



Perspectives chinoises

2018/1-2 | 2018

Nouvelles approches du régime politique sous Xi Jiping

Dans l'ombre du dictateur : l'élite politique chinoise à l'ère de Xi Jinping

Dimitar D. Gueorguiev



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7992>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2018

Pagination : 17-27

ISBN : 979-10-91019-26-2

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Dimitar D. Gueorguiev, « Dans l'ombre du dictateur : l'élite politique chinoise à l'ère de Xi Jinping », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2018/1-2 | 2018, mis en ligne le 01 juin 2019, consulté le 06 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7992>

Dans l'ombre du dictateur

L'élite politique chinoise à l'ère de Xi Jinping

DIMITAR D. GUEORGUIEV

RÉSUMÉ : Le président Xi Jinping est probablement le dirigeant chinois le plus puissant depuis Mao Zedong. La récente révision constitutionnelle et le remaniement de la direction politique intervenus à mi-mandat ont encore alimenté la crainte que Xi, à l'instar de Mao, n'ait aucune intention de transmettre le pouvoir à un futur successeur. L'ascension de Xi est-elle le signe de la fin de la direction collective ? Un président plus puissant entraînera-t-il l'affaiblissement du Parti ? Dans le présent article, nous examinons les méthodes employées par Xi pour consolider son pouvoir ainsi que les conséquences futures qu'un tel changement pourrait entraîner pour l'élite politique chinoise. En comparant plusieurs sources académiques, nous interrogeons le jeu à somme nulle qui régit la relation entre le pouvoir personnel et la force institutionnelle. Bien que Xi ait sans conteste concentré un pouvoir personnel sans précédent, cela ne s'est pas nécessairement fait aux dépens du Parti. Les dangers liés à la position de force de Xi Jinping sont plutôt à chercher du côté de son effet dissuasif sur l'expression des avis divergents et sur la réduction du vivier de futurs dirigeants, deux conséquences susceptibles d'affaiblir la capacité à gouverner sur les moyen et long termes.

MOTS-CLÉS : Chine, régimes autoritaires, élite politique, partage du pouvoir, direction collective, institutions, succession.

Le pouvoir sans partage d'un seul homme est généralement considéré comme une des causes fréquentes signant la fin d'un régime politique, ce que Milan Svolik (2012) qualifie d'« incapacité à partager le pouvoir ». La raison pour laquelle le partage du pouvoir est si difficile dans un régime autoritaire saute aux yeux : en l'absence de compétition démocratique, il y a peu de mécanismes pour dissuader les dirigeants en place d'abuser de leur position aux dépens des autres membres de l'élite. Dans ce contexte, la période post-maoïste en Chine s'est distinguée par une forme de partage du pouvoir relativement efficace, sous la forme d'une « direction collective », selon les termes employés par le Parti communiste chinois (PCC). Pendant cette période de 40 ans, la Chine a connu entre trois et six passages de pouvoir pacifiques d'un dirigeant à son successeur⁽¹⁾.

La rapidité de Xi Jinping à concentrer les pouvoirs a soulevé de sérieux doutes quant à l'efficacité et la durabilité des institutions chinoises de partage du pouvoir, et a conduit certains observateurs à en conclure la « mort de la direction collective [en Chine] »⁽²⁾. Dans cet article, nous nous inscrivons en faux contre ces affirmations, en procédant à l'examen des règles et institutions du pouvoir chinois tout en interrogeant les défis auxquels elles sont actuellement confrontées. En nous appuyant sur le travail de Slater (2003), nous partons du postulat que dans les régimes autocratiques, la personnalisation et l'institutionnalisation ne sont pas régies par un jeu à somme nulle. Dans le cas de la Chine, le caractère ambigu des institutions politiques et la complicité des élites ont en réalité facilité la prise de pouvoir par Xi Jinping.

Nous affirmons au contraire que les dangers liés à une personnalisation du pouvoir se feront plus probablement sentir pour les futures équipes dirigeantes. Tout d'abord, la distance prise avec les procédures collectives de prise de décision, allant de pair avec une censure de plus en plus prégnante, risque de décourager les voix critiques de participer à l'élaboration du discours public, ce qui se traduira pour le régime par une difficulté croissante à anticiper les défis futurs et à éviter certaines erreurs politiques qui pourraient être évitées. De plus, les purges de la lutte anti-corruption et le désir apparent de promouvoir les fidèles de Xi Jinping ont découragé ou empêché

les jeunes membres du Parti de gravir les échelons de la hiérarchie du Parti, ce qui contribue à appauvrir le vivier des futurs dirigeants. Que Xi Jinping se maintienne ou non aux affaires, le Parti risque de souffrir d'un manque de prétendants qualifiés.

L'élite politique chinoise sous Xi Jinping

Afin d'expliquer la longévité du PCC, les chercheurs mettent en avant la spécificité des institutions, normes et procédures propres à la direction politique chinoise, qui en théorie contribuent à un partage du pouvoir stable. Les recherches antérieures ont notamment souligné la fragmentation organisationnelle qui constitue un obstacle à la monopolisation du pouvoir (Lampton et Lieberthal 1992 ; Xu 2011), les limites d'âge et de cumul dans le temps qui empêchent les dirigeants en place de se maintenir au pouvoir (Ma 2016 ; Nathan 2003 ; Shirk 2002 ; Manion 1993), ainsi que les procédures collectives de prise de décision qui incluent les échelons inférieurs dans un système de redevabilité réciproque (Shirk 1993 ; Hu 2014).

Mais ces observations ont été récemment remises en cause par le renforcement du pouvoir et sa personnalisation autour de la figure de Xi Jinping. Au cours des cinq dernières années, Xi Jinping a ressuscité le titre de « cœur du Parti » (Miller 2016), fait inscrire sa « pensée » idéologique dans les statuts du PCC (Miller 2017)⁽³⁾ et supprimé de la constitution la limite de deux mandats pour l'exercice du pouvoir présidentiel⁽⁴⁾. Comment Xi Jinping est-

1. Hua Guofeng a brièvement succédé à Mao Zedong avant de céder le pouvoir à Deng Xiaoping. Deng avait au début désigné deux successeurs, Hu Yaobang et Zhao Ziyang, qu'il a ensuite contribué à faire tomber pour transmettre les commandes à Jiang Zemin. Ce dernier a transmis le pouvoir à Hu Jintao en 2002, qui l'a à son tour cédé à Xi Jinping en 2012.
2. Voir par exemple : Jeremy Page et Chun Han Wong. « Xi Jinping Is Alone at the Top and Collective Leadership 'Is Dead' », *The Wall Street Journal*, 25 octobre 2017, www.wsj.com/articles/chinas-xi-elevated-to-mao-status-1508825969 (consulté le 15 novembre 2017).
3. Le Parti avait ajouté le nom de Deng et sa théorie dans la charte après sa disparition en 1997.
4. « China's National Legislature Adopts Constitutional Amendment », *Xinhua*, 13 mars 2018, www.xinhuanet.com/english/2018-03/11/c_137031606.htm (consulté le 15 Mars 2018).

Tableau 1 – Postes de direction occupés par Xi Jinping

Instance dirigeante	Titre	Occupé depuis	Prédécesseur
Comité central du Parti communiste chinois	Secrétaire général	nov-12	Oui
Commission militaire centrale du PCC	Président	nov-12	Oui
Groupe dirigeant pour les affaires taïwanaises	Chef	nov-12	Oui
Présidence de la République populaire de Chine	Président	mars-12	Oui
Commission militaire centrale de la République populaire de Chine	Président	mars-12	Oui
Groupe dirigeant central pour les affaires étrangères et la sécurité nationale	Chef	mars-12	Oui
Groupe dirigeant central pour les questions financières et économiques	Chef	mars-12	Oui
Comité national de la sécurité de la RPC	Président	nov-13	création
Groupe dirigeant central pour l'approfondissement global de la réforme	Président	nov-13	création
Groupe dirigeant central pour la sécurité des réseaux et les technologies de l'information	Chef	févr-14	création
Groupe dirigeant central pour l'approfondissement de la réforme de la défense nationale et de l'armée	Chef	févr-14	création
Centre de commandement des opérations conjointes de l'APL	Commandant en chef	avr-16	création

Note : Graphique inspiré des travaux de Li (2006) et complété à partir de la base de recherche *China Vitae*.

il parvenu à accumuler tant de pouvoir personnel ? Qu'est-ce que cela signifie pour l'avenir de l'élite politique en Chine ?

Nous commencerons par marquer les limites de la direction collective et par examiner jusqu'où Xi Jinping les a poussées. Nous inspirant des travaux de Slater, qui a étudié la manière dont les institutions liées au leadership ont été confisquées, truquées et contournées par Mohamad Mahathir en Malaisie, nous mettrons l'accent sur les défis lancés par Xi Jinping à la séparation des pouvoirs, aux règles de succession et aux procédures collectives de prise de décision en Chine. Quand bien même ces caractéristiques institutionnelles ont pour but d'empêcher l'émergence d'un pouvoir de type dictatorial, elles sont toutes subordonnées à l'objectif premier de maintenir la domination politique du PCC. À ce titre, nous devons envisager la possibilité qu'un pouvoir personnel se forme alors même que les institutions fondamentales du Parti restent inchangées.

