

Emmanuel PUIG
Enseignant à l'IEP de Lille
puig@mouchez.cnrs.fr

AFSP

Section 21:

LES POLITIQUES DE DEFENSE: UNE REDEFINITION DES CONTOURS REGALIENS DE L'ETAT?

Privatiser pour mieux armer ? Analyse de la reconfiguration structurelle des industries de défense chinoises

En août 2007, la COSTIND – l'autorité institutionnelle en charge de la supervision et de la mise en œuvre des politiques liées aux industries de défense – a rendu publique une circulaire autorisant les entreprises privées à œuvrer dans le domaine de l'industrie de défense aux côtés (ou avec) des entreprises d'Etat¹. Jusqu'alors, le complexe militaro-industriel chinois constituait un des derniers bastions du protectorat étatique hérité du système communiste.

Depuis 2007, les entreprises privées sont donc légalement autorisées à prendre part au développement industriel et technologique des forces armées chinoises. Comme le stipule clairement la circulaire, l'étendue de cette ouverture ne semble pas restreinte et les possibilités d'investissements touchent aussi bien les domaines logistiques (fournitures, infrastructures) que les domaines plus technologiques liés à la production d'armements (dans les domaines de la recherche et du développement notamment). Bien sûr, cette ouverture est soumise à restrictions ; et notamment à la délivrance par les autorités d'une autorisation d'exercer soumise à des préalables politiques et des contrôles de sécurité dont les premières mesures ont été rendues publiques en mars 2008².

Les entreprises liées à la défense semblent désormais engagées sur la voie d'une privatisation croissante. La plupart des entreprises d'Etats sont capitalisées, les investisseurs privés sont encouragés à prendre part dans le développement de ces entreprises et même les entreprises étrangères sont autorisées à entrer dans leur capital³. Aussi, la volonté du gouvernement chinois est clairement de se défaire de la charge d'une industrie jusqu'alors maintenue à flots par la perfusion massive de capitaux. Pour ce faire, la solution est de responsabiliser économiquement ces entreprises en transformant leurs statuts et en leur imposant une autonomie financière. Aussi, le gouvernement chinois modifie la nature des

¹ *Xinhua* (Beijing), 'China Opens Military Industry to Private Businesses', 7 août 2007.

² *Xinhua* (Beijing), 'China Issue Statute on Study, Manufacturing of Armaments', 13 mars 2008.

³ *Xinhua* (Beijing), 'China Opens Military Industry to Private Businesses', 7 août 2007. Toutefois, la prise de participation des entreprises étrangères restera contrainte par un ensemble de mesures légales et les coopérations resteront conditionnées (autant au niveau des entreprises étrangères que des entreprises chinoises) par des rapports coûts/bénéfices qui dépasseront le simple niveau économique (quel est l'intérêt d'une coopération avec la Chine dans un domaine stratégique aux faibles débouchés commerciaux ?).

relations politiques avec ces industries : il établit leur indépendance financière en renonçant à certaines de ses possessions tout en conservant la majorité de ses possibilités de supervision politique. Autrement dit, l'ambition du gouvernement chinois est de se défaire du coût économique de ses industries de défense tout en conservant les bénéfices politiques de leur contrôle. La réalisation de cette ambition passe donc par l'édification d'un ensemble industriel sensible aux impératifs d'un marché global, mais étroitement soumis à un contrôle politique. De la conciliation de ces deux impératifs, qui pourront parfois se révéler antagonistes, dépendra la viabilité et l'efficacité de l'industrie de défense chinoise. C'est là toute la gageure des transformations contemporaines du complexe militaro-industriel chinois ; et de ce point de vue, si cette transformation revêt des aspects spécifiques dépendants de la configuration sociopolitique chinoise, elle n'est pas sans rappeler certaines des évolutions récentes des industries de défense occidentales. Il est donc impératif de ne pas particulariser à outrance l'expérience chinoise dans ce domaine.

