

LI Dan¹

***DU DANGER À L'OPPORTUNITÉ :
LE MÉCANISME DE CRISE CHINOIS***

La définition du mot « crise » - en chinois *wei-ji* signifie danger-opportunité – guidera la réflexion sur le mécanisme chinois de maîtrise des crises et donnera à cet article son articulation sur le bilan, le mécanisme actuel et les évolutions nécessaires face aux problèmes du monde.

I - Entre danger et opportunité : le bilan de la gestion chinoise des crises

Au niveau décisionnel, la Chine ainsi que sa diplomatie s'appuient sur le même système de prise de décision en temps de crise et en temps normal, système hautement centralisé au Comité central du PCC. La taille du Comité central (plus de 300 membres titulaires et suppléants) ne facilitant pas les débats et les délibérations que nécessite la prise de décision, le rôle primordial du PCC dans la vie politique du pays se concrétise donc au Bureau politique, et en son sein au Comité permanent.

Les membres du Comité permanent constituent le « noyau cercle » (*Hexinquan*) auquel appartient la décision finale sur toute affaire ayant trait aux intérêts fondamentaux » de la nation. Parmi les membres de ce noyau cercle, c'est le « noyau dirigeant » (*Hexin*), qui a le dernier mot quand les opinions sont partagées – selon le « principe du centralisme démocratique ». La République populaire a connu, depuis sa fondation en 1949, quatre dirigeants : Mao Zedong (1949-1976), Deng Xiaoping (1978-1990), Jiang Zemin (1990-2003) et Hu Jintao (depuis 2003). Les études de cas montrent que ces dirigeants n'interprètent pas leur rôle de la même façon : si, à son époque, la place de Mao Zedong dans l'élaboration des politiques d'État était « incontestable et incontestée », il y a plus de « collectivisme » dans le processus actuel, Jiang Zemin et Hu Jintao sont souvent considérés comme le « *primus inter pares* » au sein du Comité permanent.

Pour une meilleure mise en application du principe du « monopole de la

¹ LI Dan est professeur associé à l'Institut de Diplomatie de Pékin. Cet article est extrait des conclusions de sa thèse de doctorat, soutenue avec succès à Paris XI en juin 2007.

direction des affaires étrangères par le Comité central du PCC » (*Waishi daquan zhishu zhongyang*), a été créé un Petit Groupe Dirigeant (PGD) des Affaires étrangères qui joue un rôle suprême de coordination et de décision en politique étrangère, puis en politique de défense depuis qu'il s'est vu octroyer cette deuxième casquette en 2000 : le PGD de Sécurité nationale. La particularité de ce PGD est d'être un organisme de décision, bien qu'informel, plus opérationnel que le Bureau politique, parce qu'on a pu briser le cloisonnage administratif pour réunir en son sein les « numéro un » des institutions du Parti, du gouvernement (Conseil des Affaires de l'État) et de l'Armée, toutes étroitement liées aux Affaires étrangères et à la Défense nationale, et mis sous la tutelle directe du « noyau dirigeant » lui-même.

A ce niveau, un autre facteur mérite d'être souligné : c'est l'influence des éléments perceptifs sur le processus de prise de décision en temps de crise. A l'éclatement d'une crise internationale qui oppose la Chine à une puissance étrangère, les leaders politiques comme la population chinoise continuent à faire référence à leurs valeurs traditionnelles, expériences historiques ou repères culturels pour juger la situation et formuler leurs réponses à la crise.

Les acteurs opérationnels. Pour réagir à une crise internationale et au niveau opérationnel, on constate en Chine une diversification des acteurs engagés, tandis que le *Waijiaobu* (ministère chinois des Affaires étrangères) continue à en être l'acteur principal. A part le *Waijiaobu*, il y a notamment le *Zhonglianbu* (Département international du CC du PCC) qui s'occupe du développement des relations extérieures du PCC et de la mise en œuvre d'une « diplomatie des partis », le ministère de la Défense nationale au nom duquel l'Armée populaire de Libération entreprend des échanges avec l'étranger pour mener la « diplomatie militaire », et les organismes de « diplomatie populaire », tels l'Institut de Politique étrangère du peuple chinois (*Waijiaoxuehui*) et l'Association du Peuple chinois pour l'Amitié avec l'étranger (*Duiwaiyouxie*), organismes chargés de la « diplomatie de peuple à peuple ». En fonction des circonstances, d'autres institutions ministérielles comme le ministère du Commerce ou le bureau des Affaires des Ressortissants chinois à l'étranger peuvent devenir acteurs de premier plan, quand les cas d'urgence sont des litiges commerciaux ou des conflits mettant en danger la vie ou les biens des Chinois d'outre-mer. S'il en est besoin, des bureaux des Affaires étrangères aux échelons territoriaux, provincial ou municipal, auront également leur rôle à jouer dans la prévention et la gestion des crises internationales. La nouveauté de ces dernières années est la création de quelques structures opérationnelles transversales pour répondre avec plus d'efficacité et de professionnalisme aux urgences internationales, telle la mise en place d'une « Réunion interministérielle pour la protection des citoyens et établissements chinois à l'étranger » dirigée par le ministère des Affaires étrangères.

Les caractéristiques comportementales

La diplomatie chinoise reste profondément marquée par les règles

comportementales traditionnelles, sachant que la « tradition » peut être les enseignements des sages antiques transformés en héritage culturel, ou les expériences accumulées par les communistes chinois.

