

La réforme de l'Armée populaire de libération, au cœur de la rénovation de l'État chinois

Juliette GENEVAZ¹

Résumé

Le jugement de la Cour permanente d'arbitrage à propos de la présence chinoise en mer de Chine méridionale a mis en lumière la modernisation récente de l'armée chinoise. En janvier 2016, la Commission centrale militaire de la République populaire de Chine publia « La Ligne directrice sur l'approfondissement de la réforme de la défense nationale et de l'armée »², lançant une réforme militaire de grande ampleur qui devrait changer le visage des forces armées chinoises d'ici à 2020. Le décor avait été planté en septembre 2015, à l'occasion d'un défilé militaire éminemment politique orchestré par le gouvernement de Xi Jinping à Pékin. Il s'agissait de commémorer le soixante-dixième anniversaire de la fin de la guerre de la Chine contre le Japon.

Les réformes mises en place par « La Ligne directrice » sont historiques. Elles visent à résoudre des problèmes importants qui pesaient sur le processus de modernisation de l'Armée populaire de libération depuis plus d'une génération : fragmentation de la chaîne de commandement, corruption des cadres militaires et domination de l'armée de terre au sein des forces armées alors même que les menaces à la sécurité nationale sont devenues maritimes.

La réforme militaire est un élément central de la rénovation de l'État entreprise par Xi Jinping sous le slogan du « rêve chinois », qui entend transformer la société en « une société d'aisance moyenne » et l'État en « un État socialiste moderne, prospère, puissant³. » Le dernier Livre blanc sur la défense de la Chine, publié en 2015, place la modernisation militaire dans la perspective du « rêve chinois⁴. Xi Jinping a fixé deux dates pour faire le bilan de sa politique : 2021, centenaire de la fondation du parti communiste chinois, et 2049, centenaire de l'établissement de la République populaire de Chine. La réforme militaire, censée s'achever en 2020, constitue donc la première étape du programme politique du nouveau dirigeant chinois.

Sommaire

La lutte anti-corruption : prélude à la réforme militaire.....	2
Les réformes en cours.....	2
Montée en puissance de la marine.....	8
Le rôle crucial de Xi Jinping.....	9

AVERTISSEMENT : L'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

¹ Juliette Genevaz est la chercheuse Chine à l'IRSEM.

² Le texte, dont le titre original est « 中央军委关于深化国防和军队改革的意见 », est accessible [sur ce lien](#).

³ Xi Jinping, « Le rêve de la nation chinoise des temps modernes, la réalisation du grand renouveau de la nation », discours du 29 novembre 2012 publié dans Xi Jinping, 2014, *La Gouvernance de la Chine*, Editions en langues étrangères, p. 39.

⁴ Le [Livre blanc est disponible en anglais](#).

La lutte anti-corruption : prélude à la réforme militaire

La réforme de l'Armée populaire de libération (APL) a pour but premier de restaurer l'autorité du Parti communiste chinois (PCC) sur les forces armées, mise à mal sous Hu Jintao. La campagne anti-corruption lancée par le Président Xi Jinping dès son arrivée au pouvoir en 2012 a pris pour cibles les officiers militaires aussi bien que les cadres civils de l'État. Après la publication de deux listes, on décompte une trentaine d'officiers de haut rang accusés de corruption. Parmi eux, Xu Caihou et Guo Boxiong avaient été directeurs adjoints de la Commission militaire centrale (CMC), le haut commandement des forces armées, pendant les huit années où Hu Jintao dirigeait la CMC (2004-2012). Nommés par Jiang Zemin, membres du bureau politique du PCC en même temps que codirecteurs de la CMC, Xu et Guo en étaient venus à symboliser l'ascendance du pouvoir militaire sur le faible leadership de Hu Jintao. La mise sous enquête et la condamnation de ces généraux viola une règle tacite de l'APL, qui est qu'on n'inquiète pas un officier à la retraite.