Toutefois, il existe une particularité forte dans cette transformation : elle met aux prises les dynamiques contradictoires d'un Etat autoritaire, qui fut totalitaire, et qui exerce un contrôle politique très fort sur tout ce qui touche à ses prérogatives régaliennes, désormais obligé d'assouplir et de redéfinir ses moyens de contrôle dans le cadre d'une stratégie d'ouverture économique assumée, mais difficile à maîtriser. Pour cela, après de longues phases de transitions et des refontes institutionnelles et administratives à répétition, le pouvoir chinois vient de reconfigurer la structure politique en charge de la supervision de ses industries de défense. Aujourd'hui, les nouvelles configurations de l'industrie de défense chinoise et de sa hiérarchie politique semblent avant tout destinées à assurer des formes de coopérations transversales entre les entités civiles et militaires, voire à intégrer ces deux composantes au sein d'une stratégie de développement dite « duale ». Mais cette stratégie globale semble autant résulter d'un projet politique maîtrisé que d'une tentative *ad hoc* de juguler la dynamique de privatisation des industries de défense (et de leurs maîtres d'œuvres de second rang) par une tentative de noyautage politique légitimé par la mise en œuvre d'une stratégie requérant la supervision politique de l'ensemble des acteurs économiques, même totalement privés. Aussi, cette présentation a pour but d'analyser les caractéristiques de cette nouvelle stratégie politico-industrielle au regard de la restructuration de l'industrie de défense chinoise et de la redéfinition des rapports économiques et politiques entre Etat et acteurs privés, ou semi-privés.

« L'économie duale », l'avenir du CMI chinois ?

L'apparition du concept de « *yujun yumin* » date de l'intensification des discussions autour du dépassement de la *conversion* par une politique d'*intégration* lors de la rédaction du 10^{ème} plan quinquennal pour la période 2000-2005. A cette occasion, la doctrine de Deng fut amendée et transformée comme suit :

Junmin jiehe (Combiner le militaire et le civil)

Yujun yumin (Localiser les capacités militaires au sein des capacités civiles)

Dali xietong (Promouvoir la coopération et la coordination)

Zizhu Chuangxin (Conduire des innovations indépendantes)⁴

⁴ Cette transformation a été mise en exergue par Cheung, *op. cit.*, p. 182.

Ce principe fut officiellement introduit dans le Livre blanc sur la défense chinoise de 2004. On peut ainsi lire dans le chapitre consacré aux sciences et technologies pour la défense nationale :

« The first two decades of the 21st century will be a crucial period for the reform and adjustment of the defense-related science, technology and industry. It will adhere to the strategic guideline of combining military needs with civilian needs [Junmin jiehe], reserving military potential in civilian capability [Yujun yumin], vigorously developing coordination [Dali xietong], and making independent innovations [Zizhu Chuangxin], and persist in taking a new road of industrial development. It will establish and improve a mechanism of competition, appraisal, supervision and motivation, give impetus to the optimization and reorganization of resources and the upgrading of the industrial structure, strengthen the building of the basic capabilities of the defense-related science, technology and industry foundations, and enhance in an all-round way the overall quality and sustainable development capability of the defense-related science, technology and industry. »⁵

Il est intéressant de noter que l'origine de la notion de « *yujun yumin* » remonte aux années 1950 mais qu'elle fut ignorée par Deng Xiaoping lors de sa rédaction des premiers principes de la conversion pour n'être véritablement mise en œuvre qu'aujourd'hui. La volonté de situer les « capacités militaires au sein des capacités civiles » constitue une expression des plus explicites quant à la volonté politique d'établir un système de production à finalité duale. A première vue, ce principe semble analogue à celui du « *spin-on* » anglo-saxon dans la mesure où il s'agit bien de faire bénéficier le militaire des avancées du civil par l'intégration des deux activités. Pourtant, il nous semble qu'il va plus loin dans la mesure où le « *spin-on* » repose sur un transfert contextuel et « à la demande » des technologies civiles vers le militaire ; alors que le principe de « *yujun yumin* » tend à réserver d'une certaine manière des pans entiers de l'activité civile pour des besoins militaires. Le processus n'est donc plus le même, il existe en Chine une sorte de préemption du militaire sur le civil qui n'existe pas ailleurs, ou du moins pas avec ce degré d'intégration. Le principe même de cette politique est de localiser et d'utiliser les développements technologiques de la sphère civile dans le domaine militaire. Reste bien sûr à connaître précisément les modalités de mise en œuvre, à première vue délicate, d'une telle politique. Pourtant des signes tangibles marquent sa mise en place progressive et parmi ceux-ci, l'ouverture des marchés de la défense à certains entrepreneurs privés nous apparaît être la pierre angulaire de cette nouvelle politique. Aussi, les dernières mesures prises en 2007 afin de permettre l'entrée de ces acteurs privés (civils) dans le domaine de la défense ne marquent pas tant une ouverture du marché – qui reste, et restera à moyen terme au moins, verrouillé par des entreprises d'Etat – que la création systématique et progressive d'un réseau d'entreprises liées à la défense mais opérant dans la sphère civile. En permettant à ces entreprises privées de produire des biens et des technologies utilisables dans le domaine militaire, le pouvoir chinois ouvre un marché qui stimule les entrepreneurs tout en permettant à l'APL de se créer un véritable réseau de compétence dans le civil.