La première de ces règles guidant les comportements des Chinois est de combiner la fermeté de la parole à la prudence dans les actions. La formule proposée par Mao Zedong, que tous les Chinois connaissent par cœur : « Du point de vue stratégique, nous devons mépriser les ennemis et, du point de vue tactique, en tenir pleinement compte. » (*Zhanlue shang miaoshi diren, zhanshu shang zhongshi diren*) - cette expression « à la chinoise » reflète sans doute plus fidèlement la mentalité des Chinois sous la pression des menaces étrangères.

La deuxième règle est celle de « l'autodéfense ». Citons encore une formule de Mao Zedong : « Si l'on ne nous attaque pas, nous n'attaquons pas ; si l'on nous attaque, nous contre-attaquerons. » (*Renbufanwo, wobufanren, renruofanwo, wobifanren*) Ce principe d'autodéfense est particulièrement utile pour analyser la politique extérieure et la politique sécuritaire de la RPC de l'après-guerre froide, et pour interpréter sa prise de position sur de nombreux « points chauds » internationaux qui la concernent directement ou indirectement.

La troisième règle est le fameux principe de « *Youli, youli, youjie* » : avoir le bon droit, avoir l'avantage, avoir de la mesure. Prenons comme exemples deux crises qui ont opposé récemment la Chine aux Etats-Unis : le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade et la collision d'avions en dessus de la mer de Chine méridionale. La Chine commence toujours par exprimer de façon énergique sa colère et sa protestation contre la violation américaine de la souveraineté chinoise, en mettant l'accent sur l'illégitimité des actes américains (*Youli*, avoir le bon droit) ; puis, quand les Américains, comme l'exige la partie chinoise, reconnaissent leurs erreurs, présentent des excuses et promettent des réparations, autrement dit quand les Chinois croient avoir obtenu des gains diplomatiques (*Youli*, avoir l'avantage), ils commencent à baisser le ton, et à souligner l'importance que représente la stabilité des relations bilatérales pour les intérêts fondamentaux de la Chine (*Youjie*, avoir de la mesure).

La quatrième règle comportementale est liée à l'importance, en Chine comme dans les autres pays de la « sphère culturelle chinoise », accordée à l'« image » du pays quand celui-ci cherche à résoudre un conflit international : il faut que la diplomatie chinoise et ses agents ne soient « ni serviles ni arrogants » (*bubei bukang*) au bord de la table de négociation, pour préserver la « dignité » du peuple chinois.

Les Chinois savent également identifier l'interlocuteur clé pour pouvoir se débarrasser au plus vite de la situation de crise dans laquelle ils se trouvent – c'est la règle de « faire détacher la clochette par celui qui l'a attachée » (*Jieling haixu jilingren*).¹

L'évolution de la nature des crises à gérer

Si la fin de la guerre froide a provoqué des changements profonds dans les relations internationales, elle n'a pas apporté la paix durable et la disparition des conflits qu'avaient annoncées et souhaitées beaucoup d'acteurs et d'observateurs internationaux. Le monde est devenu plus complexe et plus éclaté. L'ancien partage des zones de responsabilité étant effacé, l'ancien système de sécurité caduque, un nouvel ordre international a émergé avec un plus grand nombre d'acteurs et un modèle d'Etat dont les compétences, les fonctions et les frontières sont en évolution ou remises en cause. La boîte de Pandore est ouverte : les conflits et les crises sont quasiment devenus « le carburant » de la géopolitique. D'un côté, les conflits traditionnels, qui se traduisent notamment par des crises internationales politico-militaires, persistent et peuvent éclater à tout moment. De l'autre, de nouveaux conflits pour des motifs différents ne cessent d'apparaître. Au niveau de la nature des crises à gérer, les diplomaties nationales, dont la diplomatie chinoise, sont placées devant de nouveaux défis.

La diplomatie chinoise, comme ses décideurs politiques, se sont donc efforcés de préserver la « sécurité non-conventionnelle » du pays par leur gestion de ces crises « non-traditionnelles ». Des crises internationales autrefois inconnues sont devenues des menaces réelles pour la sécurité nationale : attaque terroriste, catastrophe écologique, drame humanitaire. S'y ajoutent des crises mettant en danger la sécurité économique, sanitaire, culturelle ou informatique du pays – la liste est loin d'être exhaustive. Tout cela est amplifié par la croissance économique soutenue du pays, son ouverture irréversible au monde extérieur et l'intensification des échanges économiques et personnels entre la Chine et les pays étrangers.