La campagne anti-corruption permet de rajeunir l'état-major afin de préparer un terrain favorable aux réformes. Les purges rappellent les méthodes maoïstes et s'accompagnent d'une rotation des officiers, dans le style de Deng Xiaoping. La recomposition des élites militaires permet à Xi Jinping de placer ses hommes, en favorisant les officiers de l'ancienne région militaire de Nankin avec qui il a travaillé pendant qu'il était gouverneur de la province du Fujian⁵. Cependant, la lutte anti-corruption n'est pas un simple instrument de conquête personnelle du pouvoir. Il est important de noter que Liu Yuan, ancien commissaire politique du département général de la logistique et Cai Yinting, ancien commandant de la région militaire de Nankin (qui englobe le Fujian), deux personnalités très proches du Président, n'ont pas été promus à l'issue de la réforme. Le départ de l'APL de Liu Yuan, en particulier, causa la plus grande surprise, parce qu'il avait joué un rôle crucial dans les enquêtes qui ont mené aux arrestations des officiers Gu Junshan, Xu Caihou et Guo Boxiong.

L'armée n'est pas la plus grande victime de la campagne anti-corruption. Sur 1750 inculpés, seule une soixantaine sont des militaires. Au sein de l'appareil d'État, qui comprend aussi bien le gouvernement central et les gouvernements locaux que les grandes entreprises d'État, les militaires sont relativement peu touchés par les purges. Les effets de la campagne anti-corruption ne se limitent cependant pas au nombre d'inculpés. L'enquête qui a mené à la condamnation de Xu Caihou a révélé des informations qui, sans qu'on en ait les détails, impliquent des centaines de hauts officiers. Alors même que la plupart de ces officiers n'ont pas été poursuivis, ils se savent surveillés⁶.

Les réformes en cours

Publiée en janvier 2016, « La Ligne directrice sur l'approfondissement de la réforme de la défense nationale et de l'armée » lança une série de réformes militaires qui étaient en discussion depuis une décennie, mais étaient bloquées par la fragmentation de la prise de décision entre les quatre

⁵ La région militaire de Nankin englobait six provinces, dont le Fujian. Sur la politique du personnel de Xi Jinping au sein de l'armée, cf. Cheng Li, 2015, "Promoting 'Young Guards': the recent high turnover in the PLA leadership", *China Leadership Monitor* 48.

⁶ Mulvenon J., mars 2016, "China's 'Goldwater-Nichols'? The long-awaited PLA reorganization has finally arrived", *China Leadership Monitor* 49.

quartiers généraux et les sept régions militaires. Le champ des réformes touche à la fois à la taille des armées, la structure du commandement, la composition des forces armées et la gestion des rapports civils-militaires. Chacun de ces aspects a de profondes ramifications qui vont durablement changer l'organisation de l'APL.

Mieux gérer l'armée

La réforme de l'APL a lieu dans le contexte d'un ralentissement majeur de la croissance économique. En mars 2016, le gouvernement chinois a annoncé que le budget de la défense pour 2016 est de 954 milliards de yuans, soit 129 milliards d'euros. Il n'augmente que de 7,6% par rapport à 2015, soit la hausse la plus faible depuis 2010, après deux décennies de hausse à deux chiffres⁷. Le budget de la défense reste officiellement à 1,9% du PIB. Son faible accroissement, surprenant au moment où les tensions s'accroissent en mer de Chine du Sud, témoigne d'un alignement des dépenses de défense sur le ralentissement de la croissance économique chinoise⁸.

Le contrôle des dépenses militaires se traduit par une baisse des effectifs, annoncée dès septembre 2015. La réduction du nombre d'hommes sous les drapeaux est un effort de longue durée en Chine : Deng Xiaoping avait déjà réduit l'armée de 500 000 hommes dans les années 1980⁹ puis Jiang Zemin de 200 000 en 2003. Xi Jinping planifie de réduire le nombre de militaires de 300 000, pour arriver à une armée ne comprenant pas plus de 2 millions d'hommes, l'APL restant toujours l'armée la plus nombreuse au monde. Les coupes toucheront principalement l'armée de terre où la Chine recense 1 300 000 hommes alors que l'armée de l'air n'en a que 398 000 et la marine 235 000¹⁰.

