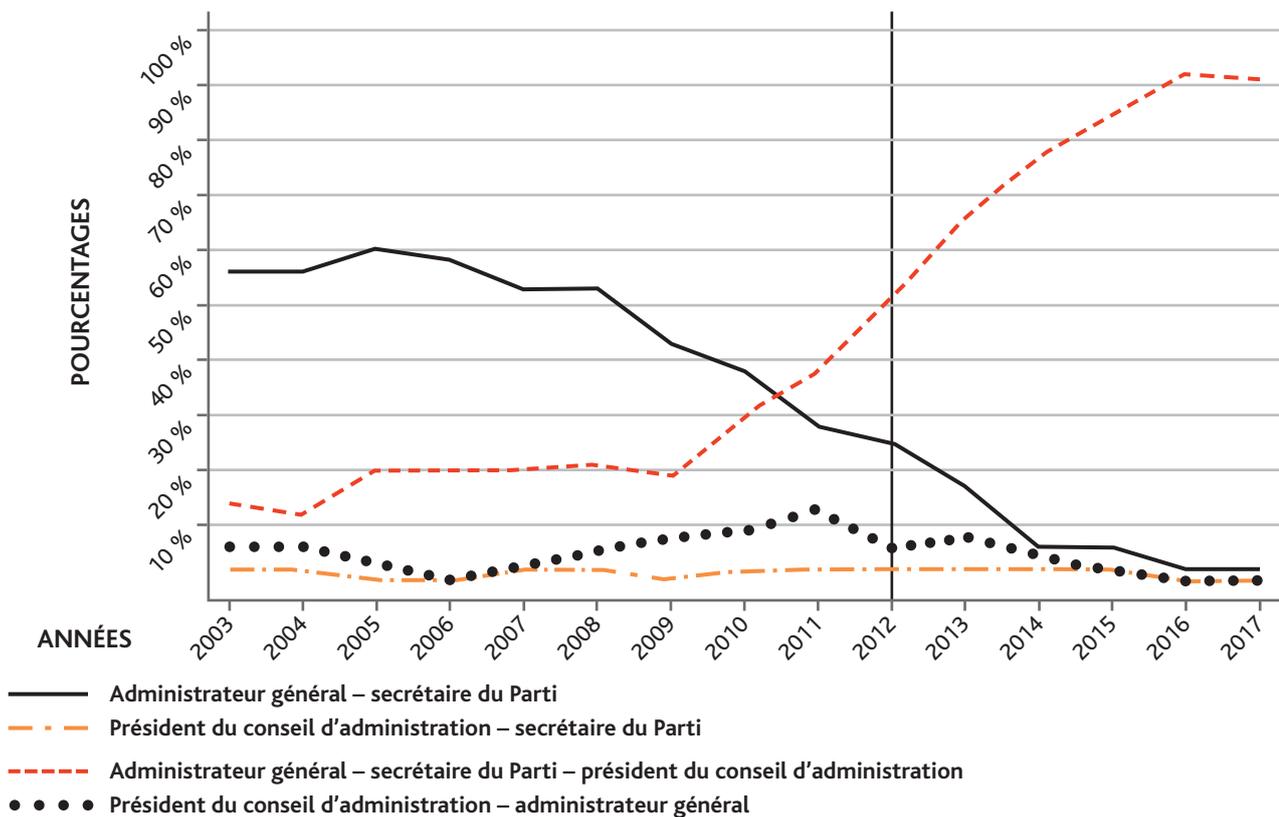
publiques. Cette pratique réduit le nombre de niveaux organisationnels à même de s'opposer aux décisions des dirigeants. De tels cumuls de mandats de cadres de direction et de cadres du Parti, qui dissolvent la division du travail et la séparation implicite entre les affaires commerciales et les affaires politiques, peuvent aussi être interprétés comme une manière de restreindre l'indépendance managériale en attachant fermement les dirigeants d'entreprise au domaine politique. L'analyse des effets du cumul des mandats peut ainsi expliquer les changements dans les modes d'exercice de l'autorité du centre du Parti sur les entreprises publiques, l'augmentation du cumul des mandats indiquant une plus grande centralisation de l'autorité.

La rotation des postes de direction – lorsque le dirigeant d'une entreprise publique est immédiatement muté à la direction d'une autre entreprise – est un autre mécanisme clé du contrôle exercé par le pouvoir central sur les entreprises publiques¹³. Le Parti peut utiliser cette tactique pour déstabiliser les équipes de direction existantes et limiter le risque de départementalisation (*benweizhuyi* 本位主义) – ce phénomène caractéristique renvoie à la situation d'individus ayant effectué de longues carrières dans des organisations spécialisées qui en viennent à évaluer les priorités politiques à la lumière des intérêts spécifiques de celles-ci (Lieberthal et Ok- senberg 1988). La rotation des cadres dirigeants des entreprises d'État limite leur capacité à établir des réseaux individuels étoffés et des bases autonomes d'influence personnelle. Le Parti peut aussi utiliser cette tactique comme une étape dans une démarche d'enquête anti-corruption, le déplacement d'un dirigeant d'une entreprise à l'autre pouvant faciliter la mise au jour des comportements potentiellement illicites dans l'entreprise d'origine¹⁴. L'augmentation de la fréquence de rotation des dirigeants suggère ainsi une augmentation du contrôle central sur les entreprises publiques.