La nouvelle « clientèle »

La « clientèle » de la diplomatie chinoise n'est plus la même qu'il y a trente ans. La diplomatie ne signifie plus seulement les « affaires d'État » et les services et agents diplomatiques de la RPC doivent se soucier davantage de la sécurité des citoyens « ordinaires », ce qui entraîne pour eux plus d'urgences à traiter et plus d'intérêts à défendre. Quelques chiffres aident à nous rendre compte de l'ampleur de ces changements. Pendant trente ans, de la fondation de la RPC en 1949 au démarrage de la politique de réforme et d'ouverture en 1979, le *Waijiaobu* a recensé 280 000 sorties du pays alors que le chiffre pour la seule année 2004 était de 28 500 000. En 2005, le chiffre a atteint plus de 31 millions, en augmentation d'environ 10 %. Selon les statistiques de fin 2004, plus de 8 000 entreprises et plus de 1 900 établissements de Chine se sont implantés à l'étranger et 130 groupes d'assistance ont été envoyés dans différents pays, soit plus de 600 000 Chinois travaillant dans les secteurs de la construction, de l'investissement, des travaux publics, de la prestation de services et de l'assistance sanitaire et plus de 40 000 marins et gestionnaires répartis dans environ 200 pays et régions. Sachant que les 40 à 60 millions de « Chinois d'outre-mer », dont la plupart possèdent la nationalité de leurs pays résidents, ne jouissent pas de la

protection consulaire de la RPC qui ne reconnaît pas la double nationalité.

Les interlocuteurs intérieurs et extérieurs

La gestion par la RPC des crises internationales, autrefois des affaires strictement « d'État », se caractérise aujourd'hui par la diversité de ses interlocuteurs, extérieurs comme intérieurs.

Au plan intérieur, de nombreux facteurs pèsent sur la prise de décision du gouvernement chinois en politique étrangère. L'exemple le plus visible a été les effets de l'opinion publique sur la réaction du gouvernement chinois au bombardement de son ambassade à Belgrade par l'OTAN sous la conduite des Etats-Unis, les marges de manœuvre du gouvernement chinois ayant été sensiblement réduites par cette nouvelle donne de politique intérieure. Le gouvernement chinois en quête d'une issue de crise doit désormais apprendre à tenir compte d'interlocuteurs qui comprennent notamment les médias, les *think tank*, toutes sortes d'associations semi-officielles ou non-officielles, les entreprises, voire des individus qui interviennent sur Internet...

Au plan extérieur, les interlocuteurs principaux du gouvernement chinois demeurent les gouvernements étrangers, mais l'importance des organisations internationales ou régionales, des ONG, des entreprises multinationales, des médias internationaux, etc. ne cesse de s'accroître. De tous ces interlocuteurs extérieurs, gouvernementaux ou non, ce sont évidemment les Etats-Unis qui attirent le plus l'attention des décideurs de la diplomatie chinoise ; ceci s'explique d'abord par leurs intérêts communs à maintenir la stabilité dans la région Asie-Pacifique, notamment en Asie de l'Est : si la Chine se trouve dans le futur confrontée à une crise politico-militaire majeure, il est fort probable que ce sera avec *l'Oncle Sam* et, sur la question de Taiwan, un dossier qui incarne pour la RPC ses intérêts vitaux, et pour les Etats-Unis sa crédibilité auprès des alliés. L'intensification du dialogue sino-américain est également importante pour soutenir les efforts de la communauté internationale dans sa gestion des crises « non-traditionnelles », telle la lutte anti-terroriste, la crise nucléaire nord-coréenne ou la crise écologique de réchauffement de la planète.

S'appuyant sur les leçons tirées de son riche passé de traitement de crises, s'inspirant des expériences accumulées et des progrès scientifiques occidentaux, qui sont à la base de la fondation et du développement d'une nouvelle discipline « gestion de crise » des sciences politiques, tout en restant fidèles à la culture traditionnelle, donc aux enseignements de leurs sages antiques, les Chinois s'efforcent aujourd'hui de mettre en place un mécanisme de gestion de crise au sens moderne.

II - Éviter le danger : vers un mécanisme de crise modernisé

La décision a été prise : les Chinois veulent se doter d'un mécanisme de crise au sens moderne. En septembre 2004 et ayant tiré des leçons de la crise du SRAS, le PCC s'est déclaré, lors de la 4^e session plénière de son XVI^e Comité central, prêt à « renforcer les capacités d'action du Parti dans l'exercice de son pouvoir » par la création d'un système national de pré-alerte et d'un mécanisme d'urgence pour « élever les capacités de l'État à garantir la sécurité publique et à réagir aux événements accidentels », et ceci comme un « choix stratégique » du Parti et de l'État.

La mise en place d'un mécanisme de crise national

Les 22-23 juillet 2005, la première « Réunion de travail nationale sur la gestion des urgences » a eu lieu à Beijing ; le Premier ministre Wen Jiabao a déclaré que « le renforcement de la gestion des urgences est une garantie importante de la sécurité de l'État, de la stabilité sociale et des intérêts de la population chinoise ». Un « Plan national global d'intervention d'urgence dans les affaires publiques accidentelles » (*Guojia tufa gonggong shijian zongti yingji yu'an*) a été décrété le 8 janvier 2006, pour prévenir et traiter sans tarder les divers accidents qui pourraient survenir dans la vie publique des Chinois. L'objectif de ce plan est de permettre au gouvernement chinois de renforcer sa capacité d'assurer la sécurité publique, de faire face aux imprévus, de minimiser les pertes et de maintenir la stabilité de la société. Les urgences à prévenir et à traiter ont été divisées par ce Plan en quatre catégories : calamités naturelles, accidents liés au transport, à la production et à la pollution, urgences de santé publique et incidents de sécurité publique.