L'abaissement graduel des restrictions légales pesant sur la participation des entreprises civiles aux projets militaires entre 1998 et 2007 représente ainsi l'évolution légale d'un

⁵ State Council Information Office, *China's National Defense in 2004*, disponible sur : [http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/defense2004/defense2004\(7\).html](http://english.peopledaily.com.cn/whitepaper/defense2004/defense2004(7).html) [Décembre 2008]. C'est nous qui soulignons et qui avons inséré les traductions chinoises. La pagination de la version papier est page 74.

système cloisonné vers une intégration civilo-militaire⁶. Sans cette évolution, le principe de « *yujun yumin* » resterait inopérant. A un niveau structurel, cette politique n'a pu être mise en œuvre que par la reconnaissance croissante de l'importance des acteurs privés au sein de l'économie chinoise et, dans le même mouvement, par la réduction et la refonte des industries de défense opérées au début des années 2000. Pour l'heure, l'immense majorité de ces entrepreneurs privés va être cantonnée dans un rôle de sous-contractants et ils ne vont pénétrer ce nouveau marché par le bas de l'échelle. Mais ce ne sera pas le cas pour tous. En effet certains acteurs privés ont déjà entamé une étroite coopération avec l'APL depuis quelques années déjà. En juillet 2003, une alliance d'une cinquantaine de firmes privées chinoises et étrangères (parmi lesquelles des firmes américaines comme Sybase et Luxeon) fut érigée afin de développer un ensemble de processus duals dans le domaine des technologies de l'information⁷. Le général Li Jinnai, alors président du DGA, assista à la cérémonie de lancement d'un projet ouvertement destiné à accroître les capacités militaires de l'APL grâce à des technologies contractées essentiellement auprès de ces entrepreneurs privés⁸. Actuellement, dans le domaine des technologies de l'information, quatre grandes compagnies chinoises peuvent être considérées comme faisant partie intégrante du réseau dual de l'APL ; il s'agit Huawei technologies Ltd, Great Dragon Telecommunications Equipment Co. Ltd, Zhongxing Telecommunications Equipment Co. Ltd (ZTE) et Datang Telecom Technology Co. Ltd. Positionnées sur le marché chinois des télécoms, ces entreprises collaborent étroitement avec le Département général de l'armement (DGA) sur différents projets destinés à l'APL. Il existe donc un enchevêtrement – complexe – des entités civiles et militaires qui est favorisé structurellement par des participations financières croisées et des réseaux interpersonnels d'individus œuvrant pour l'APL (quand il ne s'agit pas de militaires) dans les *board* des grandes entreprises. A travers ces réseaux, l'ambition politique des dirigeants chinois, et des militaires de la Commission militaire centrale (CMC), est de maintenir une forme de veille technologique dans tous les domaines liés à la défense en décloisonnant les domaines par des positionnements de personnes. Bien sûr, ces réseaux quasi-informels se doublent de structures organisationnelles plus officielles.

Une redéfinition des organes de supervision

La principale autorité militaire en charge de la passation des contrats et de la programmation, le DGA, possède plusieurs comités d'experts civils et qu'il tend à maintenir une veille technologique sur les activités des industries civiles proches de la défense. Mais pour cela, il collabore étroitement avec deux ministères civils : le Ministère des Sciences et Technologies (MST) et le nouveau Ministère de l'industrie et des technologies de l'information (MITI).