La série originale de données sur les dirigeants d'entreprise chinois a permis de mettre au jour l'utilisation conjointe par l'administration Xi du cumul des mandats et de la rotation des cadres dirigeants pour raffermir son autorité par rapport à l'administration précédente¹⁵. Les données montrent que l'incidence des cumuls combinant deux ou plusieurs positions dans les principales entreprises publiques a nettement augmenté sous Xi. L'incidence

9. Une liste complète de ces documents est disponible sur demande auprès de l'auteur.
10. Pour une analyse critique de ce « Schéma d'orientation », cf. Sheng Hong, « 我为什么否定这次“国企改革”？(Wo weishenme fouding zheci 'guoqi gaige' ? Pourquoi je rejette cette étape de la réforme des entreprises d'État ?), *Unirule Institute of Economics*, 15 septembre 2015, http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151259-86280.shtml (consulté le 1^{er} mai 2018).
11. Dans l'analyse empirique de cette partie, nous nous penchons uniquement sur les principales entreprises publiques et leurs dirigeants sans égard pour la seconde catégorie d'entreprises publiques. Le regroupement de ces deux catégories dans une seule analyse n'est pas recommandable dans la mesure où des organismes d'État différents sont responsables de la nomination de leurs dirigeants. Le Département central de l'organisation nomme les dirigeants des entreprises du premier groupe en accord avec les plus hautes autorités du Parti, tandis que la SASAC est responsable des nominations des dirigeants de la seconde catégorie d'entreprises.
12. Il existe quatre possibilités de cumuler des mandats, combinant les trois positions de direction : administrateur général et secrétaire du Parti, président du conseil d'administration et secrétaire du Parti, administrateur général et président du conseil d'administration, ainsi qu'administrateur général, secrétaire du Parti et président du conseil d'administration.
13. En plus de sa fonction de centralisation du pouvoir, la rotation des cadres dirigeants peut aussi servir d'autres objectifs comme la consolidation planifiée des entreprises publiques dans un secteur donné ou la promotion de l'apprentissage organisationnel.
14. Ce fut par exemple le cas de Chang Xiaobing, qui a été muté de China Unicom vers China Telecom alors qu'il devait faire face à des accusations de corruption et qui a occupé ce poste brièvement jusqu'à son arrestation en décembre 2015.
15. Cette base de données recouvre la période comprise entre 2003 et 2017 et comprend des informations sur la rotation des cadres dirigeants des principales entreprises d'État et sur le cumul des mandats, informations tirées de leurs CV officiels, disponibles sur les sites des entreprises ou plus généralement sur Internet mais aussi de la base de données sur les élites politiques de Chine, hébergée par la National Chengchi University et de reportages des médias officiels chinois. Nous avons choisi l'année 2003 comme point de départ en raison de la création de la SASAC. 2017 marque la fin du premier mandat de Xi.

Figure 1 – Les cumuls de mandats des positions de direction au sein des principales entreprises publiques, 2003-2017



Source : Base de données de l'auteur, 2017.

moyenne de toute combinaison de cumul pendant le premier mandat (2013-2017) était de 89 %, en augmentation par rapport aux 76 % sous l'administration de Hu (2003-2012).

Par ailleurs, les combinaisons spécifiques de rôles ont changé entre l'ère de Hu et celle de Xi (cf. figure 1 ci-dessus). À la fin du premier mandat de Xi en 2017, le pourcentage des principales entreprises chinoises conduites par des dirigeants cumulant des mandats de président du conseil d'administration et de secrétaire de Parti a atteint 90 %. La prédominance de cette combinaison pendant l'administration Xi diverge de celle ayant eu cours sous Hu, dans laquelle les postes d'administrateur général et de secrétaire du Parti étaient plus fréquemment associés, la combinaison précédemment mentionnée étant aussi commune mais moins fréquente. L'explication de cette différence repose sur l'absence de conseil d'administration au niveau de la holding des entreprises concernées avant le début des années 2010. L'incidence croissante des cumuls de ce type sous Xi reflète la double ambition de renforcer la formalisation de la gestion dans les principales entreprises publiques chinoises – et de raffermir le rôle directeur du Parti en leur sein.

L'administration Xi a aussi significativement augmenté la fréquence de rotation des cadres au sein des entreprises publiques. Pendant les dix ans au pouvoir de l'administration Hu, il y a eu 14 transferts de cadres dirigeants d'une entreprise à une autre, soit une moyenne de 1,4 transferts par an. En contraste, on a dénombré 19 transferts de ce type pendant les cinq premières années au pouvoir de Xi, soit une moyenne de 3,8 transferts par an (cf. l'annexe pour une liste détaillée des transferts). Cette augmentation suggère que, sous Xi, le Parti a adopté une démarche de contrôle renforcé de la gestion du personnel dans les entreprises publiques chinoises les plus sensibles.

Les comités du Parti

La troisième manière par le biais de laquelle l'administration Xi a assis son autorité dans le secteur public est le renforcement du rôle des comités du Parti dans la gestion des entreprises. En 1999, l'administration de Jiang Zemin avait affirmé qu'il était nécessaire d'établir « une structure efficace de gestion de l'entreprise » (*youxiao de faren zhili jiegou* 有效的法人治理结构) ; c'était la première fois que le terme « gouvernance d'entreprise » (*corporate governance*) apparaissait dans un document officiel¹⁶. Les entreprises publiques ont institué « trois nouveaux comités » (*xin san hui* 新三会), au niveau de la holding : le conseil d'administration, le conseil de surveillance et l'assemblée des actionnaires¹⁷. L'objectif avoué était d'augmenter l'efficacité opérationnelle par le biais d'une division du travail au sein des entreprises publiques : les questions relatives aux dimensions sociales, aux enjeux politiques et au domaine des ressources humaines restaient du ressort des comités du Parti, tandis que les décisions stratégiques en matière commerciale devenaient l'apanage du conseil d'administration et du conseil de surveillance suivant les indications de l'assemblée des actionnaires. Cette démarche étoffant la gestion des entreprises a renforcé

16. Le terme chinois initialement utilisé pour la gouvernance des entreprises était « *faren zhili jiegou* 法人治理结构 » ; ultérieurement, il a été question de « *gongsì zhili zhìdù* 公司治理制度 » ou « *gongsì zhìdù* 公司制度 ». Cf. Comité central du Parti communiste chinois, « 中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定 » (*Zhonggong zhongyang guanyu guoyou qiye gaige he fazhan ruogan zhongda wenti de jue ding*, Décision capitale concernant la réforme et le développement des entreprises publiques), 22 septembre 1999.

