

L'influence politique du Ministère de la sécurité publique en Chine : acteurs et dynamiques contemporaines

Emmanuel Puig, Chercheur, Asia Centre.
Avril 2012

Dans l'architecture du pouvoir chinois, le Ministère de la sécurité publique (MSP, 公安部, *Gongan bu*) tient une place tout à fait particulière du fait de sa situation institutionnelle et de son importance politique. Le MSP est placé sous la tutelle du Conseil d'Etat, mais il opère une autorité conjointe (联合领导, *lianhe lingdao*) avec la Commission militaire centrale sur les forces d'intervention de la Police armée du peuple (PAP, 武装警察部队, *Wuzhuang jingcha budui*, abrégé usuellement en 武警部队, *Wujing budui*). Ainsi, le cœur du dispositif de sécurité publique chinois coordonne des éléments civils et militaires dont l'implication varie en fonction des missions et du degré d'intensité des interventions. A l'heure actuelle, le MSP joue un rôle déterminant dans le maintien de l'ordre et le musèlement des contestations violentes en Chine. Que ce soit à travers la mise en œuvre de dispositifs contre-insurrectionnels comme à Urumqi en 2009, ou actuellement au Sichuan en janvier 2012, ou encore à travers l'exercice quotidien d'une surveillance des flux d'informations et des forums d'expression sur Internet, le MSP est le garant du maintien de l'ordre et la stabilité du régime. Ce rôle confère à ses dirigeants (et notamment aux dirigeants civils) une influence politique très forte. Le développement des contestations de masse et l'incapacité du pouvoir à juguler leurs origines octroient au MSP un rôle de recours qui ne fait qu'accroître cette importance politique. Cette note va donc revenir sur la structure particulière du MSP, sur la dynamique politique de ses actions et sur les tendances de son développement dans la perspective de la transition de pouvoir de novembre 2012.

Le MSP, une entité civile et paramilitaire aux prérogatives élargies

Le MSP est dirigé par Meng Jianzhu (孟建柱), nommé à ce poste en 2007. Né en 1947, Meng est un dirigeant de la quatrième génération qui a effectué toute sa carrière politique à Shanghai et dans la province du Jiangsu. Il ne possède pas de formation policière ni militaire. C'est un cadre du Parti qui est arrivé au sommet de l'Etat au sein de la deuxième administration de Wen Jiabao (2007-2012). Il a succédé à Zhou Yongkang (周永康) au poste de ministre. Zhou est devenu à cette époque membre du Comité permanent du Bureau politique du Parti et Président du *Comité pour la politique et les affaires législatives*, le véritable centre névralgique du Parti communiste chinois (PCC) sur les questions de sécurité publique. Les arrivées de Meng à la tête du MSP et de Zhou au sein du Comité permanent semblent avoir coïncidé avec le retrait politique de Zeng Qinghong (曾庆红), vice-président de la République populaire et membre du Comité central du bureau politique jusqu'en 2007. Zeng constituait le dernier proche de Jiang Zemin encore au pouvoir après le retrait de celui-ci en 2003. Son influence politique était considérable et les nominations conjointes de Meng au MSP, ainsi que de Zhou et de He Guoqiang (贺国强) au Comité permanent du Bureau politique (en tant que Président de la *Commission centrale pour l'inspection disciplinaire* pour ce dernier) furent perçues comme les signes tangibles d'un ultime verrouillage de l'appareil disciplinaire du Parti par les derniers proches de Jiang Zemin. Meng, Zhou et

He sont considérés comme politiquement proches. Ils émanent tous de la mouvance « shanghaienne » du Parti qui apparaissait comme l'une des plus réformatrices à la fin des années 1990, mais qui était aussi connue pour avoir été impliquée dans de grandes affaires de corruption.