Favoriser l'entraînement conjoint des forces

Les critiques les plus fondamentales qui étaient faites à l'APL sous Hu Jintao touchaient au manque de coordination entre l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine¹¹. L'APL souffre de la domination de son armée de terre, dont les hauts officiers occupaient la direction des quatre quartiers généraux (état-major et départements généraux de la politique, de la logistique et l'armement). Héritage historique, cette domination est renforcée par les liens importants de l'armée avec la bureaucratie régionale d'État, alors même que les frontières terrestres de la Chine ne semblent plus, depuis les années 1990, véritablement faire l'objet de menace.

Le 31 décembre 2015, Xi Jinping a restructuré les sept régions militaires en cinq « zones de commandement » (战区 : littéralement « zones de guerre ») pour favoriser la coordination entre les trois armées et adapter le commandement à la diversité des menaces, en fonction de la situation géographique. La carte ci-dessous montre notamment que la reconfiguration des forces devrait faire

⁷ La baisse de 2010 correspond à une correction sous l'effet de la crise financière.

⁸ Perlo-Freeman S., 7 mars 2016, « [Economics trumps geopolitics as China announces lowest defence budget increase in years](#) », *Sipri*.

⁹ Dreyer J. T., 1993, "Modernizing the Chinese Military", in Michael Ying-Mao Kau, *China in the Era of Deng Xiaoping*, New-York, M. E. Sharpe, p. 343.

¹⁰ Office of the secretary of defense, 26 avril 2016, *Annual Report to Congress, Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2016*, p. 107; The Information Office of the State Council, avril 2013, "The Diversified Employment of China's Armed Forces". La version anglaise de ce livre blanc de la défense est disponible [ici](#).

¹¹ Ayuso W. et Henley L., "Aspiring To Jointness: PLA Training, Exercises, and Doctrine, 2008-2012", dans Kamphausen R., Lai D. et Tanner T. (eds.), 2014, *Assessing The People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*, United States Army War College Press.

une plus grande place à la marine, puisque trois des cinq nouvelles zones de commandement s'articulent désormais autour d'une flotte. La réduction du nombre de régions militaires est une constante de la modernisation de l'APL qui s'organisa en 13 régions militaires en 1955, pour passer à 11 en 1970 et à 7 en 1985¹².

¹² Allen K. W., Blasko D. J., Corbett J. F. Jr., janvier et février 2016, "[The PLA's New Organizational Structure: what is known, unknown, and speculation](#)", Parts 1 & 2, *China Brief*, Jamestown foundation.

CONFIGURATION DES FORCES ARMÉES CHINOISES EN 2016



En décembre 2015, avant même la publication de « La Ligne directrice », le PCC établit deux nouvelles structures de commandement : un quartier général de l'armée de terre et une force de soutien stratégique. Le premier témoigne, paradoxalement, d'un effort pour limiter l'emprise de l'armée de terre sur l'APL. L'armée de terre dominait tellement l'équilibre des forces que ses officiers étaient présents dans tous les quartiers généraux, sans disposer d'un commandement distinct. Sa domination est loin d'être révolue, puisque les commandants des cinq nouvelles zones de commandement sont tous issus de l'armée de terre¹³.

La création d'une force de soutien stratégique a pour objectif de procurer un soutien technique à la dimension informatique du champ de bataille. La force de soutien stratégique a trois armes : les satellites, les radars et le cyber¹⁴. La nomination du général Gao Jin à la tête de cette nouvelle agence témoigne de l'importance de la coordination de la stratégie numérique dans l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine. En effet, Gao a passé l'essentiel de sa carrière militaire au sein du second corps d'artillerie (les forces nucléaires) de l'APL, y compris pendant la crise des missiles avec Taiwan en 1995-96.