Court-circuiter la séparation des pouvoirs

Le rapport du 17^{ème} Congrès du Parti de 2007 définissait la direction collective comme : « un système doté d'un partage des responsabilités entre les dirigeants individuels afin d'empêcher la prise de décision arbitraire par un seul dirigeant »⁽⁵⁾. Cette déclaration offre un contraste frappant avec celle issue de la première réunion du bureau politique du 19^{ème} Congrès en octobre 2017, selon laquelle : « la direction centralisée et unifiée du Parti est le principe suprême régissant l'exercice du pouvoir ». Plus récemment, Wang Qishan, l'ancien tsar de la lutte anti-corruption menée par Xi Jinping, a publié dans *Le Quotidien du Peuple* un article dans lequel il soulignait les « problèmes causés par la séparation du Parti et de l'État » et expliquait que les défis à venir nécessiteraient de mettre un terme à cette division⁽⁶⁾.

Xi Jinping n'avait pas attendu cette proposition de Wang Qishan pour brouiller les lignes existant entre les affaires politiques, économiques et militaires depuis son accession au pouvoir en 2012. Cet estompement des frontières est clairement illustré par le nombre et l'étendue des postes de direction actuellement occupés par Xi Jinping, que certains n'hésitent pas à appeler le « président de tout »⁽⁷⁾. D'après le recensement de Cheng Li (2016), Xi Jinping occupe désormais 12 fonctions de direction au sein des organes de pouvoir les plus importants du pays (voir tableau 1).

Outre les titres officiels de secrétaire général du Parti, de président de la République populaire de Chine et de président de la Commission militaire

centrale, les autres positions qu'occupe Xi Jinping relèvent de la catégorie des « groupes dirigeants », qui sont des organes informels concentrant énormément de pouvoir, souvent plus que les ministères en charge des mêmes questions. La simple existence de si nombreux groupes dirigeants entre en contradiction avec les notions de direction collective, de séparation des pouvoirs et de pouvoir constitutionnel au sens large. Ils ont été précisément conçus pour surmonter les obstacles bureaucratiques et organisationnels, concentrer les ressources, et mettre en œuvre un programme politique (Miller 2008). Volontairement ou non, les dirigeants du PCC, à commencer par Mao⁽⁸⁾, se sont souvent appuyés sur les groupes dirigeants pour contourner les oppositions et asseoir leur pouvoir. Xi Jinping n'a fait que suivre l'exemple de ses prédécesseurs.

En revanche, la situation actuelle diffère en ce que les groupes dirigeants de Xi Jinping se situent à cheval ou au croisement de plusieurs domaines politiques, traditionnellement du ressort d'autres membres du comité permanent du bureau politique (CPBP) et des ministères du Conseil des affaires de l'État. Ainsi, le Groupe dirigeant central pour l'approfondissement global de la réforme, dont la dénomination est large, supervise potentiellement un grand nombre de domaines, des marchés financiers à la législation environnementale. Mais dans le même temps, Xi Jinping a pris soin de ne pas faire main basse sur les domaines qui ne lui étaient pas réservés. Comme le montre le tableau 1, sept des titres qu'il détient existaient précédemment et avaient été portés par Hu Jintao ou Jiang Zemin. Les cinq fonctions restantes ont été inventées pendant le premier mandat de Xi Jinping, sans que cela

5. Hu Jintao, 以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程 (*Yi gaige chuangxin jingshen quanmian tuijin dang de jianshe xin de weida gongcheng*, Promouvoir la construction générale du Parti dans un esprit de réforme et d'innovation), 17^{ème} Congrès du Parti communiste chinois, 15 octobre 2007, cpc.people.com.cn/GB/104019/104098/6379184.html (consulté le 15 novembre 2017).
6. Wang Qishan, « 开启新时代 踏上新征程 » (*Kaiqi xin shidai ta shang xin zhengcheng*, Inaugurer une nouvelle ère, ouvrir un nouveau chemin), *Quotidien du peuple*, 7 novembre 2017, paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-11/07/nw.D110000renmrb_20171107_1-02.htm (consulté le 15 novembre 2017).
7. Voir par exemple : Javier Hernandez, « China's 'Chairman of Everything': Behind Xi Jinping's Many Titles », *The New York Times*, 25 octobre 2017, www.nytimes.com/2017/10/25/world/asia/china-xi-jinping-titles-chairman.html (consulté le 15 novembre 2017).
8. En 1966, Mao Zedong avait installé ses fidèles dans un groupe dirigeant central de la révolution culturelle pour superviser un soulèvement de masse de la jeunesse et une purge généralisée de ses rivaux et de l'élite du PCC. Pendant son mandat, Jiang Zemin a à plusieurs reprises remanié le groupe dirigeant des affaires taïwanaises, s'appuyant alternativement sur les diplomates ou les généraux en fonction de la stratégie du moment (Hsiao 2013).

aille à l'encontre des directives officielles ou officieuses du Parti. La Commission de la sécurité nationale donne par exemple à Xi Jinping le contrôle indirect sur la sécurité nationale et extérieure, sans qu'il ait besoin de prendre le contrôle des ministères correspondants. De même, son titre le plus récent, celui de commandant en chef des « opérations conjointes de l'APL », permet à Xi Jinping de revendiquer de nouvelles attributions politiques, puisque les « opérations conjointes » n'existaient pas sous ses prédécesseurs.

Autrement dit, plutôt que de briser ouvertement les barrières, Xi Jinping redessine les contours et le contenu de la distribution institutionnelle des pouvoirs. Il ne s'agit aucunement ici de minimiser l'audace politique de Xi Jinping, mais plutôt de mettre en lumière les nuances des signaux lancés. Si Xi désirait afficher sa domination sur la direction collective, il aurait pu simplement s'emparer de la Commission nationale de l'énergie (dirigée par Li Keqiang), ou de la Commission centrale de contrôle de la discipline (CCDI, dont le nouveau chef est Zhao Leji), mais ce n'est pas ce qu'il a fait, tout du moins jusqu'à présent. Au lieu de cela, il a court-circuité la direction collective en créant des groupes dirigeants informels, une pratique qui existait avant son entrée en fonction et avant même l'institution d'une direction collective.

Même si une forme de séparation des pouvoirs perdure au sommet, Xi est en train de modifier en profondeur l'organisation du pouvoir dans les échelons situés immédiatement en-dessous. C'est dans l'armée que les effets s'en font le plus sentir. Considérée généralement comme subordonnée au PCC, l'APL a cependant joui pendant longtemps d'une certaine autonomie par rapport au pouvoir politique, agissant parfois en violation des objectifs poursuivis par les dirigeants du pays, voire en opposition avec ces objectifs (Cheung 2001). Depuis l'arrivée de Xi au pouvoir, des milliers de militaires, et notamment quelques centaines d'officiers supérieurs, ont été purgés, tandis que le système traditionnel de commandement régional, un vestige du temps où l'APL était limitée aux opérations terrestres, a été remplacé par cinq théâtres d'opérations, sous la supervision directe de la Commission militaire centrale (CMC), présidée par Xi Jinping⁽⁹⁾. Les membres de cette commission ont été réduits à sept, contre 11 auparavant⁽¹⁰⁾, et en décembre 2017, le Comité central du PCC (CCPCC) a annoncé que la Police armée du peuple (PAP), comptant plus de 600 000 membres, allait être placée sous le commandement unique de la CMC à compter du 1^{er} janvier 2018, alors que depuis 1982 elle était supervisée conjointement par la CMC et le Conseil des affaires de l'État.

On constate un renforcement parallèle du pouvoir au niveau du gouvernement chinois. En mars 2017, le nombre de membres du Conseil des affaires de l'État, dirigé par le Premier ministre Li Keqiang est passé de 35 à 27. De même que pour l'armée, la fusion de ministères importants et la création de nouvelles agences et administrations ont été justifiées par la nécessité de moderniser et de rendre plus efficace l'appareil d'État⁽¹¹⁾, ce qui n'est pas sans fondement. Par exemple, les nouveaux organismes que sont la Commission de régulation des banques et des assurances, l'Administration d'État de l'immigration et l'Agence pour la coopération internationale au développement sont en charge de problèmes qui sont apparus seulement au cours de la dernière décennie.

Néanmoins, il est difficile de ne pas voir combien les changements structurels introduits dans le gouvernement et dans l'armée amincissent les frontières entre l'État et le PCC. À titre d'exemple, le Comité pour la stabilité et le développement financiers (dont la création a été annoncée en novembre 2017), est à la fois un organe de supervision économique et de prise de dé-

cision, deux domaines qui relevaient auparavant de plusieurs administrations distinctes (Naughton 2017)⁽¹²⁾. De manière encore plus criante, la nouvelle Commission nationale de supervision (CNS) fusionne les attributions du ministère de la Supervision (une institution étatique) et celles de la CCDI (un organisme relevant du Parti)⁽¹³⁾. Non seulement cette Commission inscrit la lutte anti-corruption menée par Xi Jinping comme un dispositif permanent du Parti-État, mais, de par son rang institutionnel – équivalent à celui du Conseil des affaires de l'État et supérieur aux organes judiciaires – elle met à mal la règle fondamentale de séparation des pouvoirs et l'État de droit⁽¹⁴⁾.

Trucage des règles de succession

Au cours des dernières décennies, le transfert de pouvoir au sommet de la politique chinoise reposait sur trois règles se renforçant mutuellement, pour lesquelles il n'existe pas d'expression formelle ou légale, ni dans la Constitution de la RPC ni dans la charte du PCC (Wang et Vandeli 2016). La première d'entre elles, certainement la plus importante, concerne les limites d'âge et de nombre de mandats. La deuxième et la troisième ont trait à la nomination et à la préparation des futurs dirigeants. Nous revenons dans les paragraphes suivants sur l'origine de ces règles et examinons dans quelle mesure elles sont appliquées à l'heure actuelle.

