

Thèse de doctorat en Science Politique
soutenue le 6 avril 2012

La Participation des Habitants dans les Grandes Villes Chinoises- le Cas de Guangzhou



Université Panthéon-Assas

Auteur Chunyu SHI

Sous la direction de Monsieur le professeur Jacques Chevallier

Membres du jury :

Mme. Stéphanie BALME, Chargée de recherches à Sciences Po (CERI)

M. Jacques CHEVALLIER, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2),
Directeur du CERSA

M. Michel MIAILLE, Professeur émérite à l'Université Montpellier I, Rapporteur

Mme. Xiaohong XIAO-PLANES, Professeur à l'Institut national des langues et
civilisations orientales (INALCO), Rapporteur

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Remerciements

Mes premiers remerciements vont d'abord à mon directeur de thèse, *le professeur Jacques Chevallier*, pour sa patience, sa disponibilité et ses conseils précieux. Sa compétence, sa rigueur scientifique et sa clairvoyance m'ont beaucoup appris.

Je souhaite remercier l'ensemble des membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail: *Madame Stéphanie Balme, Monsieur Jacques Chevallier, Monsieur Michel Miraille, Madame Plane-Xiaohong Xiao*.

J'aimerais aussi remercier particulièrement *Madame Stéphanie Balme*, qui a joué un rôle déterminant dans le choix de mon sujet. Nos échanges, ses critiques et son soutien ont été pour moi d'une valeur inestimable.

J'adresse mes remerciements à *Madame Isabelle Thireau* pour les réflexions, les questions et les conseils qu'elle m'a prodigué dans les quelques occasions où nous nous sommes rencontrées.

Je suis très reconnaissante à *l'Ambassade de France en Chine*, pour m'avoir accordé une bourse pendant dix mois.

Je remercie *Monsieur Charon Paul*, pour ses encouragements et pour les discussions que nous avons eues durant ces cinq dernières années.

Je souhaite remercier chaleureusement *Monsieur François de sesmaisons, Monsieur Claude Durand, Monsieur Arno Guenshérian, Monsieur Gaëtan Tavernier*, sans oublier mon directeur de thèse, qui ont accepté de lire et corriger mon travail. Ils ont beaucoup contribué à mettre en forme mon français très approximatif.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder des entretiens, avec qui j'ai beaucoup appris. Sans eux, ce travail n'aurait probablement pas été le même.

Ma plus grande reconnaissance va encore à mes parents et mon ami pour leur affection et leur soutien moral.



Résumé:

La participation populaire existe-elle dans un régime non démocratique comme la République populaire de Chine? Si la réponse est affirmative, comment la population chinoise participe-t-elle et quelle en est la portée? C'est en s'appuyant sur l'expérience de la ville de Guangzhou que la thèse entend répondre, concrètement à ces questions, en s'appuyant sur une méthode comparative: il s'agit d'observer les pratiques participatives chinoises en les confrontant à des expériences réalisées dans les pays occidentaux ainsi qu'aux éthiques et valeurs démocratiques libérales. À partir de différents angles d'observation - historique, juridique, politique et sociale- la recherche se propose de déterminer dans quelle mesure la nature d'un régime et son agencement institutionnel conditionnent, voire façonnent, le cadre, le contenu, les procédés et la portée de la participation populaire. Contrairement aux idées reçues, le Parti communiste chinois a toujours accordé une grande attention à la participation populaire: il se montre adaptatif et ouvert à l'évolution de la conjoncture sociale, ce qu'il manifeste par sa constance à conduire des innovations ou des réformes. Cette ouverture et ces adaptations s'avèrent cependant partielles: derrière elles, le pouvoir du Parti reste inchangé et intouchable; toutes les réformes engagées visent enfin de compte à défendre et à consolider tant l'autorité que l'influence du Parti. Il en va ainsi, de la mobilisation des masses à l'époque maoïste au court passage du grand débat sur " la pratique comme unique critère de la vérité", initié par Deng Xiaoping à son arrivée au sommet du pouvoir, jusqu'à la promotion de la "participation ordonnée", induite depuis les années 2000 par l'intensification des contestations sociales, et qui se traduit par la mise en place de plusieurs dispositifs destinés à l'expression directe des citoyens aux processus décisionnels: au lieu d'être un moyen de démocratisation, la participation apparaît surtout comme un outil de renforcement du régime; elle est mise au service de la légitimation du pouvoir du Parti. Faute d'une volonté de redistribution ou de partage des pouvoirs entre l'Etat et la société, la portée de la participation populaire reste très limitée.

Descripteurs : Chine – régime politique – participation citoyenne – protestation sociale – démocratie participative – gouvernance urbaine

Resident participation in China's major cities – the case of Guangzhou

Abstract: Can popular participation occur in an undemocratic regime like China? If the answer is affirmative, then how do the Chinese people participate and what are the significances of their participation? It is based on the experience of the city of Guangzhou that this thesis attempts to answer to these questions by a comparative approach: we try to observe the participative practices in China, and compare them with those conducted in the Western countries. We proceeded from different angles of view, namely historical, legal, political and social. Our research intends to determine to what extent the nature and institutional arrangements of a regime can condition or shape the content, processes and scope of its popular participation. Contrary to common belief, the Chinese Communist Party has always paid great attention to citizen participation: it shows itself to be open and adaptive to the changing social circumstances, and manifests a constant intention to drive innovations or reforms. However, this openness and these adaptations prove merely partial: behind them, the Party's power has remained unchanged and untouchable. All reforms are designed to ultimately defend and strengthen the authority and influence of the Party: from the mass mobilization in the Maoist era, followed by the short passage of the major debate on the "practice as the sole criterion of truth" initiated by Deng Xiaoping at the summit of his power, to the much more recent promotion of the "orderly participation", the latter induced by the intensification of social protests since the year 2000: Instead of being a mean of democratization, the popular participation of the nation appears primarily to be an instrument to strengthen the regime, being served in legitimizing the power of the Party. For as long as there exists this lack of a real will to redistribute power between the state and society, the scope of popular participation in China remains very limited.

Keywords: China - political regime - urban governance - social protestation - citizen participation - participatory democracy



Principales abréviations

AGP	Assemblée générale des propriétaires
ANP	Assemblée nationale populaire
CCPPC	Conférence consultative politique du peuple chinois
CNCPPC	Conférence nationale consultative politique du peuple chinois
CP	Comité de propriétaires
CR	Comité de résidents
FPS	Fédération panchinoise des syndicats
FPF	Fédération panchinoise des femmes
GONGO	<i>Government-Organized Non-Governmental Organizations</i>
LJC	Ligue de la jeunesse communiste
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCC	Parti communiste chinois
PIB	Produit intérieur brut
RI	Régie d'immeuble
RPC	République Populaire de Chine
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère



Sommaire

Introduction Générale.....	13
I : Participation et régime politique	13
A : Participation ou mobilisation ?	13
B : Le cas de la Chine.....	17
II : L'essor de la thématique participative	23
III : Le local comme lieu privilégié de participation	26
IV : La participation à Guangzhou	28
A : Guangzhou.....	30
1 : Aspects socioéconomiques et culturels.....	30
2 : Organisation administrative	31
B : La participation des habitants.....	33
V : Problématique et hypothèse	34
VI : L'enquête de terrain.....	37
VII : Structure de la thèse	40
PREMIERE PARTIE : LA PARTICIPATION COMME ENJEU.....	42
Introduction.....	42
CHAPITRE 1 : LES DISPOSITIFS CLASSIQUES DE PARTICIPATION	46
Section 1 : Les dispositifs de participation étatiques.....	46
§1: Les assemblées populaires.....	47
A : L'installation des assemblées populaires.....	47
B : Les assemblées populaires locales depuis 1978	51
1 : Les évolutions	51
2 : Les continuités	54
3 : La représentativité des élus.....	58
§2: L'administration des « Lettres et Visites »	60
A : La naissance du dispositif.....	61
B : L'évolution des « Lettres et Visites » après Mao	64
1 : L'intensification des doléances.....	65
2 : Les réformes de l'administration	67
C : Un dispositif controversé	69
Section 2 : Les organismes de participation non étatiques.....	72
§1 : La Conférence Consultative Politique du Peuple Chinois	72
A : Établissement.....	72
B : Rétablissement.....	75
C : Organisation	77
D : Fonctionnement.....	78
1: Les fonctions.....	78
2 : les modalités d'engagement.....	79
E : Limites.....	80
§2 : Les unités de travail (Danwei).....	82

A : Les unités de travail : groupes d'intérêt les mieux organisés	82
B : Les moyens pour influencer les décisions	85
1 : L'assemblée représentative des employés et ouvriers.....	85
2 : Les réunions de discussion.....	87
3 : Les contacts personnels.....	87
C : Le déclin des unités de travail	88
§3: Les organisations de masse.....	90
Conclusion du chapitre 1	95
CHAPITRE 2 : LES TENTATIVES DE DEPASSEMENT.....	96
Section 1 : Les mouvements de masse à l'époque de Mao	96
§1 : Le lancement des mouvements de masse.....	97
A : Les mouvements de masse entre 1949 et 1965	97
1 : La mobilisation des masses.....	97
2 : L'évolution des mouvements de masse entre 1949 et 1965	99
3 : Les modes de participation des masses	101
B : La participation pendant la Révolution Culturelle	103
1 : Un mouvement de masse pour épurer le Parti.....	103
2 : Une participation chaotique	104
§2 : L'évaluation générale de la participation à l'époque de Mao	106
A : Les caractéristiques de la participation	107
B : Les impacts de la participation radicale	109
Section 2 : Les mouvements de revendication pour la démocratie (1979-1989).....	110
§ 1 : Le Mur de la démocratie.....	110
A : La première vague du mouvement pour la démocratie	110
B : La fin du Mur de la démocratie	115
§ 2 : Le mouvement de Tian'anmen	118
A : Les crises économiques et sociales avant la manifestation	119
B : Un mouvement pour la démocratie et contre la corruption	121
1 : Les revendications	122
2 : Pourquoi la répression brutale ?.....	124
C : Répercussions	127
Conclusion du chapitre 2	129
CHAPITRE 3 : LA RENAISSANCE DE LA PARTICIPATION.....	129
Section 1 : Les transformations de la société urbaine chinoise	131
§ 1 : Le processus de développement	131
A : L'urbanisation	132
B : La transformation de la sphère sociopolitique	134
1. Le réveil de la conscience des droits civiques.....	134
2. Le développement des associations civiles	137
3 : Le développement des médias et d'Internet	141
a : Les médias	141
b : L'activisme en ligne	141
§2 : La crise urbaine	148
A: Pauvreté et inégalités urbaines	148
B : La corruption	153
C : Les problèmes environnementaux	157

D : La crise de la gouvernance urbaine chinoise	158
Section 2 : De nouvelles revendications	161
§ 1 : La contestation urbaine.....	161
A : Les « incidents collectifs »	161
B : Les groupes protestataires urbains	165
1: Les ouvriers.....	165
2 : Les propriétaires	169
a : Les propriétaires expulsés.....	169
b : Les « Nimbistes »	174
C : L'évaluation	178
§2 : La réponse des autorités.....	182
A : La « stabilité prime sur tout »	182
B : La « participation ordonnée » dans le discours officiel	186
1 : L'autogestion de base (Jiceng zizhi).....	187
2 : La participation ordonnée (Youxu cany)	188
Conclusion du chapitre 3	195
Conclusion de la première Partie	196
DEUXIEME PARTIE : LA PARTICIPATION EN ACTES	199
Introduction	200
CHAPITRE 1 : DE L'INFORMATION A LA CONSULTATION	206
Section 1 : L'information : condition préalable à la participation.....	207
§1: L'évolution de la politique d'information du public.....	207
A : La suprématie des « secrets d'État » (1949-1978)	207
B: Premières tentatives de transparence gouvernementale (1979-2002)	208
C : L'ère du « droit à l'information » (à partir de 2003)	210
1 : Du SRAS.....	210
2: ... Au tremblement de terre du Sichuan.....	212
§2 : L'information du public à Guangzhou.....	213
A : Les deux règlements	213
1 : Responsables et bénéficiaires.....	214
2 : Contenu.....	215
3 : Modalités	218
4 : Procédure	218
5: Supervision et recours.....	219
6 : Obstacles.....	220
B : Expérimentation	222
1 : Supports institutionnels.....	222
2 : Pratiques	224
a: Des demandes actives	224
b: L'efficacité du traitement des demandes	226
c: Le transparence budgétaire	227
d: La timidité du gouvernement.....	228
Section 2 : La consultation.....	229
§1 : La consultation des experts.....	231
A : Les vicissitudes du rôle des experts depuis 1949	231

B : Les limites du savoir d'expert	234
§2 : Le recours aux associations, une modalité limitée.....	238
A : Une consultation peu institutionnalisée	238
B : Une consultation inégale	242
C : Les moyens d'expression des associations	244
§3 : La consultation des « profanes ».....	247
A : Les dispositifs	248
1 : Le recueil des suggestions populaires (Renmin jianyi zhengji)	249
2 : La réunion de discussion (Zuotanhui).....	249
3 : L'enquête par questionnaire (Wenjuan diaocha)	250
4 : La réunion-débat (Lunzhenghui)	252
5 : Le Forum Yangcheng (Yangcheng luntan).....	253
B : Le cadre législatif et réglementaire	254
1 : La « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental ».....	255
a : Motifs.....	255
b : Champ et moment d'intervention	257
c : Facilitateurs et bénéficiaires	257
d : Possibilités et procédés d'intervention	259
2 : La « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements » de la municipalité de Guangzhou	261
a : Contexte.....	261
b : Les avancées.....	263
i : Un règlement pensé.....	264
ii : Les deux principes posés	265
(a):Universalité (Guangfanxing)	265
(b):Publicité	266
c : Limites.....	268
§4 : Un cas : la consultation publique suite aux protestations de Panyu.....	269
A : Le gouvernement local, apprenti de la « bonne gouvernance »	269
B : Les experts divisés	273
C : Les habitants : citoyens ordinaires, mais compétents	274
Conclusion du chapitre 1	279
CHAPITRE 2 : L'AUDIENCE PUBLIQUE	280
Section 1 : L'émergence d'une institution délibérative.....	280
§1 : Une institution importée	280
§2 : Les terrains d'expérience.....	285
A : Les audiences publiques administratives	285
B : Les audiences publiques législatives	288
§3 : Consolidation législative	293
A : Prix	294
B : Aménagement et environnement	296
C : Législation	297
Section 2 : Une procédure controversée.....	299
§1 : La préparation de l'audience publique.....	299
A : La décision d'ouverture	299
B : Désignation de la commission de l'audience publique	300

C : L'information préalable	302
D : La sélection des participants	304
E : La préparation des participants pour la réunion	309
§2 : Le déroulement	312
A : Le cadrage de l'objet de l'audience	314
B : La conduite du débat	315
C : La circulation des paroles	316
D : L'argumentation des parties impliquées	318
§3 : Après l'audience	319
A : La portée du procès verbal et du rapport	319
B : Recours des citoyens	321
§4 : Les effets	323
A : L'effet sur les projets	323
B : L'impact sur les mobilisations	325
C : L'effet sur l'institution	326
Conclusion du chapitre 2	331
CHAPITRE 3 : L'AUTOGESTION	332
Section 1 : Les comités de résidents, un mouvement descendant	333
§1 : Une institution au cœur de l'évolution de la Chine urbaine	333
A: Une institution maoïste	334
B : Le renouveau des comités de résidents après Mao	336
§2 : Les deux visages des CR	340
A : Organisation autonome de base des masses	340
1 : L'élection des CR	341
2 : L'interaction entre les habitants et leur comité	342
3 : La relation entre les CR et les autres institutions de quartier	345
B : En tant qu'organe délégué du gouvernement	347
1 : Les fonctions des CR	347
2 : La dépendance à l'égard du gouvernement	349
Section 2 : Les comités de propriétaires - un mouvement ascendant	352
§ 1 : Un vecteur d'innovation	353
A : Une institution née de la défense des droits des propriétaires	353
B : un défi aux structures de gouvernance locale traditionnelles	360
§2 : Un laboratoire de la « démocratie urbaine »	366
A : Procédures d'élection des comités de propriétaires	366
B : Autogestion : sur quoi et comment ?	371
1 : Le cadre de l'autogestion	371
2 : Les mécanismes	372
3 : Le contrôle des propriétaires sur leur comité	376
C : Les stratégies de défense des droits	378
Conclusion du chapitre 3	381
Conclusion de la deuxième partie :	383
Conclusion générale	386
Table des annexes	396

<i>Annexe 1- Liste des entretiens</i>	397
<i>Annexe 2 - Le Questionnaire d'enquêtes (Extrait).....</i>	399
<i>Annexe 3 - Quelques extraits d'entretiens.....</i>	401
<i>Annexe 4 - Articles de presse</i>	414
<i>Bibliographie.....</i>	420
<i>Index thématique</i>	461
<i>Index des auteurs.....</i>	466

Introduction Générale

I : Participation et régime politique

En science politique, la participation est souvent conçue dans le cadre de la démocratie libérale. La plupart des chercheurs des pays démocratiques refusent d'appliquer ce concept aux régimes totalitaires, dictatoriaux ou même autoritaires, ceux-ci étant dépourvus des conditions institutionnelles nécessaires à la réalisation d'une implication autonome et effective des citoyens dans les politiques de l'État : garantie des droits fondamentaux de l'individu, séparation des pouvoirs, élections libres, etc.

A : Participation ou mobilisation ?

Dans le cadre des théories du totalitarisme, l'implication politique des populations des régimes non démocratiques, notamment fascistes ou communistes, a retenu l'attention des chercheurs ¹ depuis les années 1950. Cependant, cette implication populaire, tant sur le plan politique que civique, est étudiée surtout dans l'optique de la « mobilisation des masses », considérée comme une stratégie massivement utilisée par les dictateurs et les partis uniques pour se servir des masses « inconscientes » (Par exemple, Mussolini assimile la masse à un « troupeau de moutons »²) afin de renforcer leur pouvoir ou de remodeler la société³.

¹ BAUER Raymond and INKELES Alex, *The Soviet citizen: Daily life in a totalitarian society*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1959, 533 p.; *Social and political transformation in Poland*, ERLICH S (ed.) Warsaw: Polish Scientific Publishers, 1964; MARSHALL Thomas H, *Class, Citizenship and social development*, Garden City, New York: Doubleday, 1965, 334 p.

² Issu de sa fameuse phrase: « Pour moi, la masse n'est rien d'autre qu'un troupeau de moutons, tant qu'elle n'est pas organisée. Je ne suis nullement contre elle. Je nie seulement qu'elle puisse se gouverner elle-même. Il faut la diriger au moyen de deux rênes: l'enthousiasme et l'intérêt. » (MUSSOLINI Benito, Extrait d'un entretien avec Émile Ludwig en 1924, in *Rome 1920-1945*, Autrement, 1991.)

³ NETTL J. P. *Political mobilization: A sociological analysis of methods and concepts*, London : Faber and Faber, 1967, 442p; CHAZEL François, La mobilisation politique : problèmes et dimensions, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 25, juin 1975, p. 502-516 ; DIPALMA Giuseppe, *Mass politics and industrial society*, Chicago : Markham publishing Company, 1972, 411 p. ; TILLY Charles, *From mobilization to revolution*, Reading, Mass : Addison-Wesley, 1978, 349 p. ; MACCARTHY John and ZALD Mayer, *The dynamics of social movements: resource mobilization, social control and tactics*, Cambridge, Mass : Winthrop Publishers, 1979, 274 p.

Les chercheurs restant dans la lignée de la conception énoncée ci-dessus s'efforcent de définir le contexte politique et les conditions de mise en œuvre de l'implication populaire soi-disant « coercitive ». Kautsky et Apter ont inventé un nouveau concept, celui de « *mobilization regime* »¹, pour se différencier des tenants du totalitarisme, tels que Hannah Arendt, Friedrich, Brzezinski², mais aussi pour mettre en évidence le rôle de la mobilisation dans les régimes monopartites. Cependant, s'ils ne mettent pas l'accent sur la terreur dans ces régimes, comme l'ont fait les théoriciens du totalitarisme, les caractéristiques du « régime de mobilisation » introduit par Kautsky et Apter présentent de forte ressemblance avec celles du totalitarisme : institution d'un État policier, centralisation et hiérarchisation du pouvoir, suprématie de l'objectif national et répression des buts et préférences individuels, imposition de l'idéologie unique, règne permanent d'une atmosphère de crise, etc. Dans ces régimes, les individus sont isolés, atomisés, privés des rapports sociaux élémentaires et unis seulement par les campagnes politiques ; manipulés par les responsables politiques, ils suivent aveuglement les ordres des dirigeants, en rejetant la démocratie et les institutions qui y sont liées (parlement, gouvernement, partis politiques, etc.).

Ces implications dictées et « manipulées » et les manifestations qui en découlent sont considérées comme antidémocratiques et contraire à une participation authentique. Les désastres causés par les mobilisations de masse durant le règne du fascisme en Italie et en Espagne ou du nazisme en Allemagne et en Autriche ont servi de principal argument aux défenseurs de l'élitisme. Ceux-ci prétendent en effet que la démocratie représentative est l'arrangement institutionnel le meilleur, car elle protège, selon Schumpeter, le mieux, les droits et les intérêts des citoyens¹. Bref, dans le sillage de la thématique de la « mobilisation des masses », peu de chercheurs essaient de relier les activités engagées des individus dans les régimes non démocratiques au concept de « participation politique ».

¹ APTER David E., *The politics of modernization*, Chicago : University of Chicago Press, 1965, 203 p. ; KAUTSKY John H., *Communism and the politics of Development*, New York : John Wiley, 1968, 216 p. ; KAUTSKY John H., Comparative communism vs. Comparative societies, in *Studies in Comparative Communism*, vol. 6, Spring/ Summer, 1973, p. 135-170.

² ARENDT Hannah, *Les origines du totalitarisme*, traduit en français par Pouteau Micheline, Leiris Martine, et alta, Paris, Gallimard, 2002, 1615 p. ; FRIEDRICH Carl J. and BRZEZINSKI Zbigniew K., *Totalitarian dictatorship and autocracy*, 2^d ed. Cambridge, Mass : Havard University Press, 1965, 454 p. ; FRIEDRICH Carl J., CURTIS Michael and BARBER Benjamin R., *Totalitarianism in perspective: Three views*, Publisher : Praeger, 1969, 164 p.

Myron Weiner a clairement indiqué que les implications du peuple, mobilisées sur l'ordre du pouvoir politique, ne doivent pas être assimilées à une participation politique, parce qu'elles ne proviennent pas de la « volonté propre » des individus².

L'un des rares chercheurs de l'époque qui entend sortir de ce cadre conceptuel restrictif est James Townsend. Dans son ouvrage *Political participation in Communist China*³, paru en 1967, non seulement l'universitaire américain utilise le mot « participation » pour caractériser l'implication politique des Chinois à l'époque maoïste, mais il livre également un panorama exhaustif de la vie politique de cette époque placée sous un régime décalqué du modèle soviétique.

D'après Townsend, le Parti Communiste Chinois (PCC) accorde une grande attention à la participation politique populaire. Comme dans le régime soviétique, on trouve une série d'institutions étatiques et non étatiques, destinées à l'expression et à l'agrégation des intérêts du peuple : assemblée populaire, élection, organisations de masse, etc. ; et, pour renforcer l'implication des citoyens, voire susciter de l'enthousiasme à participer à la vie politique, le Parti initie d'intenses campagnes de masse. Cependant, cette implication intense des citoyens, selon Townsend, n'est en aucune manière une forme de démocratisation du régime, ni même de décentralisation ou de délégation du pouvoir de l'Etat vers la société : au contraire, elle constitue avant tout un moyen pour l'État-Parti de mobiliser des masses afin d'approuver ou d'exécuter les politiques publiques. À en croire Townsend, la participation populaire à l'époque de Mao est coercitive, monolithique, non antagoniste et placée sous le contrôle total de l'Etat-Parti.

On voit que Townsend a gardé certaines analyses des tenants de la « mobilisation des masses », mais en les transcendant. Il dissocie la « participation politique » de l'unique modèle libéral et place les activités politiques des individus dans un régime communiste au centre de ses analyses, contrairement à beaucoup de chercheurs chez lesquels les comportements engagés des citoyens sont relégués au second plan. En d'autres termes:

¹ SCHUMPETER Jos, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, trad. G. Fain, (1^{ère} éd. 1942), Paris, Payot, 1990, 451 p.

² WEINER Myron, «Political participation: Crisis of the political process», in Binder L. et al., *Crisis and sequences of political development*, Princeton: Princeton University Press, 1971, p. 159-204.

³ TOWNSEND James, *Political participation in communist China*, University of California Press, 1967, 233 p.

parler de « mobilisation des masses » a pour but de cerner les caractéristiques d'un régime totalitaire ou « mobilisateur ».

Mis à part James Townsend, deux autres chercheurs, Samuel Huntington et Joan Nelson, critiquent l'optique qui sépare catégoriquement mobilisation et participation politiques¹ : il est en réalité difficile, en fonction d'un seul critère, de séparer avec exactitude l'implication due à la mobilisation de celle répondant à la participation volontaire, selon que le régime où se déroulent les activités citoyennes est libéral ou non. Dans les régimes démocratiques, les partis politiques et les syndicats utilisent aussi de temps à autre les techniques de manipulation et de mobilisation pour réunir les électeurs ou inciter leurs partisans, adhérents ou sympathisants, à participer soit à des campagnes soit à des mouvements lancés à leur initiative. Pour ces deux auteurs, les activités politiques des individus sont en fait un mélange de « mobilisation » et de « volontariat ». Bien que la participation par mobilisation soit plus élevée dans les régimes non démocratiques que dans les pays démocratiques, il serait faux de penser que la participation politique n'existe pas dans les régimes dictatoriaux. Pour Huntington et Nelson, au lieu de cantonner la participation politique au seul modèle libéral, il vaut mieux élargir le champ d'application du concept, en tenant notamment compte des variantes qui déterminent les caractéristiques et la portée des différentes participations populaires.

Le débat n'a pas cessé pour autant. Reprenant les analyses de Townsend, Joseph Lapalombara confirme, dans son article « Political participation as an analytical concept »², paru en 1978, la pertinence de ses observations, mais réitère l'idée que la participation populaire dans les régimes communistes est une sorte de « *mobilisation monolithique* »³ des masses au vrai sens du terme : elle s'avère donc « *antithétique* » à la conception de la participation politique que prônent les régimes polyarchiques ou pluralistes⁴, avec laquelle, « *qualitativement* », elle n'a quasiment pas de points communs⁵.

Contrairement à Lapalombara, Philip Roeder s'oppose à ce qu'on puisse parler de « participation politique » dans des régimes communistes. Il invente un nouveau concept

¹HUNTINGTON Samuel P. and NELSON Joan, *No easy Choice: Historical participation in developing countries*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1976, 202 p.

²LAPALOMBARA Joseph, «Political participation as an analytical concept», in VERBA Sidney & PYE Lucian W. *The citizen and politics*, Greylock Publishers, 1978, p. 167-194.

³*Ibid.* p. 172.

⁴*Ibid.* p. 178.

⁵*Ibid.* p. 180.

pour qualifier les activités politisées des populations de ces pays : pour lui, ces activités sont plutôt une sorte d'« *enlisted involvement* » mais pas de la « participation »¹.

Sa thèse repose principalement sur les arguments suivants :

1) au lieu d'être un moyen d'expression de la population, l'implication populaire se limite à une sorte de participation du peuple à la production de biens et de services publics ; elle n'est pas destinée à influencer la formulation des décisions, mais plutôt à exécuter des décisions déjà prises ;

2) les circuits d'implication étant monopolisés par les institutions officielles et semi-officielles (dont les organisations de masse), il n'existe pas de groupes civils autonomes pour organiser la participation des citoyens et leur mobilisation ;

3) l'implication des couches populaires, au lieu d'être destinée à orienter les actions des gouvernants, sert en réalité de moyen d'éducation idéologique pour former un modèle de citoyen voulu par le pouvoir ;

4) cette implication est entièrement placée sous le contrôle de l'État, l'initiative citoyenne étant rigoureusement prohibée dans ce genre de régime.

La vision de Roeder est évidemment basée sur une logique libérale : la participation politique ne saurait être que la résultante d'activités volontaires et autonomes des citoyens ; elle provient de la société civile ; elle a pour principal objectif d'influencer les politiques d'élus qui restent responsables devant les citoyens.

B : Le cas de la Chine

Ces thèses selon lesquelles la participation politique n'existe pas dans les régimes communistes ou n'est qu'un instrument de l'Etat-Parti pour inciter les masses à soutenir ses politiques ne sont pas partagées par tous les chercheurs qui travaillent sur la Chine. Tianjian Shi, chercheur de l'Université Duke, s'interroge par exemple sur la pertinence des thèses précitées appliquées à la Chine ; s'appuyant sur des enquêtes effectuées dans la ville de Beijing, il décrit un tout autre paysage de la participation politique des Chinois, bien différent de ce que décrivent Townsend et autres².

¹ ROEDER Philip, *Soviet political dynamics: Development of the First Leninist polity*, Harpercollins College Div, 1988, 456 p.

² SHI Tianjian, *Political participation in Beijing*, Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1997, 352 p.