Refonte de la chaîne de commandement

La dernière grande réorganisation de l'APL touche à la structure du haut commandement des forces armées. Le haut commandement reste la Commission militaire centrale (CMC), composée de 11 membres. Bien que les 11 membres actuels de la CMC demeurent les mêmes depuis 2012, la structure de la direction a changé. La direction de la CMC comprend un directeur, Xi Jinping et deux directeurs adjoints, Fan Changlong et Xu Qiliang. Cependant, dès 2014, Xi Jinping instaura un nouveau système de direction de la CMC consistant à donner la responsabilité de la prise de décision au directeur plutôt qu'au triumvirat¹⁵. Les quatre anciens quartiers généraux qui étaient sous son contrôle (l'état-major et les départements généraux de la logistique, de la politique et de l'armement) ont été divisés en quinze nouveaux départements sous la CMC.

Le renforcement du pouvoir de la CMC centralise le commandement des forces. La division des quartiers généraux brise la relative indépendance qu'ils avaient prise vis-à-vis de la CMC et donne aux hautes instances du parti un contrôle direct sur la veille anti-corruption. Alors qu'auparavant, celle-ci était exercée au sein de l'APL par le département général de la politique, Xi a créé une nouvelle Commission de la discipline entièrement dédiée à la lutte anti-corruption et désormais sous l'autorité directe de la CMC.

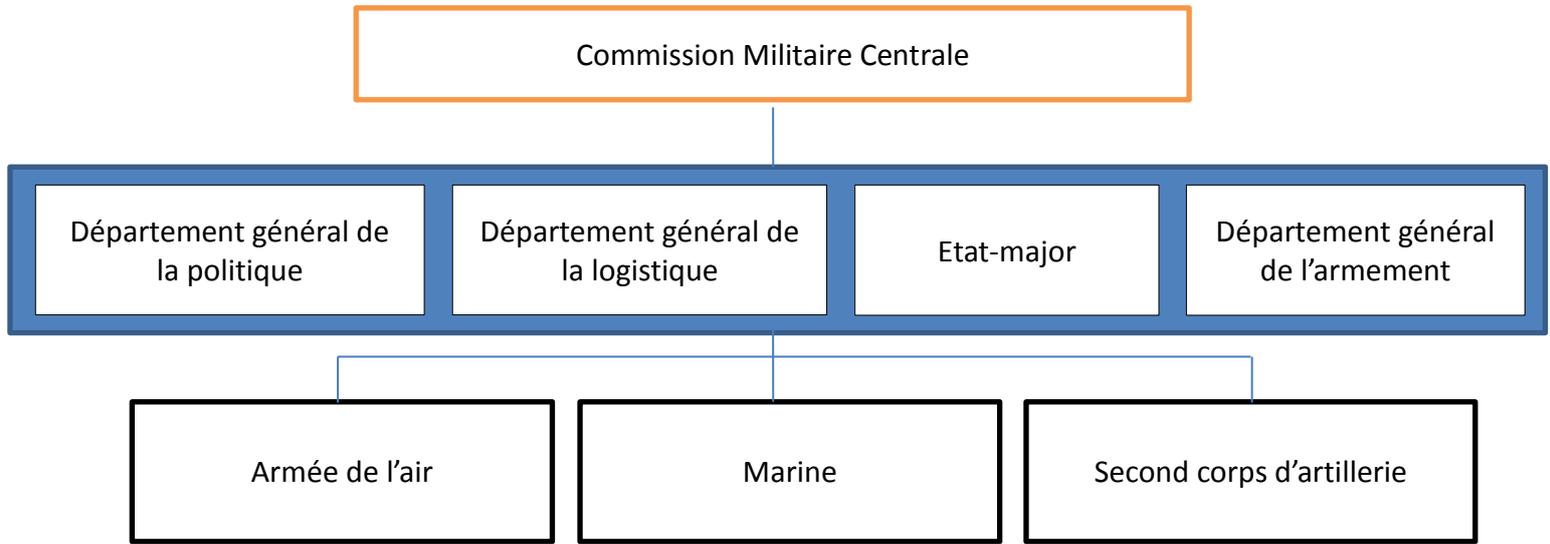
¹³ Chan M., 6 janvier 2016, "China's army keeps grip on top military jobs in 'compromise' reshuffle", *South China Morning Post*.