Une des entreprises réformatrices de Deng Xiaoping en vue de rajeunir les rangs du PCC fut de convaincre les dirigeants révolutionnaires à prendre leur retraite (Manion 1993). Bien qu'il ne soit pas allé jusqu'à adopter une limite d'âge précise pour les dirigeants suprêmes, il a fait inscrire dans la Constitution des limites d'âge et de nombre de mandats pour les postes de direction de niveau provincial et ministériel. Peu à peu, ces efforts ont conduit à adopter des règles concernant la retraite : les dirigeants de l'échelon inférieur étaient désormais contraints de quitter leur poste à 60 ans, limite portée à 65 ans pour les dirigeants de niveau intermédiaire membres du Comité central (Nathan 2003). Pour les dirigeants les plus importants, aucune règle n'avait été élaborée, mais l'usage suggérait qu'ils pouvaient poursuivre leur mandat s'ils avaient 67 ans ou moins, mais pas s'ils avaient déjà 68 ans. En chinois, cette règle implicite est appelée « sept-monter, huit-descendre » (*qi shang, ba xia*)⁽¹⁵⁾. En pratique, cette règle, cohérente avec la pyramide des âges dans les hautes sphères du pouvoir, s'est traduite pour les hauts dirigeants par une limite de deux mandats consécutifs, comme c'est le cas pour les fonctions de niveau étatique.

- « China's Military Regrouped into Five PLA Theater Commands », *Xinhua*, 1^{er} février 2016, www.xinhuanet.com/english/2016-02/01/c_135065429.htm (consulté le 15 novembre 2017).
- Charlotte Gao, « Has Xi Fully Consolidated His Power Over the Military? », *The Diplomat*, 8 janvier 2018, thediplomat.com/2018/01/has-xi-fully-consolidated-his-power-over-the-military/ (consulté le 15 janvier 2018).
- Government Overhaul Plan, mp.weixin.qq.com/s/_mG6K0JHKvXPpE6YE3zh9w (consulté le 15 mars 2018).
- « China Establishes Financial Stability and Development Committee », *Xinhua*, 8 novembre 2017, www.xinhuanet.com/english/2017-11/08/c_136737949.htm (consulté le 15 novembre 2017).
- Il n'y a aucun mystère concernant la prééminence du Parti au sein de la CNS. Au niveau national, 14 de ses 17 membres dirigeants sont affiliés soit à la CCDI soit aux commissions provinciales de contrôle de la discipline (CPCD). Au niveau provincial, plus de 170 des quelques 300 membres des comités provinciaux sont liés aux CPCD. Les chiffres avancés ici s'appuient sur des rapports provinciaux.
- Voir : Charlotte Gao, « China Plans to Amend Its Constitution », *The Diplomat*, 28 décembre 2017, thediplomat.com/2017/12/china-plans-to-amend-its-constitution/ (consulté le 18 janvier 2018).
- Wang et Vangeli (2016) appellent cette règle la « clause Li Ruihuan » car c'est la tâche difficile de pousser Li Ruihuan vers la sortie en 1997, alors qu'il était âgé de 68 ans, qui a incité les membres du 15^{ème} Congrès, sous la pression de Jiang Zemin, à abaisser l'âge formel de la retraite de 70 à 68 ans.

Plutôt que d'enfreindre la règle touchant à l'âge du départ en retraite, Xi Jinping en a tiré parti à son avantage. Alors qu'on s'attendait à ce que Wang Qishan, allié de poids pour Xi Jinping et fer de lance de la campagne anti-corruption, reste au Comité permanent malgré ses 69 ans passés, il a officiellement démissionné de sa position au sein du Parti pendant le 19^{ème} Congrès⁽¹⁶⁾. Bien entendu, cela ne l'a pas empêché de briguer le poste de vice-président, pour lequel il n'existe pas de limite d'âge. De plus, les 16 membres du 18^{ème} bureau politique qui avaient dépassé l'âge limite ont quitté leur poste, ce qui a permis de mettre à leur place des fidèles de Xi Jinping, notamment Li Zhanshu, âgé de 67 ans, nommé au CPBP.

Une autre série de règles, plus ambiguës, concerne la sélection et la préparation des successeurs, qui est depuis toujours une source de friction et d'incertitude dans les régimes non-démocratiques. On considère comme une avancée sur ce problème le fait que le PCC ait allongé le processus de succession sur deux générations, les dirigeants futurs assumant des rôles de premier plan au sein du CPBP avant d'être promus aux postes attendus (Ma 2016). Ce décalage d'une génération a deux conséquences importantes. Premièrement, cela signifie que les futurs dirigeants ont le temps de se familiariser avec les structures de pouvoir avant de prendre formellement leur poste. Deuxièmement, cela implique que même si les dirigeants en exercice ne peuvent pas nommer directement leurs successeurs, ils ont une grande influence sur la nomination des prétendants une génération plus tard.

Par conséquent, et c'est un point important, l'application de la règle « sept-monter, huit-descendre » signifie que tous les membres du 19^{ème} CPBP, y compris Xi Jinping, seront trop vieux pour assumer la fonction de secrétaire général du Parti après 2022⁽¹⁷⁾. Si l'on met de côté la situation délicate dans laquelle se trouve Xi, le point à retenir du 19^{ème} Congrès est l'absence inhabituelle de successeur désigné. Une révision constitutionnelle inattendue, préparée dans les coulisses de la session législative nationale de 2018, a contribué à éclaircir la situation en supprimant la limite de deux mandats pour le poste de président de la République (occupé également par Xi). Comme pour la vice-présidence, le poste présidentiel ne comporte pas de restriction d'âge, ce qui veut dire que Xi Jinping peut rester en toute légalité chef de l'État après 2022. De cette manière, il sera facile de trouver un futur arrangement pour que Xi Jinping continue également à conserver le poste de secrétaire général du Parti après 2022, malgré son âge avancé.

Modifier l'équilibre des pouvoirs

Outre les divisions institutionnelles et les règles de succession, le rôle des factions politiques est souvent mis en avant dans la pratique comme facteur d'équilibre des pouvoirs (Cai et Treisman 2006). Les factions s'organisent autour des dirigeants du PCC, qui jouent le rôle de patrons en exploitant leur position de pouvoir pour cultiver leurs réseaux clientélistes personnels (Nathan 1973). De manière significative, les règles qui entourent le transfert de pouvoir au sein du PCC encouragent la compétition entre ces factions car elles offrent suffisamment d'espace pour plus d'un patron à la fois, le plus souvent le leader en exercice et son prédécesseur. Le dirigeant en fonction est empêché de choisir son propre successeur mais est autorisé en revanche à désigner les dirigeants qui succéderont à ce dernier, ce qui lui permet d'étendre son influence sur au moins deux générations suivantes. En théorie, ce processus décalé est censé garantir un certain équilibre du pouvoir personnel entre les dirigeants de l'échelon supérieur (Ma 2016). L'ironie de la chose est que même si Hu Chunhua a peu de chances d'être promu dans le futur, sa présence parmi les trois membres du bureau poli-

Tableau 2 – Bureau politique du 19^{ème} Congrès

Membre	Âge	Jiang	Hu	Xi	Entrée au CCPCC
Hu Chunhua	54		✓		2007
Ding Xuexiang	55			✓	2017
Chen Min'er	57			✓	2012
Li Qiang	58			✓	2017
Huang Kunming	61			✓	2017
Li Hongzhong	61	–	–	–	2017
Li Xi	61			✓	2017
Cai Qi	62			✓	2017
Chen Quanguo	62		✓		2012
Guo Shengkun	63	✓			2012
Chen Xi	64			✓	2012
Yang Xiaodu	64			✓	2012
Liu He	65			✓	2012
Wang Chen	67	✓			2002
Xu Qiliang	67	✓			2002
Sun Chunlan	67		✓		2007
Yang Jiechi	67	–	–	–	2007
Zhang Youxia	67	–	–	–	2007

Note : Nous partons du postulat que l'entrée d'un dirigeant au comité central est l'indice d'une possible appartenance à une faction. Ensuite, nous cherchons une confirmation dans les expériences de travail en commun et les connexions interpersonnelles. S'il n'y a pas de confirmation, nous n'assignons aucune affiliation. D'après les archives de la bibliothèque de recherche *China Vitae*.

tique remplissant les conditions d'âge pour être nommés secrétaire général en 2022 représente un acquiescement symbolique à l'idée de succession décalée, dans la mesure où il est généralement considéré comme ayant été le candidat de Hu Jintao en 2012.

L'actuel CPBP est composé de représentants des principaux clans politiques chinois. Le Premier ministre Li Keqiang et le vice-Premier ministre Wang Yang sont issus des rangs de la Ligue de la jeunesse communiste chinoise et entretiennent des liens avec la « faction de la Ligue » (*Tuanpai* 团派) de l'ancien secrétaire général Hu Jintao. Han Zheng est étroitement associé avec la « clique de Shanghai » sous la houlette de Jiang Zemin, tandis que Zhao Leji et Li Zhanshu sont considérés comme des membres de la faction constituée autour de Xi Jinping et appelée « nouvelle armée du *Zhi-jiang* ». Le septième membre du CPBP, Wang Huning, est un universitaire discret, qui entretient des liens avec chacune de ces factions, puisqu'il a contribué à l'élaboration des théories des « trois représentativités » de Jiang, du « développement scientifique » de Hu et de l'« évolution socialiste » de Xi, qui figurent toutes trois dans la charte du PCC.