Shi admet que le régime communiste chinois est hostile à toute activité politique autonome des citoyens et tente de les confiner dans les circuits qu'il a prédéfinis¹. Mais pour lui, le contrôle omniprésent et la répression ne constituent pas des barrières infranchissables privant des citoyens d'influencer les décisions et ne signifient pas qu'il ne peut exister de participation authentique en Chine. Si « *la participation désigne simplement les efforts des citoyens ordinaires dans tout type de système politique en vue d'influencer les actions des gouvernants* ² », l'arrangement institutionnel démocratique n'est pas la condition *sine que non* de la participation politique des citoyens : dans les régimes non démocratiques, à défaut d'élections libres, de groupes politiques indépendants et d'organisations sociales autonomes, les citoyens peuvent choisir d'autres stratégies, conventionnelles ou non, pour infléchir les décisions ; le contact personnel avec les dirigeants peut être un moyen efficace pour ce faire³. De plus, la particularité de la société chinoise et du système politique rendant la participation populaire assez compliquée, il serait arbitraire de conclure abruptement qu'il n'existe pas de participation politique authentique en Chine.

Pour Shi, au moins deux facteurs peuvent contribuer à une participation efficace des citoyens. D'abord, au lieu d'être formulées par les lois et les décrets officiels, les politiques de l'État-Parti Chinois sont souvent présentées sous forme de documents écrits, qui circulent entre les différents échelons gouvernementaux : le fait que ces documents internes manquent de précision terminologique et ne soient pas publiés permet aux dirigeants d'interpréter relativement librement les politiques à mener en fonction de leurs propres préférences. Shi estime aussi que les citoyens ordinaires disposent de l'opportunité d'infléchir les décisions en leur faveur, au moment où ces dernières sont mises en œuvre, en influençant les agents d'exécution ou en tentant de peser sur eux.

Ajoutons que la société urbaine chinoise est organisée sous forme d'unités de travail, cellules de base où se déroulent la production et la redistribution des ressources citadines : la décision étant de fait décentralisée dans les unités, celles-ci deviennent en conséquence les principaux lieux de la négociation des intérêts des travailleurs. Dans le système d'emploi à vie, les salariés ne sont pas licenciés et l'efficacité productive d'une

¹ *Ibid.* p. 269.

² *Ibid.* p. 5.

³ *Ibid.*

entreprise dépend directement de la collaboration des travailleurs, coopération qui détermine à son tour l'avancement (politique) des dirigeants de l'entreprise. Cet arrangement institutionnel confère aux salariés un atout puissant pour faire accepter leurs demandes par les directions concernées ; à défaut, ils peuvent recourir aux « grèves perlées » pour que les dirigeants cèdent à leurs revendications.

Dans *Political participation in Beijing*, son ouvrage paru en 1997, Shi estime, non seulement qu'il existe une participation politique effective en Chine, mais encore que cette participation se situe à un niveau élevé : selon les enquêtes qu'il a conduites de la fin des années 1980 au début des années 90, parmi des milliers des habitants de Beijing qu'il a interrogés, seulement 10,4 % des habitants de Beijing ne se sont jamais engagés dans une activité politique ou civique en vue d'influencer des décisions durant les cinq années précédant les interviews¹.

Les affirmations de Tianjian Shi restent valables si l'on situe la participation citoyenne se déroule principalement dans les unités de travail, et si l'on considère que ces dernières sont les lieux essentiels de prise des décisions et de redistribution des ressources collectives. Or, Shi est sans doute tombé dans le piège de l'étroitesse de son angle d'observation : la société chinoise est évolutive, ce qui amène en corollaire à penser que la participation elle-même évolue en fonction du changement de la conjoncture sociopolitique, économique et même géographique (la participation au niveau national diffère par exemple sensiblement de celle qui est pratiquée au niveau local). À l'époque maoïste, compte tenu de l'idéologie de la lutte des classes et de la suprématie de l'intérêt collectif sur l'intérêt privé, la participation des citoyens en vue de défendre leurs propres intérêts peut-elle être efficace ? La sollicitation des intérêts privés est en effet mal perçue et condamnée comme l'individualisme qui doit être absolument éliminé.

La participation efficace et intense des citoyens, décrite par Shi, se limite en fait au cadre des unités de travail. Une fois que la participation dépasse ces groupes, rien ne garantit qu'elle soit aussi efficace : est-ce que les travailleurs ont la possibilité d'influencer les politiques au niveau supérieur ? Shi n'a pas abordé cette question. Compte tenu de la distinction à maintenir entre les unités de travail et les autres lieux de décision, le degré d'implication des citoyens est variable. Et si l'on place la question dans un autre contexte

¹ *Ibid.* p. 268.

similaire, la réponse est nette : selon les analyses de Seweryn Bialer, qui portent sur la participation populaire en URSS après Staline, les citoyens soviétiques paraissent indifférents aux choix sociaux et politiques effectués au niveau fédéral (appelés « *high politics* » par l'auteur), mais manifestent une forte implication dans les décisions collectives des communes et des unités de travail qui affectent directement leur vie quotidienne (dites « *low politics* »)¹.

Néanmoins, l'idée avancée par Shi, selon laquelle la démocratie n'est pas la condition obligatoire pour que la participation populaire soit possible, est partagée par plusieurs chercheurs. L'un d'eux, le chercheur australien Baogang He, partant de la même hypothèse, c'est-à-dire que la démocratie et la participation ne sont pas inséparables, a développé un concept intéressant et heuristique -la « *délibération autoritaire* »- pour qualifier la nouvelle participation populaire promue par le gouvernement chinois². He souligne le côté fonctionnel de la délibération : elle est juste un « *mode of communication in which participants in a political process offer and respond to the substance of claims, reasons, and perspectives in ways that generate persuasion-based influence* »³. Dans le nouveau contexte mondial, les dirigeants de tous les régimes, démocratiques ou non, ont la possibilité d'utiliser une stratégie de « *communication délibérative* » pour légitimer les politiques publiques, pour prévenir, atténuer ou résoudre des conflits sociaux. Seulement, lorsque les pays non démocratiques promeuvent les pratiques délibératives, leurs structures et leur système politique restent quasiment intacts. Tel est le cas de la Chine : les pratiques délibératives se déroulent dans un contexte où le pouvoir reste concentré entre les mains d'un parti unique, qui ne manifeste aucune intention de démocratiser le régime ; le champ d'expérimentation de la délibération est extrêmement limité, elle est souvent focalisée sur les affaires administratives concrètes, les problèmes politiques ne faisant pas l'objet de discussion publique.

Sans doute influencé par le succès des théories de la démocratie délibérative, le terme de délibération a pris un sens équivalent à celui de participation dans les écrits de

¹ SEWERYN Bialer, *The soviet paradox : External expansion, internal decline*, I.-B. Tauris, 1986, 396 p.

² HE Baogang a formulé pour la première fois en 2004 ses conceptions pendant un séminaire sur la démocratie délibérative à Hangzhou, chef-lieu de la province du Zhejiang, à l'est de la Chine. Il les a ensuite développées avec Warren Mark en juin 2011 dans un article intitulé « Authoritarian deliberation : The deliberative turn in chinese political development » (in *Perspectives on Politics*, vol. 9, Issue 02, June 2011, p. 269-289).

³ HE Baogang and WARREN Mark E., « Authoritarian deliberation ... *ibid.* », p. 273.

He ; or, il s'agit de deux termes différents, l'un ne pouvant pas remplacer l'autre et vice versa. Dans le cadre de la participation citoyenne, la délibération en est une forme, pareille à d'autres : la consultation, le référendum, etc. Cette confusion terminologique ne doit cependant pas cacher la pertinence des points de vue de He, que nous partageons en partie, bien qu'il n'ait pas inspiré les hypothèses ou conclusions de cette thèse ¹ : celle-ci a été conduite en particulier en s'appuyant sur l'observation et l'analyse de cas concrets, et sur des enquêtes personnelles menées à Guangzhou.

Si l'on envisage le problème d'une manière générale, il apparaît que les controverses sur la possibilité de participation en Chine communiste opposent principalement les chercheurs occidentaux, cette question étant rarement soulevée par les chercheurs chinois à la fois pour des raisons politiques et techniques : pour eux, la participation populaire existe depuis Mao, époque où elle a revêtu un caractère « révolutionnaire » et contribué à la lutte des classes².

Les recherches sur la participation des citoyens en Chine se sont développées depuis une dizaine d'années. Ce développement est dû, d'un part à l'influence de la vague de démocratie délibérative dans le monde, de l'autre à la promotion officielle de l'enjeu lui-même par le gouvernement chinois. Il est possible de classer sommairement ces études en deux catégories : la première s'intéresse à l'introduction en Chine des théories et des expériences de participation en Occident ; la seconde se concentre sur les pratiques concrètes mises en œuvre. Toutefois, se trouvant encore au stade exploratoire, l'une et l'autre comportent beaucoup de lacunes.

Concernant la seconde catégorie de recherche, qui nous intéresse particulièrement, on trouve d'excellents travaux. Citons à titre d'exemple *The search for deliberative democracy in China* ³ : dirigé par Baogang He et J. Leib Ethan, ce livre constitue une étude phare sur la participation en Chine, grâce aux analyses enrichissantes des auteurs sur les innovations participatives en Chine et sur la compatibilité entre la démocratie délibérative, le régime autoritaire chinois et sa culture traditionnelle confucéenne, etc.

¹ Notre problématique et nos hypothèses soumises à nos analyses sont formulées en 2008-2009, alors que l'article de He n'est connu qu'en juin 2011, moment où la rédaction de notre thèse est entrée en phase finale.

² LIANG Liping, QIU Shangqi, «Jianguo yilai woguo gongmin zhengzhi canyu moshi de yanbian fenxi» (L'analyse sur l'évolution de la participation politique des citoyens chinois depuis la fondation de la République populaire de Chine), in *Zhongguo Xingzheng Guanli*, vol. 5, n° 227, p. 81-87.

³ LEIB Ethan J. and HE Baogang, *The search for deliberative democracy in China*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, 296 p.

L'ouvrage de Chen Shengyong, *Laisser les citoyens gouverner (Rang gongmin lai dangjia)*¹, comporte une perspective passionnante sur les nouvelles expériences de participation dans la province du Zhejiang ; celui d'Isabelle Thireau et de Linshan Hua, *Les ruses de la démocratie : protester en Chine*², qualifiant le système des « Lettres et Visites » (*Xinfang*) d'espace d'expression et de participation légitimes des citoyens, offre un angle d'observation pertinent sur ce système de doléances, traditionnel mais spécifique à la Chine. Citons encore *L'audience publique, la prise de décision transparente et la bonne gouvernance (Tingzheng zhidu : touming juece yu gonggong zhili)*³ de Zongchao Peng, qui a fourni les premières données sur l'audience publique administrative dans les premières années après sa création et reste une référence essentielle pour étudier cette institution.

En dépit de ces contributions, il convient de jeter un regard plutôt critique sur l'état actuel des recherches relatives à la participation citoyenne en Chine.

Ces critiques peuvent être résumées comme suit :

1) la répétition des recherches : elles se sont multipliées depuis 2000, mais sont en même temps très répétitives. Cette redondance concerne, non seulement les résultats des analyses, mais aussi les terrains d'étude, telle que les études portant sur les expériences de Wenling au Zhejiang et sur l'invention des « honest talk » (*Kentanhui*)⁴. Les pratiques de

¹ CHEN Shengyong, ZHONG Dongsheng et WU Xingzhi, *Rang gongmin lai dangjia* (Laissez les citoyens gouverner), Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2008, 442 p.

² THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *Les ruses de la démocratie : protester en Chine*, Seuil, 2010, 450 p.

³ PENG Zongchao et XIE Lan, *Tingzheng zhidu : Touming juece yu gonggong zhili* (Le système de l'audience publique : la prise de décision transparente et la gouvernance), Qinghua daxue chubanshe, 2004, 227 p.

⁴ *The honest talk (Kentanhui, Le parler honnête)*, créé par les cadres locaux d'un bourg rural, est une sorte de forum public destiné à la participation directe des habitants aux décisions locales, dispositif limité pour le moment à une expérimentation localisée. Les réunions, en général présidées par une autorité locale, sont initiées le plus souvent par le gouvernement local ; des élus peuvent être également initiateurs, à condition de grouper au minimum 20 % des membres titulaires de l'assemblée. Quant aux citoyens, il leur faut d'abord obtenir l'approbation de l'assemblée populaire locale pour faire organiser un débat. Il paraît évident que les sujets débattus concernent surtout des problèmes locaux importants. Quel que soit l'objet de la réunion, il n'existe pas de contrainte théorique au niveau du droit de participation des habitants locaux.

Tout le monde a le droit de s'exprimer pendant la discussion du projet proposé. Le président de l'assemblée donne la parole, qui demeure assez libre, aux intervenants successifs et arbitre la durée et l'équilibre des interventions. Il appartient au premier secrétaire du PCC local ou au maire de rassembler les avis des participants et, pendant la pause entre deux séances, de modifier le projet original sur la base des suggestions des participants; le projet modifié est ensuite soumis à nouveau débat, et, si un consensus ne se dégage pas, le président de la réunion transmet le projet amendé à l'assemblée populaire locale. C'est alors à ses élus de voter pour ou contre la proposition qui leur est soumise.

En ce qui concerne les expériences au Zhejiang, les travaux étant surabondants, nous nous limitons ici à quelques contributions principales : LEIB Ethan and HE Baogang, *The search for deliberative democracy in*

ce bourg rural n'ont pourtant jamais dépassé ses frontières depuis leur invention en 1999 et restent jusqu'à présent une particularité exclusivement locale ;

2) les recherches sont fragmentées et localisées, confinées à une localité, un domaine, un cas, une institution ou une mode de participation. Il manque des travaux plus généraux ou de systématisation ;

3) les observations critiques sur l'inefficacité des dispositifs participatifs sont abondantes et répétitives, mais une évaluation approfondie de l'impact concret de la participation citoyenne manque;

4) la popularisation du terme de participation rend floue sa délimitation. Toutes les activités d'implication des citoyens ou des organisations sociales sont considérées et analysées comme de la participation : ainsi, les engagements caritatifs ou solidaires d'associations communautaires, les implications sportives ou culturelles des habitants de tel ou tel quartier et autres occupent une place essentielle dans les analyses, tandis que ces implications n'ont rien à voir avec la « vraie participation » qui est censée avoir pour objectif d'influencer les décisions publiques collectives ;

5) enfin, les comités de propriétaires, organisations essentielles de l'autogestion des habitants-propriétaires urbains, sont très souvent étudiés sous l'angle des mouvements sociaux pour la défense des droits (*Weiquan*), leur seconde fonction essentielle - l'autogestion- étant majoritairement ignorée, sans omettre que ces comités sont rarement étudiés comme dispositifs de participation des citoyens.

II : L'essor de la thématique participative

Depuis quelques décennies, le concept de participation rencontre un succès croissant dans les écrits des chercheurs aussi bien que dans les discours politiques : elle est considérée comme la recette miracle permettant de remédier à tous les maux des systèmes politico-administratifs et sociaux ; la participation se voit dotée de multiples vertus au point d'apparaître comme la seule voie possible de modernisation administrative, le seul

China, New York : Basingstoke-Palgrave Macmillan, 2006, 296 p. ; CHEN Shenyong, *op.cit.* 442 p. ; LANG Youxing, «Xieshangshi minzhu yu zhongguo de defang jingyan: Zhejiangsheng wenlingshi de "minzhu kentanhui" » (La démocratie délibérative et les expériences locales en Chine : le "honest talk" de la municipalité de Wenling à Zhejiang), in *Zhejiang Shehui Kexue*, n° 1, 2005, p. 33-38.

moyen de retisser le lien social ou politique, d'améliorer la démocratie, voire d'en créer les conditions.

Deux phénomènes témoignent du succès de la thématique : le premier a trait à l'abondance de la réflexion intellectuelle et de la vitalité des innovations théoriques sur le sujet, le développement de courants de pensée, axés sur la démocratie « participative » ou « délibérative », sont les deux avatars de cette dynamique ; le second relève de la multiplication des dispositifs et des expériences de participation au niveau mondial.

Sur le plan théorique, le premier courant d'idées est issu des mouvements sociaux des années 60-70 ; on peut citer notamment Arnold Kaufman¹, Carole Pateman² et Benjamin Barber³ parmi ses principaux représentants. En reprochant à la démocratie représentative sa conception minimaliste, la démocratie participative promeut et valorise l'implication directe des citoyens dans les décisions publiques et exige son extension. Cette forme avancée de la démocratie pousse à la formation de communautés citoyennes actives, met l'accent sur l'engagement et la politisation des participants, souligne la capacité du citoyen « *d'enquêter et de rechercher par lui-même une solution adaptée à ses problèmes* ¹ ».

Le second courant est apparu dans les années 1980. Inspirée des écrits de Jürgen Habermas et de John Rawls, la démocratie délibérative vise à renouveler la légitimité des décisions publiques. En reprochant au républicanisme et au libéralisme contemporain la faille constatée au plan de la formation des préférences citoyennes, la proposition de l'idéal délibératif est de combiner espace public et lieu de prise de décision en créant un espace délibératif transparent, dans lequel toutes les parties prenantes se confrontent et débattent sur un pied d'égalité, afin d'aboutir à un consensus rationnel ou, au moins, à un compromis sur les choix publics. Cette approche, qui vise au renforcement de la légitimité et de la rationalité des décisions publiques, met en avant une démarche discursive et procédurale

¹ KAUFMAN Kaufman, « La nature humaine et la *démocratie participative* ». Le concept de la « démocratie participative » aboutirait à un régime prévoyant que chaque citoyen dispose d'une « *responsabilité directe sur les décisions* » ; la principale fonction de cette démocratisation ultime ne résiderait pas dans son pouvoir de protéger ou de stabiliser une communauté, mais dans ses capacités à développer les potentiels des citoyens en pensées, sentiments et actions.

Voir l'interprétation de MILLER James, *Democracy is in the streets: from Port Huron to the Siege of Chicago*, Harvard University Press, 1994, p. 94-95.

² PATEMAN Carole, *Participation and democracy theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

³ BARBER Benjamin R., *Démocratie forte*, trad. de l'américain par Piningre, Desclée de Brouwer, 1997, 329 p.

de la participation citoyenne pour la formation et la formulation des volontés et des préférences. L'idée de démocratie délibérative a rencontré une telle popularité qu'elle a tendance à supplanter celle de la démocratie participative depuis le milieu des années 90 dans les pays anglo-saxons, à tel point qu'un Chambers parle d'un « tournant délibératif »².

Corrélativement à cette floraison théorique, on observe la multiplication des dispositifs participatifs, l'extension des terrains d'expérience et la diversification des formes d'implication, les uns et les autres s'efforçant de s'adapter aux paramètres spécifiques des projets en délibération et des publics recherchés. Deux périodes distinctes peuvent être distinguées.

Impulsée par les mouvements sociaux urbains qui réclament l'approfondissement de la démocratie et l'amélioration du cadre de la vie, la participation citoyenne des années 60-70 s'inscrit dans une logique de promotion de l'autogestion au niveau local. De multiples instances nouvelles sont apparues à l'époque : ateliers publics d'urbanisme en France et en Italie, habitat autogéré et développement communautaire en Amérique du Nord, etc. Ces instances étaient souvent initiées par les acteurs sociaux, relevant d'une logique *bottom-up*, et visant pour objectif l'apprentissage citoyen et la socialisation politique³.

La participation citoyenne a pris une dimension beaucoup plus large depuis les années 1990. Les tentatives ont dépassé les frontières des États développés en se propageant dans les pays en voie de développement : l'expérience du « budget participatif » au Brésil⁴ a même été qualifiée de « meilleure pratique » par la Banque mondiale et citée en exemple à l'échelon international; Les outils participatifs varient : à côté des dispositifs classiques, de nouvelles formes prolifèrent : jurys citoyens, conférences de consensus, auditions et débats publics, commissions consultatives, ... On assiste à une telle inflation institutionnelle que ces initiatives ont pu être classées en douze catégories⁵ ;

¹ DEWEY John, *Le Public et ses problèmes*, Publication de l'université de Pau/Farrago, 2003.

² CHAMBERS Simone, «Deliberative democratic theory», in *Annual Review of Political Science*, volume 6, 2003, p. 307-326.

³ LEFEBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, p. 65-81.

⁴SINTOMER Yves et Gret Marion, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, 2004, 136 p.

⁵ Voir BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 8-11,

l'ADELS, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, a recensé cent quatre-vingt-quatre dispositifs de participation uniquement sur le territoire français en 2007¹. Contrairement à l'époque précédente, ces dispositifs résultent souvent d'une logique *top-down*, et poursuivent un but commun : inclure dans des processus décisionnels des « individus ordinaires », appréhendés selon les situations plutôt en tant que citoyens, administrés, usagers ou riverains.

Selon le contexte sociopolitique et culturel distinct, les attentes de la participation citoyenne varient d'un pays à d'autre. Dans les pays en développement, le souci de lutter contre la corruption, le clientélisme ainsi que de réaliser une redistribution des ressources plus équilibrée prédominent ; en revanche, les pays développés sont davantage préoccupés par la crise de la démocratie représentative, le retissage du lien social et politique. Cependant, à travers le développement des expériences de participation, il s'opère un croisement des objectifs poursuivis qui conduit à moderniser l'action publique et le mode de gouvernance par le truchement de la promotion de la participation directe des citoyens aux processus décisionnels. Devant la complexité croissante des sociétés modernes et face aux incertitudes liées aux risques technologiques et environnementaux, les ressources limitées dont disposent les administrations les empêchent d'assurer à elles seules l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre : il est donc nécessaire d'associer des citoyens, auxquels sont reconnus une « expertise profane », à l'élaboration et à la conduite de projets sociaux et urbains, afin d'améliorer la qualité des choix publics et renforcer l'efficacité de l'action publique pour qu'elle soit plus en phase avec les besoins des citoyens, usagers des services.

III : Le local comme lieu privilégié de participation

Bien que les échelles concernées se soient progressivement élargies (du quartier à la municipalité, de la commune à la province, de la région à la nation), la participation est cantonnée le plus souvent au plan local, surtout au niveau urbain, la localité étant considérée comme le lieu par excellence d'expérimentation des pratiques participatives et de l'approfondissement démocratique. Que l'on observe les expériences diffusées dans les

¹ <http://www.adels.org/ressources/observatoire.htm>, consulté le 11 novembre 2011.

pays d'Amérique latine et d'Afrique démocratique ¹ de budget participatif, ou celle de l'audience publique au Canada et aux Etats-Unis² (qui a fourni sa source d'inspiration à la création des instances de débat public en France³), ou encore la promotion sur le territoire français depuis 2002 d'une « démocratie de proximité », passant par la création de Conseils de quartier dans les communes dépassant 80 000 habitants, les villes, notamment les métropoles, constituent le lieu essentiel du développement des expériences et dispositifs participatifs.

On ne manque certes pas de relever l'attitude réservée des élus envers les nouvelles démarches participatives : la « démocratie de proximité » est, par exemple, perçue comme le moyen de suppléer à la « démocratie participative » et de cantonner « *la participation sur la seule échelle micro-locale, et dans une dynamique purement consultative* ⁴ ». Si l'ampleur et le degré d'implication des citoyens dans les affaires publiques sont fonction de l'attitude des élites politiques, cela n'explique pas pour quoi la participation citoyenne s'est développée au niveau local. Ce fait est notamment la résultante du mouvement de territorialisation des politiques publiques depuis les années 1980 et de la montée en puissance des villes, due tant au déclin de l'agriculture qu'à l'accélération du processus d'industrialisation qui entraîne celui de l'urbanisation ; en 2000, son taux atteignait 75% dans les pays développés ou 40% dans ceux en voie de développement. Parallèlement, si 30% de la population mondiale vivait en zone urbaine dans les années 1950, ce pourcentage, monté à 50 % en 2007, ne cesse de croître parmi les sept milliards d'êtres humains⁵.

Dans la foulée de la décentralisation, une culture politique de la proximité s'affirme progressivement ⁶, celle-ci ayant pour corolaire davantage de démocratie et meilleure

¹ Supplément Aubagne, in *Le Monde diplomatique*, octobre 2011, p. I-IV.

² GAUTHIER Mario et SIMARD Louis, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, 2007, p. 78-91.

³ Voir BLATRIX Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc (dir.), *ibid.*, p. 43-56.

⁴ SINTOMER Yves, BACQUE Marie-Hélène (dir.), *Gestion de proximité...*, *op.cit.*, p. 5.

⁵ Organisation des Nations unies, « World urbanisation prospects. The 2007 revision population database », Department of Economic and Social Affairs, New York, 2008, disponible sur <http://esa.un.org/unup>, consulté le 11 novembre 2011.

⁶ LE BART Christian et LEFEBVRE Rémi, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, COLLECTION/ Res Publica, 2005, 305p.

gestion¹. Tandis que l'éloignement est tendanciellement associé à la lourdeur décisionnelle, à l'inertie et aux pesanteurs bureaucratiques, la proximité favorise la prise en compte des réalités du terrain et des besoins locaux, l'adaptabilité et la flexibilité, l'autonomie, l'implication, etc. Passé du statut d'objet à celui de sujet de l'action publique, le local, *« saisi dans sa double dimension d'espace physique et politique, devient le nouveau territoire de référence du politique, à partir duquel il serait possible de repenser, d'agir sur la crise de gouvernabilité des sociétés modernes et de résoudre l'ensemble des problématiques¹ »*.

La redéfinition des territoires de l'action publique et la formation d'un espace public local seraient les raisons principales expliquant les causes de l'ancrage de la participation citoyenne au niveau local : l'intérêt et la demande de participation ne peuvent que se produire là où se cristallisent des enjeux économiques et sociaux qui impactent la vie des citoyens. Dans le nouveau contexte qui se décèle au fil des discours sur la valorisation de la proximité et l'appel au renouvellement des modes d'exercice de la démocratie et de l'action publique, il est naturel d'assister à un croisement dynamique entre la « participation » et le « local ».

IV : La participation à Guangzhou

Si la participation en Chine à l'époque maoïste a relevé d'une toute autre logique que celle mise en œuvre dans les pays libéraux dans la même période, les expérimentations chinoises récentes ont toutefois été fortement influencées par les courants d'idées en vogue, tels que le développement communautaire, la bonne gouvernance, le nouveau management public, la démocratie délibérative, etc., conceptions mettant en valeur l'implication des citoyens à l'élaboration des politiques publiques et à la gestion de leur vie sociale.

On a souvent souligné le « mimétisme » des pays en voie de développement par rapport aux pays développés: tous, à des degrés divers, *« ont été amenés à emprunter aux pays développés des recettes administratives pour faire face aux problèmes qu'ils ont à*

¹ARPAILLANGE Christophe, DARLON Catherine et MONTANE Michel-Alexis, « "Small is beautiful" : Le quartier est-il aujourd'hui le lieu d'une refondation de la culture et de la pratique démocratiques ? », in *Démocratie et management local*, p.201

résoudre. Cet emprunt est fondé sur la croyance profonde dans la supériorité des systèmes administratifs occidentaux, érigés à la hauteur de modèles à suivre²». Pour certains, le régime autoritaire serait un amalgame entre le totalitarisme et la démocratie pluraliste, se présentant comme un « type de régime à la fois hybride et mutant »¹ : caractérisé par l'omnipotence du pouvoir, il se montre en même temps évolutif, voire pragmatique en sachant habilement saisir de nouveaux éléments, les adopter ou les adapter à sa propre manière de gouverner la population.

De toute évidence, tant que la Chine se développe, se transforme sous l'impulsion des réformes et de la mondialisation, elle rencontrera inévitablement des problèmes déjà vécus ou en train d'être vécus dans les pays développés : inégalités et injustices sociales, taux de chômage élevé, dégradation accrue de l'environnement, augmentation de la criminalité, intensification des protestations sociales, ... S'y ajoute un élément endémique chez les Chinois à cause de l'absence de systèmes de contrôle efficace : la corruption galopante et généralisée des fonctionnaires à tous les échelons de l'administration.

Des contextes politiques et culturels différents, mais des défis administratifs et sociaux similaires : la Chine, comme les pays démocratiques, est confrontée aujourd'hui à une société de plus en plus compliquée, à la déficience des actions publiques toujours en décalage avec la réalité sociale et à une perte de légitimité gouvernementale. Comment peut-elle se sortir de ces problèmes ? La participation citoyenne se présente comme une voie possible aux dirigeants Chinois. Elle contient en effet toutes les vertus que l'Etat-Parti recherche : elle ne suppose pas une réforme politique radicale, ne renverse pas des pouvoirs établis et n'empêche pas -ou très rarement- les projets d'être mis en œuvre. L'intervention des citoyens dans l'élaboration des choix publics permet aux décideurs d'avoir une meilleure connaissance de l'état de l'opinion : elle lui permet d'anticiper les réactions probables à l'égard de l'action publique projetée et de lui apporter les modifications nécessaires, afin d'éviter des conflits et contestations lors de sa mise en œuvre. Les politiques publiques avalisées par les citoyens bénéficient en conséquence

¹ JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue française de science politique*, vol.55, n°2, avril 2005, p.322.

² CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, 4^e édition, PUF, 2007, p. 199.

d'une légitimité renforcée qui conduit finalement à l'amélioration de l'efficacité de leur application. D'ailleurs le fait que des agents de l'État puissent intervenir directement dans ces discussions leur fournit la possibilité de convaincre ou même de manipuler le public, de telle sorte qu'il consente à approuver les choix prédéterminés des fonctionnaires².