17. Les « trois anciens comités » (*lao san hui* 老三会) font référence au comité du Parti, à l'assemblée représentative des travailleurs et à l'union des travailleurs.

l'autonomie de décision de leurs dirigeants par rapport au gouvernement central et aux dirigeants du Parti, même si cette indépendance restait limitée.

L'administration Xi a renforcé le rôle des comités du Parti dans la gestion des entreprises publiques de deux manières. Des déclarations de haut niveau ont tout d'abord affirmé que le rôle des comités du Parti était de participer aux « principales décisions » impliquant les opérations commerciales, les ressources humaines, l'investissement et les dépenses des entreprises publiques. En mai 2016, par exemple, le comité du Parti de la SASAC a publié un article dans un des principaux journaux officiels affirmant que les décisions importantes devaient être discutées par les comités du Parti des entreprises publiques avant d'être adoptées par leurs conseils d'administration⁽¹⁸⁾. En octobre 2016, Xi Jinping a personnellement participé à une réunion nationale sur l'implication du Parti dans la vie des entreprises publiques et a souligné que les organisations du Parti devaient avoir une fonction de « centre de décision » et de « centre politique » dans ces entreprises⁽¹⁹⁾.

La seconde manière par le biais de laquelle le régime Xi a renforcé l'influence des comités du Parti a été l'institutionnalisation de leur rôle de direction. En janvier 2017, la SASAC a ordonné aux entreprises d'État de réviser leurs règlements intérieurs pour formaliser les exigences en matière de travail de construction du Parti et du rôle du comité du Parti dans leur gestion⁽²⁰⁾. En septembre 2017, la SASAC a annoncé que chacune des 98 entreprises d'État qui étaient sous sa responsabilité avait atteint cet objectif⁽²¹⁾. L'administration Xi a ensuite réaffirmé l'autorité des comités du Parti amenés à « jouer un rôle directeur » (*fahui lingdao zuoyong* 发挥领导作用) dans les prises de décision des entreprises publiques en ajoutant cette phrase dans la charte du Parti au 19^{ème} Congrès en octobre 2017.

L'affirmation et la formalisation de l'influence des comités du Parti dans les entreprises publiques constituent un signal puissant de l'autorité centrale, mais cela ne va pas sans engendrer certains coûts de fonctionnement. En premier lieu, le renforcement du rôle du Parti dans les entreprises risque de fragiliser la stratégie de « propriété mixte » caractérisant la réforme des entreprises publiques⁽²²⁾. Les investissements privés sont essentiels pour que ce modèle de propriété mixte réussisse, mais de nombreux investisseurs potentiels s'inquiètent de la protection de leurs intérêts d'actionnaires minoritaires, malgré l'existence de garanties formelles dans les règlements intérieurs des entreprises publiques (document de travail de Lin et Chang 2018). L'affirmation du rôle des comités du Parti dans la gestion des entreprises publiques risque de renforcer la méfiance des entreprises privées, dans la mesure où elle souligne la volonté de l'État de subordonner des objectifs commerciaux, comme la maximisation des profits, à des impératifs politiques, comme la stabilité ou l'emploi. Plus largement, la formalisation du « rôle directeur » des comités du Parti dans la gestion des entreprises engendre des coûts de réputation, en particulier pour les entreprises publiques qui opèrent à l'étranger. Cette situation peut aussi nourrir l'inquiétude des gouvernements étrangers confrontés à des investissements d'entreprises chinoises, en les conduisant à penser que ces entreprises sont dirigées et soutenues par l'État chinois.

Campagnes anti-corruption

Les campagnes anti-corruption sont la dernière méthode mise en œuvre par l'administration Xi pour renforcer l'autorité centrale sur les entreprises

publiques et le processus de réforme. Ces campagnes sont un instrument distinct des autres leviers mentionnés parce qu'elles s'apparentent plutôt à une technique qu'à un mécanisme de gouvernance. Monnaie courante pendant l'ère Mao et réapparaissant régulièrement depuis cette époque, ces campagnes impliquent une importante mobilisation des administrations et des citoyens pour transformer les organisations existantes et les pratiques dans un domaine politique donné (Looney 2012). Les campagnes peuvent être classées selon plusieurs aspects : leurs objectifs, leur cible (le nombre, le statut administratif, la localisation géographique de l'organisation ou des individus ciblés), leur durée et la sévérité des punitions dont elles menacent les contrevenants.

Les « campagnes administratives » de l'ère des réformes peuvent favoriser le renforcement de l'autorité des dirigeants chinois de différentes manières (Perry 2011). À court terme, cette technique mobilise une participation des masses et diverses ressources pour atteindre des objectifs déterminés par les dirigeants, bouleversant ainsi les *statu quo*. Les dirigeants peuvent aussi utiliser ces campagnes pour cibler des individus perçus comme d'actuels ou de futurs adversaires politiques et faciliter leur mise à l'écart, et pour les remplacer par leurs propres alliés politiques. À long terme, ces mobilisations peuvent aussi renforcer l'autorité centrale en exigeant une loyauté sans faille des sujets et en augmentant la pression de la conformité idéologique.

La campagne anti-corruption initiée par Xi à l'échelle du pays en 2012, après sa prise de fonction, est exemplaire de son règne. Les entreprises publiques, connues pour leur faible pouvoir d'anticipation et leurs structures organisationnelles byzantines, se sont retrouvées rapidement dans le viseur anti-corruption de Xi. La Commission centrale d'inspection de la discipline (*Central Commission for Discipline Inspection* – CCDI) a mené à terme trois vagues successives d'inspection anti-corruption ciblant les principales entreprises du secteur – deux entreprises en 2013, 10 en 2014 et 43 l'année suivante – avant de reporter cette phase qui s'est officiellement achevée en 2016⁽²³⁾. Au terme de la première mandature de Xi, 12 dirigeants des principales

18. Comité du Parti de la SASAC, « 在全面深化国有企业改革中加强党的建设工作 » (*Zai quanmian shenhua guoyou qiye gaige zhong jiaqiang dang de jianshe gongzuo*, Renforcer le travail de construction du Parti dans le processus d'approfondissement intégral des réformes des entreprises publiques), *Qishi* (La recherche de la vérité), 31 mai 2016, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2016-05/31/c_1118938354.htm (consulté le 1^{er} mai 2018).