Même si le CPBP donne une vague impression d'équilibre, la règle de « sept-monter, huit-descendre » obligera ses membres actuels à se retirer en 2022. Le point d'équilibre est donc plutôt à chercher au sein du BP dans son ensemble, qui est massivement en faveur de Xi. Parmi les 18 membres de l'actuel BP qui ne sont pas au comité permanent, seulement trois peu-

16. Officiellement en retraite, Wang a été nommé au poste protocolaire de « vice-président », ce qui le maintiendra dans l'orbite du pouvoir sans transgresser aucune règle. Voir : Wang Xiangwei, « Despite Retirement, Xi's Right-Hand Man Wang Qishan is Still Within Arm's Reach », *South China Morning Post*, 2 décembre 2017, www.scmp.com/week-asia/opinion/article/2122250/despite-retirement-xis-right-hand-man-wang-qishan-still-within (consulté le 15 décembre 2017).

17. Zhao Leji, le membre le plus jeune, aura 65 ans en 2022 et ne peut espérer faire plus d'un mandat au CPBP, ce qui devrait le disqualifier pour briguer la première place.

vent être considérés comme membres du clan de Jiang ou du clan de Hu, contre neuf qui sont acquis au clan de Xi Jinping (voir tableau 2)⁽¹⁸⁾. Ce regroupement par factions pose cependant des problèmes conceptuels et analytiques, car identifier une appartenance à un clan se réduit souvent à déterminer la loyauté, explicite ou perçue, d'un individu à un patron (Shih 2008). La difficulté, bien entendu, est de comprendre si les individus sont sincères quand ils expriment leur loyauté à l'égard d'un dirigeant en exercice, étant donné qu'il n'est pas dans leur intérêt politique de ne pas faire état de cette proximité.

Savoir qui a été promu au BP ne résout qu'une partie du problème. Les récents accidents de carrière de trois dirigeants affiliés à Hu Jintao en sont l'illustration. La chute de Sun Zhengcai, un protégé affiché de Hu Jintao âgé seulement de 54 ans, ainsi que la mise en retraite sans ménagement de Li Yuanchao avant l'heure et la rétrogradation discrète de Liu Qibao, deux éminents membres du *Tuanpai*, est le signe explicite qu'il ne reste à Hu Jintao qu'une influence symbolique, au mieux, au sein de la direction du PCC⁽¹⁹⁾. En bref, si le BP actuel présente un semblant d'équilibre, quand on scrute la situation à la loupe, il devient clair que Xi Jinping a tiré pleinement parti de sa position pour faire rapidement pencher la balance en sa faveur.

Étouffer l'opposition

La relative facilité avec laquelle Xi Jinping est parvenu à remodeler et reconstituer les infrastructures institutionnelles ne vont pas sans poser de questions sur les procédures internes sur lesquelles s'appuient la direction collective, à savoir celles de la démocratie interne au Parti (Lin 2002 ; Hu 2010). Ce concept, il est vrai assez vague, repose sur la croyance que les échelons inférieurs du pouvoir, même s'ils sont sélectionnés par les dirigeants du sommet, exercent une forme d'influence sur ces derniers et leurs décisions à travers un processus appelé de « redevabilité réciproque » (Shirk 1993). Même si on ne dispose pas de la preuve directe de l'effectivité de ce processus en Chine, les modalités de ratification par le CCPC des décisions et nominations du BP figurent dans la charte du Parti⁽²⁰⁾.

Alors que les 17^{ème} et 18^{ème} congrès avaient été précédés par une élection interne⁽²¹⁾, la sélection au sein du 19^{ème} Congrès s'est déroulée par le biais de consultations « face-à-face », où Xi Jinping s'est entretenu personnellement avec 59 hauts dirigeants et dirigeants à la retraite pour recueillir leurs « suggestions ». D'autres hauts dirigeants ont également conduit des entretiens individuels avec 290 cadres ministériels et officiers supérieurs de l'armée⁽²²⁾. Pour bien comprendre la signification de cette démarche tant au niveau procédural que politique, il s'avère utile de faire une brève digression pour passer en revue les consultations et élections à l'intérieur du Parti.

Deux caractéristiques distinguent les procédures électorales au sein du PCC des élections typiques des démocraties occidentales. Premièrement, elles sont secrètes, et leur résultat ne peut jamais être vérifié par une instance indépendante. Deuxièmement, les élections internes en Chine ne sont pas des compétitions entre deux candidats opposés. Elles fonctionnent comme un sondage informel, où les votants identifient, à partir d'une liste décidée par le CPBP, les candidats qu'ils ne désirent pas voir promus. Ainsi, en octobre 2017, environ 8 % des candidats proposés pour le 19^{ème} CCPC ont été éliminés par cette sélection négative⁽²³⁾.

Cette approche se distingue d'une sélection positive sur deux points. D'abord, elle est défavorable à l'apparition de candidats populaires, un principe clé de la direction collective (Gueorguiev et Schuler 2016). Ensuite, le vote négatif permet aux votants d'éliminer plusieurs noms à la fois, mais

rend difficile de dégager un consensus autour d'un favori. Dans la pratique, la sélection négative a pour résultat de désigner les moins mauvaises options, ce qui autorise le CPBP à faire des panachages plutôt que d'adopter une liste unique.

Les consultations sont un autre processus de prise de décision, mais les principes y sont plus ou moins identiques, et elles tendent encore plus nettement à renforcer le déséquilibre en faveur des échelons supérieurs. De même que pour les élections négatives, le principe fondamental y est que les décideurs établissent le programme en définissant la liste des candidats. De façon similaire, il est difficile aux votants de se mettre d'accord autour d'un favori car ils communiquent verticalement avec les hauts dirigeants mais pas horizontalement entre eux. Cela a pour effet de fournir aux hauts dirigeants des informations précieuses sans courir le risque d'une coordination partant de la base.

Mais cela a un prix, malgré tout. Non seulement la compartimentation des avis affaiblit la base institutionnelle de la redevabilité réciproque, mais la consultation individuelle, contrairement à un vote, ne permet pas de récolter autant d'informations non filtrées. Ce risque s'accroît avec la personnalisation du pouvoir, car le moindre désaccord sur les candidats ou les propositions politiques peut être interprété comme un désaccord avec la personne de Xi Jinping. Autrement dit, la tendance à la consultation, quand elle va de pair avec un pouvoir personnel, décourage les élites politiques à faire preuve de leurs préférences et de s'exprimer librement. La difficulté du régime à récolter des informations s'en trouve aggravée, ce qui rend plus difficile sa capacité à anticiper l'opposition et accroît les risques de commettre des erreurs politiques (Stromseth *et al.* 2017).

Vers la fin de la direction collective ?

Le renforcement du pouvoir de Xi Jinping va-t-il de pair avec un affaiblissement du PCC ? Si on accepte l'idée que le pouvoir personnel va à l'encontre de la survie des institutions, alors l'attaque menée par Xi Jinping contre la direction collective représente un handicap de taille pour la survie du régime. Néanmoins, l'idée qu'entre la personnalisation et l'institutionnalisation il n'existe qu'un jeu à somme nulle n'est pas irréfragable. Comme le rappelle Slater (2003), dans les autocraties fortement institutionnalisées

- Il n'existe pas de manière claire et précise de déterminer les appartenances factionnelles. Alors que certains observateurs choisissent de se pencher sur l'origine géographique et le parcours scolaire des hommes politiques, d'autres préfèrent les expériences de travail communes. Nous partons du postulat que l'entrée d'un dirigeant au comité central, considéré comme le premier cercle du pouvoir, est l'indice d'une possible affiliation à une faction. Ensuite, nous cherchons une confirmation dans les expériences de travail en commun et les connexions interpersonnelles. S'il n'y a pas de confirmation, nous ne lui assignons pas d'appartenance à un clan.
- Li et Liu étaient tous deux des membres éminents de la Ligue de la jeunesse communiste chinoise, qui est la base organisationnelle de la faction *Tuanpai*. Alors que Li a été poussé à une retraite anticipée, Liu et Zhang, qui étaient membres du BP lors du 18^{ème} Congrès, ont été rétrogradés à des postes au CCPC lors du 19^{ème} Congrès, sans explication.
- Dans d'autres systèmes communistes, comme l'Union soviétique de 1957 et 1964, et lors d'un vote de défiance au Viêt Nam en 2014, il y a eu des exemples où les membres du comité central ont exercé leur pouvoir institutionnel contre le BP.
- Le système prévoyait à l'origine que les hauts dirigeants, y compris les membres sortants du CCPC et de la CCDI, puissent voter pour désigner les nouveaux membres à partir d'une liste approuvée par le CPBP. En 2012, cette procédure a été étendue pour leur permettre de voter également pour les membres du CPBP. Voir Wang Xiangwei, « Despite Retirement, Xi's Right-Hand Man Wang Qishan is Still Within Arm's Reach », *op. cit.*
- « How China's New Central Leadership are Elected », *Xinhua*, 26 octobre 2017, www.xinhuanet.com/english/2017-10/26/c_136707985.htm (consulté le 15 novembre 2017).
- Le taux d'élimination dans les congrès précédents était de 5 à 10 %. Voir : « At Least 8 pct of CPC Central Committee Nominees Voted Off », *Xinhua*, 23 octobre 2017, www.webcitation.org/6x9ue2EXG (consulté le 1er novembre 2017).

les règles et procédures sont employées pour limiter le pouvoir personnel, « mais elles ne sont pas l'unique ni le plus important des objectifs poursuivis par les institutions autoritaires ». En dernière instance, la raison d'être des institutions autoritaires n'est pas d'empêcher le gouvernement d'un seul, mais bien de « fournir au régime des 'infrastructures de pouvoir' nécessaires à asseoir son autorité contre d'éventuels [opposants] » (Slater 2003 : 82).