La promotion de la participation en Chine n'est donc pas seulement un objectif théorique, mais bien une réalité. Cependant, compte tenu du contexte politique et socioculturel spécifique, la « nouvelle participation » en Chine comporte surtout des caractéristiques spécifiques à l'égard de celle procédée aux pays libéraux.

A : Guangzhou

1 : Aspects socioéconomiques et culturels

Avant d'aborder la thématique de cette étude, il convient de préciser les caractères majeurs de l'agglomération de Guangzhou qui a été retenue comme illustration privilégiée.

Guangzhou est la capitale de la province du Guangdong³, située au sud-est de la Chine. Avec l'annexion en 2004 des villes-districts de Huadu (636 000 habitants) et de Panyu (947 000), la zone urbaine de Guangzhou a étendu sa superficie à 7 434 km², surface supérieure à celle de Shanghai, la plus grande ville du pays par sa population. Celle de Guangzhou a dépassé depuis lors les dix millions d'habitants, en comptant les résidents non permanents.

Guangzhou est depuis fort longtemps un port et un centre industriel et commercial importants. Elle est devenue l'une des villes les plus développées de la Chine sur le plan

¹ HERMET Guy, « L'autoritarisme », in GRAWITZ et LECA J. (dir.), *Traité de science politique*, tome II : *les régimes politiques*, Paris : PUF, 1985, p. 269-315

² RUI Sandrine, « Quand l'individu se débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris : L'Harmattan, 2009, p. 77.

³ YEUNG Yue Man and CHU David K.Y. (ed.), *Guangdong : Survey of a province undergoing rapid change*, second ed, Chinese University Press, 1998, 536 p. ; REMICK Elizabeth J., *Building local states : China during the republican and post-Mao eras*, Cambridge, Mass, London & Harvard University Asia Center, 2004, 318 p.; HOOK Brian, *Guangdong: China's promised land*, Hongkong, Oxford University Press, 1996, 197 p. ; WEISSBERG Gabriel, «Le delta de la Rivière des Perles (Canton, Shenzhen, Zhuhai) : les défis de la croissance», in *Information Géographique*, vol. 61, n° 3, p. 102-113, 1997 ; MA Laurence J.C. and LIN Chusheng, «Development of towns in China : a case study of Guangdong province», in *Population and Development Review*, vol. 19, n° 3, 1993, p. 583-606.

économique : Son produit intérieur brut a atteint 118 milliards de dollars US en 2008, soit près de 11 800 \$ par habitant, classant cette mégapole au 6^e rang des 670 autres villes chinoises¹.

Parmi les quatre plus grandes villes chinoises actuelles, à savoir Beijing, Shanghai, Tianjin et Guangzhou, cette dernière se trouve la plus éloignée géographiquement ; son intégration culturelle et politique est également celle qui a été la plus tardive. Proche de Hongkong, la ville est plus influencée par l'occident et garde certaines particularités socioculturelles par rapport aux autres villes chinoises.

Guangzhou, dont les deux principaux quotidiens sont les *Guangzhou Daily* et *Southern Metropolis Daily*, possède les meilleurs journaux en langue chinoise de Chine. Les *Guangzhou Daily Press Group*, *Nanfang Press Corporation* et *Yangcheng Evening Nouvelles Group* dominent le marché de la presse d'information de la province du Guangdong et du sud de la Chine continentale.

L'« opinion publique » locale est depuis quelques années de plus en plus sensibilisée au comportement des responsables publics, qu'ils soient élus ou fonctionnaires. Le principal enjeu concerne notamment la question de la transparence et de la responsabilité des gouvernants, le maintien de l'ordre, la lutte contre l'inflation, la garantie de la liberté d'expression, l'accroissement de la participation des citoyens aux décisions du gouvernement, la protection de l'environnement, l'égalité dans la redistribution des ressources sociales, etc.

Les 3 197 associations civiles enregistrées au Bureau des Affaires Civiles de Guangzhou en 2009, font partie des plus actives de Chine². Notons toutefois que, parmi les différentes activités associatives, l'engagement dans des organisations politiques est beaucoup moins développé que la participation à des associations environnementales, sportives, de loisirs, scolaires ou sociales.

2 : Organisation administrative

La municipalité de Guangzhou est aujourd'hui composée de dix arrondissements (*Qu*), divisés en cent vingt-neuf bureaux de rue (*Jiedao*), sous la direction desquels sont

¹ <http://finance.people.com.cn/GB/1037/8712210.html>, consulté le 10 juin 2011.

² www.guangzhou.gov.cn/node2090/node2148/2009/02/04/1233721767286811.shtml, consulté le 10 juin 2011.

placés 1443 comités de résidents (*Juweihui*). Les arrondissements représentent le niveau de base du gouvernement ; juridiquement, les bureaux de rue, organes délégués des *Qu*, ne disposent pas de pouvoirs exécutifs, et, à cet échelon, il n'existe ni assemblée ni tribunal populaire. Quant au comité de résidents, il est en principe l'organe d'autogestion des résidents du quartier.

Depuis les années 1980, la Chine a connu plusieurs étapes de décentralisation. Les niveaux locaux ayant vu leurs pouvoirs élargis, les grandes villes côtières ont naturellement profité le plus de ces nouvelles mesures. Les autorités locales ont acquis une plus large autonomie en matière économique et fiscale, parallèlement à la mise en place d'un système de répartition des recettes dans le but de stimuler les recouvrements fiscaux déficients et d'inciter les autorités locales à soutenir le développement économique et urbain¹.

Dans la ligne de cette décentralisation partielle, Guangzhou a été dotée du statut privilégié de « ville indépendante planifiée » (*Jihua danlieshi*) avec treize autres villes côtières importantes². Bien que les pouvoirs de leur statut administratif sous-provincial soient moins étendus que ceux des provinces, le gouvernement central les assimile pratiquement à ces dernières, car ces cités disposent des mêmes compétences économiques que les leurs. De plus, le Conseil des affaires d'État dirige directement leurs activités économiques et approuve leurs plans de développement³ ; en conséquence de quoi les contacts entre les organes de gestion provinciaux et ceux de ces cités indépendantisées

¹ «Administration development issues in China's economic reform», in *International Journal of Public Administration*, vol. 21, n° 9, 1998, p. 1 205-1 381 ; WEDEMAN Andrew Hall, «Agency and fiscal dependence in central-provincial relations in China», in *Journal of Contemporary China*, vol. 8, n° 20, 1999, p. 103-122 ; WONG Christine, «Central-local relations in an era of fiscal decline : the paradox of fiscal decentralization in post-Mao era», in *China Quarterly*, n° 128, 1991, p. 691-715 ; CHUNG Jae Ho, «Central-provincial relation», in *China Review*, n° 5, 1995, p. 31-45 ; GOODMAN David, «Centre et périphérie après vingt ans de réformes : vers une redéfinition de la nature du régime politique chinois», in *Perspectives chinoises*, n° 60, 2000, p. 4-20 ; HSU Philip, «Deconstructing decentralization in China : fiscal incentive versus local autonomy in policy implementation», in *Journal of Contemporary China*, vol. 13, n° 40, p. 567-599 ; WALDER Andrew, «Local governments as industrial firms : an organizational analysis of China's transitional economy», in *American Journal of Sociology*, vol. 101, n° 2, 1995, p. 263-301.

² Les treize autres villes élevées au rang de municipalité-province en 1997 sont Changchun, Chengdu et Chongqing au Sichuan, Ha'erbin, Nanjing, Shenyang, Wuhan et Xi'an, ainsi que Dalian, Ningbo, Qingdao, Shenzhen et Xiamen.

³ REN Xiao, *Zhejiang renmin chubanshe* (Les réformes administratives en Chine), 1998, p. 276.

diminuent largement¹. Guangzhou a perdu le titre de « ville indépendante planifiée » depuis 1994, mais conserve encore son statut sous-provincial sur le plan administratif.

Les retombées de la politique de décentralisation sont considérables. La ville de Guangzhou a connu grâce à elle un surcroît de dynamisme, accompagné d'une profonde transformation dans toutes les directions (sociale, économique, culturelle, etc.), sans précédent depuis les années 1980, ce qui constitue la cause originale de l'impératif participatif des Cantonais. Second point important à souligner : la municipalité a disposé dès lors d'une certaine autonomie dans la gestion des affaires locales, ce qui lui a procuré des conditions favorables à la promotion et à l'organisation de démarches participatives des habitants.

B : La participation des habitants

La promotion de la participation populaire en Chine est caractérisée par un double mouvement qui conjugue la rénovation des dispositifs participatifs traditionnels et la création de nouvelles instances inédites. Néanmoins, alors que les premiers affichent de plus en plus leur insuffisance à l'égard de l'expression et de l'agrégation des intérêts de la population, les autorités commencent à porter davantage d'intérêt aux nouveaux dispositifs conçus pour l'implication directe des citoyens. Pour les raisons évoquées précédemment, ce type de participation ne remet pas en cause le monopole du Parti, mais se révèle au contraire favorable à la justification de la légitimité des politiques publiques et à la prévention des conflits. Ainsi, on constate depuis la fin des années 1990 que les discours des gouvernants manifestent une nette tendance à valoriser de plus en plus des dispositifs débouchant sur la participation directe des citoyens.

La ville de Guangzhou se montre avant-gardiste au sein de la vague de promotion de la participation citoyenne, en raison de sa culture gouvernementale historiquement plus ouverte que celle d'autres localités, mais aussi de l'acuité des problèmes et conflits sociaux entraînés par son développement économique débridé. En effet, depuis les années 2000, les politiques publiques majeures sont tenues de passer par une consultation ou une délibération publique : diverses expérimentations ont été menées en ce sens avec

¹ ZHU Guanglei, *Dangdai zhongguo zhengfu guocheng* (Le processus gouvernemental de la Chine contemporaine), Tianjin renmin chubanshe, 2002, p. 391.

différentes formes de participation ; ces dispositifs participatifs incluent le recueil des suggestions populaires, l'audience publique, la réunion de discussion, le débat d'expert, le comité de résidents, etc.

Dans le contexte autoritaire, affirmer que la participation en Chine s'inscrit dans une logique *top-down*, selon laquelle le gouvernement joue un rôle actif et déterminant, est banal compte tenu de la nature du régime : il s'agit de détecter comment l'État essaie de contrôler les instances participatives et d'observer quelle est et quelle sera la portée de ces innovations institutionnelles. L'examen des causes des processus décisionnels, des faits et des facteurs les déterminant conduit à considérer avec scepticisme la thèse de Bao Gang He et de Ethan Leib, pour qui les pratiques participatives actuelles en Chine seraient un procédé de démocratisation gouvernementale, concomitant à la démocratisation locale et à la responsabilisation citoyenne¹.

V : Problématique et hypothèse

La démocratie n'est pas la condition *sine que non* de l'instauration des mécanismes participatifs, qui peuvent en fait exister sous n'importe quel régime. L'étude qui suit a pour ambition d'offrir une autre perspective de participation, distincte de celles en vigueur dans la plupart des démocraties. Elle essaie de retracer l'histoire et la généalogie des catégories de participation conventionnelle et non conventionnelle en RPC depuis sa fondation en 1949. Étant donné la complexité du contexte chinois avec ses 9,36 millions de km² de superficie et ses 1,3 milliard d'êtres humains, les enjeux étant loin d'être homogènes entre les zones urbaines et rurales, il ne s'avère pas possible de retenir une perspective nationale : les limites de temps et d'espace impartis à une thèse excluent de pouvoir mener à bien une tâche aussi vaste. En conséquence, nous avons choisi d'étudier seulement quelques grandes villes chinoises, en nous appuyant particulièrement sur l'expérience de Guangzhou. Ce choix nous était dicté parce que cette mégapole cristallise à la fois les évolutions, les progrès, les limites, les paradoxes et les défis de la Chine en ces domaines.

Sur les plans politiques et administratifs, comme on l'a évoqué, les dirigeants de Guangzhou ont manifesté historiquement un esprit plus ouvert que leurs homologues des

autres villes chinoises, en raison des échanges liés à son port à la fois fluvial et maritime, qui fut le premier de la Chine impériale ouvert aux étrangers, de la variété des provenances de ses habitants et d'une culture locale particulière depuis toujours. Cependant, en tout état de cause, la marge de manœuvre des autorités locales est limitée, compte tenu de la nature du régime en place : les responsables locaux agissent surtout en tant que cadres communistes, bien qu'ils apparaissent plus flexibles et pragmatiques et soient inclinés davantage que leurs homologues à s'engager dans des réformes novatrices.

Quant aux habitants de la ville, qui bénéficient davantage du développement économique, de la dynamique culturelle fortement influencée par l'Occident depuis des siècles, ils se montrent souvent modernistes, dotés d'un vif esprit de revendication et d'une capacité d'engagement particulièrement développée. Néanmoins, malgré les aspects « supérieurs » de la ville et de ses composantes, ses habitants sont confrontés aux mêmes problèmes, engendrés par les réformes, les modifications conceptuelles et le développement économique, que les autres Chinois. Depuis une dizaine d'années, les citoyens se battent localement pour la légitimation de leurs droits et la défense de leurs intérêts spoliés par le gouvernement ou les groupes d'intérêt économiques, comme ailleurs. Leurs combats défensifs se manifestent par des engagements soit conventionnels, tels que les recours réguliers aux institutions officielles destinées à prendre en compte et à intégrer les intérêts particuliers, soit non conventionnels par le recours à des protestations pacifiques ou à des manifestations violentes. Quelles que soient les tactiques déployées, les objectifs finaux sont identiques : il s'agit d'influencer les décisions gouvernementales, afin de protéger les intérêts légitimes.

A partir de là, la problématique de cette thèse s'articule autour de trois questions essentielles.

La première s'interroge sur les caractéristiques de l'implication politique des Chinois à l'époque de Mao et depuis sa disparition : quels sont les attributs de la participation populaire dans les différentes périodes historiques ? Y a-t-il des relations intrinsèques entre la participation et le contexte sociopolitique ? Dans l'affirmative, quelle est l'influence de ce dernier sur la participation populaire ? La deuxième question se

¹ LEIB Ethan J. and HE Baogang, *The search for deliberative...*, *op.cit.*, p.7.

propose de déterminer quels sont les arrangements institutionnels pris par les autorités pour faire face à l'évolution de la conjoncture sociale et à l'augmentation des revendications : quelles réformes ont été entreprises par le gouvernement ? Quels dispositifs participatifs sont mis en place ? Comment fonctionnent-ils ? La dernière question est relative à la finalité de la promotion de la participation pour les autorités : l'objectif est-il de démocratiser progressivement le régime, en créant peu à peu une citoyenneté active et responsable ou tend-il d'instrumentaliser celle-ci au service du renforcement des logiques autoritaires et du contrôle de la société ?

La théorie de la *path dependance* (sentier de dépendance) se développe en science politique depuis les années 1990 pour souligner l'influence des choix effectués dans le passé et des institutions politiques sur les décisions présentes : les choix initiaux en matière de *design* institutionnel canalisent les développements ultérieurs dans une certaine direction, et une fois établies, les règles du jeu institutionnel vont souvent auto-générer des dynamiques auto-renforçantes¹.

Partant de cette théorie, on peut postuler que les rénovations institutionnelles d'un régime donné sont toujours conditionnées et façonnées par son propre contexte et par son histoire spécifique. Pour ce qui concerne la Chine, le Parti communiste chinois affiche une forte capacité d'adaptation et d'ajustement en fonction des évolutions socio-économiques et culturelles : il est toujours prêt à engager des réformes novatrices, en rénovant sans cesse les mécanismes participatifs domestiques et en important de temps en temps des expériences occidentales réussies. Cependant, en raison de la *path dependance*, l'orientation et la méthodologie des réformes adoptées restent fortement conditionnées par la nature du régime, la culture gouvernementale historique et l'ordre politique en cours : étant donné que le monopole du Parti n'est en aucun cas contestable ou même discutable, au lieu d'être un moyen de démocratisation, la participation apparaît surtout comme un outil de renforcement du régime ; mise au service de la légitimation du pouvoir du Parti, la portée des réformes sur la participation populaire est en conséquence très limitée.

¹DOUGLASS North, *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 159p; PIERSON Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994; PIERSON Paul, «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics», in *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, June 2000, p.251-267; MAHONEY James, «Path Dependence in Historical sociology», in *Theory and Society*, vol.29, n°4, August 2000, p.507-548.

VI : L'enquête de terrain

La recherche poursuivait deux objectifs : l'un comparatif et l'autre réflexif. Il s'agissait de mettre en évidence des liens de causalité entre les contextes de la mise en œuvre des différentes formes de participation et la réalité de leur déroulement, ainsi que leur portée. Au départ, nous voulions fonder notre étude sur trois cas: Beijing, Guangzhou et Shanghai. Nous avons abandonné ce projet : étudier à la fois trois grandes villes chinoises d'une manière approfondie dans un laps de temps limité s'avérait une ambition irréaliste; par ailleurs, compte tenu de l'évolution de la problématique de départ, l'adoption d'une telle démarche s'est révélée inopportune.

Dans un pays où le pouvoir politique est extrêmement hiérarchisé et centralisé entre les mains des dirigeants du Parti unique qui déterminent l'orientation et le cadre des réformes à partir du sommet, la marge de manœuvre des dirigeants locaux en ce qui concerne l'innovation politique et administrative est, non seulement limitée, mais encore strictement encadrée : toute impulsion démocratique paraissant « radicale » constitue un risque important pour les dirigeants locaux : ils ne peuvent que suivre le chemin déjà tracé. Le fait que le pouvoir politique soit détenu par un parti unique centralisé et centralisateur explique que les innovations participatives locales ne manifestent pas autant que dans un pays démocratique contrastes et différences. En revanche, le « mimétisme » est plus important, si tant est que copier fait courir beaucoup moins de risque politique à un dirigeant que de se montrer réformateur plus ou moins radical et indépendant des politiques et de l'orientation du centre. Pour cette raison, nous avons choisi de privilégier le cas de la ville de Guangzhou.

Deux enquêtes ont été effectuées sur le terrain : la première s'est déroulée entre décembre 2008 et février 2009, à partir d'entretiens ouverts et de questionnaires ; la seconde, menée entre juin et août 2010, a privilégié des entretiens basés sur des questions précises pour chaque catégorie d'interviewés.

Afin d'apprécier les perceptions et les expériences de participation des « habitants ordinaires » à leur juste valeur, les interviewés de la première série ont été choisis d'une manière aléatoire, mais les échantillons établis selon l'âge, le métier, le lieu de résidence. Il

fallait en effet vérifier si les caractéristiques des résidents étaient identiques ou différentes selon les différents quartiers : les vieux arrondissements, tels que Yuxiu ou Liwan, regroupent surtout des salariés des entreprises publiques, des fonctionnaires et des cantonnais natifs ; dans de nouveaux arrondissement, tels que Panyu ou Tianhe, habitent davantage de « nouveaux cantonnais », « cols blancs » venus d'ailleurs. Au cours de notre enquête, toutes les occasions possibles d'effectuer une interview courte ou longue ont été saisies : on retrouve donc parmi nos interviewés des chauffeurs de taxi, des passagers d'autobus, des étudiants et des professeurs, des personnes se reposant dans des parcs publics, des participants à des conférences, ainsi que des voisins et des proches ; nous nous sommes entretenus avec des salariés d'entreprise publique, des fonctionnaires, des élus, des employés et des dirigeants d'entreprises, des commerçants, des médecins, des journalistes, des retraités, des femmes au foyer, etc. Les entretiens ont duré entre un quart d'heure et trois heures. Mis à part quelques-uns qui ont eu lieu à Beijing, la grande majorité d'entre eux s'est déroulée à Guangzhou.

Au total, nous avons interrogé une trentaine de personnes et, sur les trois cent quarante-cinq exemplaires diffusés du questionnaire comprenant trente-quatre questions fermées et ouvertes, trois cent vingt (93 %) nous ont été retournés.

Deux phénomènes ont marqué cette première investigation. Sans chercher plus loin, Isabelle Thireau et Lin Shan Hua rejoignent parfaitement nos sentiments : « *A l' rencontre des descriptions souvent misérabilistes... qui attestent volontiers des savoir-faire limités et des ressources culturelles faibles....* [Les personnes que nous avons contactées] *manifestaient à la fois compétences et habileté pour décrire les situations qu'elles rencontraient, formuler des jugements sur celles-ci, en souligner l'injustice au regard d'un spectre de repères normatifs, exprimer leurs déceptions et leurs attentes.*¹»

Prenons trois exemples. Un collégien de treize ans, le plus jeune de notre panel, il nous a affirmé lors d'un entretien que ce sont les « CITOYENS ORDINAIRES » (*Pingmin baixing*) qui devraient être les auteurs des politiques publiques, pas les élites. À l'opposé, le plus âgé, un médecin retraité de 79 ans, avec lequel nous avons abordé le climat politique et la situation de la participation populaire en Chine, nous a livré des perceptions et des jugements d'une grande richesse. Le jeune conducteur de taxis rencontré à Beijing a

¹ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *Les ruses ...op.cit.*, p.17.

décrit leur stratégie de protestation : à travers son récit, nous avons constaté que ces chauffeurs, souvent perçus comme ignorants, ont d'excellentes connaissances sur les politiques du gouvernement et font preuve d'une habileté et d'une compétence consommées pour s'organiser et revendiquer. Les exemples sont si nombreux qu'ils nous rendent profondément dubitatifs quant à la pertinence de la théorie élitiste. Celle-ci, en effet, hiérarchise d'une manière arbitraire les connaissances et la compétence des individus, sans prendre en compte que ces données sont relatives et que les savants ou les élites étant identifiés par domaine : un soi-disant « expert » et un soi-disant « profane » peuvent s'interchanger...en modifiant les contextes où ils sont placés.

Le second phénomène qui nous a frappée, c'est l'intensité de l'envie de participation manifestée spontanément. A la neuvième question « *pour défendre vos intérêts lésés par le gouvernement, à quelle(s) mesure(s) avez-vous déjà recouru pour obtenir gain de cause ?* », 87 % des personnes interrogées ont choisi au moins un moyen parmi les quinze énumérés par nous¹, les 13 % restant s'étant contentés de « *avalier les injustices sans dire un mot* ». Un bon nombre des citoyens rencontrés ont fait savoir à la fois qu'ils souhaitaient participer aux décisions publiques, mais ne savaient pas comment faire, et craignaient des représailles si certains de leurs propos ne correspondaient pas aux attentes des autorités.

Nous avons reconstruit notre problématique à la lumière de ces découvertes, puis, l'année suivante, mené la seconde enquête de terrain pour compléter les données dont le développement du problème posé avait besoin. L'objectif, les personnes interviewées, les thématiques et les questions précises de la seconde enquête ont été différentes de la première investigation. Une dizaine de personnes ont accepté un entretien : à part quelques habitants, il s'est agi de deux membres de la CCPPC municipale, de trois responsables d'association et de deux présidents de comités de résidents, chacun disposant d'une relative célébrité². Le contenu des entretiens a été transcrit ensuite par écrit, afin de servir de support au développement de la deuxième partie de notre thèse. D'autres interviews par

¹ Les quinze moyens énumérés sont : a) *avalier les injustices sans dire un mot* ; b) contacter les responsables du gouvernement pour réclamer la justice ; c) contacter les organismes de base ; d) contacter les membres du PPC ; e) contacter les élus ; f) contacter les membres des CCPPC ; g) contacter le syndicat ; h) contacter les associations civiles ; i) écrire aux médias pour dénoncer les injustices subies ; j) offrir aux principaux dirigeants de l'argent ou des cadeaux ; k) faire la grève ou saboter le travail ; l) recourir aux « Lettres et Visites » ; m) rédiger et faire signer une pétition ; n) *sit-in* devant le siège du gouvernement, bloquer les circulations principales ; participer à une manifestation ; o) relater et diffuser sa mésaventure sur Internet.

² Voir Annexe I.

courriel ou téléphone ont été menés depuis Paris, et nous avons scruté des reportages, blogs électroniques et commentaires d'internautes pour confronter, étayer ou appuyer nos observations.

Nous regrettons cependant de ne pas avoir pu assister à une audience publique, ni réussi à prendre contact avec l'une des autorités de la ville, Wang Yang, Secrétaire du Comité du Parti de la Province de Guangdong, qui affiche publiquement une attitude favorable à la démocratisation institutionnelle : nous souhaitons recueillir ses avis, attentes et évaluations sur la participation citoyenne de Guangzhou. Les raisons sont à la fois subjectives et objectives : l'éloignement du terrain de recherche peut en être une, la méfiance des dirigeants vis-à-vis d'une étudiante poursuivant ses études à l'étranger en étant une autre. Cette défiance constitue probablement la raison essentielle de certains refus d'interview, marquée pour d'autres par la demande d'une attestation de la part de l'université avant d'accepter notre entretien.

Les témoignages recueillis n'ont pas été tous cités, ce qui ne diminue en rien leur précieuse contribution à la compréhension et à l'appréciation des problèmes en question.

VII : Structure de la thèse

L'analyse sera structurée en deux parties.

La première s'efforce de définir le contexte de la renaissance de la participation citoyenne chinoise depuis les années 1990, tout en cherchant à mettre en évidence comment fonctionne le système classique pour d'articulation et d'intégration des intérêts dans les villes chinoises (chapitre 1), ainsi que l'impact des mouvements de masse à l'époque de Mao Zedong et des mouvements intellectuels et étudiants entre les années 1979 et 1989 à l'égard de la future participation populaire (chapitre 2). Le chapitre suivant analyse comment évolue la société urbaine depuis la réforme de 1978 et en quoi ce changement sociétal affecte les attitudes et les comportements politiques des citoyens, ainsi que des arrangements institutionnels et les logiques de la gouvernance urbaine chinoise. Ces analyses permettront de comprendre dans quelle mesure les approches participatives en Chine sont conditionnées par son histoire politique et institutionnelle.

La deuxième partie s'attache à étudier les nouveaux mécanismes participatifs apparus dans les cités chinoises depuis les années 1990, en s'appuyant particulièrement sur les expériences de Guangzhou. Cette approche nécessite trois niveaux d'analyse, découlant d'une classification des techniques de participation. Le premier est relatif à une description de l'état des lieux sur les plans de l'information et de la consultation publique à Guangzhou (chapitre 1). Le deuxième se consacre à l'audition publique, dispositif participatif plus sophistiqué qui implique une intervention interactive dynamique entre les participants (chapitre 2). Le troisième s'intéresse à une forme de participation approfondie : l'autogestion communautaire de la ville, ce qui nous conduira à se pencher sur deux institutions originales, les Comités de résidents et les Comités de propriétaires (chapitre 3).

PREMIERE PARTIE

LA PARTICIPATION COMME ENJEU

Introduction

Etant donné l'influence déterminante exercée par le Parti dans les affaires politiques et sociétales du pays, afin de comprendre la participation populaire en Chine, il faut analyser dans un premier temps le rôle dirigeant du Parti.

La légitimité de la direction du Parti Communiste Chinois (PCC) repose d'abord sur ses mérites au cours de la lutte contre l'invasion des Japonais, puis des Nationalistes (*Guomindang*) jugés très corrompus dans les années 1930-1949, ensuite sur une argumentation idéologique puissante : la dictature du prolétariat doit être menée par le Parti communiste qu'il incarne, et, en raison de ses connaissances scientifiques et de son esprit altruiste, uniquement motivé par son désir de servir le peuple et de lui apporter émancipation et bien-être, il représente le véritable intérêt général du peuple¹. Inscrite dans le préambule de la Constitution depuis 1954, la direction du PCC constitue le principe le plus fondamental du régime.

Au niveau normatif, cette fonction dirigeante ne signifie pas que le Parti doive commander ou gérer directement des tâches administratives relevant des organismes d'État, mais implique qu'il définisse la « ligne générale » (*zongluxian*) et veille à sa bonne application². Ce rôle dirigeant s'exerce d'une part par l'intermédiaire des comités du Parti, présents aux différents échelons de l'administration, afin de diriger et contrôler le travail des fonctionnaires, et, d'autre part, en supervisant le choix des responsables administratifs, dont les principaux postes ne peuvent qu'être détenus par des membres du Parti. Le cumul de fonctions mutent ainsi peu à peu en pratique courante, l'appareil du Parti et l'administration deviennent « *deux entités interpénétrées et interdépendantes*³ » par suite

¹ Voir le préambule de la « Charte du Parti communiste chinois », consultable sur le site web du Parti : <http://cpc.people.com.cn/GB/64156/65682/4475081.html>.

² BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949 à nos jours*, Paris, Colin, 2000, p. 1.

³ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op.cit.* p.257.

d'une démarcation floue entre ces deux entités. Sous prétexte de « direction », le Parti n'hésite pas à intervenir directement dans les affaires administratives sous forme de directives ou par voie d'évocation.

Au-delà de la sphère administrative, l'action du Parti se prolonge en direction de l'armée, de la législation et de la justice. En dehors de l'appareil d'État, l'influence du Parti s'étend aux organisations de masse : syndicats ouvriers, associations des femmes, Ligue de la jeunesse communiste, etc. Ces associations jouent le rôle de « courroie de transmission » : conformément à la tradition léniniste, elles doivent expliquer à leurs membres la ligne générale décidée par l'État-Parti, les faire accepter et appliquer les mesures qui en découlent et en même temps, rapportent au Parti les souhaits et les opinions de la population qu'elles regroupent pour chacun.