¹⁴ Costello J., février 2016, "The strategic support force: China's information warfare service", *China Brief*, The Jamestown foundation.

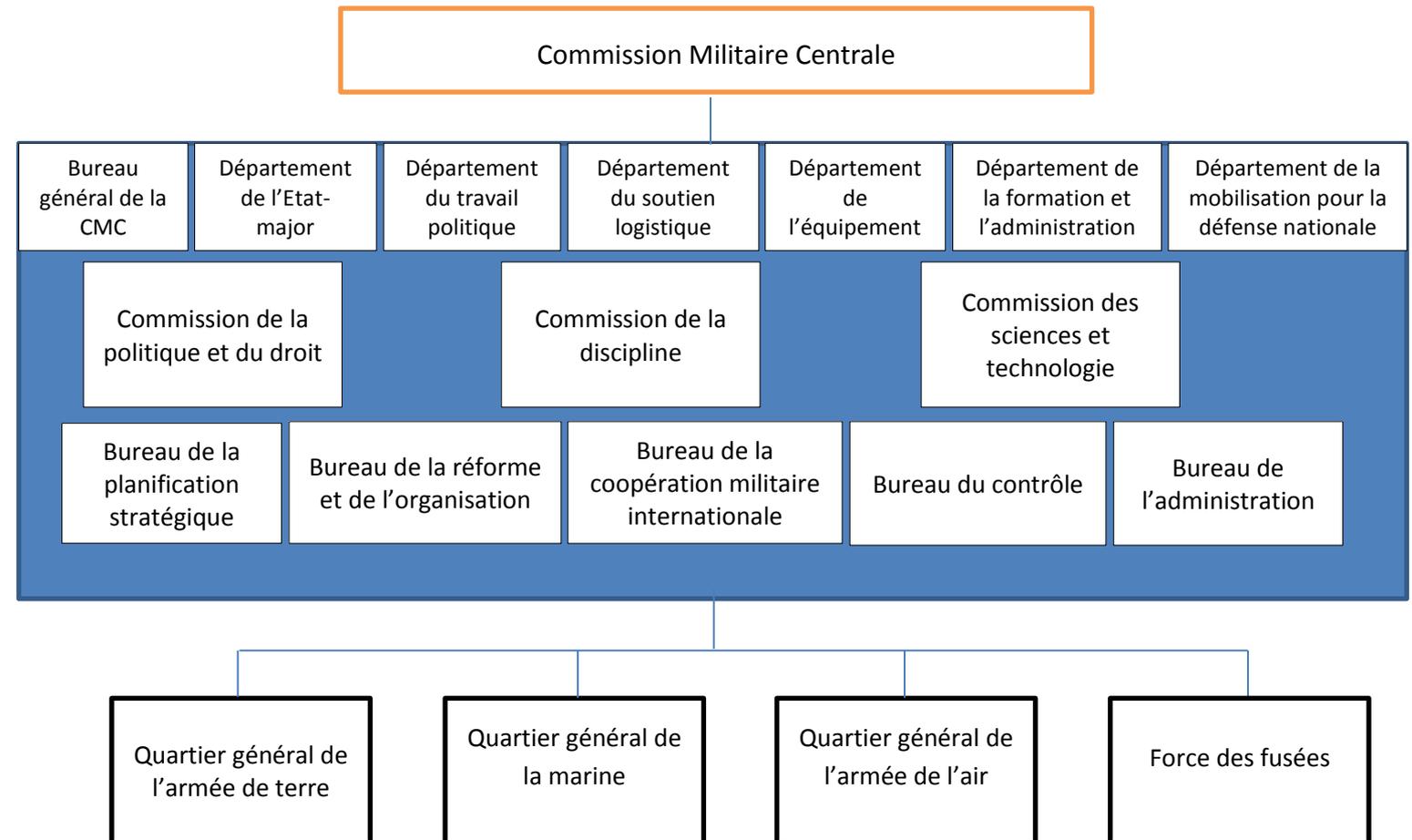
¹⁵ Mulvenon J., juillet 2015, "The Yuan stops here: Xi Jinping and the 'CMC Chairman responsibility system'", *China Leadership Monitor* 47.