Dans le cas de la Chine, il y a au moins trois raisons qui font que la consolidation du pouvoir de Xi ne s'est peut-être pas faite aux dépens du Parti. Il est important de rappeler tout d'abord que l'ascension sans précédent de Xi plonge ses racines dans des décisions prises bien avant qu'il ne prenne ses fonctions actuelles. Plus précisément, en réduisant le nombre de membres du CPBP de neuf à sept, dont cinq seraient trop vieux pour rester en place après le 19^{ème} Congrès, l'élite du PCC a fait montre d'une préférence pour la centralisation et la consolidation du pouvoir entre les mains d'un seul dirigeant. En outre, la capacité de Xi Jinping à gouverner d'une main de fer doit tout au fait que Hu Jintao lui a cédé toutes les positions clés du pouvoir au cours d'un seul transfert. Comme le résumait Joseph Fewsmith (2013) à l'issue du 18^{ème} Congrès de 2012 :

Non sans une certaine ironie, l'apparente concentration du pouvoir dans les mains de personnes entretenant des liens étroits avec Jiang Zemin pourrait permettre à Xi Jinping d'apparaître comme bien plus fort que Hu Jintao en 2002 et dans les années suivantes, même si ce jeu politique pourrait à terme menacer les règles qui ont permis au Parti de connaître une stabilité politique.

S'il est incontestable que Xi Jinping s'est avéré bien plus efficace à consolider son pouvoir personnel que ce que ses pairs avaient envisagé, il n'en reste pas moins que c'est au gouvernement par un homme fort que ces derniers ont appelé de leurs vœux.

En second lieu, à la fin du deuxième mandat de Hu Jintao, la rivalité entre factions antagonistes au sein de l'élite politique chinoise n'était déjà plus un secret. La cohésion au sein de l'élite était si menacée que dans les mois précédant le 18^{ème} Congrès, des rumeurs concernant un coup d'État armé s'étaient propagées⁽²⁴⁾. En septembre 2012, Xi Jinping lui-même a disparu pendant plus de deux semaines, un disparition alimentant toutes les hypothèses au sujet d'une lutte de pouvoir. Plus généralement, les élites (pour ne pas mentionner les citoyens) se plaignaient ouvertement de la corruption, de la pollution, de l'explosion de la dette gouvernementale et de l'apathie idéologique ambiante. En bref, le PCC était traversé par des luttes intestines et courait le risque de perdre son orientation politique. Alors que beaucoup voyaient dans des réformes libérales la solution à cette crise, la tentation de choisir un homme fort a fini par l'emporter, même au risque de l'affaiblissement de la direction collective.

Troisièmement, nombre de problèmes qui couvent depuis la fin de l'ère Hu Jintao n'ont pas été résolus. À l'heure actuelle, le ratio de la dette publique sur le PIB oscille entre 260 % (selon les statistiques officielles) et 320 % (d'après des estimations indépendantes) (Shih 2017). De même, la réforme des entreprises d'État et du secteur bancaire, sans parler des promesses d'État de droit, ont fait des progrès tout à fait décevants dans les cinq dernières années – ce que Xi Jinping et son gouvernement ont reconnu pendant les discours prononcés lors de la réunion annuelle des assemblées législatives, en promettant de redoubler d'efforts. Tout ceci s'inscrit en outre dans un contexte de montée de l'insécurité internationale et des risques économiques pour l'État chinois. À tout le moins, la perspective d'un troi-

sième mandat de Xi Jinping offre la promesse d'une poursuite des engagements pris et de l'orientation politique adoptée. Pour résumer, la personnalisation du pouvoir par Xi Jinping aura peut-être permis d'aider le PCC plutôt que de l'affaiblir, ce qui n'est pas sans rappeler le règne de Mahathir en Malaisie.

L'argument avancé ici n'est pas que la personnalisation du pouvoir soit entièrement compatible avec l'institutionnalisation, mais que s'agissant des régimes non-démocratiques, il existe des priorités plus cruciales. Pour employer la terminologie de Slater, la consolidation du pouvoir de Xi a sans doute contribué à renforcer les infrastructures de pouvoir à un moment où de dangereuses brèches commençaient à se faire jour. Quant à savoir si cela paiera sur le long terme, la question reste ouverte. Mais il serait erroné de considérer que l'ascension de Xi Jinping s'est faite entièrement aux dépens du PCC⁽²⁵⁾.

Les théoriciens des institutions et les chercheurs en politique comparée expliquent depuis longtemps que l'existence d'une tierce partie est la marque propre des institutions (Streeck et Thelen 2005). Cette caractéristique est absente des régimes à parti unique. Au contraire, le danger autoritaire vient du risque de violentes luttes de pouvoir qui se jouent en coulisses (Boix et Svobik 2013). La tactique prudente et laborieuse de Xi consistant à confisquer, contourner et truquer le jeu politique montre qu'il est conscient de ce risque. Par exemple, la révision constitutionnelle pour supprimer les limites de mandat pour la présidence, une fonction protocolaire par rapport à celle de secrétaire général du Parti, a eu davantage pour effet d'exposer les intentions de Xi plutôt que de lui faciliter la tâche. Pour dire les choses simplement, proposer publiquement au pouvoir législatif de voter pour une modification de règles qui auraient pu être facilement contournées, et ce cinq ans à l'avance, donne l'impression de s'engager dans ce qui a été décrit comme un coup d'État institutionnel⁽²⁶⁾.

En définitive, même si l'attaque menée par Xi contre le carcan exécutif a sans aucun doute mis à mal la crédibilité de la direction collective, nous devons envisager de manière réaliste les pertes réelles. La confiance accordée au fait que les principaux dirigeants se retireraient après deux mandats a été sévèrement entamée, même si, comme nous l'avons vu, ces règles n'ont jamais été formellement adoptées, et faisaient même l'objet de débats jusqu'en 2002. Non sans ironie, leur application présumée en 2012 pour donner les pleins pouvoirs à Xi Jinping, a ouvert la voie à leur érosion. D'ailleurs, si nous acceptons la proposition selon laquelle les institutions d'une direction collective, à savoir un âge fixé pour le départ à la retraite et une préparation successorale décalée, ont pour but d'empêcher la formation d'un pouvoir personnel, nous devons également comprendre qu'un tel système place les dirigeants en exercice dans une posture délicate où ils doi-

24. Même si ces rumeurs sont impossibles à vérifier de manière indépendante, la condamnation en 2015 de l'ancien chef de la sécurité chinoise, Zhou Yongkang, pour le motif d' « activités politiques non organisationnelles », apporte un certain crédit à l'idée qu'une forme de compétition extra-institutionnelle en vue de la prise de pouvoir a eu lieu juste avant le 18^{ème} Congrès.

25. Il est intéressant de noter que le dictateur malais Mahathir, que Slater a étudié dans son article de 2003, a organisé la même année un processus de transmission du pouvoir en douceur à son successeur. Les membres du parti UMNO au pouvoir ont fondu en larmes à cette annonce, le suppliant de rester au pouvoir. Voir : John Roberts, « Malaysian Prime Minister's Sudden Resignation Points to Political Instability Ahead », *World Socialist Web Site*, 5 juillet 2002, www.wsws.org/en/articles/2002/07/mala-j05.html (consulté le 15 mars 2018).

26. Alors que le PCC possède la majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale populaire, il ne rassemble qu'un peu plus d'un tiers des membres de la Conférence consultative politique du peuple chinois, qui s'est réunie également pendant la session législative annuelle de mars 2018. Même si nous sommes très sceptiques sur l'indépendance du pouvoir législatif en Chine, le caractère national de la session, ainsi que les règles implicites concernant les règles touchant aux mandats politiques, font de cet événement la meilleure occasion pour les opposants à Xi de mener une opération concertée contre la personnalisation du pouvoir.

vent soit démissionner et perdre tout pouvoir, soit se montrer sans pitié et cannibaliser leur successeur (Herz 1952)⁽²⁷⁾. Alors que Hu Jintao avait choisi la première option pendant son second mandat, Xi Jinping montre clairement qu'il choisira la deuxième.

L'ombre du dictateur

La montée en puissance du nouvel homme fort était visible dès 2012, mais ce n'est qu'en mars 2018 qu'on a pu mesurer l'étendue de la confiscation du pouvoir par Xi Jinping. Même s'il apparaît désormais clairement que Xi Jinping entend effectuer un troisième mandat, il est encore trop tôt pour savoir s'il aura la capacité de rester aux manettes si longtemps et s'il a l'intention de régner pour un temps indéfini. Il est intéressant de noter que le 12 mars 2018, juste après que l'Assemblée populaire nationale ait voté à la quasi-unanimité en faveur de l'abolition de la limite des deux mandats, les médias d'État ont adopté une posture défensive, avançant que : « cette décision ne signifie pas la fin du système de retraite pour les dirigeants du Parti et de l'État, ni qu'elle implique un mandat à vie pour quelque dirigeant que ce soit »⁽²⁸⁾.

Même s'il est tentant de tourner en dérision cette interprétation de la propagande, une question mérite d'être posée : dans quelles circonstances un dirigeant refuse-t-il de se retirer ? La réponse est tout simplement : *toujours*. Une explication réside dans le fait qu'il est par nature dangereux de se retirer, puisque les dirigeants de régimes autoritaires ont plus de risques de connaître une fin violente que leurs homologues de pays démocratiques (Cox 2009), et que ces risques ne sont pas moins importants une fois qu'ils se sont retirés. Au contraire, leur vulnérabilité augmente du fait qu'ils ne sont plus dans une situation qui leur permette de protéger leur propre personne et leur entourage. C'est pourquoi il y a de bonnes raisons de penser que l'insécurité qui entoure leur personne et leurs moyens d'existence, les dissuade de partir à la retraite (Albertus et Menaldo 2012 ; Debs 2016 ; Escriba-Folch 2013)⁽²⁹⁾.