Sa position de leader ne pouvant être contestée par aucune autre force politique, le Parti prend toutes les décisions politiques majeures. Il insiste cependant, du moins théoriquement, sur le fait que la Chine n'est pas soumise à la dictature d'un parti unique et qu'il accepte l'alliance avec les autres partis et classes au cours de la dictature du prolétariat. Mais sa coopération avec les huit petits partis « démocratiques » -formellement appelée la « coopération multipartiste » (*Duodang hezuo*)- n'est pas équivalente à l'admission d'une opposition, les autres partis étant supposés être avant tout des partis de « supervision » et de « participation », non des opposants ; en ce sens, rien ne les distingue des organisations de masse. Ces huit petits partis sont chargés de transmettre aux autorités les vœux de leurs adhérents, et, plus encore, de contrôler l'application par leurs membres de la politique de l'État-Parti.

Bien que le Parti insiste sur sa direction absolue, il entend ne pas couper ses attaches avec la population : *« tous les membres du Parti doivent servir le peuple, établir un très bon lien avec les masses populaires, prêter une oreille attentive à leurs demandes et à leurs opinions, transmettre celles-ci promptement au Parti, expliquer et propager les politiques du Parti aux masses populaires en les explicitant.¹ »* Il s'agit de la « ligne de masse », résumée comme la méthode de direction et de travail du Parti. Cela est dû à la force créatrice attribuée à la population par le Parti : *« La sagesse des masses est sans*

¹ LIU Shaoqi, « Gongchan dangyuan de bage biao zhun tiaojian » (Les huit critères pour un vrai membre du Parti), mars 1951, discours sur Internet : <http://cpc.people.com.cn/GB/69112/73583/73601/74108/5039687.html>, consulté le 27 juillet 2010.

limite. La plus grande créativité existe uniquement avec les masses (...) En fait, tous les problèmes difficiles et toutes les questions dont nous ne pouvons pas trouver une solution par nous-mêmes, peuvent être facilement gérés et rapidement éclairés dès qu'ils sont discutés avec les masses.¹ »

Elle est notamment résumée par la formule « des masses vers les masses ». Cela signifie² que les cadres du Parti doivent prêter une oreille attentive aux opinions des masses, les collationner puis étudier soigneusement et les coordonner. A partir des informations recueillies, le Parti élabore les politiques correspondant aux aspirations et demandes des masses ; une fois que celle-ci est retenue, il doit communiquer en direction des masses pour son application. Au cours de ce processus, les cadres doivent sans cesse vérifier qu'il y a bien coïncidence entre la politique du Parti, d'une part, les besoins et les aspirations des masses, d'autre part. Ultérieurement, le Parti annule, modifie ou, plus généralement, confirme sa politique : on passe alors à l'étape de l'exécution généralisée³.

La direction du Parti, conjointement avec la dictature démocratique du peuple, le marxisme-léninisme et la pensée de Mao Zedong et la voie du socialisme, constituent les Quatre principes fondamentaux du régime⁴. La participation des citoyens chinois doit se dérouler dans cet encadre politique, aucun débordement ne saurait être toléré.

Cette partie de la thèse consiste à retracer les expériences et les dispositifs classiques de la participation depuis la fondation de la Chine populaire : il s'agit d'explorer les origines et les buts de la tentative de la réforme du Parti pour ce qui a trait à la participation des citoyens. Puisque « *les institutions actuelles sont basées sur celles du passé et que celles-ci, bien qu'antérieures, limitent la sélection des futures organisations sociétales* »¹, nous tenterons également d'illustrer le contexte général sur lequel ont pris place les nouveaux dispositifs, afin de mieux comprendre les questions et problèmes mis à l'étude dans la partie suivante. Le chapitre 1 tentera de donner une perspective générale mais

¹ CHEN Boda, «Youshi he qunzhong shangliang» (Discuter avec la masse si l'on a des problèmes), cité par Townsend James P., *Political participation in communist China*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1968, p. 73.

² La description qui suit est une synthèse se fondant sur les positions officielles des dirigeants du Parti sur la « ligne de masse ». La première mention dans sa forme actuelle a été la Résolution de 1943 du Comité central du Parti ; rédigée par Mao, elle apparaît dans ses Œuvres choisies : «Lun lingdao fangfa» (A propos des méthodes de direction), in *Mao Zedong Xuanji* (Les œuvres choisies de Mao Zedong), vol. 3, p. 111-117.

³ Voir BERGERE Marie-Claire, *La Chine ...op.cit.* p.21.

⁴ Les Quatre principes fondamentaux sont avancés par Deng Xiaoping en 1979. Inscrits dans le préambule de la constitution de 1982, ils restent en vigueur depuis.

détaillée sur les dispositifs de participation traditionnels. Le chapitre 2 sera consacré à une analyse profonde des expériences de participation à l'époque de Mao et des dix années qui s'ensuivent. Le chapitre 3 s'intéressera aux causes de la renaissance de la participation : en s'appuyant sur les arguments donnés dans les deux chapitres précédents, on essaiera de montrer les relations entre différents enjeux récurrents: dans quelle mesure la modernisation sociétale peut-elle modifier la participation des Chinois ? Dans quelle mesure, la protestation des citoyens constitue-t-elle un stimulateur de réforme?

¹ NORTH Douglass C., «Institutions», in *Journal of Economic Perspectives*, vol., n° 1, 1991, p. 97.

CHAPITRE 1 : LES DISPOSITIFS CLASSIQUES DE PARTICIPATION

A l'instar de tous les régimes démocratiques, le PCC a installé lui aussi, depuis son arrivée au pouvoir, une série de mécanismes institutionnels destinés à faire participer les citoyens à la gestion des affaires publiques. Si au cours des trois premières décennies, les mouvements de masse prédominent sur la participation institutionnelle des citoyens chinois, ces premiers ont toutefois progressivement disparu de la scène politique après la Révolution culturelle. Dans l'objectif de restaurer l'ordre politique, maintenir la stabilité sociale, mais aussi créer un contexte politico-social favorable au développement économique afin de regagner une légitimité fortement affaiblie pendant les « troubles de 10 ans » (1966-1976), la restauration des institutions de participation a été entreprise sans délai par le Parti dès la fin de la Révolution culturelle. Et, tout au long des décennies suivantes, le Parti a entamé de multiples réformes de ces institutions pour faciliter l'expression de la population et mieux répondre à ses demandes.

Dans ce chapitre, nous distinguerons parmi les institutions de participation, celles de statut étatique et celles de statut non-étatique. Pour la première catégorie, il s'agit des assemblées populaires et de l'administration des Lettres et Visites (section 1) ; la deuxième concerne les Conférences consultatives politiques du peuple chinois, les unités de travail et les organisations de masse (section 2).

Section 1 : Les dispositifs de participation étatiques

Elément essentiel pour un régime se disant « démocratique », le système représentatif constitue le vecteur principal de la participation des citoyens. Mais ce qui distingue la Chine des pays libéraux, c'est que le système représentatif chinois est basé sur un régime non pluraliste : le fonctionnement des assemblées populaires, organes représentant la volonté générale du peuple dans la gestion des affaires publiques, se trouve placé sous la direction et le contrôle du PCC (§1); En dehors du système représentatif, l'attention du Parti se portera sur un autre système qui joue un rôle particulièrement important pour l'expression directe des citoyens auprès des autorités : celui des « Lettres et Visites » (§2).

§1: Les assemblées populaires

A : L'installation des assemblées populaires

Avant la création des assemblées populaires de la RPC, pendant la période 1949-1954, au niveau national, c'est la Conférence consultative politique du peuple chinois qui exerce les fonctions de l'Assemblée nationale populaire(ANP) ; à l'échelon local, les conférences populaires (*Renmin daibiao huiyi*) jouent un rôle proche de celui des assemblées populaires locales qui les remplaceront. A la différence des assemblées populaires, ces dispositifs représentatifs - prévus à titre transitoire - disposent de très peu d'attributions : ils fonctionnent essentiellement en tant qu'organes consultatifs du Parti : les représentants sont sélectionnés et désignés par le Parti ou bien désignés par les instances gouvernementales supérieures.

L'ouverture de la première session plénière de l'ANP en septembre 1954 à Beijing met un terme au rôle provisoire de la Conférence consultative politique. Selon la Constitution adoptée par cette assemblée en 1954, l'ANP sera l'organe suprême du pouvoir d'Etat en même temps que le seul organe législatif : elle est élue sur liste unique et pour quatre ans par les assemblées provinciales qui sont elles-mêmes issues des assemblées des municipalités et des districts¹ ; entre ses sessions annuelles, elle est représentée par son comité permanent. Au niveau normatif, L'ANP dispose de pouvoirs considérables : désigner le président et le vice-président de la République, ainsi que premier ministre du Conseil des affaires d'État, le président de la Cour populaire suprême et le procureur général du Parquet populaire suprême; amender la Constitution; voter et veiller à l'application des lois; examiner et approuver le plan pour le développement de l'économie nationale et le développement social, ainsi que le rapport sur son exécution; examiner et approuver le budget de l'État et le rapport sur l'exercice budgétaire; modifier ou annuler les décisions inopportunes prises par le Conseil des affaires d'Etat et des assemblées populaires locales etc¹.

De septembre 1954 à la fin de 1957, l'ANP tiendra trois sessions plénières, et son comité permanent sera convoqué 89 fois. Ses principales activités sont d'adopter des lois, d'entériner des règlements et des résolutions du gouvernement central, et de diriger le

¹ La Constitution de 1954, art. 21- 24.

travail des assemblées locales². Sa convocation est devenue irrégulière à partir de la deuxième ANP de 1958 : ses réunions sont souvent destinées à approuver les politiques du moment entérinées au préalable par le PCC; qui plus est, beaucoup de politiques importantes ne passent plus par l'ANP et sont appliquées directement après la décision arrêtée en interne par les dirigeants du Parti. Ce sera le cas, par exemple, du lancement de la campagne du Grand Bond en avant et la généralisation des coopératives agricoles³.

En ce qui concerne les assemblées populaires locales, la Constitution prévoit que leurs pouvoirs, limités à leur niveau, consistent à :

1) Superviser l'exécution des lois et des règlements, planifier le développement économique, culturelle et de service public, examiner et entériner le budget local⁴ ;

2) Elire, et le cas échéant, révoquer le personnel des comités populaires et le président des tribunaux populaires à leur niveau⁵ ;

3) Adopter et rendre des décisions conformément à leurs compétences ; entendre et examiner les rapports des activités du gouvernement ; réviser ou annuler les décisions et les directives « inappropriées » de ce dernier⁶.

Les assemblées populaires provinciales, les municipalités sous administration directe (*Zhixiashi*) et les municipalités sont élues tous les quatre ans et doivent être convoquées deux fois par an ; les assemblées des arrondissements urbains, des districts et des cantons sont élues tous les deux ans et doivent être convoquées quatre fois chaque année.

Bien que la Constitution dote les assemblées populaires locales d'un large pouvoir, celles-ci ne sont destinées en réalité qu'à être de courroies de transmission des décisions du Parti et du gouvernement. Non seulement la Constitution prévoit le rôle dirigeant du Parti au sein des assemblées, les plaçant par conséquent sous l'emprise directe du Parti, mais de surcroît les gouvernements locaux, qui s'appellent alors Comités populaires (*Renmin*

¹ *Ibid.*, art. 27

² Voir DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine, 1949-1985*, Paris : Imprimerie nationale, 1985, p. 43-44 ; Fondation nationale des sciences politique (France), *L'Assemblée populaire nationale de Chine : dossier de presse*, Paris, FNSP, Centre de documentation contemporaine, 1957 ; YIN Zhongqing, «Renmin Daibiaodahui, Zhidu de Xingcheng he Fazhan shang» (La Genèse du système des assemblées populaires [1^{ère} partie]), in *Lishi Yanjiu*, vol. 9, n° 153, p. 8-9.

³ YIN Zhongqing, *Idem* (seconde Partie) in *Lishi Yanjiu*, vol 10, n°154, p. 4-5.

⁴ Constitution de 1954, art.58.

⁵ *Ibid.*, art. 59.

⁶ *Ibid.* art. 60.

Weiyuanhui) et définis comme organes exécutifs des assemblées, sont également responsables devant les organes administratifs supérieurs et mis «*sous la coordination et la direction du Conseil des affaires d'Etat.*»¹ Ils effectuent les tâches qui leur sont assignées par l'administration supérieure, émettent des décisions et des ordres conformément à ceux des administrations supérieures ; les «*décisions inappropriées*» des assemblées et des comités populaires peuvent être révisées ou annulées par les comités populaires et les assemblées supérieures². L'aspect le plus important des assemblées est leur subordination à des niveaux d'administration supérieure et leur obligation d'aider à l'exécution de la politique du Parti et de l'Etat³.

Puisqu'il n'existe pas de comité permanent au sein des assemblées locales, pendant leur fermeture ce sont les comités populaires qui exercent les fonctions des assemblées⁴. En conséquence, le gouvernement local possède, non seulement le pouvoir de désignation du personnel en son sein, mais également le droit de nommer et révoquer, le cas échéant, le président du tribunal local et du parquet.

Après la campagne anti droitiers de 1957, les élus, craignant d'être qualifiés de droitiers, se comportent encore plus prudemment pendant les réunions des assemblées qui consistent le plus souvent en des discours rituels et des rapports formalistes. Même si certains élus peuvent, en de rares occasions, poser des questions de leur propre initiative, ils ne peuvent se permettre de faire des commentaires ou des propositions qui soient incompatibles avec les politiques centrales. On ne dispose pas de données concrètes concernant les assemblées locales, mais on peut prendre l'ANP comme base de référence. A partir de l'année 1958, le nombre des motions initiées par les élus de l'ANP au cours des réunions décroît à vitesse impressionnante : en 1957, lors de la quatrième session plénière de la première ANP, on relève 243 motions présentées aux réunions ; ce chiffre descend à 81 en 1958 au cours de la cinquième session, puis à 46 en 1959. Jusqu'au lancement de la

¹ *Ibid.* art. 64.

² *Ibid.* art. 65.

³ Voir TOWNSEND James, *Political participation...* *op.cit.* p. 103-115.

⁴ Les élus de la première session plénière de l'ANP jugent que les assemblées locales ont très peu d'affaires à traiter, puisqu'elles sont dépourvues de pouvoir législatif ; sur un autre plan, ils estiment que plus la circonscription est petite, plus la convocation de l'assemblée est facile, ce qui rend inutile l'organisation d'un comité permanent.

Révolution Culturelle, les réunions plénières de l'ANP n'arrivent jamais à avoir autant de motions qu'avant 1957¹.

Entre temps, la convocation des assemblées est également devenue irrégulière. Puisque les comités populaires exercent les fonctions des assemblées locales pendant leur fermeture, les réunions des assemblées sont par conséquent convoquées et organisées par ces premières ; toutefois, l'organisation de telles réunions demande beaucoup d'énergie et de temps. En conséquence, il en découle une tendance à convoquer les assemblées seulement lorsque le gouvernement ou le comité du Parti a un problème particulièrement urgent ou une décision à faire connaître aux représentants.

Dans la municipalité de Guangzhou, l'assemblée municipale ne se réunira qu'une seule fois par an à partir de l'année 1958 ; dans le même temps, la date de convocation est assez irrégulière et la durée de réunion est beaucoup plus courte : trois jours en général, quatre jours au maximum. Les activités des réunions se bornent à écouter les rapports du gouvernement et à adopter les politiques sociales ou économiques du Parti².

Du fait du renforcement de la personnalisation du pouvoir et de la progression du gauchisme après le lancement du Grand Bond en avant en 1957, le rôle des assemblées ne fera que se réduire sans cesse, jusqu'au lancement de la Révolution Culturelle durant laquelle les assemblées populaires locales seront remplacées par les Comités de la Révolution culturelle. Quant à l'ANP, elle n'est convoquée qu'une seule fois en janvier 1975 pour sa IV^e réunion. Les représentants de cette Assemblée sont sélectionnés et désignés par les radicaux au pouvoir. À part élire les dirigeants de l'Etat et entériner le rapport des activités du Conseil des affaires d'Etat, sa troisième mission consistera à amender la Constitution de 1954, dont les 106 articles sont réduits à 30 ; cette réforme est l'occasion d'enlever une grande partie de leurs pouvoirs aux assemblées, notamment leur droit de contrôle sur les autres organes d'Etat³.

¹YIN zhongqing, «Renmin Daibiaodahui Zhidu de Xingcheng he Fazhan, (shang)», *art.cit.* p. 8.

²D'après « Annales de Guangzhou », disponible sur : <http://www.guangzhou.gov.cn>, consulté le 13 juillet 2010.

³La Constitution de 1975 fixant les pouvoirs des assemblées populaires est à la fois incomplète et vague. « *Les pouvoirs de l'Assemblée nationale populaire consistent à amender la constitution, à élaborer les lois, à nommer, et, le cas échéant, à révoquer le premier ministre du Conseil d'État et son personnel, à adopter le plan économique national et le budget de l'État, et d'autres pouvoirs qu'elle considère de son ressort* (art. 17) ... *Les assemblées populaires locales et les comités révolutionnaires à leur issue, doivent, dans leurs circonscriptions respectives, s'assurer de l'application des lois et des règlements, diriger la révolution et la*

B : Les assemblées populaires locales depuis 1978

La première ANP après la Révolution culturelle, la cinquième, s'est tenue en février 1978. Son ouverture marque le début de la restauration des assemblées populaires en Chine. Au cours des années suivantes, les fonctions de l'ANP ont été progressivement restaurées et celles des assemblées populaires locales aussi. Au fil du temps, elles vont connaître une série de réformes et évolutions sans précédent¹.

1 : Les évolutions

La restauration des assemblées locales a débuté par l'ouverture des assemblées provinciales, en octobre 1977. Puis, il faudra attendre jusqu'en 1982 pour que toutes les assemblées locales recouvrent leurs fonctions : comme celles du centre, elles s'engagent alors dans une série de réformes, afin de répondre aux besoins découlant de la transformation économique et sociale du pays.

Le premier pas vers la réforme des assemblées locales consiste en l'établissement des comités permanents en leur sein. Sur proposition de Peng Zhen², adoptée par la deuxième session plénière de la Ve ANP du 1^{er} juillet 1979, le quatrième alinéa de l'article 35 de la « Résolution sur l'amendement de certains articles de la Constitution³ de la République Populaire de Chine » prévoit que : « *Les assemblées populaires du district et des échelons supérieurs doivent créer des comités permanents en leur sein, ces derniers sont les organes permanents des assemblées populaires à leur échelon, et sont responsables devant leurs assemblées générales.* »

En 1982, l'ensemble des assemblées populaires de district ont créé leurs comités permanents : ceci marque un progrès important pour le renforcement des pouvoirs des assemblées locales. Depuis, les gouvernements locaux ont été séparés des assemblées

construction socialiste locale, entériner le plan économique et le budget local, maintenir l'ordre révolutionnaire et protéger les droits des citoyens (art. 23) ».

¹ CHO Young Nam, *Local people's congresses in China : development and transition*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2009, 191 p. ; DING Arthur S. «The reform of the People's congresses in Mainland China», in *Issues and Studies- Institute of International Relations*, vol. 30, n° 4, 1994, p. 14-35; O'BRIEN Kevin J., *Reform without liberalization : China's National People's Congress and the politics of institutional change*, New York, Cambridge University Press, 1990, 263p. ; LIU Zheng, «Le système parlementaire chinois», in *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n° 173, 1997, p. 8-26.

² Il était alors directeur de la Commission législative du Comité permanent de l'ANP.

³ La Constitution de 1975.

locales, le rôle de comité permanent de ces derniers n'est plus d'actualité : les gouvernements locaux sont devenus l'organe exécutif des assemblées populaires et restent sous la supervision de ces dernières (au moins au niveau normatif).

La création des comités permanents permet aux assemblées d'exercer leurs fonctions pendant leur fermeture ; ceci favorise l'élaboration des lois locales, première fonction des assemblées locales¹. Ceci est sans doute la raison principale pour laquelle le Parti accorde autant d'importance à la restauration des assemblées populaires, afin d'établir un ordre législatif et juridique favorable aux réformes économiques dans les années suivantes. L'article 7 de la « Loi organique relative aux assemblées populaires locales et gouvernements locaux », promulguée en juillet 1979, indique : « *Les assemblées provinciales, de régions autonomes et les municipalités sous l'administration directe du gouvernement central, peuvent élaborer des règlements locaux, sous l'approbation des comités de l'assemblée populaire supérieure.* »

Ceci est réitéré par la Constitution de 1982 et complété par la nouvelle loi organique promulguée la même année : « *les assemblées des chefs-lieux des provinces, régions autonomes et des grandes municipalités peuvent élaborer des règlements locaux* ». Durant ces trois dernières décennies, les assemblées locales ont promulgué au total plus de 6000 règlements locaux². À la fin des années 1990, le gouvernement chinois prétend que la Chine a terminé sa phase de « *gouverner selon les lois* » (*rule by law*), et qu'elle entre désormais en phase de la construction de l'« *Etat de droit* » ; dans ce contexte, le pouvoir de supervision des assemblées prend une importance sans précédent³. Il s'agit là du troisième volet de l'évolution des assemblées locales : le renforcement de leur pouvoir de

¹ Voir O'BRIEN Kevin J., « Chinese people's congresses and legislative embeddedness: understanding early organizational development », in *Comparative Political Studies*, vol. 27, n° 1, 1994, p. 80-109.

² LIU Zheng, « Woguo renmin daibiao dahui zhidu de tedian he lishi fazhan » (Les caractéristiques du système des assemblées populaires chinoises et son évolution historique), *Quotidien du Peuple*, 22 décembre 2009.

³ Les assemblées de la province de Guangdong se montrent leaders dans le renforcement de ce pouvoir. L'objectif étant d'établir un système juridique efficace pour réaliser des réformes économiques et attirer des investissements étrangers, les municipalités de Guangzhou et de Shenzhen ont été choisies dès les premières années de la mise en application des réformes comme pôles d'expérimentation de la politique du « gouverner selon les lois » (*Yifa zhiguo*), comportant une intensification considérable de la fonction législative des assemblées. Par exemple, depuis sa restauration en 1981, l'assemblée municipale de Guangzhou a promulgué plus de 120 règlements locaux, dont 89 sont toujours en vigueur. Voir CHEN Jianzhi et LUO Yuzhong, « Gaige kaifang yilai Guangzhou renda gongzuo saomiao » (Synthèse sur les activités de l'assemblée municipale de Guangzhou depuis la réforme et l'ouverture), disponible sur : http://www.rd.gov.cn/xwyl/z/ggkf30y/200903/t20090315_80896.html, consulté le 3 août 2010.

supervision. Cela se traduit par deux changements majeurs : la consolidation législative et des progrès dans les pratiques.

En premier lieu, depuis leur restauration en 1979, le droit de contrôle des assemblées locales a été réitéré et complété par une série de lois ; mais malgré ces efforts, toutes ces dispositions législatives sont jugées insuffisantes et imprécises. La promulgation de la « *Loi sur la supervision des représentants* » en 2006 va venir combler ces lacunes en donnant plus de précisions sur le champ, le contenu, l'objet, les outils et les procédés du contrôle des comités permanents : c'est une avancée institutionnelle majeure pour le renforcement du droit de contrôle des assemblées.

En second lieu, concernant les progrès effectués dans les pratiques, le droit de regard des assemblées locales s'impose progressivement, notamment en ce qui concerne la ratification des rapports annuels du travail gouvernemental et des dépenses budgétaires. Depuis les années 2000, les organes d'Etat locaux sont contraints de soumettre leur budget à l'examen de l'assemblée de leur échelon ; ceci sera prescrit plus tard dans la « *Loi de supervision* » de 2006. Un autre renforcement du pouvoir de supervision des assemblées en pratique réside dans l'approbation des rapports et des projets du gouvernement. Les élus peuvent interpellier les organes compétents sur les questions qui leur paraissent problématiques à la lecture de leurs rapports ; dans certaines localités, il arrive que les assemblées rejettent les rapports et les projets soumis par le gouvernement et d'autres organes d'Etat (Il s'agit principalement des tribunaux et des parquets). Citons deux exemples : en 2001, l'assemblée municipale de Shenyang a rejeté le rapport annuel de la cour intermédiaire de la municipalité, ce qui a conduit à la révocation de son président ; en 2007, le Comité permanent de l'assemblée municipale de Shanghai a opposé son veto au projet du gouvernement municipal sur l'amendement des mesures relatives à l'assurance maladie de Shanghai.

Ces dernières années, les élus recourent également au droit d'interpellation et aux tournées d'inspection (*Shicha*) pour contrôler les activités gouvernementales. L'assemblée municipale de Guangzhou apparaît active en la matière : en 2000, l'assemblée a recouru huit fois à son droit d'interpellation et y a fait appel onze fois en 2001 ; les motifs d'interpellation concernent autant la pollution environnementale, que la planification

urbaine, la gestion du marché, la tarification des services publics, la transparence judiciaire, etc.¹.

2 : Les continuités

Il est indéniable que les assemblées locales ont depuis quelques années, connu des évolutions inédites. Mais l'évolution reste plus superficielle que substantielle : quelques cas exceptionnels ne peuvent représenter la physionomie générale de l'ensemble des assemblées en Chine. Ainsi, l'emploi, dans de rares occasions, du droit de veto contre un rapport gouvernemental, ne peut guère permettre de conclure au renforcement des pouvoirs des assemblées. Le formalisme persiste toujours au sein de l'organe représentatif².

Cela tient tout d'abord à la persistance de la direction du Parti sur les assemblées populaires. Affaibli pendant la Révolution culturelle, le Parti a besoin de rétablir sa légitimité et son autorité dans le pays. Le système représentatif semble répondre à ce besoin : les assemblées populaires vont servir de tribune de justification et de légitimation des politiques du Parti par le truchement de son contrôle sur leur organisation et leur fonctionnement. Une poésie comique folklorique résume les activités et pouvoirs des assemblées: « *Elaborer les lois que l'on a déjà élaborées ; entériner des politiques que l'on a déjà entérinées ; nommer le personnel que l'on a déjà déterminé ; contrôler les affaires qu'on leur a déjà autorisées.* »³

Concernant le rôle législatif des assemblées populaires, la plupart des lois sont certes adoptées par ces dernières, mais si l'on ne connaît pas la procédure d'adoption des lois, on risque de se tromper : les lois sont en effet toutes préparées par le comité du Parti (dans chaque assemblée populaire existe un comité du Parti dont l'objectif est de « *diriger le travail des assemblées* ») : même si, dans certains cas, les projets sont à l'initiative d'élus, ils doivent avoir l'approbation du comité du Parti avant d'être soumis à l'approbation de l'assemblée.

¹ CHEN Jianzhi et LUO Yuzhong, *art.cit.* document électronique.

² Voir HU Shikai, «Representation without democratization : the “signature incident” and China’s National People’s Congress», in *Journal of Contemporary China*, vol. 2, n° 1, 1993, p. 2-24 ; O’BRIEN Kevin J., *Reform without liberalization : China’s National People’s Congress and the politics of institutional change*, New York, Cambridge University Press, 1990.

³En chinois pinyin: *Zhiding bieren yijing zhiding le de falü, jueding renjia yijing jueding le de wenti, renmian zuzhi yijing queding le de renyuan, jiandu lingdao rang ni jiandu de wenti.*

Une fois les propositions de lois soumises aux comités permanents, les élus se contentent d'une discussion sur leur contenu, sans recourir à d'autres modalités pour imposer leur point de vue, tel que le vote : c'est au bureau législatif de décider de suivre ou non les avis du comité permanent ; certains témoignages de membres de comités permanents montrent que si les articles des propositions de loi sont à l'initiative d'un dirigeant du Parti, personne n'ose émettre un avis opposé.¹ Concernant les lois qui sont votées par l'assemblée, la pratique des débats n'est pas érigée en norme : les élus peuvent seulement voter pour ou contre, ou s'abstenir. L'impuissance des assemblées dans leur rôle législatif explique la raison pour laquelle les lois manquent de consistance et de qualité².

Ensuite, bien que la Constitution et la Loi Organique dotent les assemblées d'un pouvoir décisionnel, permettant ainsi la participation indirecte des citoyens à la gestion des affaires de l'Etat, ce pouvoir reste marginal. Les raisons en sont multiples. La première est la focalisation excessive des élus sur le renforcement du pouvoir de supervision des assemblées, en omettant leur rôle décisionnel¹. Mais il y a aussi des raisons plus substantielles : le comité du Parti est traditionnellement considéré comme un organe de décision ; le gouvernement est donc habitué à lui soumettre ses projets pour approbation, non à l'assemblée. S'ajoutent à cela des considérations d'efficacité et de confidentialité : le gouvernement local préfère parfois contourner l'assemblée et émettre conjointement les décisions avec le comité du Parti, étant donné qu'il n'existe pas de sanction législative de ce détournement procédural. Dans certains cas, rares, par exemple lors de l'ouverture de la session annuelle des assemblées, les gouvernements locaux soumettent des projets concernant les politiques locales, mais ceux-ci restent des gestes plutôt symboliques, car ces projets ont été déjà arrêtés par les comités du Parti : il est difficile aux assemblées de les rejeter ou de les modifier effectivement. D'ailleurs, puisque la Constitution et la Loi Organique concernant les affaires importantes ne précisent, ni le champ d'application, ni le contenu de ces affaires, ni même les critères permettant de qualifier les « affaires

¹ CAI Dingjian, «Lun renmin daibiao dahui zhidu de gaige he wanshan» (Essai sur la réforme et la perfection du système des assemblées populaires), in *Zhongguo Zhengfa Daxue xuebao*, vol. 22, n° 6, novembre 2004, p. 15.