Le 26 janvier 2006, une réunion du gouvernement a donné son aval au « Système national des plans intervention d'urgence » (*quanguo yingji yu'an tixi*), composé du « Plan national global » cité ci-dessus, des 105 plans d'urgence sectoriels et des plans d'urgence élaborés aux niveaux territoriaux (province, municipalité, etc.) Parmi les plans sectoriels, le « Plan national d'intervention d'urgence dans les affaires accidentelles ayant trait à l'étranger » (*guojia shewai tufa shijian yingji yu'an*), élaboré par le MAE, le « Plan national d'intervention d'urgence dans les affaires sanitaires publiques accidentelles » (*guojia tufa gonggong weisheng shijian yingji yuan*), par le ministère de la Santé, et le « Plan d'intervention d'urgence par l'Armée dans les affaires accidentelles » (*jundui chuzhi tufa shijian zongti yingji yu'an*), élaboré par l'APL et promulgué le 14 novembre 2006.

Au sein du Conseil des Affaires d'Etat, un « Bureau de la gestion des urgences » a été créé pour rassembler des informations sur des affaires accidentelles et coordonner les actions de prévention et d'intervention. En outre, il est chargé d'assurer la « Permanence générale du gouvernement

central ». Des structures de crise semblables ont également été mises en place au niveau ministériel, aux différents échelons administratifs territoriaux et au sein de la plupart des organismes publics.

La mise en place d'un mécanisme de crise diplomatique

Les rouages de la diplomatie chinoise sont énormes : elle compte plus de 240 missions diplomatiques ou consulaires, dont 159 ambassades, et son effectif à l'étranger dépasse les 5000. Cependant, par rapport à la dimension des flux humains entre la Chine et le monde extérieur, cet effectif se révèle encore insuffisant pour assurer une protection diplomatique adéquate et efficace aux citoyens chinois à l'étranger. Mais la diplomatie chinoise peut désormais compter sur un mécanisme de crise mis en place récemment pour le traitement des urgences internationales. Le cadre opérationnel de ces actions a été défini par le « Plan national d'intervention d'urgence dans les affaires accidentelles ayant trait à l'étranger » mis en œuvre début 2006 : les principes d'action, le système de pré-alerte, le partage de rôles entre les différents acteurs organisationnels et le système de commandement.

1 - Une intervention d'urgence aux trois niveaux

Les urgences internationales qui nécessitent une intervention diplomatique sont classées par ce Plan en trois catégories. La première catégorie, - urgences de « l'extrême importance » (*tebie zhongda tufa shijian*) - comprend des cas de crise d'impact mondial traités au niveau étatique, tel le tsunami dans l'Océan Indien en décembre 2004. Sous le commandement de dirigeants d'État, une structure *ad hoc* interministérielle serait créée au plus vite, normalement sous l'impulsion du MAE, pour décider de la réaction chinoise à la crise et de commander les opérations qui s'ensuivent. La deuxième catégorie - urgences importantes (*zhongda tufa shijian*) - désigne des cas de crise grave mais d'une ampleur limitée mettant en danger la vie et les intérêts des ressortissants chinois à l'étranger, telle la prise d'otages en avril 2004 où sept citoyens chinois ont été enlevés en Irak par des forces armées locales. Le traitement de ces crises sera assuré par une équipe de crise au sein du MAE, dirigée par le ministre ou l'un des ses adjoints. La troisième catégorie comprend ce qu'on appelle paradoxalement les urgences ordinaires (*yiban tufa shijian*), qui seront traitées selon la procédure normale par la mission ou le service diplomatique chinois concerné. Dans tous ces cas et s'il en est besoin, c'est le Bureau d'Intervention d'Urgence du *Waijiaobu*, créé en novembre 2004, qui assure l'organisation des actions de secours et la coordination entre les différents acteurs engagés, de l'extérieur comme de l'intérieur du ministère, et ceci de l'éclatement de la crise jusqu'à la fin de l'événement.

Il est à souligner que les crises internationales évoquées ci-dessus ne comprennent pas les crises politico-militaires au sens traditionnel du terme. Ces dernières ne peuvent être gérées qu'au niveau suprême de la République, par le « noyau dirigeant » et le « noyau cercle », au sein du Bureau politique du CC du PCC, et du PGD des Affaires étrangères. Même le *Waijiaobu* n'y aura qu'un rôle limité.

2 - Des ajustements organisationnels

A partir de 2004, des ajustements organisationnels, pour ne pas dire une réforme institutionnelle, ont été entrepris au MAE pour mettre en place une structure de crise diplomatique « à la chinoise ». Début 2006, est créée une « Réunion interministérielle pour la protection des citoyens et établissements chinois à l'étranger » pour assurer une direction unique et une meilleure coordination dans le traitement de grands dossiers de protection civile.

Le MAE a mis en place un PGD (petit groupe dirigeant) d'Intervention d'Urgence, qui est une structure, quoique informelle, de prise de décision et de consultation en temps de crise. Ce PGD s'est doté d'un bureau institutionnel, le Bureau d'Intervention d'Urgence du *Waijiaobu*. Il a pour mission d'assurer l'organisation des actions du *Waijiaobu* en réponse aux crises internationales, et la coordination entre les différents acteurs engagés dans le processus, de l'extérieur comme de l'intérieur du ministère, et ceci de l'éclatement de la crise jusqu'à sa fin. En juillet 2004, un nouveau département a été créé pour répondre aux menaces accrues à la « sécurité non-conventionnelle » du pays ; appelé département de la Sécurité extérieure, il a comme missions « la mise en application de la politique de la Chine en matière de sécurité non-conventionnelle », « la conduite des études et des recherches sur des sujets donnés » et « l'assurance de la coordination et le traitement des affaires extérieures ». Le terme est ambigu, mais il suffit de comprendre que les menaces à la sécurité non-conventionnelle désignent notamment les attaques terroristes contre les Chinois résidants à l'étranger.