Avec des règles entourant le nombre de mandats et l'âge de départ à la retraite, ces craintes sont bien réelles depuis le premier jour de l'investiture du nouveau dirigeant. Pour quelqu'un comme Xi, qui, depuis sa prise de pouvoir, a scellé le sort d'innombrables « mouches » et de quelques « tigres », le danger s'accroît de jour en jour à mesure que de nouvelles personnes préparent leur revanche. Comme l'explique Susan Shirk, « Xi porte une cible dans son dos »⁽³⁰⁾. Xi se serait évité une future punition s'il s'était plié à la tradition du Parti et avait épargné les membres passés et actuels du BP dans sa campagne contre la corruption. Mais en s'en prenant à des personnages comme Zhou Yongkang et Sun Zhengcai, il a ouvert la possibilité que ses proches collaborateurs, et peut-être lui-même, fassent l'objet d'un traitement identique.

De ce point de vue, la sanctuarisation de Xi Jinping dans la Constitution est probablement la meilleure garantie d'une retraite paisible qu'il pouvait espérer obtenir. Fin 2017, il semblait que Xi Jinping était devenu inattaquable, même s'il décidait de démissionner. Ironiquement, c'est peut-être la meilleure raison de penser qu'il se retirera volontairement.

Cependant, même si Xi Jinping s'est offert une place sûre au sommet, il n'en est pas de même pour sa famille, ses amis et ses décisions politiques, qui deviendront vulnérables dès le moment où il quittera ses fonctions. Pour protéger son entourage et les politiques qui lui sont chères, Xi Jinping devra étendre son influence bien au-delà de son éventuel départ. Pour comprendre les conséquences de cette stratégie, il est nécessaire d'examiner les futures cohortes de dirigeants.

Appauvrissement du vivier des futurs dirigeants

Comme nous l'évoquions plus haut, les règles régissant la direction politique chinoise consistent à régler dans le présent les successions futures. Par exemple, laisser les dirigeants en place choisir le successeur de leur successeur, tout en les empêchant de choisir leur successeur immédiat, permet de s'assurer leur intérêt à la perpétuation du régime sans pour autant les laisser dominer entièrement le présent et le futur proche (Nathan 2003). De la même manière, la stabilité du pouvoir de Xi Jinping est tout aussi cruciale pour les dirigeants en devenir, indépendamment des intentions personnelles de ce dernier.

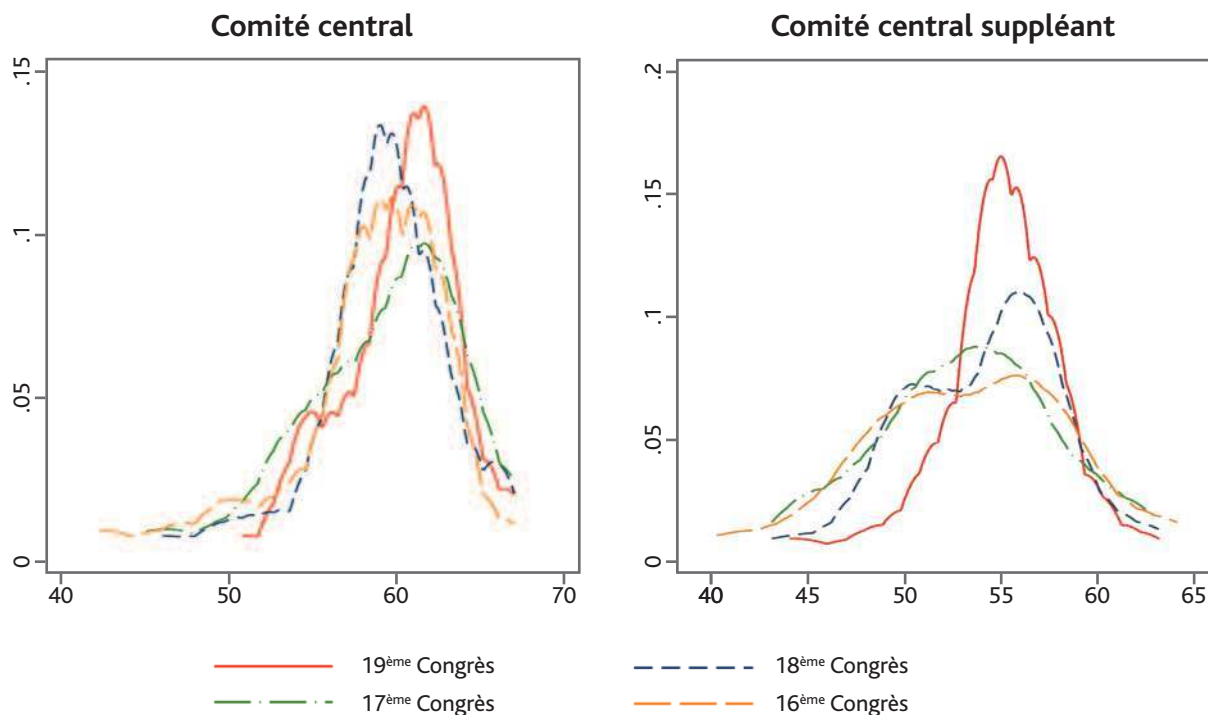
Quelques-unes des possibles retombées se donnent à voir quand on interroge la composition du CCPCC dans son ensemble⁽³¹⁾. Environ 64 % des membres du 19^{ème} CCPCC sont des nouveaux venus. En 2012 et 2007, ils ne représentaient respectivement que 48 et 50 %. Alors qu'en 2007 le renouvellement de ses rangs était la conséquence de départs à la retraite, en 2017 une part non négligeable des changements était le fait d'évictions forcées consécutives à la lutte contre la corruption. Au total, 35 membres (18 titulaires et 17 suppléants) du 18^{ème} CCPCC ont été punis pour corruption. Par comparaison, seulement quatre membres avaient connu un sort similaire pendant les deux mandats de Hu Jintao. Il mérite d'être souligné que chacun des 35 membres déchus pendant les cinq dernières années était suffisamment jeune pour pouvoir rester en place après 2022⁽³²⁾.

Dans l'ensemble, seulement deux des 376 membres du 19^{ème} CCPCC sont nés dans les années 1970, contre 25 membres nés dans les années 1960 parmi les membres du 17^{ème} CCPCC, une décennie plus tôt. De la même manière, parmi les 204 membres titulaires du 19^{ème} CCPCC, seulement 32 d'entre eux étaient nés après 1960 et par conséquent susceptibles d'effectuer deux mandats entiers en 2022, alors qu'une décennie plus tôt, on en comptait 70 dans la même situation, soit plus du double. Selon presque tous les indicateurs dont nous disposons, l'actuel comité central est le plus âgé à avoir siégé depuis 1992, l'année où les institutions actuelles ont pour la première fois été mises sur pied. Comme le montre le graphique 1, la répartition par âge du 19^{ème} CCPCC penche notablement à droite, ce qui signifie un nombre moins important de jeunes membres, notamment parmi les membres suppléants, qui représentent le vivier de la future direction en 2032. La partie du graphique 1 figurant les membres suppléants indique qu'une génération entière de futurs dirigeants est absente de l'actuel CCPCC.

Le déséquilibre en faveur des cadres plus âgés est en partie contrebalancé par une légère bosse correspondants aux « membres âgés de 53 ans et moins », visible dans le premier tableau du graphique 1. En terme de conti-

27. Jiang Zemin a sévèrement affaibli le mandat de Hu Jintao en refusant de renoncer à tous ses pouvoirs avant sa succession.
28. Voir : Zhang Jianfang, « Support for Amendments Belies Naysayers' Prejudice: *China Daily* Comment », *China Daily*, 12 mars 2018, english.cctv.com/2018/03/12/ART1BnPtQNnsXajsS6wTr0e5180312.shtml?platform=hootsuite (consulté le 15 mars 2018).
29. On peut citer en exemple feu Ahmadou Ahidjo du Cameroun qui, après avoir volontairement cédé le pouvoir en 1982, a été jugé (par contumace) et condamné à mort en 1984, et bien d'autres dirigeants qui, comme lui, ont vécu et sont morts en exil après s'être retirés.
30. Cité dans Chris Buckley, « Xi Jinping Unveils China's New Leaders but No Clear Successor », *The New York Times*, 24 octobre 2017, www.nytimes.com/2017/10/24/world/asia/xi-jinping-china.html (consulté le 15 novembre 2017).
31. Le CCPCC dans son ensemble comporte les membres permanents et les suppléants.
32. Quatre membres – Wang Sanyun, Wu Aiyang, Wang Min et Tian Xiuxi – auraient dû être promus au BP pour pouvoir continuer à travailler.

Graphique 1 – Pyramide des âges du Comité central



Note : Graphique inspiré des travaux de Li (2006) et complété à partir de la base de recherche du site *China Vitae*.

nuit, ces cadres « relais » sont intéressants, dans la mesure où ils pourront exercer un droit de vote entier quand il s’agira de déterminer la composition du BP lors du 20^{ème} Congrès en 2022. De plus, leur âge leur permettra de se maintenir jusqu’au 22^{ème} Congrès, en 2032. Si Xi Jinping nourrit des inquiétudes concernant la période suivant son départ à la retraite, c’est précisément à ce groupe de cadres qu’il devrait s’intéresser, puisque leur influence s’exercera non seulement sur une mais sur deux générations de candidats à la direction du Parti.