En tant que Ministre de la sécurité publique, Meng est aussi Commissaire politique de la PAP, ce qui fait de lui le numéro deux derrière le général Wang Jianping (王建平), qui en est le commandant en chef. Meng apparaît à ce titre dans l'organigramme officiel de la Commission militaire centrale (CMC). Meng est aussi le Président du *Leading small group* pour la Coordination de la lutte antiterroriste (反恐工作协调小组, *Fan kongbu gongzuo xietiao xiaozhu*) au sein duquel siègent ensemble des responsables civils et militaires (services de renseignements de l'APL, Ministère de la sécurité de l'Etat, douanes et unités antiterroristes de la PAP, entre autres), et il est membre permanent du Comité exécutif du Conseil d'Etat. Meng occupe une position clé au sein de l'appareil d'Etat comme au sein du Parti, ce qui lui octroie une capacité d'influence importante. Le Ministère est le maître d'œuvre des politiques de sécurité publique et il possède tout un arsenal de mesures administratives dissociées du système judiciaire (rééducation par le travail, enquêtes secrètes) qui lui confère un important pouvoir politique. De fait, le rôle du Ministre est doublement important : Meng est à la fois un acteur clé dans le processus de définition et de préservation de l'ordre public en Chine, mais aussi au sein du PCC où préservation de l'Etat et préservation du Parti sont souvent indistincts.

Aujourd'hui les effectifs globaux du MSP s'élèvent à près d'un million et demi d'hommes, dont la moitié appartiennent spécifiquement à la PAP. La double date du début des années 1990 et résulte des conséquences désastreuses de l'inefficacité du MSP au cours des manifestations de Tiananmen en 1989. La désorganisation des forces policières, leur manque d'entraînement et leur échec opérationnel ont entraîné une purge politique au sein du MSP et une reprise en main par les militaires. Cette passation de pouvoir, actée en 1995, a vu la CMC reprendre le contrôle sur la PAP afin d'y instaurer une gestion et une préparation plus efficaces. Entre 1995 et 2005, plusieurs contingents furent détachés vers la PAP et ce sont essentiellement des militaires provenant de différents corps de l'APL qui occupèrent les postes de commandement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Wang, par exemple, est entré à la PAP en 1994 et, comme lui, des milliers d'officiers ont été spécifiquement formés au sein de la PAP au cours des vingt dernières années, ce qui a favorisé leur esprit de corps et nourri leur distinction institutionnelle avec l'APL.

Il existe trois types de forces sous la tutelle conjointe (双重领导, *shuangchong lingdao*) du MSP et de la PAP :

1. les forces de sécurité intérieure (*Neiwei budui*, 内卫部队) qui constituent la majeure partie des forces déployées et communément regroupées sous l'appellation de PAP ; celles-ci sont régies selon les codes militaires et placées sous l'autorité d'une hiérarchie militaire au sommet de laquelle se trouve le général Wang (Meng étant ici le numéro deux) ;
2. les forces spécialisées qui sont sous double tutelle et en charge de la gestion et de la

protection des ressources hydroélectriques, des forêts, des transports publics et des ressources aurifères (chaque domaine possédant son corps de police dédié) ;

3. les forces de sécurité publique qui regroupent les corps des policiers (公安民警, *Gongan minjing*), des douaniers et des pompiers, tous placés sous la tutelle directe (et unique) du MSP, auxquels il faut rajouter des unités d'intervention spéciale comme la Police spéciale de Pékin (北京特警总队, *Beijing tejing zongdui*).

Les prérogatives du MSP sont donc excessivement larges et hautement stratégiques. La combinaison des forces policières et paramilitaires de la PAP dans la structure duale du MSP lui confère une place particulière, à la confluence des dynamiques policières et militaires. Relevé de l'expérience traumatique de Tiananmen, le MSP est aujourd'hui à la tête d'un appareil de sécurité publique plus structuré, mieux équipé et plus efficace.

Le MSP en action : sécurité publique, sécurité du régime ?