La protection consulaire, notion autrefois inconnue pour la plupart des citoyens chinois, a été radicalement modifiée. Le 29 mai 2006, un service de Protection consulaire a été créé par le MAE chinois au sein de son département des Affaires consulaires. Le ministre Li Zhaoxing a déclaré dans son discours d'ouverture : « *Bien assurer la protection consulaire, c'est une tâche importante de notre diplomatie dans la nouvelle période. Elle s'inscrit dans l'esprit dit « mettre l'homme au centre de nos préoccupations et gouverner pour le peuple », esprit qui guide le travail du ministère des Affaires étrangères, et représente l'exigence du peuple et l'appel du temps* ». ² Il ne s'agit pas là d'une simple propagande, et il y a eu de vrais changements dans la diplomatie chinoise : en 2005 ses agents diplomatiques ont traité à l'étranger plus de 30 000 affaires de protection consulaire, y compris plusieurs grandes manœuvres comme celle du Timor-Leste.

Pour assurer le bon déroulement d'une opération ponctuelle d'intervention d'urgence, le MAE peut créer une structure *ad hoc*. Lors de l'évacuation des Chinois du Timor-Leste, le commandement de l'opération fut installé au département des Affaires consulaires du MAE, avec le directeur général adjoint de ce département comme commandant général, tandis que l'accueil et l'installation des Chinois rapatriés étaient assurés par un groupe monté par le gouvernement de la province du Fujian, la majorité des rapatriés étant originaires de cette province.

Il est capital, pour gérer avec succès un cas de crise quel qu'il soit, de

pouvoir obtenir, en temps voulu et en quantité suffisante, des informations précises sur ce qui se passe au front, et de les traiter de façon pertinente. Et c'est pourquoi le *Waijiaobu* a créé, au sein du département de l'Information, un « Centre des Informations », pour recueillir, sélectionner, analyser et diffuser des informations, en temps normal comme en temps de crise. Il est important de noter que ce centre n'est pas seul à jouer ce rôle. Au dessous du Bureau général du MAE, il existe un bureau qui assure la permanence 24h/24h du ministère, donc une mission ininterrompue de recueil d'informations, et un bureau de l'informatique qui s'occupe de la mise à jour et du maintien du site web du ministère, donc un rôle très important de diffusion d'informations et de recueil de l'opinion publique.

3 - La coopération internationale

Le traitement des urgences internationales n'est pas l'affaire d'un seul pays ; sa réussite nécessite une intensification de la coopération internationale en la matière. Cette coopération peut avoir lieu de façon multilatérale, dans le cadre des organisations internationales ou régionales, ou de façon bilatérale, sous forme diversifiée : intensification des consultations bilatérales, démarches d'urgence, missions des représentants spéciaux du ministre des Affaires étrangères ou des groupes de travail gouvernementaux, les visites sur place ou les appels aux pays concernés pour qu'ils prennent des mesures adéquates, tout cela pour défendre effectivement les droits et intérêts légitimes des citoyens chinois à l'étranger.

Pour prévenir les crises « non-traditionnelles » et lutter contre la menace du terrorisme international, une organisation régionale, *l'Organisation de Coopération de Shanghai* (OCS), qui regroupe la Russie, la Chine, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, a été créée à Shanghai les 14 et 15 juin 2001 par les chefs d'État de ces six pays eurasiatiques. La Chine et l'ASEAN ont publié le 4 novembre 2001 une « Déclaration conjointe de coopération dans le domaine de la sécurité non-conventionnelle », suivie d'échanges et d'actions divers. Le même système a été créé avec le Japon et la Corée du Sud dans le cadre de la coopération « ASEAN-Chine-Japon-Corée du Sud » (10+3).

Un autre canal efficace pour protéger les citoyens chinois à l'étranger contre les menaces sécuritaires est l'instauration d'une coopération policière internationale ; la RPC a déjà établi avec 83 pays ou régions des relations de coopération et d'échanges policières, et a signé avec 26 pays des accords d'entraide judiciaire en matière civile et pénale, avec 19 pays des accords d'extradition³, avec 43 polices nationales ou ministères de l'Intérieur des accords de coopération bilatérale.

La pratique internationale comme les expériences du passé ont fait la preuve que les liaisons téléphoniques directes entre les dirigeants d'État ou les ministères des Affaires étrangères peuvent être un moyen efficace pour prévenir l'éclatement des crises internationales ou y mettre fin au plus vite. La Chine commence à se familiariser avec cette méthode de « grande diplomatie » : un « téléphone rouge » a été installé entre les chefs d'État

chinois et américain en 1998, et une liaison téléphonique entre le *Waijiaobu* et le département d'État a été créée le 5 novembre 2004. Le téléphone rouge entre les présidents chinois et français a été installé en 2002.