²L'incompétence législative des membres du comité permanent local représente aussi un facteur important. Ses membres étant le plus souvent des retraités du Parti et d'autres organes de l'État, il leur manque les connaissances nécessaires pour proposer ou mettre au point des lois de qualité.

importantes », ce pouvoir devient extrêmement peu clair et dilué², accentuant les difficultés d'exercice du pouvoir décisionnel des assemblées.

Enfin, le pouvoir de supervision des assemblées est l'aspect auquel est accordé le plus d'attention depuis la déclaration de la construction d'un « Etat de droit » par le Parti. Le système de contrôle a certes connu des évolutions tant institutionnelles que pratiques, mais ceci est plutôt formel que réel. Ce formalisme s'affiche à plusieurs niveaux. D'abord, les assemblées manquent d'indépendance pour exercer leur pouvoir de supervision : non seulement elles se contentent habituellement de demander préalablement les instructions des comités du Parti sur la nécessité et le degré de supervision puis leur rendre compte ensuite, mais elles sont aussi financièrement dépendantes des gouvernements locaux et tout contrôle sérieux pourrait compromettre leur situation financière. Ensuite, la légèreté du contrôle est à remarquer : les élus n'osent pas évoquer les affaires sensibles ou délicates et ils n'osent pas non plus exprimer librement leurs critiques au regard des déficiences gouvernementales. Si, dans de rares cas, des élus peuvent exprimer des points de vue contraires à ceux du gouvernement, celui-ci a du mal à accepter que ses avis soient contrecarrés.³

Selon une enquête menée par le Comité permanent de l'assemblée provinciale de Anhui, 47% des interrogés pensent que la supervision des assemblées est insatisfaisante, 81% jugent le formalisme assez présent, 77% trouvent que la supervision des assemblées est inefficace, 68% pensent que le manque d'efficacité du contrôle des assemblées est dû

¹ CAI Dingjian, *art. cit.*, p. 16 ; WANG Yaping, «Difang renda changweihui sheli zhi gongneng jianshi» (Étude sur les fonctions du comité permanent de l'assemblée populaire locale), in *Renda Yanjiu*, vol. 214, n°10, p. 11.

² Il convient de signaler : L'assemblée populaire municipale de Guangzhou, qui s'est historiquement toujours montrée «*progressiste* » et en avance sur ses homologues, a adopté en 2009 l'« Ordonnance sur la délibération et la décision du Comité permanent de l'assemblée municipale de Guangzhou en affaires importantes », entrée en vigueur dès le 1er janvier 2010, cette ordonnance marque un pas historique sur le droit de décision de l'assemblée municipale, dont elle précise onze de ses domaines d'intervention: tarification des services publics (médicaux, éducatifs locaux, etc.), taxes administratives, planification urbaine, emploi des terrains, protection sociale, démolitions et délogements urbains, etc. Mais l'effectivité de l'application de cette ordonnance reste à voir.

³ Par exemple, depuis quelques années, les élus municipaux de la ville de Guangzhou somment le gouvernement local d'arrêter de bâtir des édifices mal conçus et de cesser la dilapidation des finances publiques, mais, cette affaire mêlant les intérêts croisés de plusieurs départements gouvernementaux, le problème reste irrésolu à l'heure actuelle. Voir *Quotidien du sud*, 12 novembre 2009.

au manque de moyens et de sanctions sévères¹. Une poésie comique populaire souligne le formalisme de supervision des assemblées : « *Chanter les louanges lors de l'examen des rapports gouvernementaux; glorifier les mérites lors de l'évaluation de la performance gouvernementale; jouer le formalisme lors de l'inspection applicative des lois; écouter d'abord, regarder ensuite et adopter enfin.*² »

Les origines de ce formalisme résident dans plusieurs aspects. D'abord, la Constitution chinoise précise que le PCC, en tant que parti politique, doit agir dans les limites prévues par la Constitution et les lois ; cependant, la Constitution attribue parallèlement au PCC le statut de dirigeant au sein du système représentatif : la conséquence de ce paradoxe constitutionnel est que le Parti peut contrôler l'assemblée populaire sans contrepartie. Les difficultés se présentent lorsque l'assemblée tente de contrôler les actes et les membres du Parti. Ensuite, l'exécutif est responsable devant l'assemblée, mais aussi devant l'organe supérieur³. Néanmoins, le pouvoir de nomination du personnel est détenu par le Parti, l'assemblée approuvant simplement les propositions : la promotion du personnel administratif dépend du Parti et du supérieur. Faute de moyens substantiels permettant de sanctionner les fonctionnaires, par exemple le pouvoir de les révoquer pour manquement à leurs devoirs, il est difficile pour l'assemblée de contrôler d'une manière effective l'exécutif. En troisième lieu, la plupart des élus sont également membres du PCC et occupent en même temps une ou plusieurs fonctions dans d'autres organes étatiques⁴ : les contrôleurs de l'Etat sont donc aussi les administrateurs et ce cumul de mandats a pour conséquence directe l'auto -contrôle des organes de l'Etat, ce qui explique également l'impuissance des assemblées.

¹ LIU Cuixiang, «Difang renda jiandu cunzai de wenti he duice» (Les carences et les solutions sur la supervision des assemblées locales), disponible sur : <http://zjk.mzfz.gov.cn/>, consulté le 15 août 2010

²En chinois : *Shenyi baogao chang zange, shuzhi pingyi biaoyangduo, zhifa jiancha zougoucheng, yiting erkan santongguo.*

³ Prescrite par la Constitution de 1954, ce principe reste inchangé malgré plusieurs amendements de la Constitution depuis lors.

⁴ La proportion de fonctionnaires au sein des assemblées locales atteint 70 %. Voir WEI Jiansen, «Cong chenxu minzhu kan woguo renmin daibiao dahui zhidu de fazhan he wanshan» (Le développement et la perfection du système des assemblées populaires : D'une perspective de la démocratie procédurale), In *Guangxi Qingniqn Ganbu Xueyuan Xuebao*, vol.27, n° 1, 2007, p. 65.

3 : La représentativité des élus

Les élus chinois « *n'ont pas grand-chose à voir avec leurs homologues occidentaux* »¹. A part les principaux responsables des assemblées (comme les membres du comité permanent), qui touchent une indemnité et ne peuvent être ni fonctionnaires, ni juges, ni procureurs, la plupart conservent leurs activités professionnelles et ne sont pas rémunérés.

Selon la « Loi relative à l'élection de l'Assemblée nationale populaire et aux assemblées populaires locales de la République populaire de Chine », les représentants des assemblées au niveau d'arrondissement urbain et de district rural sont élus par élection directe ; ils élisent à leur tour les représentants des assemblées à l'échelon supérieur². Mais les perceptions du Parti concernant les élections directes sont très mitigées : d'un côté, elles sont utilisées pour légitimer son pouvoir ; de l'autre, il a peur de les perdre. Pour que les résultats n'échappent pas à ses attentes, le Parti contrôle étroitement les procédures électorales grâce à la mainmise sur le comité électoral, organe officiel chargé de l'organisation de l'élection³. Systématiquement, les candidats qui sont finalement élus voient leur représentativité et compétence remises en question. Mais la mise en cause de la représentativité des élus résulte également d'un processus d'élection déficient.

D'abord, les candidats ne sont pas en fait désignés par les électeurs ; dans la plupart des cas, la procédure de nomination se réduit à un arrangement : c'est aux responsables des établissements, publics ou privés, de décider qui sera le candidat. Par exemple, dans une université de la ville de Xiamen, un candidat désigné avait décliné cette désignation, mais sa demande a été refusée par le comité de l'élection⁴. Celui qui accepte d'être candidat voit plutôt les avantages dont il pourrait bénéficier, notamment les entrepreneurs privés : être élu peut, non seulement augmenter la crédibilité de leur entreprise, mais également

¹ CABESTAN Jean-Pierre, *Le système...*, *op.cit.* p.72. Voir aussi O'BRIEN Kevin J. and Li Lianjiang, «Chinese political reform and the question of "deputy quality"», in *China Information*, vol.8, n°3, 1993-94, p.20-31.

² Article 2 de la Loi électorale.

³ En ce qui concerne le processus de l'élection directe urbaine, voir O'BRIEN Kevin j. and ZHAO Suisheng (eds.), *Grassroots elections in China*, Routledge, 2010; Shi Tianjian, *Political participation...* *op.cit.* p.142-179 ; LI Lianjiang, *Direct township elections*, In PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle (eds.), *Grassroots political reform in contemporary China*, Harvard University Press, Cambridge, Massachuse, London, England ; p. 97-116 ; SAICH tony, *Governance and...* *op.cit.* p.183-184.

⁴ TANG Juan, ZOU Shubin, HUANG Weiping, «2003 nian Shenzhenshi quji renda daibiao jingxuan qingxianxiang – Guocheng, dongyin, wenti, yiyi yu qishi» (L'élection d'arrondissement de Shenzhen en

procurer davantage d'occasions de côtoyer les gouvernants et d'influencer les décisions publiques en leur faveur.

De plus, les circonscriptions électorales sont découpées par établissements de travail et lieux de résidence. Cependant, les établissements de travail et les lieux de résidence des salariés n'appartenant pas forcément à la même circonscription administrative et l'arrondissement de résidence des élus n'est pas forcément le même que celui des électeurs. En conséquence, quand ces derniers sont confrontés à des problèmes de gestion ou de développement de leur arrondissement ou de leur quartier, ils vont vite s'apercevoir que ces problèmes ne reviendront pas forcément devant les représentants qu'ils ont élus : leurs représentants sont peut-être les élus de l'assemblée d'un autre arrondissement où se trouve leur lieu de travail.

D'ailleurs, en ce qui concerne la désignation des candidats, pour garantir la diversité de leur origine, l'« égalité » entre les sexes et les nations et la compétence des élus, de sévères critères sont retenus. Par exemple, lors de l'élection de l'assemblée de l'arrondissement de Tianhe en 2003, dans la ville de Guangzhou, les critères de candidature imposés à l'unité d'élection de l'Université Normale du sud de la Chine étaient les suivants : les candidats devaient être des femmes, diplômées universitaires au minimum, et avoir des certificats de profession spécifiques¹ ; au moins l'une d'entre elles devrait être membre d'un parti démocratique.² De tels critères limitent drastiquement le nombre de personnes pouvant être désignées comme candidats et ceux qui sont qualifiés, n'ont pas forcément la compétence, la volonté ou la disponibilité nécessaire. En effet, la candidate de cette Université sera jugée incompétente par ses collègues : cumulant trop de fonctions, elle n'aura pas suffisamment de temps et d'énergie pour assumer sa fonction.³

2003 – Processus, motivation, limites, portées et inspirations), disponible sur : <http://www.chinaelections.org>, consulté le 15 août 2010.

¹ Voir WANG Jinhong, « Daibiao goucheng guiding dui renda daibiao xuanju de yingxiang fenxi – Yi guangdong H daxue 2003 nian jingli de sancu renda daibiao xuanju weili » (Analyse sur les critères imposés aux candidats dans les assemblées populaires locales : Exemple de trois élections à l'Université H de Guangdong en 2003), disponible sur : <http://www.chinaelections.org>, consulté le 15 août 2010.

² Les critères pour les candidats à l'assemblée municipale sont encore plus sévères : ceux-ci doivent avoir un diplôme supérieur en droit, être au minimum maître de conférences, et, s'il s'agit d'une femme, elle doit avoir moins de 40 ans et ne pas être communiste. (Voir WANG Jinhong, *ibid.*)

³ WANG Jinhong, *ibid.*

Enfin, les modalités autoritaires de désignation des candidats font que ce sont souvent les cadres, notamment les fonctionnaires de responsabilité, qui sont désignés : plus de la moitié des élus sont ainsi des responsables d'organes publics¹ ; étant donné l'imprégnation des normes hiérarchiques dans la société, il est difficile de rencontrer des oppositions parmi les élus. Au moment des réunions d'assemblées, ce sont souvent des cadres qui prennent la parole et les élus qui n'ont pas de fonctions de responsabilité n'osent pas s'opposer à eux.

En conséquence, la crédibilité des élus est loin d'être évidente : selon une étude menée par le Centre de recherche sur la condition sociale et l'opinion populaire de Guangzhou, concernant le sentiment des citoyens de Guangzhou, seulement 2,4 % des habitants de Guangzhou contactent un élu ou préfèrent avoir recours à l'un d'eux quand ils subissent une injustice sociale² ; quant au taux de satisfaction du travail des élus, il n'atteint que 4,7 %. Par contre, celui-ci monte jusqu'à 46,7 % pour les médias³, l'impact des médias étant ressenti comme considérable et prépondérant par près d'un interviewé sur deux.

§2: L'administration des « Lettres et Visites »

Reposant sur une base constitutionnelle⁴, le dispositif des « Lettres et Visites » (*xinfang*) a été mis en place par le PCC dès 1951 dans le but de permettre aux citoyens ordinaires de pouvoir s'adresser aux différentes autorités pour faire part de leurs observations et faire valoir leurs doléances.

¹ Ils occupent plus de 50 % des sièges des assemblées locales. (Voir CAI Dingjian, *art. cit.* p.13.)

² Guangzhou sheqing minyi diaocha zhongxin (Centre de recherche sur la condition sociale et l'opinion populaire de Guangzhou), Guangzhoushi gongmin canyu diaocha (Investigation sur la participation des citoyens de Guangzhou), in *Guangdongsheng gonggongguanli xueyuan xuebao*, vol. 15, n° 2, avril 2003, p.31.

³ AO Daiya, «Guangzhou gongmin zhengzhi canyu tezheng» (Les caractéristiques de la participation politique des citoyens cantonnais), *Journal of Guangzhou institut of socialism*, vol. 5 n° 2, 2004, p. 33.

⁴ Dans l'article 97 de la Constitution de 1954, « les citoyens de la République populaire de Chine ont le droit de porter plainte par écrit ou oralement devant tout organe d'État à quelque échelon que ce soit contre tout fonctionnaire pour violation de la loi ou manquement à son devoir. »

A : La naissance du dispositif

Promulguée par le Conseil des affaires de l'Etat, le 7 juin 1951, la « Directive concernant le traitement des lettres du peuple et le travail de réception du peuple » marque le début de la tentative d'institutionnalisation des « Lettres et des Visites » du Parti. Composée de six articles, la Directive prévoit les mesures générales suivantes: les gouvernements populaires du niveau cantonal ou de district et au-dessus doivent affecter des personnes spécifiques à la réception des lettres des masses et installer des bureaux de renseignement ou bureaux de réception pour recevoir les masses ; les administrations sollicitées doivent résoudre sans délai les demandes des masses ou les transmettre aux services spécialisés ou aux échelons administratifs jugés compétents. Le résultat doit être communiqué aux plaignants ; *« Toutefois, il ne faut pas répondre aux lettres et visites initiées au nom du peuple par les réactionnaires ayant pour objectif de provoquer ou de tester le gouvernement. »*. Les représailles envers les plaignants sont interdites et leurs auteurs seraient sanctionnés ; le gouvernement de chaque échelon doit évaluer l'efficacité du travail et rendre régulièrement compte au gouvernement supérieur.

La Directive affiche que le dispositif a pour objectif de renforcer le lien entre le gouvernement et les masses, satisfaire les demandes du peuple et inciter la population à surveiller le gouvernement et son personnel¹. Le « Règlement de travail sur le traitement des lettres et la réception des visites du peuple », promulgué par le Conseil des affaires d'Etat le 5 octobre 1963 ajoute : *« Quand les masses populaires écrivent aux organismes d'Etat, ou lorsqu'elles s'y rendent pour une discussion face à face, demandent la résolution de certains problèmes, font des critiques et des suggestions, il s'agit pour elles de participer à la vie politique du pays et de contrôler le travail des organismes d'Etat. »*² Ces deux règlements clarifient les fonctions de l'administration des « Lettres et Visites » : c'est un dispositif visant à la participation du peuple- un « *outil par lequel le peuple exerce ses droits démocratiques* » ; elle est aussi destinée à superviser le gouvernement local : plaintes et récriminations déposées par les citoyens jouent le rôle d'une fenêtre spéciale ouverte par l'autorité centrale pour connaître les activités de ses subordonnés ; en

¹ D'après la « Directive concernant le traitement des lettres du peuple et le travail de réception du peuple » du 7 juin 1951.

² Article 1 du « Règlement du travail sur le traitement des lettres et la réception des visites du peuple ».

même temps, c'est également un instrument destiné à identifier les ennemis de la « *démocratie socialiste* » dits « mauvais éléments », grâce aux lettres de délation.

La Directive de 1951 entrera vite en application : entre juillet 1951 et juin 1954, tous les départements du gouvernement central mettent en place des organes spécifiques pour recevoir des lettres et des visites tels que « bureau de réception » ou « groupe de réception des visites du peuple » etc. Au niveau local, les provinces et les municipalités aux échelons inférieurs, multiplient également les bureaux des « Lettres et Visites »¹. Les instances du Parti ou de l'Etat susceptibles de recevoir les lettres et visites établissent aussi ce genre de bureau : ainsi les retrouve-t-on au sein des assemblées populaires, des universités ou des grands organes de presse ; Ils sont parfois non spécialisés, destinés à recevoir tous genres des plaintes, ou spécialisés dans un domaine particulier comme l'éducation ou l'emploi².

Les « Lettres et Visites » ont été beaucoup utilisées par la population depuis leur création. Durant les dix premières années, l'administration a connu deux flots montants des doléances : les lettres et visites adressées au secrétariat du Conseil des affaires d'Etat augmentent de 250% en 1956 par rapport à la moyenne des quatre années précédentes (1951-1954) et, entre janvier et septembre 1957 de 200% par rapport à 1956³ ; après une dramatique diminution entre 1958 et 1961(les lettres et visites adressées au secrétaire du Conseil des affaires d'Etat ont diminué de 283% en trois ans)⁴, le nombre des plaignants repart à la hausse à partir du 1962 : entre 1962 et 1963, les lettres et visites reçues par le secrétaire du Conseil des affaires d'Etat doublent, passant de 62 212 à 129 927 pour une seule année ; les plaintes ont continué d'augmenter jusqu'à la veille de la Révolution culturelle, le chiffre des plaintes ayant atteint 209 314⁵. La plupart des « avis » exprimés

¹ WU Chao, «Xinzhongguo liushinian xinfang zhidu lishi kaocha» (Etude sur le système des Lettres et Visites au cours des six dernières décennies de la Nouvelle Chine), In *Zhonggong Dangshi Yanjiu*, disponible sur site Internet : <http://www.iccs.cn>, consulté le 21 juillet 2010.

² THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *Les ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Seuil, coll. « L'histoire immédiate », 2010, p.93.

³ *Ibid.* p.120.

⁴ Plusieurs facteurs ont contribué à cette diminution : l'État met en place des politiques qui contraignent sévèrement la mobilité de la population, telles que la division des zones urbaines et rurales et la politique des tickets d'alimentation. La grande famine de 1958 à 1961 entraîna une forte chute de la population rurale, phénomène également à l'origine de la diminution du nombre des plaignants. En outre, la campagne *anti droitiers*, qui succède en 1957 à celle des *Cent Fleurs*, dissuade la population d'aller se plaindre. Le secrétariat du Conseil des affaires d'État reçoit 127 559 lettres et visites en 1957, 76 561 en 1958, 71 922 en 1959, puis seulement 45 134 en 1960, soit une diminution de 64,6 % en quatre ans. Voir DIAO Jiecheng, *Renmin xinfangshilue* (Histoire des lettres et visites populaires), Beijing jingji xueyuan chubanshe, 1996, p. 117.

⁵ DIAO Jiecheng, *ibid.*, p. 163.

révèlent les effets dramatiques de certaines décisions politiques, tels que la famine causée par le Grand Bond en avant, la réduction du nombre d'employés et d'ouvriers issus des « douze mesures d'urgence » de 1960 etc. ; mais il peut s'agir également de la dénonciation des mauvaises conduites des cadres locaux et de la délation des « ennemis du peuple »¹.

Cependant, malgré l'enthousiasme de la population, les plaignants se heurtent souvent à l'inertie de l'administration des « Lettres et Visites ». L'efficacité de celle-ci est remise en question dès sa création ; beaucoup de lettres et visites n'arrivent pas être traitées efficacement, le nombre des plaintes non traitées s'accroît au fil du temps : à partir de 1959, 46% des lettres et visites transmises par le Secrétariat du Conseil des affaires d'Etat aux autres organes compétents restent sans réponse dans les trois ans. Le Conseil des affaires d'Etat émettra cette année trois notifications pour améliorer l'efficacité de la gestion des lettres et visites ; mais malgré ces instructions, l'inspection du Secrétariat du Conseil des affaires d'Etat estime que, sur 18 plaintes reçues, il y en a dix dont leurs auteurs ne sont pas satisfaits par le traitement². D'ailleurs, toutes les lettres et visites ne sont pas légitimes : dans un contexte politique où l'accent est mis sur la lutte des classes à partir de 1957, les propos tenus par les plaignants au cours des lettres et visites peuvent facilement être qualifiés de « réactionnaires » s'ils ne correspondent pas aux idées-forces préconisées par le Parti. En outre, les plaignants sont soumis au risque des représailles si leurs plaintes concernent les mauvaises actions des cadres locaux : ces derniers n'hésitent pas à recourir à des sanctions administratives, économiques, politiques, voire à la violence physique pour se venger et intimider les plaignants³.

Néanmoins, la critique la plus importante concerne l'effectivité de l'administration des « Lettres et Visites ». L'un des objectifs originels était d'encourager l'initiative de la population et vérifier l'application correcte des politiques mises en place par le Parti. Cependant, comme nous l'avons constaté, l'afflux des lettres et visites se produit souvent juste après le lancement de campagnes politiques, telles que la contestation de la collectivisation agricole pour la première période d'accélération du nombre de lettres et visites, les protestations contre la campagne du Grand Bond en avant ou à propos de la

¹ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *op.cit.*, p. 122.

² DIAO Jiecheng, *op.cit.*, p. 184.

³ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *op.cit.* p.116

campagne antidroitiers pour la deuxième hausse significative. Toutes ces lettres et visites relèvent des problèmes communs. Néanmoins, ce que l'administration réussit à faire, dans le meilleur des cas, c'est à régler seulement les problèmes particuliers évoqués: force est de constater qu'elle n'arrive jamais, ni à résoudre le problème de fond que révèle l'augmentation massive des lettres et visites à l'encontre des politiques erronées, ni à obliger la direction du pouvoir à réorienter ses politiques ; par conséquent, elle ne réussit pas non plus à empêcher la poursuite des politiques radicales initiées par le Parti. Pendant la Révolution culturelle les lettres et visites seront utilisées comme instrument de lutte des classes, par lesquelles on dénonce ses collègues, ses proches, ses voisins etc., à des fins particulières.

B : L'évolution des « Lettres et Visites » après Mao

Après la Révolution culturelle, des centaines de milliers de victimes politiques sont montées à Beijing pour contester les injustices qu'ils ont subies¹ et réclamer la révision des sanctions prononcées; un mouvement de réhabilitation et révision sera donc lancé par le pouvoir central. En dehors des tribunaux, les parquets et les organes de la Sécurité publique, le dispositif des « Lettres et Visites » sera l'une des institutions chargées de cette mission de réhabilitation. Pour ce faire, deux conférences nationales sur le travail des « Lettres et Visites » sont organisées entre 1978 et 1982 : de nombreux bureaux des lettres et visites sont créés au niveau central et local ; environ 200.000 cadres seront affectés à cette administration pour répondre aux demandes de révision.²

Dès 1982, les demandes de révision des sanctions politiques et juridiques commencent à décliner et les plaintes concernant des « problèmes actuels » dominant dans l'ensemble des opérations de l'administration des « Lettres et Visites ».³ Le dispositif est donc investi à nouveau de ces fonctions, avec une ampleur sans précédent et il va connaître un processus d'évolution inédit.

¹ Par exemple, en août 1978, le Bureau des Lettres et Visites du Comité central du Parti et du Secrétariat du Conseil des affaires d'État aurait reçu 101 919 lettres, et 15 538 visites. ZHANG Caijun, «Cong quanguo sici xinfang gongzuo huiyi kan xinfang gongzuo de jieduanxing zhuti» (Les missions temporelles du travail des Lettres et Visites et ses quatre conférences nationales), in *Xinfang gongzuo*, août 2001, p. 23.

² XU Zhiyong, «Xianzheng shiye xia de xinfang zhili» (La perspective constitutionnelle sur la gouvernance en Lettres et Visites), disponible sur : <http://www.chinaelections.org>, consulté le 6 août 2010.

³ En 1980, 80% des lettres et visites sont originaires des demandes de révisions, et le chiffre descend de 30% en 1986. THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *op.cit.* p.193.

1 : L'intensification des doléances

A cause de la confidentialité de l'administration et de sa complexité, ainsi que de la difficulté du recensement des lettres et visites, les chiffres disponibles sont approximatifs et discontinus ; ils révèlent cependant une certaine évolution quantitative des lettres et visites depuis 1983. Entre 1983 et 1995, les bureaux situés aux niveaux des provinces, des préfectures(*Diqu*) et des districts reçoivent officiellement 637 10 000 lettres et visites ; en même temps, les visites collectives adressées à ces trois échelons gouvernementaux, ne cessent d'augmenter pendant cette période : ceux-ci en auraient reçu 434 000, rassemblant sept millions de personnes¹.

Entre 1992 et 2004, le nombre des lettres et visites reçues par les administrations compétente, tous échelons confondus, augmente en moyenne de 10 % chaque année. Mais, malgré cette progression, les plaintes expédiées au gouvernement central augmentent plus vite que celles qui sont adressées aux organismes locaux. En 1992, le Bureau national des « Lettres et Visites » reçoit 404 521 lettres et 18 754 visiteurs². Les années suivantes, on constate une hausse constante du nombre des plaintes : quand 460 000 lettres et visites ont été adressées au Bureau national concerné en 1998³, celui-ci enregistre une hausse de 14 % en 2003 par rapport à l'année précédente, alors qu'elle n'est que de 0,1 % pour les autorités provinciales ou de 0,3 % au niveau préfectoral. Les autorités des districts connaissent parallèlement une baisse de 2,4 % des plaintes⁴. Autres indications fortes : au cours de la même année, le nombre de requêtes adressées à d'autres instances centrales augmente de 46 %⁵. En 2003 le nombre des visites et visiteurs collectifs s'adressant au Bureau national spécifique augmente respectivement de 41 % et 44,8 % pour 2002, années durant lesquelles le nombre de groupes de plus de cinquante visiteurs collectifs connaît des

¹ « Tigao renshi, jiaqiang lingdao, jinyibu zuohao xinshiqi de xinfang gonzuo » (Améliorer les connaissances, renforcer le travail de direction, progresser dans la mise en place du travail des Lettres et Visites au cours d'une nouvelle ère), discours le 30 octobre 1995 à l'ouverture de la IV^e conférence nationale sur le travail des Lettres et Visites organisée par le Conseil des affaires d'État.

² *Renmin Xinfang* (Les lettres et visites populaires), août 1990, p. 8.

³ *Idem*, mars 1999, p. 4.

⁴ Selon l'hebdomadaire *Southern Week-end* (Nanfang zhoumo), 4 novembre 2004.

⁵ YU Jianrong, « Xinfang zhidu diaocha yu gaige silu » (Enquête sur le système des Lettres et Visites et réflexions pour une réforme), in HUANG Ping et LU Jianhua, *Blue Book of China's Society 2005 ; analysis and forecast on China's social development*, Beijing : Shehui kexuewenxuan chubanshe, 2005, p. 212-219.

hausse de 33,3 % et 39 %¹. C'est seulement en 2005 que le nombre total des plaintes exprimées au Bureau national tend à baisser : celui-ci enregistre un déclin de 6,5 % par rapport à 2004². En 2006, le nombre de témoignages reçus aurait baissé de 1,4 %³, puis aucun chiffre n'a été avancé depuis lors, ce qui laisse supposer que la hausse a -au minimum- repris ou qu'elle s'est même amplifiée.

Il est difficile de décrire l'éventail extrêmement vaste des témoignages adressés à l'administration des « Lettres et Visites » ; de surcroît, ils ne cessent de se transformer au fil des ans. Malgré tout, on peut constater que cinq problèmes dominent depuis 2000, à savoir : les expropriations de terres agricoles, les démolitions et délogements forcés urbains, le fonctionnement des institutions judiciaires, la restructuration des entreprises d'Etat et les problèmes d'environnement. Nombre de témoignages dénoncent les carences des institutions étatiques telles que la corruption des cadres locaux et le dysfonctionnement des organes gouvernementaux. Cela concerne également des phénomènes nouveaux, comme les questions liées au bien-être quotidien : chantiers permanents et bruyants à proximité des habitations, pollution, mauvaise qualité des services publics, etc.