Le MSP est en charge de l'exécution des fonctions policières (judiciaire, criminelle, financière et mœurs) ainsi que de la surveillance et la répression politiques. Comme le stipule clairement sa deuxième mission officielle, le MSP doit identifier et lutter contre « toutes les situations qui peuvent déstabiliser la sécurité nationale et l'ordre public » (危害国内安全和社会治安的情况, *weihai guonei anquan he shehui zhiande qingkuang*). Il s'agit tout autant de résoudre les grandes affaires judiciaires, de mettre à exécution la sentence de mort rendue par les instances juridiques, de mener des « enquêtes secrètes » sur les dissidents ou de surveiller et d'arrêter les instigateurs de mouvements sociaux, ainsi que les opposants politiques (contestataires) les plus visibles (comme Liu Xiaobo, Ai Weiwei, ou Yu Jie exilé aux Etats-Unis en janvier 2012 après plusieurs arrestations, entre autres). La force politique du MSP est ainsi de combiner les opérations de police judiciaire avec celles de véritable police politique (activité pour laquelle le Ministère possède tout un répertoire de mesures administratives coercitives distinctes du régime juridique général). A un autre niveau, le MSP est chargé de la surveillance du contenu des pages Web, des blogs et des comptes emails. En revanche, c'est le Ministère de l'industrie et des technologies de l'informatisation qui est responsable du blocage des sites interdits et de la mise en œuvre des technologies de filtrage. En la matière, le travail du MSP est étroitement supervisé par le *Comité pour la politique et les affaires législatives* de Zhou Yongkang qui coordonne les directives politiques destinées à lutter contre les différentes formes de dissidence. Dans le même temps, les organes de renseignement du MSP travaillent en collaboration étroite avec ceux de la PAP en dépit de leur distinction qui peut s'avérer parfois dysfonctionnelle. Leur rôle est d'identifier et de localiser les principaux activistes ou dirigeants des mouvements sociaux, ce pour quoi ils développent actuellement des moyens de coordination avec les forces de polices locales.

Tout en étant distinct des prérogatives de police *per se*, le rôle de la PAP est absolument central dans la protection du régime. En effet, outre son rôle dans

la lutte contre le terrorisme, la PAP a pour mission de maîtriser les contestations de masse, d'empêcher les débordements et de protéger les sites gouvernementaux. Cette mission, qui prend souvent la forme d'une lutte contre-insurrectionnelle dans les régions autonomes du Xinjiang, du Tibet ou actuellement au Sichuan constitue fondamentalement la raison d'être de la PAP. Il convient de souligner que ses dirigeants insistent désormais sur le rôle primordial de leurs équipes dans les missions de secours et d'évacuation des victimes lors de désastres naturels (comme au Tibet en septembre 2011). Les récentes dotations en équipement de la PAP soulignent d'ailleurs cet état de fait. Néanmoins, la mission première de la PAP – toujours dans cette perspective post-Tiananmen – est de maîtriser les mouvements de contestation à grande échelle. En cela, la répression violente des émeutes de juillet 2009 à Urumqi a démontré une nouvelle capacité pour les opérations de grande envergure et la restauration de l'ordre public en situation quasi insurrectionnelle. Les troupes de la PAP, largement professionnalisées, possèdent désormais de nouvelles capacités d'action qui reposent conjointement sur une spécialisation croissante de leurs missions et une spécification de leurs équipements. Outre le développement substantiel de ses capacités de télécommunication et de transport, la PAP dispose désormais d'une panoplie de matériels contre-insurrectionnels modernes, létaux et non létaux produits en Chine ou importés de Russie notamment. De plus, l'éventail de ses missions se développe (de la protection des Ambassades chinoises dans des zones à risque comme en Irak, à la lutte contre la piraterie avec la mise en œuvre d'une brigade fluviale et d'opérations conjointes sur le Mékong fin 2011) ce qui contribue aussi à mobiliser et à spécialiser ses effectifs.

Depuis le milieu des années 1990, le MSP et la PAP ont trouvé un équilibre fonctionnel satisfaisant. Leurs missions, à la fois distinctes et convergentes, sont d'une importance cruciale pour la stabilité du régime. De fait, le MSP constitue aujourd'hui la pierre angulaire du dispositif de contrôle politique mis en place par le pouvoir chinois.