Structure du haut commandement

Avant les réformes :



Après les réformes :



Montée en puissance de la marine

Présenté pour la première fois comme priorité stratégique dans le Livre blanc de la défense chinoise de 2015, le domaine maritime est au premier plan de la vision de développement national de Xi Jinping. La puissance navale occupe une place importante dans l'idéologie du « rêve chinois », qui se définit d'abord de manière négative. Lorsqu'il présenta pour la première fois ce slogan en 2012, Xi Jinping l'ancra dans le traité de Nankin qui marqua la fin de la guerre de l'Opium en 1842 en donnant à l'Empire britannique l'extraterritorialité de cinq villes portuaires chinoises. Dans le discours officiel que le PCC dissémine aujourd'hui, le traité de Nankin inaugura un « siècle d'humiliation » pour la Chine, dont elle s'est relevée lorsque le PCC fonda la RPC en 1949.

La mer devint un enjeu de sécurité sous Hu Jintao, directeur de la Commission militaire centrale de 2004 à 2012. La notion de sécurité nationale prit alors un aspect politico-économique : il s'agissait pour l'APL de soutenir le PCC dans sa stratégie d'émergence comme acteur majeur des échanges économiques globaux. Alors même que 90% des produits chinois exportés sont transportés par voie maritime, la sûreté des lignes de communication maritime est devenue une priorité. L'approvisionnement énergétique, essentiel non seulement au développement économique du pays, mais aussi au fonctionnement des forces armées, a poussé la marine chinoise à mener une opération historique d'anti-piraterie dans le golfe d'Aden en 2008¹⁶. L'ouverture de la première base navale chinoise permanente à l'étranger, à Djibouti en février 2016, établit un lien direct dans la politique étrangère chinoise entre extension des intérêts économiques chinois outremer et force navale.

En 2012, Xi Jinping déclara vouloir faire de la Chine « un grand pays maritime » (建设海洋强国), tournant stratégique pour un pays qui s'est toujours défini comme une puissance continentale. Dans les années 1990, Pékin a stabilisé ses frontières Nord et Ouest notamment avec l'établissement de l'Organisation de coopération de Shanghai. La question du Cachemire reste brûlante, mais la Chine essaie de dissiper les tensions en se concentrant sur le développement économique avec le corridor économique sino-pakistanaï. Quant au Vietnam, la confrontation n'est plus à la frontière terrestre, mais plutôt en mer de Chine du Sud. Depuis le début du XXI^e siècle, les tensions en Asie ont lieu en mer, si bien qu'en 2013 le PCC a créé un nouveau corps de garde-côtes¹⁷.

Ce contexte explique la modernisation à marche forcée de la marine chinoise. La stratégie de Pékin, de nature dissuasive, consiste à ne pas faire intervenir la marine tout en accélérant la modernisation de son équipement. Première marine d'Asie par le nombre, la marine chinoise possède un ordre de bataille navale composé de 36 *destroyers*, 59 sous-marins conventionnels, 9 sous-marins nucléaires dont 4 lanceurs d'engin, ainsi que plus de 200 autres bâtiments de surface¹⁸. Depuis une dizaine d'années, la marine chinoise met l'accent sur le développement de l'aéronautique navale. La Chine fait partie de la petite dizaine de pays qui possède un porte-avion et elle est en train d'en construire un second.