De nouveaux intérêts économiques s'expriment, faisant émerger de nouvelles problématiques jamais exprimées, liées aux mutations économiques et sociales. On voit dans les locaux des bureaux des « Lettres et Visites » des paysans, des ouvriers et des employés, des enseignants, les propriétaires de biens immobiliers, les travailleurs migrants qui travaillent en ville mais disposent de livrets de résidence déclarés en campagne... La plupart d'eux mettent en cause les autorités locales, le fonctionnement des institutions territoriales : c'est ce que reconnaissent, implicitement, des dirigeants de l'administration des « Lettres et Visites » lorsqu'ils disent que « *les difficultés actuelles proviennent du fait que les lettres et visites recouvrent aujourd'hui des situations très différentes, liées à de nouvelles réglementations dont le peuple réclame une application immédiate ou correcte...* »⁴.

¹ GAO Wuping, «Xinfangzhidu de cunfei zhibian» (L'avis sur l'abolition du système des Lettres et Visites), disponible sur : <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=12242>, consulté le 8 août 2010.

² *Renmin Xinfang*, février 2007, p. 5.

³ *ibid.*

⁴ *Ibid.*, janvier 2004, p. 26.

2 : Les réformes de l'administration

Pour que l'administration soit plus efficace dans ses réponses aux revendications de la population, de multiples efforts ont été déployés par le gouvernement chinois. Ils se traduisent par l'extension du réseau administratif concerné, l'augmentation du niveau d'instruction du personnel, la formalisation des modes de fonctionnement et le renforcement des responsabilités de l'administration.

Les tentatives d'amélioration de l'efficacité de l'administration des « Lettres et Visites » au cours des dernières décennies se sont traduites tout d'abord par l'extension des bureaux et du personnel spécialisé. Depuis les années 90, de nombreux lieux ont été créés et dotés des pouvoirs leur permettant de recueillir témoignages et requêtes des plaignants : certains sont spécialisés dans la résolution de problèmes spécifiques, telles les associations de consommateurs qui traitent des plaintes concernant les produits défectueux ; d'autres, comme les « téléphones verts », offrent écoute et conseils à la population. S'y ajoute la « grande réception » (*Dajiefang*), spécifiée par l'article 10 de la « Réglementation des lettres et visites » de 2005, qui signifie que tous les responsables du gouvernement doivent s'investir un jour par mois dans le travail des « Lettres et Visites », au-delà des bureaux spécialisés, afin d'éviter l'expression de mécontentements jugés illégitimes.

Le deuxième effort du gouvernement a porté sur l'augmentation du niveau d'instruction des fonctionnaires chargés de recevoir les lettres et les visites. Dès 1995, le Conseil des affaires d'Etat déclare que 34,9% des 200 000 cadres affectés à cette mission ont effectué au moins trois ans d'études supérieures¹ ; de plus, pour sensibiliser à l'importance de leur tâche, ainsi qu'améliorer leur compétence, des stages de formation sont régulièrement organisés pour ce personnel.

En troisième lieu, pour accroître l'efficacité du dispositif, il s'agit d'uniformiser et de formaliser des procédures internes. Selon la nature des problèmes révélés par les lettres et visites, on distingue différents modes de traitement : soit on donne directement la réponse par le service des Lettres et Visites (*chengban*), soit on transmet à l'organe spécialisé ou supérieur (*zhuanban et jiaoban*), notamment quand il s'agit d'affaires complexes qui nécessitent l'intervention de plusieurs départements gouvernementaux qu'une concertation

¹ COTTEREAU Alain, «Esprit public et capacité de juger. La stabilisation d'un espace public en France aux lendemains de la Révolution», in COTTEREAU Alain et LADRIERE Paul (dir.), *Pouvoir et légitimité*.

doit être organisée entre ces différentes autorités (*lianhe ban'an*). Pour chaque témoignage accepté, les différentes démarches qui doivent être suivies par l'administration sont également prescrites : dans un premier temps, elle doit établir les modes de traitement des lettres et visites reçues, puis surveiller et inspecter la poursuite du traitement des lettres et visites ; en cas de besoin, des enquêtes sur le terrain sont exigées. L'administration doit communiquer régulièrement avec le gouvernement à son échelon afin que ce dernier puisse réorienter ses politiques et améliorer son travail¹.

Quatrièmement, pour garantir une meilleure visibilité et transparence du travail accompli par l'administration, on exige la publication, plus régulière que par le passé, des résultats du traitement des lettres et visites. Internet est beaucoup utilisé à partir de 2005. L'article 11 du « Règlement relatif aux lettres et visites » somme les gouvernements de tous les échelons d'établir un réseau d'information sur les lettres et visites, afin que les plaignants soient au courant du suivi de leurs affaires et que les gouvernements supérieurs puissent surveiller l'efficacité de l'administration subordonnée des Lettres et Visites.

En dernier lieu, depuis le milieu des années 1990, un système de responsabilité a été mis en place au sein des gouvernements locaux, qui consiste à inclure les résultats du traitement des lettres et visites dans l'évaluation annuelle des fonctionnaires locaux, ceci étant d'ailleurs prescrit par l'article 7 du « Règlement relatif aux lettres et visites » de 2005. Des objectifs souvent quantifiés sont ainsi fixés à chaque bureau. Par exemple, pour le bureau des « Lettres et Visites » d'un arrondissement de la ville de Beijing, deux types d'objectifs sont attribués : améliorer le travail quotidien des « Lettres et Visites » (40 points) ; contrôler le nombre des lettres et visites reçus (60 points)². La pression exercée sur les autorités, notamment celles des districts et des municipalités, est très forte et inclut la menace de voir des points retirés lors des évaluations annuelles si elles n'ont pas réussi à empêcher certaines actions, comme par exemple une visite irrégulière et « malveillante » à Beijing, les affaires dites « prononcées », etc.³. Bref, de mauvais résultats dans le domaine

Figures de l'espace public, Paris, Editions de l'EHESS (« Raison Pratiques », n°3), 1992, p. 239-272, chiffre cité par THIREAU Isabelle, HUA linshan, *Les ruses de la démocratie... op.cit.* p. 244.

¹ Article 6 de La Réglementation des Lettres et Visites, promulguée par le Conseil des affaires d'État et entrée en vigueur à partir du 1^{er} mai 2005.

² THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *op.cit.*, p. 247.

³ *Ibid.*, p. 391-392.

des « Lettres et Visites » peuvent conduire à l'annulation de tous les résultats positifs obtenus par ailleurs. A ce système de responsabilité partagée s'ajoute le rappel de l'intervention des responsables du Parti et du gouvernement local dans le travail : suivant l'article 5 de du Règlement de 2005, les gouvernements de tous les échelons, les responsables du gouvernement et ceux placés au-dessus du niveau du district doivent lire et traiter les lettres importantes, recevoir les visiteurs, écouter le rapport du travail des « Lettres et Visites », étudier et résoudre les problèmes « saillants » mis en exergue par le travail des « Lettres et Visites ».

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces réformes. Bien que l'on ait constaté, dans les paragraphes précédents, la baisse des plaintes auprès des autorités centrales depuis 2005, mais le taux de satisfaction des plaignants reste inconnu. De plus, étant donné que les plaintes relèvent majoritairement du dysfonctionnement de l'ensemble du régime en Chine, une simple institution ne peut pas résoudre tous les problèmes sociaux, quels que soient les efforts qu'elle déploie. D'ailleurs, ces réformes, elles-mêmes, produisent très vite de nouveaux problèmes.

C : Un dispositif controversé

Les effets inattendus des réformes sont les suivants.

Tout d'abord, la structure de l'administration des « Lettres et Visites » est à la fois lourde et non coordonnée : du centre à la localité, les comités du Parti, les assemblées populaires, le gouvernement, les tribunaux, les parquets et d'autres organisations compétentes, disposent tous d'un bureau des « Lettres et Visites » afin de répondre aux revendications des citoyens ; toutefois, une structure de cette ampleur se heurte aux problèmes de coordination et de contrôle, entraînant au moins trois conséquences négatives :

Tout d'abord, au niveau local, les bureaux de « Lettres et Visites » se transmettent mutuellement les plaintes, sans pouvoir résoudre le litige : dépités, les individus doivent saisir l'échelon supérieur à Beijing pour résoudre leur problème. Une fois arrivés à Beijing, les plaignants se trouvent dans la même situation : à défaut de communication entre les différentes autorités, les plaignants peinent à obtenir une réponse. Selon l'enquête d'un sociologue chinois réputé Yu Jianrong, portant sur 632 plaignants, ceux-ci auraient visité

en moyenne six bureaux de « Lettres et Visites », et certains ont été renvoyés auprès de dix-huit autorités compétentes différentes¹.

Ensuite, le bureau des « Lettres et Visites » est considéré avant tout comme un espace de médiation : il ne dispose pas de pouvoir réel. Ses fonctions consistent à transmettre les suggestions et les plaintes des citoyens aux autorités compétentes : ce sont ces dernières qui se chargent des réponses aux plaignants. Toutefois, en pratique, les bureaux de « Lettres et Visites » sont chargés d'affaires qui dépassent leur compétence. Dans la plupart des cas, les individus considèrent que les bureaux de « Lettres et Visites » sont des instances plus efficaces que les tribunaux, parce que ces derniers sont jugés très corrompus. Souvent, bien que le procès soit encore au cours au tribunal, les citoyens commencent déjà à recourir aux bureaux des « Lettres et Visites ». De plus, pour améliorer l'efficacité de l'administration, l'intervention des responsables du gouvernement local est requise dans les affaires importantes révélées par les bureaux des « Lettres et Visites » : si cette mesure peut avoir des effets positifs, elle encourage cependant, aux yeux de certains spécialistes, l'attente excessive des plaignants et alimente l'esprit de « *gouverner selon les hommes* » (*renzhi*), phénomène déjà assez présent en Chine, allant à l'encontre de « *gouverner selon les lois* ». Ces éléments conduisent ces spécialistes à réclamer l'abolition de l'institution².

Enfin, le problème réside dans le système de responsabilité : la performance du traitement des lettres et visites est incluse dans l'évaluation annuelle du gouvernement local. Dans une certaine mesure, cette politique peut améliorer l'efficacité des gouvernements locaux dans le traitement des plaintes reçues et restreindre le nombre des visites à Beijing. Elle comporte cependant des conséquences négatives : si les gouvernements locaux n'ont pas réussi à diminuer le nombre des visites à Beijing et s'il se produit des incidents « saillants » dans la localité, ils risquent une évaluation négative de leur performance annuelle ; ceci favorise la répression des auteurs des plaintes. On dénonce les faits suivants : à l'abri du « Règlement relatif aux lettres et visites », les gouvernements locaux abusent de leur pouvoir, et tous les moyens sont utilisés pour

¹ YU Jianrong, «Zhongguo xinfang zhidu pipan» (Les critiques sur le système des « Lettres et Visites » en Chine), In *Zhongguo Gaige*, vol.2, p.27.

² YU Jianrong, *Ibid.* ; et DOU feng, «Xin xinfang tiaoli de chuaxin yu quehan» (Les inventions et les carences de la nouvelle Réglementation des Lettres et Visites), In *Chengdu xingzheng xueyuan xuebao*, vol.14, n°2, 2006, p.41.

intimider les plaignants : hébergement et rapatriement forcé¹, séquestration, coups et incarcération des plaignants en maisons d'asile, etc. ...² Il est de notoriété publique qu'en Chine les gouvernements locaux recourent à la violence pour empêcher les plaignants de se déplacer à Beijing. Selon l'enquête de Yu Jianrong, sur 632 paysans interrogés, 53,6% déclarent avoir été frappés après avoir témoigné, 55,4% ont vu leurs habitations fouillées, certains leurs biens emportés, et 50,4% ont été arrêtés et détenus quelque temps³.

Néanmoins, malgré tous ces abus, en tant qu'espace de parole légitime, le dispositif des « Lettres et Visites » demeure aujourd'hui l'un des canaux principaux de la population pour influencer et faire modifier les politiques du gouvernement et un moyen de recours administratif important pour les victimes des injustices judiciaires ou administratives. Ce canal est participatif car il fournit un espace de participation directe de la population, à travers ses suggestions et plaintes. Du local au centre, les informations issues des lettres et visites sont considérées avec une attention particulière, en ces temps de transformations et de tensions sociales : en faisant remonter différents rapports, le gouvernement s'efforce d'extraire des témoignages reçus un état de la société chinoise et d'identifier les conséquences des décisions adoptées, afin de prendre les mesures nécessaires pour prévenir l'extension de certains dégâts ou mécontentements.

Il reste donc un moyen de recours administratif important en accordant la possibilité aux citoyens, notamment aux groupes sociaux vulnérables, de défendre leurs droits légitimes lorsque tous les autres moyens de recours leur sont fermés⁴. Etant donné sa simplicité et son accessibilité, une simple lettre ou un coup de téléphone ou encore un courriel peut mettre en cause le principal « coupable » devant la loi. Le dispositif des « Lettres et Visites » est devenu le dispositif favori des individus qui sont incapables de recourir au monde judiciaire, soit à cause de la complexité procédurale, soit par manque de

¹ Il s'agit d'une réglementation abolie en 2003 sur l'hébergement et le rapatriement des errants et mendiants urbains (*Chengshi liulang qitao renyuan qiansong banfa*). Avant 2003, à défaut de posséder une pièce d'identité lors de son interpellation par la police dans une ville ne se trouvant pas dans sa région d'origine, tout Chinois courait le risque d'être envoyé dans un centre d'hébergement et de rapatriement, sorte de centre de détention provisoire, en attendant que la police de sa localité vienne l'y chercher. Des plaignants pouvaient avoir été victimes de cette politique lors de leur visite à Beijing.

² YU Jianrong, *op.cit.*, p. 28.

³ YU Jianrong, «Zhuanxin shiqi ruhe yingdui tufaxing quanti shijian» (Comment répondre aux incidents collectifs urgents à l'époque transitoire), cité par THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *op.cit.*, p. 399.

⁴ SHAO Hua, «Xinfang zhidu biange he ruoshi quanti quanli jiuji» (Les réformes du système des Lettres et Visites et le recours des droits des groupes vulnérables), in *Hebei Faxue*, vol. 25, n° 2, p. 91.

moyens pour couvrir les frais de procès¹. Ainsi, ce dispositif reste apprécié de la population, des administrateurs des « Lettres et Visites » et du milieu académique², en dépit de ses lacunes.

Section 2 : Les organismes de participation non étatiques

Outre les dispositifs étatiques, les autorités accordent beaucoup d'attention à l'existence d'organismes non étatiques qui peuvent jouer un rôle complémentaire permettant l'expression de la population, telles que la Conférence consultative politique du peuple chinois et les organisations de masse (§1 et §3). Si celles-ci s'avèrent manquer d'efficacité en réalité, les unités de travail restent les organismes les plus efficaces pour l'expression des demandes des citoyens urbains (§2).

§1 : La Conférence Consultative Politique du Peuple Chinois

A : Établissement

La « conférence consultative politique » a été initialement formée lors des pourparlers entre le PCC et les nationalistes de Jiang Jieshi en janvier 1945, avec l'objectif de fonder un gouvernement de coalition (*Lianghe zhengfu*) présidé par les différents partis chinois de l'époque. L'ouverture de la guerre civile entre les nationalistes et le PCC brisera cette tentative d'alliance peu après ; elle aboutira à la conquête du pouvoir par le PCC en 1949 dans le pays.

En septembre 1949 se tiendra la première Conférence nationale consultative politique du peuple chinois (CNC.PPC), qui se donne provisoirement la fonction législative. Réunissant 662 représentants de tous les milieux sociaux, mais surtout des dirigeants des partis et des dignitaires de la société, cette première CNC.PPC adopte une

¹ Thèse résultant de conversation avec les habitants de Guangzhou.

² Par exemple, le recours aux « Lettres et Visites » est considéré comme un « recours de base » (*dixian jiuji*) de la population par le chercheur YING Xing. Voir son étude : « Zuowei teshu xingzheng jiuji de xinfang jiuji » (Les Lettres et visites comme recours administratif particulier), in *Faxue Yanjiu*, n° 3, 2004, p. 93.

constitution provisoire dite « Programme commun de la Conférence consultative politique du peuple chinois » (*Gongtong gangling*), élit le Comité central du gouvernement populaire (*Zhongyang renmin zhengfu weiyuanhui*) qui deviendra par la suite le Conseil des affaires d'Etat. Mao Zedong est élu à la fois président du Comité central du gouvernement et président du Comité national de la CCPPC.

Les CCPPC locales sont progressivement établies après l'ouverture de la CNC.PPC : par exemple, la CCPPC de la municipalité de Guangzhou sera créée en novembre 1949 et durera jusqu'en février 1955, date à laquelle se tient la première assemblée populaire locale, la CCPPC municipale ayant exercé jusque là les fonctions de l'assemblée populaire à son échelon.

Remplacées par les assemblées populaires à partir de 1954, les CCPPC ne sont plus des organes étatiques. Leur statut est défini comme « *organisation du Front uni révolutionnaire chinois sous la direction du PCC* »¹ : si la CNC.PPC est réunie tous les quatre ans, les autres échelons siègent tous les deux ans. La CCPPC est l'organisation où s'exerce la « coopération multi-partis » et la « consultation politique ». L'article 9 de la « Charte relative à la Conférence Consultative Politique du Peuple Chinois » indique que « *le Comité national de la CCPPC se concerte sur les affaires importantes relevant de la vie politique d'Etat et du Front uni de la démocratie socialiste.* » ; Il en va de même pour les fonctions principales des CCPPC locales².

Zhou Enlai donne l'explication de la nécessité de cette organisation: « *A propos de la convocation de cette Conférence nationale consultative politique*³, *il circule deux idées fausses, la première est que la CCPPC n'a plus besoin d'exister, puisque l'ANP est déjà tenue, et la Constitution est déjà promulguée ; la seconde idée fausse est que l'on considère encore la Conférence consultative politique comme organe de pouvoir. Ces deux idées ont une même cause pour origine : leurs auteurs ne comprennent pas que la CCPPC est une organisation de Front uni, qu'elle est également une organisation de coalition entre les partis. Tant que les classes demeurent, il existe des partis, et l'existence d'un front uni est donc obligatoire, c'est la vérité, quelle que soit sa forme de présentation.* »⁴

¹ Programme général de la Charte relative à la conférence consultative politique du peuple chinois (1954).

² *Ibid.* art. 19.

³ Il s'agit de la II^e Conférence nationale consultative politique du peuple chinois

⁴ ZHOU Enlai, «Renmin zhengxie de wuxiang renwu» (Les cinq missions de la Conférence consultative politique populaire), 21 décembre 1954, in *Laoyibei gemingjia lun renmin zhengxie* (Les avis des anciens

Organe de pouvoir ou non, sur le plan normatif la CCPPC n'est pas une assemblée décisionnelle : elle sert surtout de tribune d'information et d'organe de mobilisation. En tant que structure d'information, la CCPPC transmet les directives du Parti et du gouvernement à ses membres, qui mobilisent à leur tour la population pour qu'elle exécute les mesures arrêtées. Quant à sa fonction mobilisatrice, la grille de lecture établie par la CCPPC municipale de Guangzhou sur ses fonctions à l'époque révèle clairement le vrai rôle des CCPPC¹ :

tâche 1 : assister le gouvernement pour établir et consolider l'ordre révolutionnaire ;

tâche 2 : mobiliser la population de tous les milieux pour participer aux mouvements politiques ;

tâche 3 : propager et exécuter la Ligne générale de la période transitoire(*Guodu shiqi zongluxian*) ;

tâche 4 : organiser la population de tous les milieux pour étudier (les politiques du PCC).

A ces tâches, prescrites dans la charte de la CCPPC, s'ajoute une autre fonction importante : garder des liens étroits avec les masses, rapporter leurs opinions aux organes d'Etat compétents et faire des suggestions à ces derniers², seule fonction qui relève du vrai rôle de la CCPPC. Toutefois, avec l'extension de la lutte des classes à partir de l'année 1957 dans le pays, les suggestions et les critiques des membres des CCPPC sont susceptibles d'être qualifiées de propos « réactionnaires » et leurs auteurs étiquetés comme droitiers ou ennemis du socialisme : Zhang Bojun et Luo Longji, ministres au Comité central du gouvernement seront ainsi qualifiés de droitiers à cause de leurs propos contestataires pendant les « Cents fleurs »³; ils seront sanctionnés et révoqués. Pendant la Révolution culturelle, les Conférences connaissent le même destin que les assemblées populaires, voire pire : qualifiées de « *repaire des monstres et de freaks* », les CCPPC sont dissoutes et leurs membres seront des cibles particulières de persécution.

révolutionnaires sur la Conférence consultative politique du peuple chinois), *Zhongyang wenxian chubanshe*, 1997, p. 46.

¹ Voir le site Internet de la CCPPC de la municipalité de Guangzhou : http://www.gzxx.gov.cn/summary/evol_zygz_content04.aspx, consulté le 18 juillet 2010.

² Programme général de la Charte relative à la Conférence consultative politique du peuple chinois (1954).

³ Nous développerons l'épisode des « Cent fleurs » dans le chapitre 2 de cette partie de la thèse.

B : Rétablissement

En février 1978, la Première session plénière de la V^e CNC.PPC s'ouvre à Beijing treize ans après la IV^e CNC.PPC qui avait eu lieu en décembre 1964 : une nouvelle Charte de la CCPPC est adoptée et Deng Xiaoping élu Président. Dans les trois années suivantes, les CCPPC locales ont été progressivement rétablies. En 1982, la Constitution, adoptée pendant la V^e session plénière de la Ve ANP, précise pour la première fois le statut des CCPPC. Le préambule indique que: « *La Conférence consultative politique du peuple chinois est une organisation de front uni patriotique et a un grand caractère représentatif ; elle a eu un important rôle historique dans le passé et jouera à l'avenir un rôle encore plus grand dans la vie politique et sociale en Chine, ainsi que dans les activités amicales avec les pays étrangers, et dans la lutte pour la modernisation socialiste, pour l'unification et pour l'unité du pays. Le système de coopération dans le pluripartisme et de concertation politique continuera et se développera pendant une longue période.* » Ces dispositions seront maintenues par les amendements constitutionnels ultérieurs.

En tant qu'organisation de front uni patriotique et élément d'interprétation important de la « *démocratie socialiste* », la CCPPC jouit d'un statut remarquable qui se traduit de la manière suivante : Tout d'abord, les réunions annuelles des CCPPC se tiennent à la même période que celles des assemblées populaires et les dirigeants du Parti et du gouvernement participent à ces réunions, et les thèmes de ces réunions concernent les affaires politiques importantes ; ensuite, la CNC.PPC est assimilée aux chambres hautes occidentales dans la structure du pouvoir chinois : lors des échanges internationaux, le Comité permanent de la CNC.PPC est chargé de recevoir les délégués du Sénat ou de la Chambre haute étrangère, et à l'inverse, lors de visite à l'étranger, il est reçu par le Sénat ou la Chambre haute du pays ; D'ailleurs, du niveau central jusqu'au niveau local, les CCPPC sont considérés comme des structures politiques figurant aux côtés des comités du Parti, des assemblées et des gouvernements : les postes de responsabilité au sein des CCPPC (à tous les échelons) sont confiés à des responsables importants du Parti et du gouvernement ; enfin, les agents des CCPPC sont considérés comme des fonctionnaires et les dépenses des CCPPC prises en charge par l'Etat.

Théoriquement, les relations entre la CCPPC, le comité du Parti, l'assemblée populaire et le gouvernement s'établissent ainsi : sous la direction du comité du Parti, la CCPPC est un organe de consultation, l'Assemblée l'organe de décision, le gouvernement

l'organe d'exécution des décisions prises par l'Assemblée. Cependant, malgré l'importance accordée à la CCPPC, celle-ci n'est pas un organe étatique au niveau législatif. Dans les années 50, dans un discours important Mao Zedong précisera les origines de la restriction du pouvoir de la CCPPC. « *Certaines personnes ont dit : pour illustrer l'importance de la CCPPC, il faut que le Comité national de la CCPPC dispose de pouvoirs comparables aux autres organes d'Etat. Si c'est faisable, alors le Parti n'aura plus le droit de participation à l'élaboration de la constitution et des lois, il ne pourra plus non plus émettre des ordres, et tout ce qui lui restera sera simplement de donner des conseils, ces problèmes engendrés ne sont-ils pas graves ? Les choses ne peuvent pas être pensées de cette manière. Si le Comité national de la CCPPC devient un organe d'Etat, il sera tout comme un état dans l'état, deux directions, ce n'est pas acceptable. Il faut distinguer les fonctions de chacun.*¹ » Ce discours de Mao révèle l'intention du Parti d'écarter toute possibilité de légitimation de la compétition de pouvoir entre le PCC et les autres forces politiques. Plus tard, Zhou Enlai donnera plus de précisions sur le statut de la CCPPC : « *Elle est un organe consultatif, l'organe suprême est l'Assemblée nationale populaire. Après l'élection universelle, elle sera tout simplement un organe de conseil.*² » Les formulations de Mao et de Zhou ont tracé les contours du statut de la CCPPC : depuis lors, celle-ci est cantonnée dans le rôle de conseiller auprès des organes d'Etat, malgré les réformes et évolutions institutionnelles enregistrées depuis 1978.

Ces dernières années, suite à l'introduction des théories de la démocratie délibérative en Chine, pour montrer que la « *démocratie socialiste à la chinoise* » n'est point arriérée par rapport à la « *démocratie occidentale* », le Parti a commencé à associer le système de la CCPPC à la démocratie délibérative, prétendant que les CCPPC, conjointement avec les assemblées populaires, sont deux formes essentielles de la « *démocratie socialiste chinoise* » : si les assemblées populaires incarnent la démocratie représentative qui permet la participation des citoyens par le choix de leurs représentants par les élections, les CCPPC, elles, « *incarnent la démocratie délibérative à la chinoise, [...] par là peuvent être garanties la libre expression des membres de la CCPPC, qui sont issus de tous les milieux*

¹ MAO Zedong, «Guanyu zhengxie de xingzhi he renwu» (A propos du statut et des fonctions de la CCPPC), discours prononcé le 19 décembre 1954, in *Mao Zedong wenji* (Les œuvres chinoises de Mao Zedong), vol. 6, Renmin chubanshe, 1999, p. 384.

² Cité par TANG Mingyuan, «Renmin Zhengxie shuxing he jiben zhineng shilun» (Essai sur le statut et les fonctions de la CCPPC), disponible sur : <http://sc.mj.org.cn/oneas.asp?id=6167>, consulté le 22 août 2010.

sociaux, et leur participation égale à la prise des décisions publiques en dehors des périodes d'élection. »¹

C : Organisation

La CCPPC regroupe des membres du PCC et des partis démocratiques, des démocrates sans parti, des délégués des organisations de masse, ainsi que des représentants des Chinois vivant outre-mer, des ethnies les plus importantes ou les moins intégrées, ou encore des différents milieux constituant le tissu social, y compris de Hong Kong, de Macao et de Taiwan : c'est une caractéristique spécifique de la CCPPC. Sans les discours officiels, la raison originelle de cette composition particulière est le souci de disposer d'un canal d'expression des intérêts sociaux et de faire entendre les voix et les demandes de la société dans son intégralité et ses diversités².

Contrairement à la procédure de nomination des membres des assemblées, ceux des CCPPC ne sont pas élus par la population. Selon la Charte des CCPPC, les membres des CCPPC sont désignés par le comité permanent du mandat précédent de la CCPPC de chaque échelon³. En pratique, les procédures de nomination des membres sont les suivantes : dans un premier temps, les diverses unités habilitées à être représentées proposent une liste des « candidats » au comité du Parti ; après l'approbation du Parti, la

¹ Voir l'Avis du Comité central du Parti sur le renforcement du travail des conférences consultatives politiques du peuple chinois, promulgué en 2006. Cet Avis réitère le rôle important des CCPPC dans le régime politique chinois, et souligne que « *les élections, le droit de vote et la concertation avant la prise de décisions importantes au sein du peuple, ayant pour objectif d'obtenir un consensus sur les problèmes communs, sont deux formes importantes de la démocratie socialiste chinoise. (...) En tant que système politique fondamental de notre pays, le système des assemblées populaires incarne la démocratie représentative ; il est le moyen principal et la garantie institutionnelle du droit à la participation à l'élection et au vote du peuple. (...) Le système de concertation politique et la CCPPC sont des grandes créations de la démocratie socialiste de notre pays. Ils incarnent la démocratie délibérative à la chinoise ; par eux, peuvent être garanties la libre expression des membres de la CCPPC, qui sont issus de tous les milieux sociaux, et leur participation égale à la prise des décisions publiques en dehors des périodes d'élection.* »

² Voir le discours de Hu Jintao lors de la commémoration du 55^e anniversaire de la CCPPC.

³ « *Les unités de participants, le nombre des représentants et les candidats de chaque mandat du Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois sont décidés lors de la délibération du comité permanent national précédent* » (article 30 de la Charte). « *Les unités de participants, le nombre des représentants, les candidats et la répartition des sièges de chaque mandat du Comité local de la Conférence consultative politique du peuple chinois sont décidés par le comité permanent local précédent, après avoir reçu l'approbation du conseil de la présidence.* » (article 41 de la Charte).

liste aménagée est ensuite soumise au comité permanent de la CCPPC, tant au niveau central que local, qui les élit à la majorité.