Le MSP porté par de nouvelles dynamiques politiques et institutionnelles

En dépit de la structure duale du MSP et de la supervision militaire de la PAP, il semble qu'un même esprit de corps émerge tout autant chez les policiers que chez les membres de la PAP. Ceci résulte principalement de la convergence de leurs missions (de leurs collaborations quotidiennes) ainsi que d'une professionnalisation accrue (qui s'accompagne d'un corporatisme assumé) des effectifs de la PAP qui n'opèrent plus désormais dans l'ombre de l'APL. Certes des dysfonctionnements persistent et les habitudes institutionnelles ont la vie dure, mais l'harmonisation opérationnelle des forces de sécurité intérieure en Chine semble être une des priorités politiques du pouvoir chinois. Ceci ne veut pas dire que la double tutelle devrait disparaître à court terme, mais plutôt que les échanges et les actions conjointes entre entités civiles et paramilitaires devraient se multiplier afin d'opérationnaliser au mieux cette hiérarchie bicéphale. Longtemps demeurée le parent pauvre de l'APL, la PAP voit désormais (sous cette double tutelle) ses missions se spécifier, son importance croître et ses équipements se moderniser. Le 5 janvier 2012, lors de la conférence annuelle des acteurs

nationaux (du MSP) de la lutte antiterroriste qui a eu lieu à Pékin, Meng a réaffirmé la nécessité de coordonner les acteurs de cette lutte à tous les échelons de la nation, de développer des mécanismes de réponse rapide ainsi que la coordination des forces de police (avec la PAP) tout en développant les capacités technologiques des forces d'intervention. Cette ambition a beaucoup de chances d'avoir été entendue puisqu'étaient présents dans la salle des représentants des grands groupes de défense développant des technologies de sécurité et de contre terrorisme comme NORINCO (北方工业, *China North Industries Corporation*) et CETC (中国电子科技集团公司, *China Electronics Group Corporation*). De fait, le marché de la sécurité publique en Chine constitue un secteur en plein développement sur lequel se positionnent activement les industries de défense nationales (et, à la marge pour l'instant, les entreprises internationales). Soutenues par une convergence d'intérêts politiques (qui vont du MSP au Ministère de la science et de la technologie (MOST) en passant par la hiérarchie de la PAP jusqu'au Comité permanent du bureau politique du PCC), ce jeu d'influences croisées joue en faveur du MSP qui voit s'agréger autour de lui des soutiens politiques émanant de différents secteurs du pouvoir.

En l'occurrence, l'Etat chinois dépense aujourd'hui plus pour sa sécurité publique que pour sa défense : selon le dernier rapport du Ministère des Finances publié le 5 mars 2012, l'Etat chinois dépensera cette année 701,7 milliards de yuans au titre de la « sécurité publique » (公共安全, *Gonggong anquan*), contre 629,3 milliards de yuans pour sa défense nationale (国防, *Guofang*)¹. Le problème de ces chiffres (tels qu'ils ont été initialement publiés par l'agence *Reuters* et repris dans les médias internationaux²) c'est qu'ils comprennent l'intégralité des dépenses liées à la sécurité publique au sens large sans discriminer les dépenses fonctionnelles du MSP et de la PAP, celles des autorités et juridictions locales ou les montants des budgets alloués pour la fourniture d'équipements. De plus, ce chiffre de 701,7 milliards semble être entendu comme le budget global des efforts de sécurisation publique en Chine ; celui-ci comprend aussi bien les actions policières que les systèmes de sécurisation des infrastructures publiques (telles que les transports) ou encore les systèmes de réponse rapide lors des incidents ou catastrophes naturelles (pompiers, premiers secours). Officiellement, en 2012, le budget de la PAP sera de 87,6 milliards de yuans (en augmentation de 11 %) et celui des forces de police (mais pas de l'ensemble du MSP) de 13,1 milliards de yuans (soit une augmentation de 12,5%)³. Ces chiffres sont donc, officiellement, très en dessous du montant global des dépenses liées à la sécurité publique. Pourtant, il ne faut pas oublier que c'est le MSP qui gère aussi les forces de sécurité publique non-policieres (pompiers, forces de secours spécialisées, mais aussi douanes et forces de protection des infrastructures critiques) et que la PAP intervient souvent en appoint lors