Le 19^{ème} Congrès ne compte en tout et pour tout que dix cadres « relais ». Même si nous ne les connaissons pas assez pour déterminer les factions auxquelles ils appartiennent, nous pouvons cependant étudier leur carrière respective. Lu Hao, qui est le plus jeune membre de ce groupe, a rapidement gravi les échelons, et s’est construit une expérience à la fois au niveau local et dans les organisations centrales. Il est membre du CCPC depuis 2012 et est depuis 2013 gouverneur du Heilongjiang. Au moment où nous écrivons ces lignes, Lu n’a néanmoins pas connu de promotion depuis, ce qui pourrait être le signe d’un décrochage dans sa carrière d’étoile montante⁽³³⁾. En comparaison, Zhang Guoqing a été parachuté maire de Chongqing après avoir mené carrière dans l’industrie, sans aucune expérience politique ou administrative à son pedigree.

La même distinction entre jeunes prometteurs bloqués dans leur carrière et puissants nouveaux venus peut s’appliquer au sens large aux autres candidats « relais », parmi lesquels on trouve d’anciens technocrates comme Li Ganjie, Ni Yuefeng et Huang Shouhong, qui se situent plus ou moins au même échelon de carrière qu’il y a dix ans. Liu Zhenli, Wu Zhenglong, Chen Jining, Jin Zhuanlong et Meng Xiangfeng ont, en revanche, fait une entrée rapide à des positions de premier plan, sans présenter les brillants états de services généralement nécessaires pour s’assurer celles-ci. Même s’il est trop tôt pour affirmer que ce groupe de cadres « relais » appartienne à la faction

de Xi, il est très probable que c’est à lui qu’ils doivent leur récente bonne fortune politique.

L’âge moyen avancé du 19^{ème} Congrès justifie d’examiner les membres plus jeunes. Les deux plus jeunes membres – tous deux suppléants – sont Cai Songtao, 43 ans, et Zhou Qi, 47 ans. Cai était à la tête du comité du Parti du district pauvre de Lankao, au Henan, et Zhou est un éminent biologiste spécialisé dans les cellules souches et membre de l’Académie des sciences de Chine. Ces deux promotions illustrent bien les principaux objectifs de la politique de Xi Jinping pour les cinq prochaines années⁽³⁴⁾.

Le peu de jeunes cadres au sein du CCPC signifie que la future direction devra être choisie en dehors du vivier traditionnel. Certains exemples montrent déjà cette tendance. Le nouveau maire de Pékin, Chen Jining, est un scientifique spécialiste de l’environnement, qui s’est surtout fait un nom dans le monde de la recherche, avec seulement une brève période de deux ans en tant que ministre de la Protection de l’environnement (2015-2017). De même, Zhang Guoqing, le nouveau maire de Chongqing et Jin Zhuanglong, vice-directeur de l’Intégration civile et militaire, sont tous deux issus directement de l’industrie aérospatiale militaire. Une fois encore, ces promotions ne signifient pas seulement davantage de fidèles choisis par Xi Jinping à des positions de pouvoir ; elles confirment certains thèmes clés de la

33. De plus, de par son passé de dirigeant de la Ligue de la jeunesse et de protégé de Hu Jintao, Lu aura du mal à s’attirer les faveurs au sein du réseau personnel de Xi Jinping.

34. En 2014, Xi a personnellement fait de Lankao le lieu d’expérimentation d’un projet de réduction de la pauvreté (Stromseth *et al.* 2017 : 21). Plus récemment, Xi a lancé une vaste campagne pour éradiquer la pauvreté d’ici 2020. Voir : Xu Lei, « Xi Urges Stepped-up Efforts to Eradicate Poverty by 2020 », *China Daily*, 23 février 2017, http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-02/23/content_28310971.htm (consulté le 15 novembre 2017). En 2016, Xi a désigné la recherche comme l’une des faiblesses majeures du pays, et appelé à davantage d’innovation dans les sciences physiques et biologiques. Voir : « The Future of Chinese Research ». *Nature* 534 (7608) : 435-435, 22 juin 2016, www.nature.com/news/the-future-of-chinese-research-1.20123 (consulté le 15 novembre 2017).

Tableau 3 – Les candidats "relais"

Membre du CCPCC	Âge	Fonction	Patron	Origine	Figure montante
Lu Hao	50	Gouverneur de la province du Heilongjiang	Hu	Politique locale	-
Liu Zhenli	53	Général de corps d'armée	Xi	Armée	O
Li Ganjie	53	Ministre de la Protection de l'environnement	N/A	Environnement	-
Wu Zhenglong	53	Gouverneur de la province du Jiangsu	Xi	Politique locale	O
Zhang Guoqing	53	Maire de la municipalité de Chongqing	Xi	Aérospatial	O
Chen Jining	53	Maire de la municipalité de Pékin	Xi	Environnement	O
Jin Zhuanglong	53	Vice-directeur de l'Intégration civile et militaire	Xi	Aérospatial	O
Meng Xiangfeng	53	Vice-directeur du bureau général du CCPCC	Xi	Discipline	O
Ni Yuefeng	53	Administration générale des douanes	N/A	Discipline	-
Huang Shouhong	53	Directeur du centre de recherche du Conseil des Affaires de l'État	N/A	Administration	-

Note : Nous définissons les « candidats relais » comme ceux étant suffisamment jeunes pour pouvoir à la fois influencer la composition du prochain congrès de 2022 et rester jusqu'au 22^{ème} congrès de 2032. Un membre est considéré comme « figure montante » s'il a été promu à de nouvelles fonctions. D'après les archives de la bibliothèque de recherche *China Vitae*.

rhétorique politique du numéro un chinois. La nomination de Chen Jining à Pékin, une ville devenue célèbre pour sa pollution atmosphérique, n'est probablement pas une coïncidence⁽³⁵⁾. De même, l'investissement dans la technologie, notamment dans l'aérospatial, est au cœur de la stratégie de modernisation de l'armée voulue par Xi Jinping⁽³⁶⁾.

De manière plus générale, l'absence de jeunes talents au sein du CCPCC ne donne pas de signe de bonne santé du PCC. En premier lieu parce que cela se traduira par un manque de candidats éligibles aux positions de pouvoir dans le futur. Deuxièmement, cela suggère qu'il faut s'attendre à ce qu'un nombre plus important de dirigeants ne remplissent qu'un mandat de cinq ans avant de partir en retraite. Ceci va contribuer à réduire le cycle politique et à créer davantage d'incertitude pour les prises de décisions à long terme. Enfin, une pénurie de jeunes fonctionnaires signifie des promotions accélérées au sein du système, c'est-à-dire des états de service plus minces et moins de respect pour les traditions du Parti dans les échelons supérieurs de la future direction.

Discussion

Sous Xi Jinping, la vie de l'élite politique est tout sauf ennuyeuse. D'anciens hauts dirigeants et des étoiles montantes ont été condamnés pour corruption, le paysage politique au sommet a été reconstitué de fond en comble, tandis que Xi Jinping doublait le nombre de ses attributions, faisait inscrire son nom dans la charte du PCC, étendait la lutte contre la corruption au secteur public et abolissait tous les obstacles légaux à la perpétuation *sine die* de son pouvoir. Comment Xi Jinping a-t-il réussi à concentrer le pouvoir à un niveau inédit dans l'histoire du PCC ? Qu'est-ce que cela nous dit à propos de l'avenir du PCC, sous le règne de Xi Jinping, et au-delà ? Est-ce la fin, comme certains l'ont annoncé, de la direction collective ? Doit-on s'attendre à replonger dans la politique de l'homme fort de l'époque maoïste ?

Dans cet article, nous avons avancé que l'ascension de Xi Jinping avait été facilitée par l'élite du PCC, qui en 2012 a pesé de tout son poids pour faire nommer Xi Jinping. Comme pour le cas de Mahathir en Malaisie, nous ne pouvons pas exclure que la consolidation du pouvoir de Xi a permis de stabiliser un parti en proie aux dissensions, au moins à court terme. Nous avons montré encore que la malléabilité des règles et institutions du pouvoir politique chinois ont permis à Xi Jinping d'étendre son influence et de promouvoir ses fidèles sans ouvertement enfreindre les règles susdites. En

réalité, la manière précautionneuse avec laquelle Xi s'y est pris pour assurer sa position et garantir ses priorités politiques en dit sans doute moins sur sa soif de pouvoir que sur son souci de ne pas bouleverser le semblant de légitimité institutionnelle du régime.

Il convient de se souvenir que l'ambiguïté des règles de succession aurait permis à Xi de se maintenir au pouvoir sans réviser la Constitution, de la même manière qu'il aurait pu conserver Wang Qishan sans se donner la peine de le faire sortir du CPBP pour le nommer vice-président trois mois plus tard. De même, les agents de la lutte anti-corruption au sein de la CCDI auraient pu imposer leur contrôle sur le parquet sans trop de difficulté, étant donné l'étendue de leurs attributions. Au lieu de cela, Xi a lancé une procédure complexe d'institutionnalisation pour la CNS et les commissions provinciales placées sous ses ordres⁽³⁷⁾, en s'appuyant sur la nouvelle loi de supervision nationale, qui a même été soumise à l'avis et aux commentaires publics pendant 30 jours⁽³⁸⁾. Curieusement, on considère que cet effort vers l'institutionnalisation a ouvert la voie vers la révision constitutionnelle à l'origine de la suppression des limites de mandats⁽³⁹⁾. En clair, il apparaît que Xi Jinping joue sur les deux tableaux en contournant les institutions en place et en se construisant avec prudence une base, si fragile qu'elle soit, pour de nouvelles institutions à venir.