Composée d'un peu plus de deux mille personnes (2 237 en 2008 pour la XI^e session plénière), dont environ 40 % de communistes, la CNC.PPC se réunit une fois par an en session plénière à Beijing, peu avant la session plénière de l'Assemblée nationale populaire, pendant dix à quinze jours : elle élit en son sein un Comité permanent et un Conseil de la présidence. Le Comité permanent se réunit quatre fois par an et assure les fonctions de la CNC.PPC pendant la fermeture de ce dernier. Au sein du comité permanent, existent une dizaine de commissions spécifiques, telle que la commission des motions, la commission de l'économie, la commission des ressources humaines, etc. Quant au Conseil de la présidence, noyau dirigeant de la CCPPC, il est composé du président, des vice-présidents et du secrétaire général : il se réunit une fois par mois et assume le suivi de l'action de la CCPPC. La présidence revient d'une manière générale à un membre important du PCC : par exemple, depuis la XI^e session plénière de la CNC.PPC en 2008, elle est assurée par Jia Qinglin, 4^e personnage de la Chine dans l'ordre hiérarchique du Comité permanent du bureau politique du PCC.

Les CCPPC locales sont organisées sur le même modèle que le comité national : les membres sont également désignés pour un mandat de cinq ans et ce dans toutes les circonscriptions¹. La CNC.PPC exerce un pouvoir d'orientation sur les CCPPC locales.

D : Fonctionnement

1: Les fonctions

La CCPPC est investie statutairement de trois types de fonctions: la consultation politique, la supervision démocratique, la participation à l'administration du pays et à la délibération des affaires de l'Etat². La consultation politique a lieu essentiellement de deux

¹ La durée des mandats des différentes circonscriptions n'était pas la même jusqu'au 4^e amendement des statuts de la CCPPC en 2000. Auparavant, le mandat était de trois ans pour la dernière circonscription ou de cinq ans pour les autres.

² Article 2 de la Charte citée, 1^{er} alinéa.

manières : en amont de la prise de décision sur les affaires importantes et autour des problèmes émergeant de l'exécution des décisions prises¹.

La supervision démocratique concerne principalement l'application de la Constitution, des lois et règlements, en veillant à l'exécution des mesures et des principes politiques importants définis par le Comité central du PCC et des organes de l'Etat; il s'agit de contrôler les comportements du personnel desdits organes lors de l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs².

La participation à l'administration de l'Etat et à la délibération des affaires d'Etat signifie qu'outre le fait que le contenu et les formes sont identiques, la CCPPC organise des recherches et des enquêtes sur des thèmes qui préoccupent les masses populaires : elle fait entendre leurs avis par le truchement des motions et des propositions qu'elles soumettent aux organes du Parti et du gouvernement³. Cette fonction est l'extension et le prolongement de la consultation politique et de la supervision démocratique.

2 : les modalités d'engagement

Cinq modalités d'action sont offertes aux membres des CCPPC.

Les réunions sont la forme d'activité la plus importante, telles que les réunions plénières de la CCPPC, les réunions de son Comité permanent, les réunions de la Présidence, les réunions des commissions spéciales, etc.. Les membres des CCPPC remettent des propositions, des rapports, des motions, des critiques et suggestions pour discussion lors de ces réunions. En cas de besoin et en dehors des réunions officielles, les dirigeants du PCC invitent les principaux responsables des partis démocratiques et les personnalités sans parti (qui constituent la majorité au sein des CCPPC) afin de recueillir leurs opinions sur les problèmes qui les préoccupent.

¹ *Ibid.*, 2^e alinéa. La consultation politique concerne précisément quatorze domaines : principes et mesures politiques importants, dispositions majeures concernant le développement de la civilisation matérielle et spirituelle, la démocratie et la légalité socialistes, « la réforme et l'ouverture », le rapport sur l'activité du gouvernement, le budget de l'État, le programme de développement économique et social, les grandes affaires de la vie politique de l'État, les projets de loi importants, les dirigeants proposés par le Comité central du PCC, la modification de la division administrative à l'échelon provincial, les principes importants et les politiques tant en Affaires étrangères (pour la CNC.PPC) qu'en vue de la réunification de la patrie, les problèmes majeurs de la vie des masses, les affaires communes aux partis politiques et les plus importantes au sein de la Conférence consultative politique, et les problèmes majeurs touchant le front uni patriotique.

² *Ibid.*, 3^e alinéa.

³ *Ibid.*, 4^e alinéa.

La remise des motions constitue la deuxième modalité d'action des CCPPC. Leurs membres peuvent soumettre des motions à titre individuel ou conjointement : une fois qu'elles ont été examinées par les réunions des CCPPC ou de la commission des motions (pendant la fermeture des premières), ces motions seront transmises aux organes compétents, lesquels devraient y répondre dans un délai limité et motiver leur éventuel refus ; la réponse doit être envoyée au premier signataire.

La troisième modalité concerne les tournées d'inspection. Les modes d'organisation des tournées d'inspection sont multiples, pouvant inclure les inspections du comité permanent de la CCPPC visant des problèmes sociaux importants ; les CCPPC peuvent également auditer certaines unités sociales. Il y a des tournées d'inspection traitant des problématiques spécifiques et d'autres destinées à recueillir des informations. Ces inspections peuvent se cantonner aux circonscriptions propres des CCPPC mais elles peuvent aussi s'exercer en dehors de leurs circonscriptions administratives ; toutefois, ce privilège est limité aux CCPPC d'un même échelon.

La quatrième modalité est dite de « recherches empiriques ». Il s'agit d'une procédure obligatoire préliminaire à la formulation des rapports et des motions : c'est la mission essentielle des commissions spécifiques du comité de la CCPPC ; cependant, les membres qui n'appartiennent pas à ces commissions peuvent également mener leurs enquêtes à titre individuel ou à l'invitation des commissions.

La dernière modalité consiste en la formulation de « suggestions et critiques » sous des formes plus souples : les membres des CCPPC peuvent conseiller le Parti et le gouvernement à n'importe quel moment et sur n'importe quel sujet social.

E : Limites

Même si elle peut être comparée aux chambres hautes ou aux Sénats des autres pays, la CNC.PPC n'est pas reconnue comme un organisme d'État¹. Ses fonctions de consultation et de contrôle ne sont pas définies par le droit: elles dépendent des coutumes et des règles fixées par le Parti. Le régime lui attribue une grande place politique, alors qu'elle ne dispose pas d'un réel pouvoir, mais plutôt de simples facultés. La supervision

¹ « La Conférence consultative politique du peuple chinois est une organisation du Front uni patriotique du peuple chinois ; elle est l'organe important de la coopération multipartite et de la consultation politique placé sous la direction du PCC » (3^e alinéa de la Charte de la CCPPC).

démocratique n'a pas non plus de portée juridique : l'exercice de cette fonction se limite à la formulation de critiques et de suggestions *ad libitum* par rapport à la supervision des assemblées, même si cette dernière pose aussi des problèmes. Le Parti est confronté à un souci patent à ce sujet : accorder aux CCPPC un réel pouvoir étatique, compte tenu du fait que les partis démocratiques et les « démocrates » sans parti occupent 60% de sièges au sein des CCPPC, risquerait de transformer les CCPPC en organes rivaux des assemblées populaires contrôlées par le Parti et cela menacerait le rôle de direction du Parti.

La deuxième question concerne la représentativité et la compétence de leurs membres. Bien que la Charte spécifie que la nomination des candidats du comité de la CCPPC devrait être la conséquence d'une délibération au sein des unités diverses de la société, celle-ci est en réalité principalement décidée par les hauts responsables du Parti et de l'Etat. Au niveau local, la désignation des candidats repose souvent sur deux critères : la réputation sociale et la contribution financière des intéressés. Dans certaines localités, si le versement des impôts par un entrepreneur atteint un certain montant, celui-ci sera habilité à être candidat¹. Depuis quelques années, les CCPPC sont critiquées, assimilées à un « *club des riches* »² par la population. Par conséquent, non seulement la représentativité des membres de la CCPPC pose problème, du fait de l'occupation majoritaire des sièges par les riches et les élites de tous les milieux sociaux, mais également l'engagement politique des membres est mis en doute par la population : « *De fait, ils (les entrepreneurs) sont nombreux parmi les membres de la CCPPC à exceller dans leurs domaines de compétences mais à ne faire aucune preuve d'engagement social ou d'intérêt pour la politique.* »³ Cette question concerne les membres jouissant d'une certaine réputation sociale : « *De nombreux rapports ont révélé que des sportifs de haut niveau ou des stars de*

¹ ZUO Chongnian, «Dang fansi zhengxie weiyuan chansheng jizhi de quexian» (Il faut réfléchir aux lacunes du système de nomination des membres du comité de la CCPPC), disponible sur : news.china.com.cn, article mise en ligne le 1^{er} février 2010 ; JI Minze (membre de la CCPPC du district de Yicheng dans la province de Shangxi), «Qiantan zhengxie weiyuan chuangxin jizhi » (Une simple discussion sur la rénovation du système de la nomination des membres de la CCPPC), disponible sur : <http://www.yicheng.gov.cn>, consulté le 22 août 2010.

² La CCPPC n'est pas un club pour riches, éditorial du *Quotidien du peuple* du 2 février 2010, faisant écho à la proposition d'un membre de la CCPPC du Guangdong pour que les entrepreneurs ne puissent pas adhérer à la CCPPC sur la seule base de leur richesse.

³ Éditorial *cit.* ci-dessus du 2 février 2010.

cinéma (nominés) membres de la CCPPC restaient silencieux pendant les réunions, certains refusant même d'y assister.¹ »

En résumé, rien ne distingue la CCPPC d'autres organisations de masse : elle est avant tout un organe de contrôle et d'encadrement des activités politiques des partis démocratiques et des « démocrates » sans parti ; elle est également censée être un instrument de mobilisation et un relais des différents secteurs qu'elle représente. D'un part, c'est une institution participative complémentaire de l'assemblée populaire, destinée à l'expression des opinions de la population et à sa participation aux affaires publiques ; d'autre part, en assurant la remontée des informations sociales aux organes du Parti et d'Etat, elle permet à ces derniers de se tenir au courant de l'actualité sociale qui les aidera à ajuster les politiques et à prendre des mesures préventives. Les CCPPC jouent également le rôle de tribune permettant de transmettre et de diffuser les politiques du Parti et du gouvernement, et de mobiliser l'ensemble de la société chinoise pour l'exécution des décisions prises par ces derniers².

§2 : Les unités de travail (Danwei)

Dans les villes, si l'on veut s'exprimer ou si l'on n'est pas satisfait des décisions prises par les autorités, le premier organe de recours est normalement l'unité de travail.

A : Les unités de travail : groupes d'intérêt les mieux organisés

Etablie à l'époque de Mao, l'unité de travail, *Danwei*, désignait une administration ou une entreprise collective dirigée par un comité du parti communiste et organisant

¹ *Ibid.*

² Cet extrait du discours de Hu Jintao lors de la commémoration du 55^e anniversaire de la CCPPC l'éclaire : « *La consultation politique est non seulement une forme importante pour la promotion de la démocratie socialiste, mais elle présente aussi une partie importante permettant de rassembler la sagesse populaire et de prendre des décisions scientifiques pour le Parti et le gouvernement. Concernant les politiques locales importantes et celles de l'État, en matière politique, économique, culturelle et sociale, avant d'avoir pris les décisions et au cours de leur exécution, cela permet de mettre en concertation ces questions importantes au sein de la CCPPC, et d'aller écouter les opinions de tous les partenaires sociaux aidant à recueillir la sagesse des masses et à éviter ou à réduire les erreurs décisionnelles. De plus, tout ceci est favorable à l'amélioration de la compréhension des politiques du Parti et du gouvernement, et élargit le consensus entre les différents partenaires sociaux, de sorte que les décisions du Parti et du gouvernement se transforment en action consciente de la majorité des masses.* » Le discours intégral est consultable sur le site web <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2799307.html>.

l'ensemble des activités tant professionnelles que privées de ses membres. Organes multifonctions, les unités de travail en Chine, comme Martin Whyte et William Parish l'ont décrit ¹: « *may run nurseries, clinics, canteens and recreational facilities ; they convene employees to hear government decrees and for political study; they organize campaigns for birth control and to send down youths; they approve marriages and divorces and mediate disputes; they hold meetings to discuss crimes and misbehavior off the job by their members; they distribute rations and carry out cleanliness campaigns; they supervise untrustworthy employees and organize patrols to guard the area; and they may employ family members of employees in subsidiary small workshops or vegetable farms.* »

L'installation des unités de travail dans les villes chinoises avait pour objectif d'aider l'État à mobiliser la population pour exécuter les politiques de l'Etat et contrôler la société urbaine² : en rendant les employés et les salariés, non seulement économiquement, mais aussi socialement et politiquement dépendants de leur unité de travail, le régime entendait contrôler entièrement la vie quotidienne des individus et, à partir de là, l'ensemble de la société urbaine³.

Toutefois, les unités de travail ne sont pas seulement chargées de participer au contrôle de la société par l'État. Puisque les unités de travail se substituent au gouvernement pour la gestion et le contrôle de la vie quotidienne des citoyens urbains, si ces derniers veulent influencer les décisions prises par les autorités, le premier organisme auquel ils font appel est leur propre unité de travail plutôt que le gouvernement local : l'unité de travail devient dès lors l'organisation principale par laquelle s'expriment et se réalisent les demandes des individus. Etant donné que les Chinois ne sont pas autorisés à

¹ WHYTE Martin K. and PARISH William L., *Urban life in contemporary China*, University of Chicago Press: Chicago, 1984, p.25.

² Voir BRAY David, *Social space and governance in urban China: the Danwei system from origins to reform*, Stanford. Calif.: Stanford University Press, 2005, 277p; SHAW Victor N., *Social control in China: a study of Chinese work units*, Westport, Conn. : Praeger, 1996; SHI Tianjian, *Political participation in Beijing*, Harvard University Press : Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1997, p.14; LÜ Xiaobo, PERRY Elizabeth J., *Danwei: the changing Chinese workplace in historical and comparative perspective*, Publisher: M.E.Sharpe, New York, 1997, p.44; LI Hanlin et WANG Li, *Work Unit – The basic structure of Chinese society: Data material*, Beijing Press, 1996; LÜ Chuanzhen, «Cong danweizhi dao shequzhi guojia yu shehui zhili gongjian de zhuanhuan» (L'évolution de l'espace du pouvoir d'État de l'époque des unités de travail à celle des communautés), In *Beijing keji daxuexuebao*, n°3, 2007.

³ WOMACK Brantly, «An exchange of views about basic Chinese social organization: transfigured community: neo-traditionalisme and work unit socialism in China», in *China Quarterly*, n°126, 1991, p.313-332; LI Hanlin and WANG Qi, *Research on the Chinese work unit society*, Peter Lang Pub Inc, 1996, 223p; WEI-Arthus Huiying, *A study of authority and relations in Chinese governmental agencies and institutional work units: New –patrimonialism in urban work units*, Edwin Mellen Press Ltd, 1999, 247p.

s'organiser indépendamment pour défendre leurs intérêts et que le rôle des organisations de masse en ce sens est très limité, les unités de travail sont donc les organismes les plus efficaces pour l'articulation des intérêts des citoyens dans la société urbaine¹. Cela tient aux raisons suivantes :

En premier lieu, puisque les unités de travail sont l'organisation principale autour de laquelle s'organisent les intérêts de la société, les ressources et les avantages attribués aux cadres proviennent de l'unité de travail dont ils font partie : cela permet de lier leurs intérêts avec ceux de leur unité de travail. Si celle-ci obtient les ressources souhaitées (attribuées par l'échelon administratif supérieur) lors de la compétition avec ses homologues, ils en bénéficient directement ; par contre, si elle n'y parvient pas, la possibilité d'obtenir une part des bénéfices disparaît *ipso facto*. Cette relation délicate entre l'unité de travail et les cadres permet à ces derniers de transmettre les attentes des salariés à leurs supérieurs et de se ranger aux côtés de leurs salariés lors de la négociation des intérêts avec l'administration supérieure et les autres unités de travail². D'ailleurs, les cadres, qui vivent et travaillent avec les salariés dans une même unité de travail, connaissent bien mieux la vie courante et les difficultés quotidiennes des citoyens que les cadres de haut rang. Cet enracinement joue également un rôle important dans leur transmission des attentes des salariés à leurs supérieurs.

En deuxième lieu, les dirigeants des unités de travail font l'objet d'une nomination politique. Mais si le gouvernement peut désigner les personnes qu'il souhaite aux postes de direction, cela ne signifie pas qu'ils soient automatiquement acceptés : pour s'assurer du soutien des salariés, ces dirigeants ont besoin de démontrer, non seulement leur compétence pour diriger l'organisation qui leur est confiée, mais aussi leur volonté de prendre en considération les intérêts des salariés et leur capacité à en prendre soin.

Enfin, l'évaluation et la promotion des dirigeants sont liés à leur capacité d'accomplissement des missions que leurs supérieurs leur ont assignées ; mais la production matérielle et les autres activités fonctionnelles des unités de travail dépendent avant tout des salariés : afin de remplir les missions fixées par leurs supérieurs, les cadres

¹ SHI Tianjian, *op.cit.* p. 38.

² Voir SHI Tianjian, *op.cit.*, p. 56 ; ZHANG Jing, «Jieji zhengzhi yu danwei zhengzhi – chengshi shehui de liyi zuzhijia jieyou he shehui canyu» (La politique des classes et de l'unité de travail : structure de l'organisation des intérêts dans la société urbaine et participation sociale), in *Kaifang Shidai* (L'Ère de l'ouverture), n° 2, 2003, p. 113.

de la base concernée ont absolument besoin de la collaboration et de la participation active des subordonnés. En cas d'affrontement entre ces deux parties, les responsables des unités de travail ne peuvent licencier un salarié pour refus de travail en raison du système d'emploi à vie en vigueur. Cette particularité permet aux salariés de se faire entendre et incite les dirigeants à prendre soin de leurs intérêts.

B : Les moyens pour influencer les décisions

Trois modalités d'action permettent aux salariés d'influencer les décisions en leur faveur au sein d'une unité de travail. L'assemblée représentative est le lieu essentiel de décision. Les salariés peuvent également faire entendre leur voix lors des réunions de discussion et par les contacts personnels qu'ils ont avec les cadres de leur unité : ces deux dernières modalités sont moins formelles mais sans doute les plus utilisées au sein d'une unité de travail.

1 : L'assemblée représentative des employés et ouvriers

L'assemblée représentative des employés et ouvriers a été créée dans les années 50 par le Parti : destinée à la participation des intéressés dans les entreprises d'Etat, elle est considérée comme un élément important de la réalisation de la *ligne de masse* du Parti auprès des unités de travail ; elle est également perçue comme l'illustration de la direction par la classe ouvrière qui est prescrite par la « démocratie socialiste ». Au niveau normatif, les salariés jouissent d'un grand pouvoir sur la gestion des entreprises par l'intermédiaire de l'assemblée représentative¹. Durant toute l'époque de Mao, celle-ci avait été réduite en organe de mobilisation; c'est à partir du lancement des réformes économiques dans les années 80 en zone urbaine que l'assemblée représentative des employés et ouvriers sera autorisée à jouer un rôle plus significatif dans la gestion des unités de travail.

Pour accomplir les objectifs économiques et améliorer l'efficacité de la production, le Parti, conscient qu'il faut obtenir la participation active des travailleurs urbains, dont les jeunes moins de 29 ans représentaient 63,4% de la population², invite les salariés à la

¹ AN Miao, CUI Yi, *Gongren jieji xianzhang yu zhigong daibiao dahui zhidu yanjiu* (Etude sur la situation actuelle de la classe ouvrière et le système de l'assemblée représentative des employés), Liaoning renmin chubanche (la Presse du Peuple de Liaoning, Shenyang), 1990, p. 121.

² Le *Quotidien du peuple*, 7 mars 1980.

gestion des affaires des entreprises, c'est-à-dire des unités de travail. L'article 16 de la Constitution de 1982 précise de ce fait: « *Sous conditions d'accepter la direction unifiée de l'Etat et d'accomplir les objectifs assignés par l'Etat, dans le cadre régularisé par les lois, les entreprises publiques disposent d'une autonomie en gestion et en exploitation. Par l'assemblée représentative des employés et des ouvriers ou d'autres formes, les entreprises publiques effectuent la gestion démocratique conformément à la loi.* »

Quatre ans plus tard, en septembre 1986, le Conseil des affaires de l'Etat adoptera l' « Ordonnance relative à l'assemblée représentative des employés et ouvriers dans les entreprises industrielles nationales », qui prévoit l'obligation de création des assemblées représentatives des employés et ouvriers au sein des entreprises publiques¹. Selon cette ordonnance, les assemblées représentatives possèdent les pouvoirs suivants² : 1) examiner le plan annuel et le plan à long terme, ainsi que le budget de l'entreprise ; 2) examiner et adopter les mesures concernant les rémunérations et la formation du personnel, la distribution des primes, la protection de travail; 3) examiner et adopter les résolutions sur l'utilisation et l'allocation des fonds de l'entreprise, la distribution des logements et autres problèmes concernant le bien-être des employés ; 4) évaluer la performance du travail des dirigeants de l'entreprise et avancer des suggestions et critiques ; 5) élire les directeurs et autres cadres de l'entreprise.

S'il s'avère qu'en réalité l'assemblée représentative n'est qu'un organe consultatif³, de nombreuses études empiriques montrent qu'elle influe de manière importante sur les mesures concernant le bien-être des salariés, telles que la distribution des logements et des primes, les rémunérations, la promotion personnelle et la protection du travail, etc.⁴

¹ Article 2 de l'Ordonnance.

² Article 7 de l'Ordonnance.

³ ZHANG Yunmei, «Zhongguo zhigong daibiao dahui zhidu yu zhigong canyu moshi de zhengzhixue fenxi» (Analyse politique du système de l'assemblée représentative des employés et de leurs modes de participation), in *Beijing xingzheng xueyuan xuebao* (Journal de l'École d'Administration de Beijing), n° 1, 2003, p. 31.

⁴ Voir ZHANG Jing, *Liyi zuzhijhua danwei : guoqi zhidaihui anli yanjiu* (Unité des intérêts organisés : étude de cas sur l'assemblée représentative des employés dans les entreprises publiques), Zhongguo shehui kexue chubanshe (Presse des sciences sociales de Chine), 2001 ; ZHANG Yunmei, *art.cit.*, p. 31 ; SUN Kanghua, «Guanyu guoqi zhidaihui zhiquan chanbian de sikao» (Réflexion sur l'évolution des pouvoirs de l'assemblée représentative des employés dans les entreprises publiques), *Quotidien des ouvriers*, 13 février 2007.

2 : Les réunions de discussion

En dehors de l'assemblée représentative, il existe d'autres moyens d'influencer les décisions de l'entreprise publique, tels que les réunions de discussion et les contacts personnels avec les cadres. Ceux-ci sont moins formels mais contribuent à l'expression des sentiments de protestation ou des demandes des salariés.

Les réunions de discussion sont une pratique courante en Chine, existant dans toutes les entités collectives, telles que les organes du Parti et de l'Etat, mais également les entreprises, les écoles, les hôpitaux, etc.. Limitées à une petite quantité des personnes représentatives, elles sont destinées à recueillir les opinions de la population lorsque des politiques vont être mises en œuvre, afin d'ajuster les mesures prises et de prévenir les conflits éventuels : c'est donc un moyen fréquemment utilisé par les cadres pour solliciter les avis des salariés sur certaines mesures. Elles sont également utilisées pour éviter que certaines décisions soient rejetées par l'assemblée représentative : les cadres de l'unité de travail sont souvent contraints de soumettre les projets aux réunions de discussion au préalable, et sont amenés à prendre en considération les opinions des salariés, en ajustant les projets qui seront éventuellement confrontés à la contestation de l'assemblée représentative¹.

3 : Les contacts personnels

Contrairement aux réunions de discussion, les contacts personnels² avec les cadres sont souvent à l'initiative des salariés qui veulent contester une mesure prise ou exprimer leur opinion.

En Chine, avant que toute décision soit formalisée ou légalisée, chacun, s'il est au courant, peut contacter les responsables de son unité de travail pour exprimer son opinion et donner son avis. Ensuite, lorsqu'une décision impopulaire est mise en œuvre, les salariés,

¹ ZHANG Yunmei, *art.cit.* p. 29.

² Il s'agit en fait de la sociologie du *Guanxi*, Relation personnelle. Pour aller plus loin, voir Balme Stéphanie, *Entre soi : l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004, 474 p. , et *Mutations du communisme et crise de l'État néo-patrimonial en Chine : enquête sur le népotisme et les « Guanxi » dans la sélection de l'élite dirigeante*, thèse sous la direction de HERMET Guy, 2000, 773 p. ; RUAN Danching, «Interpersonal networks and workplace controls in urban China», in *Australian Journal of Chinese Affaires*, 29 janvier 1993, p. 89-105.

au lieu de protester directement devant l'administration concernée, préfèrent se retourner vers les responsables de leurs unités de travail, afin de les inciter à exercer leur pouvoir - relativement discrétionnaire- pour protéger les intérêts menacés par les nouvelles décisions¹.

Les dirigeants sont contraints de prendre en considération les demandes ou les plaintes des salariés pour les raisons que nous avons évoquées précédemment. L'évaluation et la promotion des cadres étant liées à l'efficacité de la production de l'entreprise qui dépend directement de la coopération des salariés, ces derniers peuvent résister aux ordres des cadres pour exprimer leur mécontentement ; et les moyens de sanction dont disposent les cadres pour la non coopération des salariés sont limités, car ces derniers ne peuvent être licenciés compte tenu de la protection du système de l'emploi à vie.

Durant les années 80 et une partie des années 90, les unités de travail ont joué un rôle crucial. En tant qu'organes à la fois économiques, administratifs et politiques, les unités de travail ont un niveau d'organisation élevé et jouissent en même temps d'une certaine autonomie. Par rapport aux autres organisations sociales, elles ont un lien étroit avec les instances de décision. Puisque l'intérêt de l'unité est lié directement à l'intérêt de tous les salariés, y compris des cadres, les intérêts au sein d'une unité de travail sont plus ou moins identiques. Ces facteurs permettent que les demandes des salariés puissent être transmises aux organes décisionnels d'une manière authentique et efficace.

Toutefois, la participation des salariés au sein d'une unité de travail n'est pas publique au sens strict mais cantonnée à l'intérieur de l'unité : elle concerne, uniquement les propres affaires de l'unité, et ne va pas jusqu'à influencer sur les politiques de l'Etat. Dans cette structure fermée, les individus qui n'appartiennent pas à une unité de travail sont exclus et leur voix ne peut se faire entendre : le recours aux bureaux des « Lettres et Visites » reste dès lors pour eux le moyen le plus utilisé. A défaut, il ne leur reste que le recours à la protestation pacifique ou violente.

C : Le déclin des unités de travail

En 1992, le XIV^e Congrès du Parti a proclamé que la Chine allait mettre en place une « économie de marché socialiste ». De nombreuses réformes sont alors lancées, dont la

¹ SHI Tianjian, *op.cit.* p. 46-51.

réforme des entreprises publiques¹, considérée comme pivot de la réforme du système économique. Dans le sillage de la réforme, beaucoup d'entreprises publiques seront fermées ou fusionnées pour cause de leur perte de profit, tandis que les autres sont privatisées. Néanmoins, pour ces nouvelles entreprises privées ou mixtes, peu d'entre elles ont établi l'assemblée représentative des employés et des ouvriers qui sera chargée de l'expression des salariés.

Quant aux entreprises publiques qui sont parvenues à garder leur statut, leur mode de fonctionnement est réformé : pour réduire les charges des entreprises publiques et améliorer leur efficacité, certains avantages sociaux des salariés sont supprimés : les plus importants sont l'attribution des logements et la prise en charge totale des frais de maladie². Par conséquent, l'assemblée représentative, qui était jadis l'endroit important de négociation des salariés auprès des cadres, en matière de bien-être des salariés a perdu de son poids.

Entre temps, le système de l'emploi à vie a été aboli³. La dépendance des salariés envers leur entreprise décroît et ils ont perdu leur atout pour amener les dirigeants à modifier les décisions défavorables à leurs intérêts : si à l'époque de l'unité de travail, ils pouvaient utiliser tous les moyens de coercition (sabotage du travail notamment)⁴, dans un cadre légal, pour faire céder les cadres à leur profit tandis que ces derniers ne pouvaient les licencier, à partir de la réforme ces possibilités disparaissent.

Les fonctions des unités de travail s'affaiblissent au point de disparaître peu à peu. Le Parti et le gouvernement tenteront d'imposer les comités de résidents censés remplacer

¹ Voir WARNER Malcolm, *Changing workplace relations in the Chinese economy*, Palgrave Macmillan, 2000, 320p ; EYRAUD Corine, «Les réformes de l'entreprises d'État chinoise : Un changement radical de la société urbaine ?» In *Annales des mines*, mars 1999, p. 113-125, également la thèse du même auteur, *L'entreprise d'État chinoise : de [l'institution sociale totale] vers l'entité économique ?* Thèse de sociologie, Université de Provence, 1997, Paris, L'Harmattan, 1999, 396p; KERNEN Antoine et ROCCA Jean-Louis, «La réforme des entreprises publiques en Chine et sa gestion sociale : Le cas de Shenyang et du Liaoning», In *Les Etudes du CERI*, n°37, janvier 1998, 37p, disponible sur : <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude37.pdf>.