1 *Rapport sur la mise en œuvre des budgets centraux et locaux pour 2011 et ébauche des budgets centraux et locaux pour 2012* (关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告), Ministère des finances, 5^{ème} Session du 11^{ème} Congrès national du peuple, Pékin, 5 mars 2012.

2 *Reuters* (Londres), « China domestic security spending rises to \$111 billion », 5 mars 2012.

3 Voir : http://ysss.mof.gov.cn/2012zhongyangyusuan/201203/t20120322_637100.html (avril 2012).

de ces différents types d'opérations. Si le gouvernement chinois refuse que le budget de la sécurité publique soit uniquement associé aux prérogatives du MSP et de la PAP, il semble pourtant bien difficile d'attribuer ces lignes budgétaires à d'autres entités gouvernementales. En d'autres termes, le budget de la sécurité publique en Chine n'est certes pas réductible aux seules activités policières, politiques et contre-insurrectionnelles du MSP et de la PAP, mais son importance s'explique du fait qu'il couvre l'ensemble du spectre de leurs activités. Il est donc impératif de nuancer : le budget de la sécurité publique en Chine dépasse certes celui de la défense nationale, mais au contraire de ce dernier, il recouvre un ensemble d'activités disparates.

Aujourd'hui, le MSP constitue le point nodal où se rencontrent les ambitions politiques des tenants d'une ligne politique dure, les promoteurs du développement technologique des capacités de défense et de sécurité et les entrepreneurs du Parti prompts à déceler de nouvelles opportunités économiques pour les entreprises d'Etat. Il existe ainsi un espace politique excessivement favorable au développement rapide d'un marché de la sécurité en Chine. Dans ce nouvel espace d'influences, le MSP joue un rôle central. En 2013, Meng devrait quitter ses fonctions pour succéder à Zhou Yongkang et reprendre son portefeuille au sein du Comité permanent. Il est d'ailleurs apparu aux côtés de Zhou lors d'une conférence publique sur les travaux législatifs et politiques du PCC (26 mars 2012), au cours de laquelle Zhou, politiquement mis à mal par sa proximité avec Bo Xilai, s'est livré à un exercice de communication politique de grande ampleur en s'affichant comme l'initiateur de réformes politiques et législatives vitales pour l'avenir du PCC⁴. En novembre cette année, Meng pourrait être remplacé par son numéro deux, Yang Huanning (杨焕宁), un policier de métier. Ceci pourrait constituer un signe fort de la professionnalisation du domaine de la sécurité intérieure en Chine et symboliser une certaine parité des armes entre policiers et paramilitaires de la PAP au sein du MSP. Mais le cas contraire est tout aussi plausible, et la nomination d'un cadre du Parti sans antécédents policiers, mais doté des bons soutiens politiques, comme ce fut le cas pour Meng, est aussi envisageable. Dans les deux cas, le nouveau Ministre bénéficiera d'une dynamique politique très favorable et de soutiens diversifiés au sein de l'appareil politique.

La sécurité publique en Chine constituant aujourd'hui un enjeu majeur pour les dirigeants chinois (au même titre que le développement économique), le MSP connaît un essor politique qui recompose son identité institutionnelle. La professionnalisation croissante de ses unités, la spécialisation de leurs missions ainsi que l'augmentation de leurs moyens et de leurs capacités technologiques contribueront à développer l'influence politique du Ministère de la sécurité publique dans les années à venir.

4 Xinhua (Pékin), « Zhou Yongkang stresses political, legislative work », 26 mars 2012.