¹⁶ Erickson A. et Strange Austin M., 2013, *No Substitute for Experience*, p. 13.

¹⁷ Martinson R., 28-29 juillet 2015, "From Words to Actions: The Creation of the China Coast Guard", présentation à la conférence "China as a 'Maritime Power'", CNA, Arlington, Virginia, Etats-Unis.

¹⁸ Office of Naval Intelligence, 2015, [The PLA Navy, New Capabilities and Missions for the 21st Century](#), p. 11.

Le rôle crucial de Xi Jinping

Face à une croissance économique en baisse alors même que la présence internationale de la Chine s'accroît, Xi Jinping a deux atouts. D'une part il entretient une plus grande proximité avec les militaires que les deux secrétaires généraux du parti précédents grâce à son expérience dans la province du Fujian et, d'autre part, il a une volonté politique de réformer l'appareil d'État pour consolider l'autorité du parti. La plupart des réformes, notamment la réduction des effectifs et la réorganisation des régions militaires, étaient en discussion depuis une génération, mais bloquées par les divergences d'intérêts au sein de l'APL. Il a fallu attendre la présidence de Xi Jinping pour que l'armée puisse enfin se réformer.

Xi Jinping est au centre de la « cinquième génération » au pouvoir en Chine, et la réforme militaire qu'il a lancée trois ans après être devenu secrétaire général du parti lui permet de se démarquer de la génération dirigeante précédente. La génération de Hu Jintao (au pouvoir en 2002-2012) était composée de technocrates sans lien avec l'armée et celle-ci avait acquis un mode de fonctionnement relativement indépendant de l'administration civile. Même les comités du parti dans l'armée fonctionnaient en vase clos. La mise en œuvre de la campagne anti-corruption dans l'APL et la refonte de la structure de commandement des forces armées permet deux choses : d'une part la modernisation des forces et d'autre part la reprise de contrôle du parti sur les militaires.

L'APL EN QUELQUES CHIFFRES

Budget : \$ 145 milliards.

Effectif global (active) : 2 millions (armée de terre : 1 300 000 hommes ; armée de l'air : 398 000 hommes ; marine : 235 000 hommes ; force des fusées : 100 000 hommes).

Nombre de divisions : 24 + 105 brigades indépendantes.

Nombre de chars : 6 500 (dont 800 de troisième génération).

Nombre d'avions de combat : 2 300 (dont 670 de quatrième génération).

Nombre de navires de guerre : 135 (dont 1 porte-avion, 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engin et 5 sous-marins nucléaires d'attaque).¹⁹

¹⁹ *The Military Balance 2016*, The International Institute for Strategic Studies, 2016, London.

Pour aller plus loin

Allen K. W., Blasko D. J., Corbett J. F. Jr., janvier et février 2016, "[The PLA's New Organizational Structure: what is known, unknown, and speculation](#)", Parts 1 & 2, *China Brief*, Jamestown foundation.

Chase M. S., Engstrom J., 2015, Cheung T. M., Gunness K. A., Harold S. W., Puska S., Berkowitz S. K., *China's Incomplete Military Transformation*, RAND.

Doyon J. et Duchâtel M., Mars 2016, "Xi's army: reform and loyalty in the PLA", *China Analysis*, European Council on Foreign Relations.

Li C., "Promoting young guards: the recent high turnover in the PLA leadership", Parts 1 and 2, *China Leadership Monitor*, nos. 48 (2015) et 49 (mars 2016).

McReynolds J. ed., Juin 2016, *China's Evolving Military Strategy*, Jamestown Foundation.

Office of Naval Intelligence, 2015, [The PLA Navy, New Capabilities and Missions for the 21st Century](#).