Pour être tout à fait clair, il n'y a pas lieu de se réjouir pour l'avenir de la démocratie en Chine, mais en même temps, rien ne suggère que le régime à parti unique ait cédé la place à un pouvoir unipersonnel. En effet, les conquêtes politiques de Xi Jinping peuvent aussi bien se comprendre comme la volonté de se retirer un jour du pouvoir que de rester aux com-

35. Il faut noter que la qualité de l'air à Pékin s'est considérablement améliorée depuis novembre 2017, en grande partie grâce à l'interdiction de la consommation de charbon dans la ville et les provinces voisines.

36. Pour un résumé et accéder aux discours de Xi Jinping, voir « 7 Things You Need to Know About Xi Jinping's Vision of a 'New Era' for China », *South China Morning Post*, 18 octobre 2017, www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2115858/key-points-xis-speech-chinas-communist-party-congress (consulté le 15 novembre 2017). Selon la même logique, Shih (2017), identifie un groupe d'ingénieurs en aérospatial qui ont pris des responsabilités de premier plan en Chine, notamment les postes de gouverneur au Zhejiang, Guangdong et Hunan, et celui de secrétaire général du Parti au Heilongjiang.

37. « China to Set Up National Supervision Commission Next Year », *Xinhua*, 30 octobre 2017, www.xinhuanet.com/english/2017-10/30/c_136713601.htm (consulté le 15 novembre 2017).

38. Charles Buckley, « In China, Fears That New Anticorruption Agency Will Be Above the Law », *The New York Times*, 29 novembre 2017, www.nytimes.com/2017/11/29/world/asia/china-xi-jinping-anticorruption.html (consulté le 15 décembre 2017).

39. Charlotte Gao, « China Plans to Amend its Constitution », *op cit*.

mandes indéfiniment. Autrement dit, chaque dirigeant en exercice a besoin de l'assurance que ni sa famille, ni ses amis, ni son héritage politique ne deviennent l'objet de représailles une fois qu'il a quitté ses fonctions. C'est d'autant plus vrai pour les régimes où l'État de droit est faible et pour les dirigeants qui se sont créés des ennemis pendant leur mandat, ce qui s'applique parfaitement à la Chine et à Xi. De ce point de vue, faire inscrire son nom dans le préambule de la charte du PCC est à la fois le signe d'un pouvoir sans partage et la garantie d'une retraite paisible.

Bien que les intentions de Xi restent imprévisibles, nous pouvons cependant observer les conséquences systémiques que le renforcement de son pouvoir a eu de manière subtile sur le système politique et administratif chinois. L'impact est large mais concentré dans trois domaines. Tout d'abord, les divisions traditionnelles du pouvoir ont été brouillées, les fonctions à l'intérieur du Parti et dans l'appareil d'État devenant de plus en plus indiscernables. Deuxièmement, en ce qui concerne la sélection de l'équipe dirigeante et la prise de décision, nous observons un effacement de la démocratie interne au Parti en faveur

d'un mode de consultation créant un déséquilibre en faveur du sommet de la pyramide. Troisièmement, s'agissant des futures générations de dirigeants, l'appauvrissement du vivier de sélection annonce de possibles pénuries de prétendants qualifiés lors des transitions futures. Même si ces changements n'empiètent pas sur les règles du Parti, ils représentent un défi à la structure traditionnelle du Parti-État et à sa capacité de gouvernance.

■ Traduit par Antoine Roset.

■ Dimitar D. Gueorguiev est maître de conférences en sciences politiques à la Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs,
100 Eggers Hall, Syracuse NY 13244-1020 (ddgueorg@syr.edu).

Article reçu le 12 avril 2018. Accepté le 11 mai 2018.

Références

- ALBERTUS, Michael, et Victor MENALDO. 2012. « Dictators as Founding Fathers? The Role of Constitutions Under Autocracy ». *Economics & Politics* 24 (3) : 279-306.
- BOIX, Carles, et Milan W. SVOLIK. 2013. « The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships ». *The Journal of Politics* 75 (2). Cambridge University Press : 300-316.
- CAI, Hongbin, et Daniel TREISMAN. 2006. « Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? ». *World Politics* 58 (4). Cambridge University Press : 505-35.
- CHEUNG, Tai Ming. 2001. *China's Entrepreneurial Army*. Oxford : Oxford University Press.
- COX, Gary W. 2009. « Authoritarian Elections and Leadership Succession, 1975-2000 ». *Article non publié*. Toronto (sept. 3-6) : 1-22. politics.as.nyu.edu/docs/IO/6931/Cox_Paper.pdf (consulté le 1 décembre 2017).
- DEBS, Alexandre. 2016. « Living by the Sword and Dying by the Sword? Leadership Transitions in and out of Dictatorships ». *International Studies Quarterly* 60 (1) : 1-48.
- ESCRIBA-FOLCH, Abel. 2013. « Repression, Political Threats, and Survival under Autocracy ». *International Political Science Review* 34 (5) : 543-60.
- FEWSMITH, Joseph. 2013. « The 18th Party Congress: Testing the Limits of Institutionalization ». *China Leadership Monitor* 40 (40) : 1-9.
- GUEORGUIEV, Dimitar D., et Paul J. SCHULER. 2016. « Keeping Your Head Down: Public Profiles and Promotion Under Autocracy ». *Journal of East Asian Studies* 16 (1) : 87-116.
- HERZ, John H. 1952. « The Problem of Successorship in Dictatorial Régimes; A Study in Comparative Law and Institutions ». *The Journal of Politics* 14 (1) : 19-40.
- HSIAO, Russell. 2013. « Taiwan Work Leading Small Group under Xi Jinping – Jamestown ». *China Brief* 13 (12) : 10-13.
- HU, Angang. 2014. *China's Collective Presidency*. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg.
- HU, Wei. 2010. « Intraparty Democracy and Political Development ». In Keping Yu (éd.), *Democracy and Rule of Law in China*. Leiden : Brill. 97-122.
- Ji, You. 2002. « Profile: The Heir Apparent ». *The China Journal* 48 (juillet). Contemporary China Centre, The Australian National University : 125-34.
- LAMPTON, David M., et Kenneth G. LIEBERTHAL. 1992. « The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitation ». In Kenneth G Lieberthal et David M Lampton (éds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley et Los Angeles : University of California Press. 1-33.
- LI, Cheng. 2016. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership*. Washington : Brookings Institution Press.
- LIN Shangli. 2002. 党内民主：中国共产党的理论与实践 (*Dangnei minzhu: Zhongguo gongchang dang dangnei de lilun yu shilu*, Démocratie intrapartisan : théorie et pratique du communisme chinois). Shanghai : Shanghai Social Sciences Publishing.
- MA, Xiao. 2016. « Term Limits And Authoritarian Power Sharing: Theory And Evidence From China ». *Journal of East Asian Studies* 16 (1) : 61-85.
- MANION, Melanie. 1993. *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*. Princeton : Princeton University Press.
- MILLER, Alice L. 2008. « The CCP Central Committee's Leading Small Groups | Hoover Institution ». *China Leadership Monitor* 26 : 1-21.
- . 2016. « 'Core' Leaders, 'Authoritative Persons,' and Reform Push-back ». *China Leadership Monitor* 50 (50) : 1-12.
- . 2017. « Xi Jinping And The Party's 'Guiding Ideology' ». *China Leadership Monitor* 54 (54) : 1-8.
- NATHAN, Andrew J. 1973. « A Factionalism Model for CCP Politics ». *The China Quarterly* 53 (53) : 34-66.
- . 2003. « China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience ». *Journal of Democracy* 14 (1) : 6-17.
- NAUGHTON, Barry. 2017. « The General Secretary's Extended Reach: Xi Jinping Combines Economics and Politics ». *China Leadership Monitor* 54.

- SHIH, Lea. 2017. « Aerospace Experts in China's New Leadership ». *China Policy Institute Analysis*. cpianalysis.org/2017/10/25/aerospace-experts-in-chinas-new-leadership/ (consulté le 1^{er} décembre 2017).
- SHIH, Victor. 2008. « 'Nauseating' Displays of Loyalty: Monitoring the Factional Bargain through Ideological Campaigns in China ». *The Journal of Politics* 70 (4) : 1177.
- . 2017. « Financial Instability in China | Mercator Institute for China Studies ». www.merics.org/en/microsite/china-monitor/financial-instability-china (consulté le 1^{er} décembre 2017).
- SHIRK, Susan L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. University of California Press.
- . 2002. « The Delayed Institutionalization of Leadership Politics ». In Jonathan Unger (éd.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*. New York : Sharpe. 297-312.
- SLATER, Dan. 2003. « Iron Cage in an Iron Fist: Authoritarian Institutions and the Personalization of Power in Malaysia ». *Comparative Politics* 36 (1) : 81-101.
- STREECK, Wolfgang, et Kathleen Ann. THELEN. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford : Oxford University Press.
- STROMSETH, Jonathan R., Edmund J. MALESKY et Dimitar D. GUEORGUIEV. 2017. *China's Governance Puzzle: Enabling Transparency and Participation in a Single-Party State*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SVOLIK, Milan W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule. Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- WANG, Zhengxu, et Anastas VANGELI. 2016. « The Rules and Norms of Leadership Succession in China: From Deng Xiaoping to Xi Jinping and Beyond ». *The China Journal* 76 (juillet) : 24-40.
- XU, Chenggang. 2011. « The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development ». *Journal of Economic Literature* 49 (4) : 1076-1151.