4 - Des urgences internationales traitées avec succès

Des succès notables ont été enregistrés par la diplomatie chinoise dans la protection de ses ressortissants à l'étranger. Pour exemples : l'enlèvement de citoyens chinois en Irak en avril 2004 ; les 7 Chinois pris en otage ont été finalement libérés par les kidnappeurs, sous les efforts diplomatiques de la Chine, y compris ceux de ses dirigeants suprêmes. Lors du tsunami en Océan Indien du 26 décembre 2004, le MAE chinois a porté secours à de nombreux citoyens chinois, y compris des habitants de Hongkong, de Macao et de Taiwan. Le troisième cas concerne les touristes chinois victimes d'inégalité et d'injustice en Malaisie, le 26 juillet 2005 ; le MAE chinois a poussé le gouvernement malaisien à reconnaître les erreurs commises par ses agents et à faire des réparations. En février 2006, des ingénieurs chinois ont fait l'objet d'une attaque terroriste au Pakistan et un groupe de touristes hongkongais a eu un accident de route grave en Egypte, 14 personnes y ont trouvé la mort et 30 blessés. En avril 2006, la RPC a réussi à évacuer 310 ressortissants chinois des îles Salomon où avaient éclaté de violentes émeutes anti-chinoises. En mai 2006, évacuation par le gouvernement de la RPC de 243 ressortissants chinois du Timor-Leste en pleine crise politique. En juillet 2006, évacuation de 143 citoyens chinois, dont 7 Hongkongais, du Liban sous le bombardement israélien, etc.

La contribution des experts et l'apparition des think tanks

Ce qui manque souvent dans la gestion par un pouvoir politique d'une crise internationale, ce sont l'expertise et le professionnalisme des spécialistes : des chercheurs indépendants, des unités de recherche universitaires, des laboratoires, des *think tanks* ou des associations spécialisées. Leurs connaissances théoriques et professionnelles leur permettent de prendre plus de recul que des praticiens gouvernementaux, devant un cas d'urgence à traiter, pour l'observer, l'analyser, établir un diagnostic, et si possible, prescrire un remède. Les experts chinois en questions internationales sont aujourd'hui de plus en plus consultés par le pouvoir politique quand ce dernier se heurte à une situation difficile où les méthodes de travail de routine ne suffisent plus à lui garantir une sortie de la crise. Les *think tanks* chinois commencent donc à faire leur apparition publique. Le premier Forum national des *Think Tanks* qui a eu lieu en novembre 2006 à Beijing, a permis de connaître les dix plus grandes « sociétés de pensée » chinoises, les plus consultées par les décideurs du pays, en politique extérieure comme en politique intérieure. Ce sont :

1. l'Académie des Sciences sociales de Chine
2. le Centre d'Études du Développement du Conseil des Affaires de l'État (*Development Research Center of State Council, DRC*)
3. l'Académie des Sciences de Chine
4. l'Académie des Sciences militaires de Chine

5. l'Institut des Études internationales de Chine (*China Institute of International Studies, CIIS*)
6. les Instituts des Relations internationales contemporaines de Chine (*China Institutes of Contemporary International Relations, CICIR*)
7. le Conseil national de la Coopération économique pacifique (*Pacific Economic Cooperation Council, PECC*)
8. l'Association de la Science et de la Technologie de Chine (*China Association For Science and Technology, CAST*)
9. l'Institut des Études stratégiques internationales de Chine (*China Institute of International Strategic Studies, CISS*)
10. l'Institut des Études internationales de Shanghai (*Shanghai Institute for International Studies, SIIS*)

Il faut ajouter à cette liste des centres de recherche universitaires, comme l'Université Qinghua, la *China Foreign Affairs University (CFAU* ou Institut de Diplomatie de Pékin), l'Université de Beijing (*Beida*), l'Université du Peuple (*Renda*), l'Université Fudan à Shanghai, et des équipes de recherche relevant des médias nationaux, des grandes entreprises d'État, voire des organismes privés⁴, tel le *Shanghai Pacific Institute for International Strategy (SPI)*.

III - Saisir l'opportunité : des améliorations attendues pour l'avenir

Le mécanisme de crise que les Chinois ont construit ces dernières années, malgré de remarquables succès, mérite d'être perfectionné. Pour que ce mécanisme devienne un outil indispensable à la diplomatie chinoise qui souhaite traiter avec plus d'efficacité toute situation d'urgence, ou à l'ensemble des Chinois, toujours attirés par l'idée de transformer une tension perçue comme une épreuve en une chance à ne pas manquer, il y a encore beaucoup d'améliorations à faire et de vides à combler, tant aux niveaux technique et stratégique qu'aux niveaux perceptif et mental.

Du traitement de crise à la gestion de crise

Il faut d'abord faire la différence entre le traitement et la gestion de crise. Le traitement de crise signifie pour nous tous les efforts déployés après l'éclatement de la crise, pour empêcher son escalade, apaiser la tension et en trouver une issue, tandis que la notion de gestion de crise est en général d'une couverture plus large, si on la définit comme « l'ensemble des modes d'organisation, des techniques et des moyens qui permettent à une organisation de se préparer et de faire face à la survenance d'une crise puis de tirer des enseignements de l'événement pour améliorer les procédures et les structures dans une vision prospective ». Le mécanisme de gestion de crise devrait nous accompagner avant, pendant et après la crise survenue.