En tant que Ministère en charge des sciences et technologies, le MST a été impliqué dès le début dans la mise en œuvre de cette intégration duale, notamment à travers une collaboration étroite avec la COSTIND. Les prérogatives du MST sont de formuler les politiques scientifiques à long et moyen termes, d'administrer et de superviser les projets de recherche et développement tout en veillant à la commercialisation des productions technologiques⁹. Sa responsabilité dans le développement de la majorité des programmes de

⁶ Avant 2007, seuls les entrepreneurs appartenants aux filières intégrées des industries de défense pouvaient prendre par aux efforts de défense.

⁷ *Xinhua* (Pékin), « Li Jinnai Attends Ceremony of Launch of IT Firm Alliance for Military Procurement », 30 juillet 2003. Et ceci, il semble, en dépit des régulations *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR).

⁸ Ce qui déplaît fortement à certains experts américains de la sécurité, voir : Evan S. Medeiros, Roger Cliff, Keith Crane et James C. Mulvenon, *A New Direction for China's Defense Industry*, Santa Monica, Rand Corporation, 2004, p. 242-243.

⁹ Sur les prérogatives du MST voir le site officiel : <http://www.most.gov.cn/eng/index.htm> [septembre 2008].

recherche embrassés par le « projet 863 » a fait du MST un acteur civil central dans l'intégration et la coordination des politiques de développement technologique. Fort d'une expérience indéniable dans le management des projets duals, le MST possède des départements qui agissent comme interfaces avec les autorités militaires et civiles des autres ministères. Le MST possède ainsi un *Department of Policy, Regulations and Reform (Office for Building Innovation System)* qui possède lui même une *Division of Science and Technology Outreach* qui semble bel et bien destinée à assurer le lien transversal entre les autorités dans le domaine de la recherche et du développement¹⁰. En outre, elle possède un *Major Special Project Office* qui peut être destiné au management de ce type de projets transversaux.

A un niveau subalterne, le MST intervient dans les activités de l'Académie chinoise des sciences (ACS)¹¹. Dans l'enchevêtrement des réseaux militaro-civil qui jalonnent le CMI chinois, l'ACS a toujours joué un rôle particulier, à la lisière du militaire. Dès les années 1950 et 1960, l'Académie était le centre de la recherche scientifique sur les satellites, les missiles et les armes nucléaires en Chine. Le développement des ministères spécialisés diminua son influence dans le domaine militaire sans qu'elle ne soit jamais uniquement cantonnée au domaine civil. Au cours des années 1980 et 1990 le rôle de la ACS fut plutôt orienté vers le soutien du développement économique. Mais dès la fin des années 1990, elle reprit un rôle essentiel dans l'effort de « *yujun yumin* » : en 1999, les équipes de recherche de l'ACS étaient impliquées dans près de 640 projets de recherche liés à la défense, soit environ 6,5% de l'ensemble des projets de l'Académie¹². Selon le rapport annuel de l'ACS de 2006, la COSTIND a notamment financé plusieurs projets de recherche dans le domaine de l'aviation à hauteur de 180 millions de yuans¹³. Cette proximité avec l'appareil militaire et de défense s'explique aussi du fait que de nombreux scientifiques émérites de l'APL deviennent des membres honoraires de l'Académie à la fin de leurs carrières. Bref, l'Académie constitue une institution nodale dans la mise en œuvre de la stratégie d'intégration. Mais elle n'est pas la seule.

Le nouveau MITI possède ainsi des interfaces intégrées avec le militaire. Depuis juin 2008, il existe un tout nouveau « *bureau pour l'avancement de l'intégration civilo-militaire* » (*Junmin jiehe tuijin si*) qui opère au même niveau administratif que les bureaux du Plan, de la politique générale ou encore des affaires financières. Cette branche est dirigée par Tu Senlin, assisté de Yin Xingtong, Lin Sen et Cao Zhiheng¹⁴. Ce bureau est composé de trois sections : la section de coopération des entreprises, la section de coordination et de communication et la section de transformation technologique¹⁵. Les prérogatives de ce bureau sont de faciliter administrativement les projets duals, la coordination entre entreprises et la mise en œuvre des régulations dans le domaine de la dualité. Dénué de tout pouvoir programmatique, ce bureau

¹⁰ Voir : http://www.most.gov.cn/eng/organization/Departments/200810/t20081030_64679.htm [septembre 2008].