19. « 习近平在全国国有企业党的建设工作会议上强调坚持党对国企的领导不动摇 » (*Xi Jinping zai quanguo guoyou qiye dang de jianshe gongzuo huiyi shang qiangdiao: jianchi dang dui guoqi de lingdao bu dongyao*, Xi Jinping a insisté lors de la conférence sur le travail de construction du Parti dans les entreprises publiques sur le fait que le pouvoir de direction du Parti dans les entreprises publiques est indéterminable), *Xinhua News*, 11 octobre 2016, http://www.xinhuanet.com/2016-10/11/c_1119697415.htm (consulté le 1^{er} mai 2018).

20. SASAC, « 关于加快推进中央企业党建工作总体要求纳入公司章程有关事项的通知 » (*Guan-yu jiaokuai tuijin zhongyao qiye dangjian gongzuo zongti yaoqiu naru gongsi zhangcheng youguan shixiang de tongzhi*, Note sur les questions concernant l'accélération et l'avancement de l'inclusion des exigences générales pour le travail de construction de la place du Parti dans les règlements intérieurs des principales entreprises du secteur public), 3 janvier 2017.

21. « 国资委：要吸引各种所有制企业参与国企改革 » (*Guoziwai: yao xiyin ge zhong suoyouzhi qiye canyu guoqi gaige*, SASAC : les entreprises de tout type devraient être incitées à participer à la réforme des entreprises publiques), *Southern Weekly*, 29 septembre 2017, <http://www.infzm.com/content/129480> (consulté le 1^{er} mai 2018).

22. Le régime de « propriété mixte » fait référence à la diversification de la structure capitaliste des entreprises publiques par le biais de l'introduction en bourse d'une partie des actifs de ces entreprises, de la vente d'une portion de la part de l'État au secteur privé et par la distribution aux employés d'une partie des actions des entreprises concernées.

23. « 中央纪委监察部网站已发布央企被查领导64人 » (*Zhongyao jiwai jianchabu wangzhan yifabu yangqi bei cha lingdao 64 ren*, Le site internet du Bureau d'inspection de la CCDI a annoncé que 64 dirigeants d'entreprises publiques ont fait l'objet d'une enquête), *Xinhua News*, 4 janvier 2016, http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/04/c_1117665184.htm (consulté le 1^{er} mai 2018).

entreprises du secteur ont été mis en cause et condamnés pour des faits de corruption⁽²⁴⁾.

Cette situation contraste avec les efforts de l'administration Hu dans ce domaine : les campagnes du précédent gouvernement avaient des objectifs plus modestes, ciblaient des dirigeants de niveau inférieur et étaient plus généralement submergées par d'autres programmes d'envergure du Parti⁽²⁵⁾. Pendant le règne de Hu, la CCDI n'était pas l'acteur politique musclé et politisé qu'il allait devenir sous Xi. Si la lutte contre la corruption figurait régulièrement dans les rapports officiels et demeurait un facteur clé de l'éducation au sein du Parti pendant les années Hu, il n'y a eu pendant cette période aucune campagne coordonnée à grande échelle consacrée principalement à cette question. Seuls deux dirigeants de haut niveau d'entreprises publiques ont été officiellement renvoyés suite à des accusations de corruption pendant ses mandats⁽²⁶⁾ – loin des 12 ayant été écartés sous Xi.

Bien que ces campagnes produisent des résultats rapides et semblent à même de catalyser des transformations plus profondes dans un domaine particulier, leur utilité est finalement assez restreinte. Puisqu'elles se déroulent en dehors des systèmes de gouvernance existants de la SASAC et des entreprises publiques, leur capacité à favoriser des changements structurels essentiels et à produire de véritables améliorations de long terme dans les domaines comme l'audit, la transparence et la communication des informations est limitée. En outre, l'incertitude et la peur que ces campagnes provoquent peuvent bouleverser ou même paralyser les actions des entreprises, dans la mesure où les membres de ces entreprises sont incités à éviter les erreurs ou peuvent s'inquiéter du risque d'être accusés et punis en vertu d'actions passées précédemment admises et désormais répréhensibles. Si le stress que ces campagnes causent de manière délibérée peut fragiliser la résistance à l'égard des objectifs politiques des dirigeants et promouvoir l'autocontrôle à court terme, l'atmosphère n'est pas soutenable à long terme sans nuire à l'efficacité opérationnelle et générer des coûts psychologiques et physiques significatifs chez les individus (Mertha 2017).

Conclusion

Une recentralisation dans l'élaboration des politiques, la gestion du personnel et l'autorité du Parti a caractérisé le style de gouvernance de l'administration Xi Jinping dans le secteur de l'économie publique. Grâce à l'analyse de documents administratifs et d'un ensemble de données originales sur les entreprises publiques et leurs dirigeants, cet article a identifié quatre mécanismes et techniques de gestion que l'administration Xi a mis en œuvre pour affirmer son pouvoir. En renforçant l'autorité des groupes dirigeants sur le domaine économique et en permettant à leurs membres de contrôler l'orientation politique des entreprises, l'administration Xi a affaibli d'autres acteurs engagés dans la gestion des affaires des entreprises d'État et dans la réforme du secteur public. En mobilisant les mécanismes de rotation des cadres dirigeants, du cumul des mandats de direction et du renforcement du rôle des comités du Parti, elle a réussi à bouleverser le régime établi de gestion des entreprises et à renforcer le pouvoir du Parti au détriment d'une gouvernance d'entreprise. Enfin, les campagnes anti-corruption de grande envergure ont envoyé des ondes de choc à travers l'ensemble du secteur public et ont fait chuter de nombreux dirigeants de haut niveau. À rebours des théories considérant que l'autorité centrale peut être renforcée seulement par le biais de la reconfiguration des réseaux de l'élite dirigeante ou par la création, la modification ou l'élimination d'institutions et de règles, cet article révèle qu'un gouvernement peut y parvenir en mobilisant de différentes manières des instruments existants de contrôle central.