L'expérience récente montre que la diplomatie chinoise dispose d'un outil de traitement de crise assez performant. Par contre, ses capacités d'anticipation, de prévention et de prospection n'ont pas été développées de

façon équilibrée. Autrement dit, malgré des mesures prises ces dernières années pour mettre en place un mécanisme de crise, dont un sous-système de pré-alerte, la diplomatie chinoise est forte « pendant » la crise, mais plus faible « avant » et « après » la crise. Elle a donc encore beaucoup d'efforts à faire pour pouvoir un jour anticiper suffisamment la genèse d'une tension, prendre des mesures adéquates pour empêcher son escalade et sa transformation en crise internationale. Pour une crise que l'on n'a pas réussi à maîtriser, l'important serait d'en tirer des leçons et de prendre des mesures nécessaires pour que le drame ne se reproduise plus.

Le changement de la mentalité

Les enseignements de la philosophie traditionnelle font croire aux Chinois l'existence d'une « paix perpétuelle », et les poussent à la poursuivre avec constance. La tension, la crise et le conflit ne sont que des « anomalies », donc des « hasards » à éviter si possible, ou à subir avec indulgence. Tous les systèmes, politique, administratif, économique ou social, ayant été conçus pour une société en état « normal », les Chinois, par tradition, n'apprécient pas tellement des concepts tels que le « changement », la « rupture » ou même la « réforme ». « Nous ne cherchons pas à être méritoires, mais à ne pas être fautifs » (*buqiu yougong danqiu wuguo*), - voilà la devise qui reflète fidèlement la mentalité de certaines administrations chinoises et de leurs agents. Quand une catastrophe survient, ou une crise s'éclate, leur première réaction peut être : « Zut ! Pourquoi c'est à moi (de devoir m'en occuper) ? » Certains d'entre eux vont ensuite chercher à éluder la difficulté, détourner les regards, ou au pire des cas, escamoter les faits. Cette passivité et ces hésitations devant les crises doivent être chassées à tout prix, sachant qu'avec le développement du pays, ces dernières ne peuvent que devenir plus fréquentes et plus influentes. Il nous faut prendre pleinement en conscience que la crise, au lieu d'être un état « anormal » de la vie, devient quelque chose de très « normal » et sa gestion (anticipation, prévention, traitement et prospection) doit être inscrite à notre emploi du temps comme tout travail quotidien.

La coordination, la communication et le commandement unifié

Au niveau de la coordination et de la communication, le mécanisme de crise créé par le gouvernement chinois et sa diplomatie souffrent encore de nombreuses faiblesses. Le cloisonnage administratif et le manque de communication inter-organisationnelle légués par le passé empêchent le fonctionnement à pleine vitesse de la nouvelle structure qui a été construite justement pour briser ces entraves bureaucratiques.

Citons comme exemple les missions de l'information en temps de crise. Comme nous l'avons vu, il existe, seulement au sein du ministère des Affaires étrangères, un bureau d'Intervention d'Urgence, le Centre des Informations, la permanence du MAE et le bureau de l'Informatique qui ont pour missions le recueil d'informations, hormis les missions diplomatiques ou consulaires et les autres départements composants du MAE qui ont tous

une responsabilité d'informations. Si le fait que les informations soient recueillies par tous ces canaux ne pose en principe pas de problèmes (et cette tendance est même encouragée), la situation devient plus inquiétante quand ils sélectionnent, évaluent et analysent indépendamment les informations obtenues et en rendent compte aux supérieurs du ministère de façon séparée ! Pour ne pas exposer le ministre et ses adjoints à des informations répétées ou contradictoires entre elles, il a été suggéré que le traitement des informations, notamment en temps de crise, se fasse de façon unifiée.

Ce problème de coordination et de communication persiste également entre les ministériels au niveau national. C'est la raison pour laquelle le *Center for China Study (CCS)*, de l'Université Qinghua, a proposé de créer un CNS (Conseil de Sécurité nationale) chinois ou un « ministère des Urgences » qui aura le plein pouvoir pour gérer tous les événements accidentels ayant trait à la sécurité nationale et coordonner les actions de tout acteur institutionnel engagé dans le processus, y compris la défense nationale, la diplomatie, la sécurité publique, la sûreté d'État, la banque centrale, les finances, le commerce, le plan et les organes chargés des affaires relatives à Hongkong, Macao et Taiwan.⁵

L'ouverture des dialogues sécuritaires

Pour la prévention de toute crise politico-militaire, la méthode la plus efficace serait sans doute l'intensification des échanges et des dialogues entre les partenaires ou les interlocuteurs sécuritaires, pour un renforcement de la compréhension et de la confiance mutuelle. Des dialogues stratégiques et des consultations sécuritaires ont été entamés par la Chine avec la France (1997), l'Inde (janvier 2005), le Japon (mai 2005), les Etats-Unis (août 2005), l'Union européenne (décembre 2005), et la Russie (septembre 2006). Ces dialogues pourraient devenir un outil très utile pour ces puissances d'éliminer à la racine tout germe de conflit et de crise qui les opposerait l'une à l'autre, à condition que ces dialogues puissent être maintenus, organisés de façon régulière, voire un jour institutionnalisés.