¹¹ Site officiel : http://english.cas.ac.cn/eng2003/page/res_link/res_link.asp [octobre 2008].

¹² Cheung, *op. cit.*, p. 205.

¹³ China Academy of Science, *CAS 2006 Annual Report*, p. 23. Disponible sur :

<http://english.cas.ac.cn/Eng2003/page/Annual2006.htm> [décembre 2008]. Reste que l'immense majorité des projets développés sont exclusivement liés au domaine civil.

¹⁴ Il semble que Tu Senlin soit un ancien membre de la CNSA, qui était, en 2004, (officiellement) en charge des questions de ressources humaines et de la formation dans l'organisation. Néanmoins, il est possible de voir que ses prérogatives étaient potentiellement plus larges dans la mesure où il était membre de la délégation chinoise à la conférence de Bangalore en octobre 2004 portant sur le développement régional des technologies spatiales sous l'égide de l'ONU (*Intergovernmental consultative committee on the regional space applications program for sustainable development*; Nations Unies, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific); adresse web: <http://www.unescap.org/icstd/SPACE/resap/icc/iccprep04.asp> [décembre 2008].

¹⁵ Voir : <http://jmjhs.miit.gov.cn/> [novembre 2008 – en chinois].

semble destiné à assurer le lien et la fluidité administrative dans la mise en œuvre des projets duals. La tâche ne semble pas être mince et les premiers rapports d'activités parus font état de nombreuses réunions de concertation et de difficultés dans la mise en place de cette nouvelle entité. En effet, créés en mars et entrés en fonction en juin 2008, les départements du nouveau Ministère doivent prendre leurs marques au sein d'un système administratif remodelé mais préexistant. Malgré la jeunesse de cet organisme, il est à remarquer que de nombreux documents sont consultables et permettent d'avoir une idée précise de la situation administrative de ce nouveau bureau. Il apparaît ainsi que cette entité travaille de concert avec la CNSA et la CAEA qui sont désormais supervisées par le MITI. Une rubrique du site internet de ce bureau, pour l'instant peu fournie, propose plusieurs documents portant sur la coopération avec ces institutions¹⁶. En outre, on trouve sur le site du nouveau Ministère (disponible uniquement en chinois à la fin 2008), une rubrique officiellement intitulée *Jumin jiehe* (intégration du civil et du militaire) qui est réservée à la diffusion d'informations et aux téléchargements de divers formulaires administratifs¹⁷. La page concernée se divise en trois rubriques intitulées : « politiques et régulations », « développement de l'industrialisation » et « transformation technologique ». On trouve ainsi en téléchargement: le Livre Blanc sur le spatial chinois de 2006, le projet de développement spatial formulé par la CNSA en accord avec les directives du 11^{ème} plan quinquennal, et des documents relatifs à la mise en œuvre de comités d'orientation. S'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité d'une telle structure, sa création indique très clairement l'importance institutionnelle accordée à l'intégration. Plus encore, elle indique – si besoin en était – que le gouvernement chinois se dote désormais des infrastructures et des organes de liaison destinés à mettre en œuvre cette stratégie globale.

La difficile effectivité d'une « stratégie duale » institutionnalisée

Si cette stratégie duale semble avoir été couronnée de succès dans le domaine du spatial, c'est avant tout parce que l'une des particularités du domaine est justement de présenter une grande permissivité quant à l'application duale des technologies. Pour autant, certaines distinctions technologiques peuvent être clairement établies *a priori*. Mais au-delà même des questions d'applications, il nous semble que la stratégie duale adoptée par Pékin risque de se heurter à de nombreuses barrières institutionnelles. La mise en œuvre de réseaux d'échanges, de solutions de coordinations et de systèmes de veille technologique sur l'ensemble du CMI et à l'échelle du pays constitue une tâche considérable. Si la création de nouvelles entités administratives témoigne bien d'une volonté politique de maîtriser cette stratégie, l'efficacité réelle de ces organes reste à prouver. Après plusieurs décennies de fonctionnements cloisonnés (pour ne pas dire hermétiques), de conflits entre les organes locaux et nationaux et d'incompréhensions entre militaires et civils, il y a peu de chance que la routinisation des procédures et des habitudes bureaucratiques laissent spontanément la place à une fluidité des communications et une synergie intersectorielle. Non seulement la mise en œuvre d'une stratégie duale généralisée requiert une coopération entre Ministères civils, mais elle requiert aussi une concertation entre autorités civile et militaire qui repose elle-même sur une supervision nationale (dans un pays de la taille de la Chine qui tend de plus en plus vers une régionalisation des compétences) des opportunités et des capacités d'action.