Le renforcement de l'autorité de l'administration Xi sur le secteur public a également gommé la ligne de démarcation entre le gouvernement et le Parti qui était un héritage clé de l'ère de Deng (comme le signale également l'article de Gueorguiev dans ce numéro). En augmentant le nombre des cumuls de mandats de président du conseil d'administration et de secrétaire du Parti et en renforçant le rôle de direction des comités du Parti dans la gestion des entreprises, le régime de Xi a étendu l'autorité du Parti au-delà des affaires politiques et de recrutement pour lui subordonner un nombre plus élevé de décisions d'importance pour les entreprises. L'annonce faite en mars 2018 par l'administration Xi de son projet de réforme du Parti, du gouvernement et des institutions législatives – incluant la conversion du Groupe dirigeant du pouvoir central pour l'approfondissement intégral des réformes en une Commission Centrale pour l'approfondissement intégral des réformes (*zhongyang quanmian shenhua gaige weiyuanhui* 中央全面深化改革委员会) – suggère l'avènement d'une subordination *de jure* (et non plus seulement *de facto*) du gouvernement au Parti⁽²⁷⁾. Dans les années à venir, la volonté de Xi de formaliser et d'institutionnaliser l'influence du Parti – et sa propre position de pouvoir – pourrait impliquer davantage d'efforts pour changer le système de gouvernance et ne plus se limiter à la mobilisation des outils existants de contrôle central.

Malgré la volonté de cette administration de consolider le pouvoir central, les entreprises publiques ne sauraient être réduites à de simples outils de l'État. Le régime de Xi a associé le renforcement de son autorité sur le secteur public à des mesures en faveur d'une libéralisation économique. Ces mesures comprennent l'expérimentation de la « propriété mixte » et d'une gestion ouverte du capital d'État, ce qui permet de garantir aux dirigeants d'entreprise une plus grande autonomie de prise de décision et d'administration de leur capital. À l'étranger, les entreprises d'État sont silencieusement en train de s'affranchir du contrôle de l'État – commercialement, sinon politiquement – en investissant davantage de capitaux sur les marchés internationaux plutôt que de se contenter de simples contrats d'exécution ou de garantir leur développement en s'appuyant uniquement sur des fonds provenant des banques publiques. Des mécanismes cohérents de contrôle politique liant le centre du Parti aux entreprises publiques pourraient constituer des canaux plus transparents d'influence politique, mais ces derniers n'impliquent pas nécessairement un contrôle commercial linéaire.

De futures études sur la gestion du secteur public chinois pourraient porter sur trois domaines. Premièrement, des recherches plus approfondies sont nécessaires pour évaluer la possibilité d'étendre les conclusions empiriques

24. Il s'agit de : Song Lin (China Resources Group, 2014) ; Wang Shuaiting (Hong Kong China Travel Group Co., Ltd., 2014) ; Sun Zhaoxue (China Aluminum Corporation, 2014) ; Liao Yongyuan (China National Petroleum Corporation, 2015) ; Xu Jiayin (China FAW Group, 2015) ; Wang Tianpu (China Petrochemical Corporation, 2015) ; Si Xianmin (Administrateur général de la China Southern Airlines Group Company, 2015) ; Zhu Fushou (Administrateur général de la Dongfeng Motor Corporation, 2015) ; Deng Qilin (Wuhan Iron and Steel Group Corporation, 2016) ; Chang Xiaobing (China Telecom Corporation, 2016) ; Cai Xiyou (China Sinochem Corporation, 2016).
25. Par exemple : « 积极推进企业党风廉政建设和反腐败工作 » (*jiji tuijin qiye dangfeng jianshe he fanfu changlian gongzuo*, Promouvoir activement la construction du style du Parti et du travail anti-corruption) apparaît comme le point numéro 13 dans un document interne reprenant le travail de construction du Parti dans les principales entreprises d'État. Département central de l'organisation, Comité du Parti de la SASAC, « 关于加强和改进中央企业党建工作的意见 » (*Guanyu jiaqiang he gajin zhongyang qiye dangjian gongzuo de yijian*, Schéma directeur sur le renforcement et l'avancement du travail de construction du Parti dans les principales entreprises d'État), 31 octobre 2004.
26. Chen Tonghai (China Petroleum and Chemical Corporation, 2007) ; Kang Rixin (China National Nuclear Corporation, 2009).
27. « 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》 » (*Zhonggong zhongyang yinfa 'shenhua dang he guojia jiguan gaige fang'an'*, Le comité central du Parti communiste chinois diffuse un "plan pour approfondir la réforme du Parti et des institutions d'État"), *Xinhua*, 21 mars 2018, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm (consulté le 1^{er} mai 2018).