Repenser le rôle des médias

Le rôle capital des médias dans la gestion des crises est aujourd'hui universellement reconnu, et le rôle des médias chinois dans ce processus, mérite d'être repensé avec précaution. Si le principe de transparence est devenu inévitable, d'un autre côté il faut savoir se taire - «fermer la bouche s'il en est besoin », parce que, face à la menace, le rôle des médias doit être de rassurer la population, conforter la confiance de l'opinion publique, et surtout d'éviter de mettre en situation délicate les responsables politiques. Il y a donc un équilibre délicat à rechercher entre la révélation d'informations et la préservation de l'intérêt national. D'un côté, les médias chinois sont définis comme « la langue et la bouche » du PCC et du gouvernement, donc un « instrument de communication » avec pour missions « d'orienter l'opinion publique », de « mobiliser le peuple », de « maintenir la stabilité sociale et l'union nationale ». De l'autre, les médias

en temps de crise, par leur nature, sont amenés à accroître de façon significative les pressions de la part de l'opinion publique au pouvoir politique en vue d'un règlement rapide de la crise. Le dilemme est donc entre les deux rôles parallèles que se voient attribués les médias chinois en temps de crise : sont-ils alors « un instrument de la gestion de crise » ou plutôt « un moyen d'action durant la crise » ? La question a été posée, mais la confusion persiste. Ayant déjà suscité de vives discussions en Chine, elle mérite sûrement des réflexions plus approfondies.

La sensibilisation et la formation

La sensibilisation du public à la notion et à la pratique de la gestion de crise et la formation des agents publics en la matière sont encore un vide à combler en Chine. Malgré l'élaboration des divers plans nationaux, provinciaux et sectoriels et l'entrée en fonction des structures de crise aux différents échelons administratifs du pays, peu de travail a été fait pour sensibiliser la population et pour entraîner les fonctionnaires à agir avec plus de professionnalisme quand il y a des urgences à traiter, comme en ont déjà l'habitude leurs homologues européens ou américains.

*

La société chinoise se trouve aujourd'hui à un tournant historique et l'opinion se partage sur son avenir. Certains font l'éloge d'une Chine qui connaît une croissance annuelle en moyenne de 10 % (4 fois plus élevée que la moyenne des pays développés et 3 fois plus que la moyenne mondiale), avec une part dans l'économie mondiale devenue toujours plus importante (selon le FMI, le PIB chinois représente 6,47 % (taux de change officiel) ou 15,38 % (PPA)⁶ du PIB mondial en 2006), et des échanges économiques avec le monde extérieur qui ne cessent de s'intensifier (son commerce extérieur s'élève à 1,76 billions de USD en 2006, soit une croissance annuelle de 24 %⁷ ; les entreprises chinoises commencent à investir en masse à l'étranger...) A son poids économique, s'ajoutent son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, plus encore peut-être de puissance nucléaire « officielle ». Pour ces optimistes, il est incontestable que la RPC occupe aujourd'hui une place croissante sur la scène internationale, et ils n'hésitent même pas à parler d'un « miracle chinois » ou de la prédiction sur un « siècle chinois ». Les autres, plus pessimistes, font entendre que les déséquilibres économiques et sociaux internes, les risques écologiques, environnementaux ou sécuritaires qui pèsent, souvent lourdement, sur le pays, justifient, de façon convaincante, la thèse de la « menace chinoise » ou d'une éventuelle « explosion » de la société chinoise dans l'avenir.

Nous ne sommes ni pessimistes ni aveuglement optimistes, et nous y apporterons, comme les Chinois en ont l'habitude, une réponse dialectique : les succès sont réels, les risques aussi, et il se peut que ces risques deviennent plus fréquents et prennent des formes jadis peu connues. Pour

une Chine qui aimerait se voir reconnu un statut de puissance responsable participant aux affaires du monde, l'important serait, face à tout conflit qui surviendrait sur le chemin de son développement, de rester calme, de traiter avec sang-froid et patience, avant de pouvoir trouver une solution mutuellement avantageuse : éviter le danger et saisir l'opportunité, pour finalement, comme l'espéraient nos sages ancêtres, « maîtriser les crises, choisir sa propre destinée et atteindre à la paix éternelle ».⁸

- ¹ Un bonze demanda à ses disciples : « Qui saurait détacher la clochette attachée au cou du tigre ? » « Ce serait celui qui l'a attachée », répondit l'un d'eux. En proverbe français, on dirait : « Puisqu'il a engrené, c'est à lui de moudre. »
- ² Le site Web du MAE chinois : <http://www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/t255716.htm>
- ³ Un nouvel accord d'extradition vient d'être signé avec la France le 20 mars 2007 à Paris. Agence Xinhua, le 20 mars 2007.
- ⁴ Liu Changmin, *Réagir aux crises : une approche de la globalisation* (Weiji yingdui de quanqia shijiao, geguo weiji yingdui jizhi yu shijian bijiao yanjiu), Beijing, China University of Political Science and Law Press, 2004, p.293-295.
- ⁵ Hu An'gang, *La grande stratégie pour la Chine* (Zhongguo dazhanlue), Éditions du Peuple de Zhejiang, 2003, p. 289.
- ⁶ PPA : parité de pouvoir d'achat. Source : FMI.
- ⁷ Agence Xinhua, le 20 janvier 2007.
- ⁸ Gong Dafei, Feng Yu, ed., *Maximes chinoises* (Xianzhe mingyan), Beijing, SINOLINGUA, 1997, p. 6.