¹⁶ Voir : <http://jmjhs.miit.gov.cn/> [novembre 2008 – en chinois] ; rubrique « CAEA, CNSA 有关活动 ».

¹⁷ Voir : <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294222/index.html> [décembre 2008 - en chinois]. Soulignons qu'il y a peu de chances pour que cette page soit traduite en anglais, mais une veille informative peut permettre de glaner des informations précieuses sur l'état d'avancement de certains projets et du degré d'intégration civilo-militaire à travers les mises à jour effectuées.

A un autre niveau, cette stratégie duale repose sur une ouverture du marché de la défense aux entrepreneurs privés et à une convergence technologique entre les capacités civiles et les besoins militaires. Or, cette convergence, si elle a existé dans le domaine des télécommunications et de l'observation satellite, n'est pas forcément destinée à perdurer. L'ouverture du domaine de la défense à des entrepreneurs privés n'est pas un phénomène à sens unique sur lequel les autorités chinoises vont unilatéralement capitaliser. Ces entrepreneurs vont posséder leurs propres agendas, leurs propres ambitions et surtout vont être soumis à une rationalité économique et financière qui pèsera indubitablement sur leurs choix. Se posera alors pour eux la question de la mise en adéquation entre les nécessités de l'APL et les tendances du marché. Et les arbitrages n'iront pas forcément dans le sens de l'APL, surtout dans le cas de *joint-venture* avec des entreprises étrangères qui veilleront à s'assurer avant tout des retombées économiques de leurs investissements sur le marché civil. De plus, il est à souligner que les acteurs privés et publics diffèrent dans leurs approches temporelles des questions de développement. Alors que le politique (et son administration) opère sur un temps long (au mieux moyen), les acteurs privés opèrent sur un temps court soumis aux inflexions des marchés et à la pression de la concurrence. Le temps du politique n'est pas celui de l'économie et dans le cas des problématiques technologiques de recherche et de développement, il est certain que les agendas de ces acteurs connaîtront des problèmes d'adéquation. Enfin, il faut aussi compter avec le fait que ces entreprises privées vont se livrer à une compétition industrielle prompte à générer des logiques de protection et de secret bien contraires aux exigences de supervision de cette économie duale. Aussi, cette stratégie, qui présuppose une capacité de *supervision*, de *sélection* et d'*absorption* des technologies civiles par le domaine militaire, risque de se heurter aux logiques économiques de ces acteurs de plus en plus autonomes.

Conclusion

L'intégration civilo-militaire en cours ne peut être perçue comme le fruit d'une stratégie maîtrisée de bout en bout. Celle-ci résulte partiellement de l'ouverture de l'économie chinoise au cours des années 1980-1990, de l'impact de celle-ci sur une industrie de défense globalement sclérosée et d'une tentative politique de reprendre la main sur ces industries financièrement exsangues, technologiquement retardées et soumises à la concurrence et au dynamisme des acteurs issus de la sphère civile. Ainsi, il serait faux de croire que cette intégration résulte seulement d'une volonté politique d'estomper les frontières entre civil et militaire afin de tromper – et d'utiliser à leur corps défendant – des acteurs étrangers opérant dans ces domaines. Il s'agit avant tout d'une tentative politique de maîtriser les dynamiques souvent divergentes d'un contrôle politique fort et d'une autonomie économique croissante. La configuration contemporaine des industries de défense chinoises ne résulte pas d'un processus intégralement maîtrisé par Pékin, loin s'en faut. De ce fait, la mise en œuvre de stratégie « duale » et sa tentative d'institutionnalisation marque peut-être plus la faiblesse politique d'un pouvoir en prise avec ses contradictions qu'une évolution stratégique offensive visant à accroître la puissance chinoise.