de cet article concernant les mécanismes de gestion des carrières des cadres, à d'autres situations que celles des principales entreprises du secteur public. Des tendances similaires d'augmentation de la fréquence de rotation des cadres dirigeants et de cumuls des mandats de direction existent-elles dans des entreprises publiques moins importantes et à des échelons inférieurs de la hiérarchie gouvernementale ? Une seconde piste de réflexion concerne les configurations spécifiques des cumuls de mandats. Les modèles de cette pratique peuvent varier non seulement d'une administration à l'autre, mais aussi d'un secteur d'activité à l'autre, selon la « valeur stratégique perçue » par les dirigeants centraux (Hsueh 2011 ; Hsueh 2016). Les cumuls de mandats entre les plus hauts postes du Parti et les fonctions de direction sont-ils plus répandus dans les entreprises publiques centrales sur lesquelles le Conseil des affaires de l'État exerce un « contrôle absolu » que dans des secteurs plus ouverts à la compétition ? Enfin, une troisième question porte sur les conséquences des changements apportés au rôle de direction du Parti dans les entreprises publiques : comment sont-ils articulés et envisa-

gés ? Alors que toutes les principales entreprises publiques ont modifié leurs règlements intérieurs pour affirmer le rôle directeur des comités du Parti, les termes précis employés et les variations rencontrées dans tel ou tel cas n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse attentive. La portée et le contenu de l'autorité des comités du Parti varient-ils dans les divers règlements intérieurs des entreprises publiques ? Des enquêtes sur ces questions permettraient d'approfondir la compréhension des modes de gouvernance du secteur public en Chine.

■ Traduit par Matei Gheorghiu.

■ Wendy Leutert est post-doctorante au Center for the Study of Contemporary China, University of Pennsylvania. University of Pennsylvania, 345 Fisher-Bennett Hall, Philadelphia, PA 19104 (wleutert@sas.upenn.edu).

Article reçu le 9 février 2018. Accepté le 18 avril 2018.

Références

- BRØDSGAARD, Kjeld Erik. 2012. « Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control? ». *The China Quarterly* 211 : 624-48.
- BRØDSGAARD, Kjeld Erik (éd.). 2016. *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy and Environment*. New York : Routledge.
- CHEN, Li. 2015. *China's Centralized Industrial Order: Industrial Reform and the Rise of Centrally Controlled Big Business*. New York : Routledge.
- CHEN, Li. 2016. « Holding 'China Inc.' Together: The CCP and the Rise of China's Yangqi ». *The China Quarterly* 228 : 927-49.
- GRÜNBERG, Nis. 2015. « The Rise of Leading Small Group Governance ». document de travail présenté à la International Conference on The Chinese Community Party in Action (East Asian Institute, National University of Singapore).
- GRÜNBERG, Nis. 2016. « Revisiting Fragmented Authoritarianism in China's Central Energy Administration ». In Kjeld Erik Brødsgaard (éd.), *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism : Earthquakes, Energy and Environment*. New York : Routledge. 343-359.
- HAMRIN, Carol Lee. 1992. « The Party Leadership System ». In Kenneth Lieberthal et David M. Lampton (éds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao*. Berkeley, CA : University of California Press. 95-124.
- HE, Baogang, et Mark E. WARREN. 2017. « Authoritarian Deliberation in China ». *Daedalus* 146 (3) : 155-166.
- HEILMANN, Sebastian, et Elizabeth J. PERRY. 2011. « Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China ». In Sebastian Heilmann et Elizabeth J. Perry (éds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA : Harvard University Press. 1-29.
- HEILMANN, Sebastian. 2017. « China's Core Executive: Pursuing National Agendas in a Fragmented Polity ». In Vivienne Shue et Patricia M. Thornton (éds.), *To Govern China: Evolving Practices of Power*. Cambridge : Cambridge University Press. 57-81.
- HSIEH, Chang-Tai, et Michael Zheng SONG. 2015. « Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China ». Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- HSUEH, Roselyn. 2011. *China's Regulatory State: A New Strategy for Globalization*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- HSUEH, Roselyn. 2016. « State Capitalism, Chinese-Style: Strategic Value of Sectors, Sectoral Characteristics, and Globalization ». *Governance* 29 : 85-102.
- HUANG, Yasheng. 2006. *Selling China: Foreign Direct Investment during the Reform Era*. Cambridge : Cambridge University Press.
- JIN, Zeng, et Kellee S. TSAI. 2011. « The Local Politics of Restructuring State-owned Enterprises ». In Jean C. Oi (éd.), *Going Private in China: The Politics of Corporate Restructuring and System Reform*. Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Centre Books. 40-69.
- LANDRY, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York : Cambridge University Press.
- LARDY, Nicholas R. 2014. *Markets Over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington DC : Peterson Institute for International Economics.
- LEUTERT, Wendy. 2016. « Challenges Ahead in China's Reform of State-owned Enterprises ». *Asia Policy* 21. National Bureau of Asian Research. 83-99.
- LEUTERT, Wendy. 2018. « The Political Mobility of China's Central State-owned Enterprise Leaders ». *The China Quarterly* 233 : 1-21.
- LI, David Daokui, Junxin FENG et Hongping JIANG. 2006. « Institutional Entrepreneurs ». *The American Economic Review* 96 (2) : 358-62.
- LIEBERTHAL, Kenneth, et Michel OKSENBERG. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- LIN, Yu-Hsin, et Yun-chien CHANG. 2018. « Do State-Owned Enterprises Have Worse Corporate Governance? An Empirical Study of Corporate Practices in China ». Working paper.
- LIN, Li-Wen, et Curtis J. MILHAUPT. 2013. « We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China ». *Stanford Law Review* 65 (4).
- LOONEY, Kristen Elizabeth. 2012. « The Rural Developmental State: Modernization Campaigns and Peasant Politics in China, Taiwan and South Korea ». Thèse de doctorat, Harvard University.
- MERTHA, Andrew. 2017. « 'Stressing Out': Cadre Calibration and Affective Proximity to the CCP in Reform-era China ». *The China Quarterly* 229 : 64-85.
- MILLER, Alice. 2008. « The CCP Central Committee's Leading Small Groups ». *China Leadership Monitor* 26.
- NAUGHTON, Barry. 2014. « Deepening Reform. The Organization and the Emerging Strategy ». *China Leadership Monitor* 44.
- PERRY, Elizabeth J. 2011. « From Mass Campaigns to Managed Campaigns: Constructing a New Socialist Countryside ». In Sebastian Heilmann et Elizabeth J. Perry (éds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA : Harvard University Press. 30-61.
- XU, Yi-chong. 2018. « China's Giant State-Owned Enterprises as Policy Advocates: The Case of the State Grid Corporation of China ». *The China Journal* 79 : 21-39.
- XU, Yi-chong. 2016. *Sinews of Power: Politics of the State Grid Corporation of China*. New York : Oxford University Press.
- YAN, Xiaojun, et XIN Ge. 2016. « Participatory Policy making under Authoritarianism: The Pathways of Local Budgetary Reform in the People's Republic of China ». *Policy & Politics* 44 (2) : 215-34.
- YE, Jing. 2018. « No Money, No Representation : based on the Case Study of Zeguo Town in China ». *Politics and Society* 46 (1) : 81-99.
- ZHOU Li-an 周黎安. 2018. « '官场 + 市场'与中国增长故事 » ('Guanchang + shichang' yu zhongguo zengzhang gushi, 'Les marchés bureaucratiques + économiques' et l'histoire de la croissance chinoise). *社会 (Shehui, Revue chinoise de sociologie)* 38 (2) : 1-45.
- ZHOU Wang 周望. 2010. « 中国'小组'政治模式解析 » (*Zhongguo 'xiaozu' zhengzhi moshi jixi*, Analyse des modèles politiques des 'petits groupes' en Chine). *南京社会科学 (Nanjing shehui kexue, Sciences Sociales de Nanjing)* 2 : 77-81.
- ZHOU Wang 周望. 2015. « '领导小组'如何领导? —— 对'中央领导小组'的一项整体性分析 » ('Lingdao xiaozu' ruhe lingdao? Dui 'zhongyang lingdao xiaozu' de yi xiang zhengtixing fenxi, Comment les 'petits groupes de direction' dirigent-ils? Une analyse compréhensive des 'petits groupes centraux de direction'). *理论与改革 (Lilun yu gaige, Théorie et réforme)* 1 : 95-99.

Appendice – La rotation des cadres dirigeants dans les principales entreprises d'État de Chine, 2003-2017

Année	Nom	Entreprise d'origine	Entreprise de destination
2004	Ning Gaoning 宁高宁	China Resources (Holdings) Co., Ltd. <i>Huarun (jituan) youxian gongsi</i> 华润 (集团) 有限公司	China Oil and Foodstuffs Corp., Ltd. (COFCO) <i>Zhongliang jituan youxian gongsi</i> 中粮集团有限公司
2004	Wang Ji 王计	Dongfeng Motor Corp. <i>Dongfeng qiche gongsi</i> 东风汽车公司	China Dongfang Electric Corp. Ltd. <i>Zhongguo dongfang dianqi jituan youxian gongsi</i> 中国东方电气集团有限公司
2004	Wang Jianzhou 王建宙	China Unicom <i>Zhongguo lianhe wangluo tongxin jituan youxian gongsi</i> 中国联合网络通信集团有限公司	China Mobile <i>Zhongguo yidong tongxin jituan gongsi</i> 中国移动通信集团公司
2006	Li Wenxin 李文新	China Eastern Airlines Corp. <i>Zhongguo dongfang hangkong jituan gongsi</i> 中国东方航空集团公司	China Southern Airlines Corp. <i>Zhongguo nanfang hangkong jituan gongsi</i> 中国南方航空集团公司
2007	Wang Binghua 王炳华	China Power Investment Corp. <i>Zhongguo dianli touzi jituan gongsi</i> 中国电力投资集团公司	National Nuclear Power Technology Corp. <i>Guojia hedian jishu gongsi</i> 国家核电技术公司
2008	Li Qingkui 李庆奎	China Guodian Corp. <i>Zhongguo guodian jituan gongsi</i> 中国国电集团公司	China Huadian Corp. <i>Zhongguo huadian jituan gongsi</i> 中国华电集团公司
2008	Cao Peixi 曹培玺	China Huadian Corp. <i>Zhongguo huadian jituan gongsi</i> 中国华电集团公司	China Huaneng Group Corp. <i>Zhongguo huaneng jituan gongsi</i> 中国华能集团公司
2008	Liu Shaoyong 刘绍勇	China Southern Airlines Group <i>Zhongguo nanfang hangkong jituan gongsi</i> 中国南方航空集团公司	China Eastern Airlines Corp. <i>Zhongguo dongfang hangkong jituan gongsi</i> 中国东方航空集团公司
2008	Shang Bing 尚冰	China Unicom <i>Zhongguo lianhe wangluo tongxin jituan youxian gongsi</i> 中国联合网络通信集团有限公司	China Telecom <i>Zhongguo dianxin jituan gongsi</i> 中国电信集团公司
2009	Xiong Weiping 熊维平	China Hong Kong China Travel Service Corp. <i>Zhongguo gangzhonglü jituan gongsi</i> 中国港中旅集团公司	China Aluminum Corp. <i>Zhongguo lüye gongsi</i> 中国铝业公司
2010	Hu Wenming 胡问鸣	China North Industries Group Corp. <i>Zhongguo bingqi gongye jituan gongsi</i> 中国兵器工业集团公司	China State Shipbuilding Corp. <i>Zhongguo chuanbo gongye jituan gongsi</i> 中国船舶工业集团公司
2011	Fu Chengyu 傅成玉	China National Offshore Oil Corp. <i>Zhongguo haiyang shiyou zonggongsi</i> 中国海洋石油总公司	China Petrochemical Corp. <i>Zhongguo shiyou huagong jituan gongsi</i> 中国石油化工集团公司
2011	Xiong Qunli 熊群力	China Electronics Information Industry Group Co., Ltd. <i>Zhongguo dianzi xinxi chanye jituan youxian gongsi</i> 中国电子信息产业集团有限公司	China Electronics Technology Group Corp. <i>Zhongguo dianzi keji jituan gongsi</i> 中国电子科技集团公司
2011	Ma Zehua 马泽华	China Shipping Group Corp. <i>Zhongguo haiyun (jituan) zonggongsi</i> 中国海运 (集团) 总公司	China Ocean Shipping Group Corp. <i>Zhongguo yuanyang yunshu (jituan) zonggongsi</i> 中国远洋运输 (集团) 总公司
2014	Fu Yuning 傅育宁	China Merchants Group Co., Ltd. <i>Zhaoshangju jituan youxian gongsi</i> 招商局集团有限公司	China Resources (Holdings) Co. Ltd. <i>Huarun (jituan) youxian gongsi</i> 华润 (集团) 有限公司
2014	He Wenbo 何文波	Baosteel Group Co., Ltd. <i>Baogang jituan youxian gongsi /</i> 宝钢集团有限公司	China Minmetals Corp. <i>Zhongguo wukuang jituan gongsi</i> 中国五矿集团公司
2015	Hu Wenming 胡问鸣	China State Shipbuilding Corp. <i>Zhongguo chuanbo gongye jituan gongsi</i> 中国船舶工业集团公司	China Shipbuilding Industry Corp. <i>Zhongguo chuanbo zhonggong jituan gongsi</i> 中国船舶重工集团公司

Année	Nom	Entreprise d'origine	Entreprise de destination
2004	Ning Gaoning 宁高宁	China Unicom <i>Zhongguo lianhe wangluo tongxin jituan youxian gongsi</i> 中国联通网络通信集团有限公司	China Telecom <i>Zhongguo dianxin jituan gongsi</i> 中国电信集团公司
2004	Wang Ji 王计	National Nuclear Power Technology Corp. <i>Guojia hedian jishu gongsi</i> 国家核电技术公司	China National Nuclear Construction Corp. <i>Zhongguo he gongye jianshe jituan gongsi</i> 中国核工业建设集团公司
2004	Wang Jianzhou 王健宙	National Nuclear Power Technology Corp. <i>Guojia hedian jishu gongsi</i> 国家核电技术公司	China Power Investment Corp. <i>Zhongguo dianli touzi jituan gongsi</i> 中国电力投资集团公司
2006	Li Wenxin 李文新	China Telecom <i>Zhongguo dianxin jituan gongsi</i> 中国电信集团公司	China Unicom <i>Zhongguo lianhe wangluo tongxin jituan youxian gongsi</i> 中国联通网络通信集团有限公司
2007	Wang Binghua 王炳华	China National Offshore Oil Corp. <i>Zhongguo haiyang shiyou zonggongsi</i> 中国海洋石油总公司	China National Petroleum Corp. <i>Zhongguo shiyou tianranqi jituan gongsi</i> 中国石油天然气集团公司
2008	Li Qingkui 李庆奎	Dongfeng Motor Corp. <i>Dongfeng qiche gongsi</i> 东风汽车公司	China FAW Group Corp. <i>Zhongguo di yi qiche jituan gongsi</i> 中国第一汽车集团公司
2008	Cao Peixi 曹培玺	China Huadian Corp. <i>Zhongguo huadian jituan gongsi</i> 中国华电集团公司	China Southern Power Grid Co. <i>Zhongguo nanfang dianwang youxian gongsi</i> 中国南方电网有限公司
2008	Liu Shaoyong 刘绍勇	China Oil and Foodstuffs Corp., Ltd. (COFCO) <i>Zhongliang jituan youxian gongsi</i> 中粮集团有限公司	China Sinochem Corp., Ltd. <i>Zhongguo zhonghua jituan youxian gongsi</i> 中国中化集团有限公司
2008	Shang Bing 尚冰	China Dongfang Electric Corp. <i>Zhongguo dongfang dianqi jituan youxian gongsi</i> 中国东方电气集团有限公司	Harbin Electric Group Co. <i>Ha'erbin dianqi jituan gongsi</i> 哈尔滨电气集团公司
2009	Xiong Weiping 熊维平	China National Nuclear Construction Corp. <i>Zhongguo he gongye jianshe jituan gongsi</i> 中国核工业建设集团公司	China National Nuclear Corp. <i>Zhongguo he gongye jituan gongsi</i> 中国核工业集团公司
2010	Hu Wenming 胡问鸣	China FAW Group Corp. <i>Zhongguo di yi qiche jituan gongsi</i> 中国第一汽车集团公司	China General Technology (Group) Holding Co., Ltd. <i>Zhongguo tongyong jishu (jituan) konggou youxian zeren gongsi</i> 中国通用技术(集团)控股有限责任公司
2011	Fu Chengyu 傅成玉	China Southern Power Grid Co., Ltd. <i>Zhongguo nanfang dianwang youxian gongsi</i> 中国南方电网有限公司	China Huadian Corp. <i>Zhongguo huadian jituan gongsi</i> 中国华电集团公司
2011	Xiong Qunli 熊群力	China National Grain and Grain Management Corp. <i>Zhongguo chubei liang guanli zonggongsi</i> 中国储备粮管理总公司	China Oil and Foodstuffs Corp., Ltd. (COFCO) <i>Zhongliang jituan youxian gongsi</i> 中粮集团有限公司
2011	Ma Zehua 马泽华	Harbin Electric Group Co., Ltd. <i>Ha'erbin dianqi jituan gongsi</i> 哈尔滨电气集团公司	China Dongfang Electric Corp. <i>Zhongguo dongfang qiche jituan youxian gongsi</i> 中国东方电气集团有限公司
2014	Fu Yuning 傅育宁	China North Industries Group Corp. <i>Zhongguo bingqi zhuangbei jituan gongsi</i> 中国兵器装备集团公司	China FAW Group Corp. <i>Zhongguo di yi qiche jituan gongsi</i> 中国第一汽车集团公司
2014	He Wenbo 何文波	China FAW Group Corp. <i>Zhongguo di yi qiche jituan gongsi</i> 中国第一汽车集团公司	China North Industries Group Corp. <i>Zhongguo bingqi zhuangbei jituan gongsi</i> 中国兵器装备集团公司