² Voir HE Chongda et LÜ Bin, «Zhongguo danwei zhidu shehui gongneng de bianqian» (L'évolution des fonctions sociales des unités de travail en Chine), In *Chengshi Wenti* (Les problèmes urbains), vol.148, n°11, 2007.

³ ALEXANDRE Véronique et MERCIER Marie-Annick, «Présentation des réformes de l'emploi et de la protection sociale en Chine (1998-1999)», in *Revue française des affaires sociales*, 55^e année, n°2, 2001, p.171-192 ; CAI Fang, The transformation of the employment structure in a dual labor market, in *Social Sciences in China*, n°3, 1999, p.22-33 ; TOMBA Luigi, *Paradoxes of Labour reforms : Chinese labour theory and practice from socialism to market*, London : Routledgecurzon, 2002, 242p.

⁴ Voir SHI Tianjian, *op.cit.* p.49-50.

les unités de travail mais qui s'avèreront inefficaces en ce qui concerne l'écoute de la voix des citoyens urbains¹.

§3: Les organisations de masse

Les organisations de masse ont été créées dans les années 1950 à l'initiative du Parti. Elles étaient supposées rassembler des segments de la société que le Parti entendait autrefois « mobiliser »² et contrôler. Désignées comme « courroie de transmission » entre le Parti et la société, les organisations de masse ont pour mission de transmettre les orientations du Parti à leurs membres et de les mobiliser pour exécuter les politiques d'une part, rendre compte au Parti des informations provenant des masses d'autre part.

Principal appui du Parti pour implanter ses politiques dans les années 1950, les organisations de masse ont aidé le Parti dans la pénétration et le renforcement de son pouvoir dans toute la société, tant rurale et urbaine. Mises en sommeil pendant la Révolution culturelle, elles ont connu à partir de 1978 un important essor. L'augmentation des effectifs de la Ligue de la jeunesse communiste (LJC) illustre ce regain : ceux-ci sont passés de 48 millions de membres en 1982 à 75 millions en 2008³, soit 22,6 % des jeunes chinois âgés de 14 à 28 ans. La Fédération panchinoise des syndicats (FPS) a également connu un accroissement significatif, passant de 51 millions de membres en 1979 à 22,6 millions en 2009⁴, représentant 46 % de l'emploi total, soit environ la moitié de l'emploi urbain⁵.

Les organisations de masse sont aujourd'hui nombreuses en Chine. Elles comprennent les huit «groupes populaires» (*Renmin tuanti*) qui participent à la CCPPC et 14 autres exonérées de l'inscription obligatoire auprès du ministère des Affaires civiles. Selon l'Agence Xinhua Nouvelle, près de 200 organisations de masse nationales sont entièrement financées par le gouvernement⁶. Parmi celles-ci, la LJC, la Fédération

¹ Les comités de résidents sont traités dans notre deuxième partie.

² CABESTAN Jean-Pierre, *Le système politique de la Chine populaire*, PUF, Paris, 1994, p. 104.

³ Selon l'Agence Chine nouvelle, disponible sur: <http://www.xinhuanet.com/politics/gqt16d/> consulté le 29 décembre 2010.

⁴ *Quotidien des ouvriers*, 14 septembre 2005.

⁵ Selon l'Agence Chine nouvelle, disponible sur : news.xinhuanet.com/fortune/201002/24/content13040984.htm, consulté le 29 décembre 2010.

⁶ *Ibid.*, *Renmin tuanti he shehui tuanti* (Organisations de masse et associations sociales), 28 janvier 2005.

panchinoise des femmes (FPF) et la FPS jouent un rôle particulièrement important dans le système politique chinois.

D'une manière générale, ces organisations de masse présentent les caractéristiques communes suivantes :

Tout d'abord, elles sont contrôlées et supervisées par le Parti, non seulement grâce à la nomination de membres du Parti comme dirigeants de ces organisations, mais également dans la mesure où elles sont contraintes d'accepter les «conseils» du gouvernement, de coopérer avec lui dans l'accomplissement de diverses tâches du développement économique, culturel et social, de lui soumettre des rapports réguliers sur leurs activités, leurs plans de travail et leurs situations financières. Chacune des organisations de masse sert d'appui du Parti dans un secteur social spécifique : elle y sera le seul organisme national autorisé à le représenter.

Ensuite, les principales organisations de masse accordent une grande attention à leur développement : il s'agit d'élargir leur implantation et leur influence dans la société, afin de diffuser et d'appliquer plus efficacement les politiques du Parti et du gouvernement. C'est notamment le cas de la FPS : depuis les années 1990, les dirigeants de la FPS ont appelé à « *accélérer le rythme de la création des syndicats ... et à rallier des salariés au syndicat au degré maximal* »¹ ; ainsi, en 2008, la FPS a réussi à installer environ 1,7 millions de branches au niveau de base, le taux d'adhésion des salariés au syndicat a atteint 77,2%².

Enfin, si les tâches spécifiques des organisations de masse sont différentes selon le segment de la population qu'elles représentent, leur fonction principale est toujours la même : elles sont des «courroies de transmission», liens essentiels qui permettent au Parti d'entretenir une « relation étroite » avec les masses et grâce auxquelles le Parti s'assure un soutien populaire et reste informé de l'état d'esprit des masses.

Les organisations de masse s'efforcent d'approfondir leur pénétration dans les divers secteurs sociaux. En théorie, étant donné la relation étroite entre le Parti, les organisations de masse et les unités administratives ou les entreprises, un tel arrangement institutionnel devrait avoir une influence positive sur la participation de la population : Comme les

¹ *Quotidien des ouvriers*, 20 septembre 2003.

² ZHENG Li et WANG Jiaoping, «Zhongguo gonghui huiyuan zongshu zaichuang lishi xingao» (Le nombre d'adhésion aux syndicats chinois a encore battu le record), *Quotidien des ouvriers*, 30 décembre 2008.

dirigeants des organisations sont souvent les décideurs locaux, ce cumul de mandats va permettre à leurs membres de mieux faire entendre leur opinion concernant les affaires locales, grâce à leurs rencontres fréquentes et leurs contacts personnels directs avec les dirigeants ; de même, comme les organisations de masse sont parallèlement chargées, selon leurs statuts, de la cogestion des entreprises ou des unités administratives, leurs membres ont la possibilité de participer à la gestion de leurs propres affaires ; enfin, elles servent de tribunes par lesquelles le Parti et l'Etat captent les préoccupations de la population en fonction de la «ligne de masse». En utilisant ces canaux d'expression, leurs membres doivent en théorie bénéficier davantage d'opportunités de participation que les non-membres ; en parallèle, les organisations de masse sauraient tenir également à mieux informer leurs membres sur les politiques gouvernementales et du Parti.

Cependant, en réalité, hormis un petit nombre de dirigeants, les membres des organisations de masse s'impliquent faiblement dans les activités organisationnelles : l'engagement actif dans les activités de la LJC est surtout assimilé à un moyen d'obtenir de l'avancement au niveau politique, voire même des avantages matériels¹, objectif qui peut paraître lointain aux membres moins politiquement ambitieux. En outre, en raison des principes de fonctionnement de ces organisations paragouvernementales, ce sont souvent les membres du Parti ou les dirigeants d'organisations de masse qui bénéficient de ces avantages en termes de participation. Selon les données de l'enquête de 1993-94 du chercheur Guo Gang dans la province de Hebei, 56% des membres non-Parti n'ont jamais participé à aucune des 18 activités politiques qu'il a examinées tandis que 71% des dirigeants locaux ont participé au moins à l'une d'elles².

La non participation des membres ordinaires des organisations de masse s'explique peut être par leur inefficacité quant à la représentation et la protection des intérêts de leurs membres. En théorie, ces organisations sont chargées de défendre les intérêts de leurs membres et de faire connaître leurs souhaits aux plus hautes autorités, et de temps en temps, des efforts sont faits pour renforcer cette responsabilité ; toutefois, en raison de la suprématie de l'intérêt général en Chine et de leur manque d'autonomie, elles accordent

¹ GUO Gang, «Organizational Involvement and Political Participation in China», 25p, disponible sur: www.olemiss.edu/courses/pol324/guo05cps.pdf, consulté le 7 mars 2011.

² *Ibid.*

plus d'attention à la ligne politique du Parti qu'aux intérêts de leurs propres membres. Sur ce plan, la FPS est sans doute l'organisation la plus critiquée.

La « Loi sur les syndicats », qui a été révisée deux fois¹ depuis sa promulgation en juin 1950, prévoit que la protection des droits des salariés est le « *devoir essentiel* » des syndicats : ils doivent écouter et servir les employés et les ouvriers. Cependant, la Loi stipule également la suprématie de l'intérêt national sur les intérêts des salariés et l'obligation des syndicats de mobiliser les salariés pour « *participer activement à la construction économique, accomplir avec effort les missions de production et de travail* ». De plus, en vertu de la Loi, les syndicats sont chargés de l'éducation des salariés avec l'objectif de « *former une équipe de conviction, de moralité, de culture et de discipline* »². Ainsi, les syndicats officiels doivent s'efforcer de maintenir l'« *harmonie industrielle* » et d'augmenter la productivité et la rentabilité économique des entreprises au lieu de défendre les intérêts de leurs membres : aux yeux des salariés, ils sont plus considérés comme les représentants du Parti et de l'Etat que comme leurs porte-paroles.

La frustration des travailleurs envers les syndicats était profonde avant les événements de 1989³ : c'est la raison qui a décidé les ouvriers de Beijing à organiser leur propre syndicat indépendant du gouvernement et du Parti au cours de la manifestation de Tian'anmen en 1989. Après le 4 juin, certains activistes ont essayé d'améliorer l'organisation des syndicats officiels en proposant de réduire leurs fonctions politiques et de renforcer leur rôle dans la protection des intérêts économiques et le bien-être des travailleurs : ainsi, dans les années 1990, la FPS a réussi à imposer la modification du temps de travail hebdomadaire de six à cinq jours. Ils ont également essayé de défendre les droits des ouvriers dans les entreprises japonaises, coréennes et taïwanaises, ce qui a passablement irrité les gouvernements locaux craignant des répercussions sur les investissements étrangers⁴.

Toutefois, ces actions n'ont pas suffi à assurer à la crédibilité des syndicats officiels. A en croire les enquêtes de Lee en 2000, plus de 64 % des travailleurs dans les entreprises publiques n'apportent pas leur confiance aux syndicats officiels mais plutôt aux réseaux de

¹ Celui de 1992 et 2001.

² Voir art. 5 à 9 de la Loi sur les syndicats de 1950; art. 6 à 8 de celle de 1992 et 2001.

³ Voir TOWNSEND James, *Political participation in communist China*, *op.cit.*, p. 153-158 ; SAICH Tony, *Governance and politics in China*, *op.cit.*, p. 170.

⁴ SAICH Tony, *ibid.*, p. 171.

soutiens informels (par exemple les organisations « *grassroot* » pour la défense des droits des travailleurs, considérées souvent comme illégales par le gouvernement) principalement lorsque leurs droits légitimes sont bafoués¹.

Ceci résulte des politiques paradoxales du Parti concernant les fonctions des syndicats : d'un côté, le Parti leur rappelle le devoir de protection des droits des travailleurs ; de l'autre, il souligne la primauté de la productivité économique et de l'ordre social. La légitimité officielle de la FPS est basée notamment sur son efficacité à exécuter les politiques du Parti-Etat et sa capacité à maintenir l'ordre au sein des entreprises² : pour y répondre, les syndicats sont contraints de s'investir plutôt dans la prévention et la gestion des conflits au sein des entreprises que de répondre aux demandes des salariés ; en cas de grève, qui est souvent assimilée au sabotage du travail et au trouble de l'ordre en Chine, les syndicats se préoccupent surtout de « *restaurer le plus vite possible l'ordre normal de la production* » que de faire valoir les revendications des travailleurs auprès du patronat ou du gouvernement. L'attitude des syndicats durant la grève des ouvriers dans l'entreprise japonaise Honda dans une ville du Guangdong - Foshan en mai 2010 en fournit un exemple significatif. Lors de cette grève, les représentants du syndicat se sont rangés entièrement du côté des intérêts de l'entreprise. En outre pour inciter les ouvriers à reprendre le travail, ils ont dû utiliser la force ce qui a déclenché un scandale relayé par la presse³.

En résumé, malgré le temps écoulé depuis leur création, les fonctions des organisations de masse restent essentiellement inchangées, à savoir assister le Parti, aider à transmettre les décisions et instructions politiques au niveau des masses et mobiliser leurs membres pour les exécuter. Les organisations de masse souffrent de leur incapacité générale à faire valoir les intérêts de leurs membres en raison de la suprématie de l'intérêt national et du contrôle du Parti et du gouvernement.

¹ Lee, 2000, p. 55, cité par SAICH Tony, *ibid*.

² « Protéger les Ouvriers ou Servir le Parti : l'avenir des syndicats chinois » & « *Shui lai weiquan Wei shui weiquan* » (« Qui va défendre les droits ? Pour qui défendre les droits ? »), China Labour Bulletin (CLB), article et rapport consultables sur le site officiel du CLB : <http://www.clb.org.hk/en/>.

³ Voir LIU Zhijie et WANG Caixin, « Chine : mais où sont passés les syndicats ? » in *Courrier International*, n° 1023, 10 juin 2010. Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2010/06/10/mais-ou-sont-passes-les-syndicats>.

Conclusion du chapitre 1

Les efforts du Parti et de l'Etat chinois pour améliorer les institutions de participation sont indéniables. Toutefois, les évolutions sont plus théoriques que réelles : les progrès sont limités et chaque réforme destinée à combler les lacunes précédentes entraîne elle-même la survenance de nouveaux problèmes; les réformes institutionnelles relatives à la participation s'avèrent complexes. Deux facteurs essentiels expliquent cette situation : en premier lieu, le fait que le Parti ne souhaite pas abandonner son monopole du pouvoir, limite l'effectivité et l'efficacité des réformes, comme nous l'avons déjà constaté dans les réformes du système représentatif, des CCPPC ainsi que des organisations de masse ; en second lieu, les réformes manquent d'un fil conducteur précis. Au début des années de réforme, Deng Xiaoping, l'architecte général de la politique de réforme et d'ouverture vers l'extérieur, précisait que: « *Le socialisme n'a pas de modèle uniforme à suivre, nous traversons la rivière en tâtonnant les pierres.* » Ce pragmatisme a certes permis des succès économiques spectaculaires. Toutefois, à défaut d'une direction précise permettant de guider les réformes, le risque est potentiellement le manque de cohérence entre les diverses réformes engagées. Un exemple illustratif : alors que l'on s'efforce d'améliorer l'efficacité des bureaux de « Lettres et Visites » en renforçant la responsabilité des fonctionnaires en la matière, les représailles des cadres locaux envers les plaignants s'amplifient puisque leur évaluation annuelle est liée aux résultats du traitement des plaintes.

CHAPITRE 2 : LES TENTATIVES DE DEPASSEMENT

La Chine à l'époque de Mao apparaît comme un moment de participation intense des citoyens. Mais les désastres produits par la Révolution culturelle ayant persuadé les dirigeants postérieurs de retirer les campagnes de masse de la vie politique du pays en raison des chaos et des effets pervers qu'elles avaient engendrés, la décennie suivante a vu l'émergence de mouvements de revendication initiés cette fois par les forces sociales. Pendant cette période marquée par des bouleversements économiques et sociaux du fait de la politique de réforme instaurée par les autorités, les protagonistes des manifestations de mécontentement ont essayé de formuler leurs propositions sur les réformes et de faire entendre leur voix par le Parti.

Ce chapitre est consacré à deux types d'actions de participation, qui se situent en dehors des normes conventionnelles : le premier initié par le Parti et l'État (section 1), le second par la société (section 2).

Section 1 : Les mouvements de masse à l'époque de Mao

La vie politique des Chinois à l'époque de Mao est caractérisée par une forte implication dans des mouvements de masse¹. Ceux-ci sont d'abord utilisés par le PCC pour compenser sa faiblesse politique au cours de ses années de constitution et d'expansion ; après avoir assuré son installation au pouvoir, le PCC a repris cet héritage historique dans l'objectif de consolider son « fondement dans les masses ».

On procédera d'abord à une présentation du déroulement des campagnes de masse lancées par le Parti (§ 1), puis à une analyse générale des caractéristiques et de la portée de ce genre de participation (§ 2).

¹ BENNETT Gordon A., *Yundong : mass campaigns in Chinese communist leadership*, Berkeley: Center for Chinese studies, University of California, 1976, 133p.

§1 : Le lancement des mouvements de masse

Après l'arrivée au pouvoir du PCC, le mouvement de masse deviendra la forme la plus importante de participation politique des Chinois¹ : entre 1949 et 1977, selon le recensement effectué par des chercheurs, le Parti aurait au moins lancé cinquante-deux² mouvements de masse. Il s'agit soit de campagnes purement politiques, telles que celles pour la Rééducation des intellectuels³, des *Trois-anti* et des *Cinq-anti*⁴, des « Cents fleurs »⁵, etc., soit de manifestations politisées à but économique, dont l'exemple le plus caractéristique est le « Grand bond en avant »⁶ de 1958-1960, qui fixait comme objectif à la Chine de rattraper la production intérieure brute (PIB) des États-Unis.

On distingue deux périodes dans les mouvements de masse à l'époque maoïste : ceux qui se produisent entre 1949 et 1965 ; ceux qui se déroulent durant les dix années de la « Grande révolution culturelle prolétarienne » au cours de laquelle les institutions étatiques sont « détruites », tandis que la participation radicale remplace complètement celle qui avait été institutionnalisée.

A : Les mouvements de masse entre 1949 et 1965

1 : La mobilisation des masses

Les mouvements de masse ont été souvent lancés par des directives centrales, provenant soit du gouvernement, soit du Parti, parfois par une simple instruction de Mao

¹ CHEN Linping, « Qunzhong luxian yu qunzhong yundong – dui Mao zedong qunzhong luxian sixiang de fansi » (La ligne de masse et les mouvements de masse – réflexion sur la pensée de Mao concernant la ligne de masse), in *Dangshi yanjiu yu jiaoxue*, vol.1, 2002, p. 31-36.

² Chiffre basé sur les directives de Mao Zedong. Voir HU Fuchen, « Dui jianguohou lici qunzhong yundong de renshi » (Étude sur les mouvements de masse après la fondation de la Chine nouvelle), disponible sur le site web : <http://www.southcn.com/nfsq/ywhc/tbxst/shentan/200508190580.htm>, consulté le 23 juillet 2010.

³ Voir BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949 ... op.cit.* p. 39-42.

⁴ *Ibid.* p. 36-39.

⁵ *Ibid.* p. 67-73 ; DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine : 1949-1985*, Imprimerie nationale, Paris, 1987, p. 128-136.

⁶ Voir DOMENACH Jean-Luc., *Aux origines du grand Bond en avant : le cas d'une province chinoise, 1956-1958*, Presses de la Fondation des sciences politiques, Paris, 1982 ; HINTON Harold C. (ed.), *The People's republic of China : 1949-1979 : a documentary survey. 2 : 1957-1965 : the great leap forward and its aftermath*, Washington : scholarly Ressources, 1980, p.603-1296 ; BACHMAN David M., *Bureaucracy, economy, and leadership in China : the institutional origins of the great leap forward*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, 262p ; DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine... op. cit.*, p. 141-154 ; BERGERE M.-Cl., *La Chine de 1949 ... op. cit.*, p. 75-92 ; ROUX Alain, *La Chine au XX^e siècle*, SEDES, 1998, p. 98-101 ; GODEMENT François, « La tourmente du vent communiste », in BERGERE Marie-Claire., BIANCO Lucien et DOMES Jürgen (dir.), *La Chine au XX^e siècle : de 1949 à aujourd'hui*, Fayard, Paris, 1991, p. 42-55.

Zedong. Ces consignes ne fixent que les objectifs principaux des campagnes ; elles sont ensuite transmises aux gouvernements locaux par une « circulaire » centrale ou par la conférence gouvernementale. Les gouvernements locaux définissent alors le calendrier et le déroulement des mouvements. Des unités expérimentales sont ensuite mises en place pour tester les réactions de la population et l'efficacité des méthodes mises en œuvre. Le Parti charge des cadres d'assurer la bonne direction des mouvements, de contrôler leur amplitude et leur développement afin d'éviter tout débordement¹.

Pour que les instructions données soient mises en œuvre correctement, une propagande s'avère indispensable. Les moyens en sont multiples : les outils de mobilisation les plus utilisés sont les radios, les conférences et séances de mobilisation, les journaux du Parti, en particulier le *Quotidien du peuple* ; Il revient souvent à ce dernier de transmettre les ordres centraux sous forme d'éditoriaux, mais Mao Zedong écrit lui aussi des articles de propagande pour ce quotidien ; puis les journaux locaux transmettent ensuite les propos chacun à leur manière.

Les cadres locaux n'hésitent pas à recourir à la coercition vis-à-vis de ceux qui refusent de participer à ces mouvements ou hésitent à le faire. On peut citer un témoignage d'un ancien intellectuel : « *Au début de 1961, le mouvement anti droitiers recommence à l'université normale du centre de la Chine. Toutefois, on n'arrive pas à y trouver la cible à attaquer. Comment faire ? Le Comité du Parti nous demande d'écrire des journaux muraux (Dazibao) afin de trouver ainsi des personnes susceptibles d'être mises en cause. Cependant, tout le monde étant devenu très prudent après avoir tiré la leçon du mouvement anti droitiers de 1957, il s'avère beaucoup plus difficile de "faire sortir le serpent de son repaire"*². Puisque les critiques se trouvent taries, le Comité du Parti force donc chacun à écrire au minimum dix journaux muraux chaque jour. Bref, tous les moyens sont utilisés pour que l'on exprime sa véritable pensée. ³ »

¹ Fondation nationale des sciences politique, *La vie politique en Chine de 1949 à 1966 : dossier de presse*, Paris, FNSP, 6 tomes, 1949-1966 ; CHAN Alfred L., *Mao's crusade : politics and policy implementation in China's great leap forward*, Oxford : Oxford University Press, 2001, 321p.

² L'expression, issue du mouvement des « Cents Fleurs », désigne la stratégie de Mao Zedong qui utilise le mouvement de libéralisation comme piège tendu aux ennemis cachés ou supposés du régime, afin qu'ils se désignent eux-mêmes aux coups de la répression.

³ ZHANG Hou'an, *Wode liushinian jiyi yu sikao* (Mémoire et réflexion sur mes derniers soixante ans), disponible sur : <http://www.snzg.cn>, consulté le 23 juillet 2010.

2 : L'évolution des mouvements de masse entre 1949 et 1965

Jusqu'en 1957, l'étendue des mouvements de masse est restreinte : ils ne concernent en général qu'une politique précise ou une catégorie de personnes ; ainsi, en 1951, la rééducation des intellectuels s'en prend seulement à ceux qui ne sont pas communistes, ou les *Trois-anti* ont pour but de s'attaquer aux cadres corrompus. Les individus impliqués sont en nombre limité, les campagnes visant à « régler la contradiction à l'intérieur du peuple » avec, pour perpétuel objectif, la « construction du socialisme ».

En 1956, le Parti clame que les premiers mouvements de masse ont éliminé les principaux opposants au régime et créé un large consensus politique pour la « construction socialiste ». Cette conviction va toutefois être brisée par les « Cent fleurs » : cet épisode est lié à une campagne de rectification lancée à la fin du mois d'avril 1957, afin de lutter à la fois contre le bureaucratisme, le factionnalisme et le subjectivisme au sein des organes d'État et du Parti ; cette campagne cède la place à un mouvement antidroitier, qui débute de l'été de 1957 pour se prolonger jusqu'au printemps 1958¹.

Cette démarche rectificatrice est différente des phases précédentes : auparavant, les mouvements de rectification étaient confinés à l'intérieur du Parti. Pendant la campagne de 1957, les personnes extérieures au PCC sont pour la première fois invitées à la critique du « style de travail » du Parti et le mouvement antidroitier lancé par la suite est défini comme une « lutte entre le prolétariat et le capitalisme »²- formule qui annonce clairement le commencement de nouvelles campagnes de lutte des classes³.

Marquant un tournant, la campagne des « Cents fleurs » et celle « anti-droitiers » méritent de s'y arrêter quelques instants pour un bref rappel historique.

Au cours du VIII^e congrès du Parti en 1956, Deng Xiaoping indique que toutes sortes de bureaucratismes sont apparues dans les organismes du Parti et de l'Etat ; le danger de la rupture entre les membres du Parti et les masses augmente : il est donc

¹ SIWITT Aray, *Les cent fleurs: Chine: 1956-1957*, Paris : Flammarion, 1973, 186p ; HSÜ Tao-Ching, *The Wilting of the hundred flowers: free thought in China today*, London: Melbourne; Toronto: Heinemann, 1962, 324p.

² Pendant la troisième session plénière du VIII^e Comité central du Parti, Mao Zedong précise que « les contradictions entre les prolétariats et les capitalistes, les contradictions entre la voie socialiste et la voie capitaliste, sont sans aucun doute les contradictions essentielles de notre société à l'heure actuelle ». (Mao Zedong, « Lun Shida Guanxi » (A propos des dix grandes relations), in *Ouvrages sélectifs de Mao Zedong*, vol. 5, Presse du Peuple, Beijing, 1977, p. 267-288. En ce qui concerne les énoncés de Mao sur les contradictions, voir DOMENACH Jean-Luc-et RICHER Philippe, *La Chine ... op.cit.* p. 129-130.

³ FORSTER Keith, «Mao Zedong on contradictions under socialism revisited», in *Journal of Contemporary China*, n°10, 1995, p.23-44.

nécessaire de lancer un mouvement de rectification du « *style du travail* » du Parti. La proposition de Deng est approuvée par Mao Zedong : après quelques mois de préparation, le 1^{er} mai 1957, le *Quotidien du peuple* publie la « Directive sur la campagne de rectification », texte qui lance le mouvement ; les non-communistes sont invités à y participer¹. Dans les jours suivants, plusieurs réunions de concertation sont organisées au sein des partis démocratiques. Des personnalités telles que Chu Anping, rédacteur en chef du *Journal clarté* (*Guangming ribao*), Zhang Bojun, ministre des Communications, ou Luo Longji, ministre de l'Industrie du bois, prennent la tête de la contestation. Contrairement à l'attente de Mao Zedong, les contestataires ne se contentent pas d'attaquer le style de travail des communistes, leur bureaucratisme ou leur subjectivisme : ils s'en prennent à la nature et au rôle même du Parti. Ils réclament d'une part la réforme des institutions, d'autre part la possibilité pour les partis « démocratiques » de jouer un véritable rôle politique au lieu de servir d'« *ornements décoratifs* ». Les étudiants se montrent encore plus hardis : ils choisissent de remettre en question le système même de l'État. Les journaux parallèles, tel *Guangchang* (*Place publique*), réclament la liberté de la presse².

Mao Zedong est choqué par ces réactions. Entre les 6 et 10 juin, il rédige deux instructions pour le Comité central : l'une « A propos de l'organisation des forces pour riposter aux attaques frénétiques des droitiers » ; l'autre « les démarches et les stratégies de la lutte contre les droitiers ». Il ouvre ainsi, officiellement, la voie au lancement de la campagne anti droitiers. Dans un article publié le 3 août, il écrit : « *à notre époque socialiste révolutionnaire, la contradiction entre les droitiers anti-Parti, anti-populaire, anti-socialiste et le peuple est la contradiction antagoniste, inconciliable de vie et de mort*³ » ; donc « *les droitiers capitalistes qui ont lancé des attaques frénétiques à l'encontre du Parti et de la classe ouvrière sont des réactionnaires*.⁴ » : ils sont qualifiés d'« *ennemis du peuple* » et la lutte des classes revient sur la scène politique.

Pendant la campagne, les personnalités « démocratiques » sont contraintes à faire d'humiliantes autocritiques ; les ministres Zhang Bojun et Luo Longji sont révoqués pour

¹ Voir BERGERE Marie-Claire, *La Chine de...* *op.cit.* p.68-69 ; DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine...* *op.cit.* p. 131-133 ; TOWNSEND James, *Political participation...* *op.cit.* p. 187-191.

² CHEN Ziming, « Les "droitiers" actifs de 1957 et la postérité d'une réflexion », in *Perspectives chinoises*, n°4, 2007, p.41-52.

³ MAO Zedong, « 1957 nian xiaji de xingshi » (La situation de l'été 1957), in *Mao Zedong xuanji Œuvres choisies de Mao Zedong*, vol. 5, Presse du Peuple, Beijing, 1977, p. 455.

⁴ *Ibid.*

les raisons indiquées. Mais la lutte contre les droitiers prend une ampleur considérable : l'épuration touche, non seulement les milieux politiques, journalistiques ou les cercles intellectuels, mais également les citoyens ordinaires qui ont critiqué le Parti ou certains de ses membres à telle enseigne que des centaines de milliers de personnes sont envoyées à la campagne, dont un grand nombre dans des camps de rééducation¹.

L'enthousiasme du Parti pour les mouvements de masse se calme après les déboires économiques de 1959-1961. En 1961, le mouvement de masse considéré comme une technique pour accroître la production décline ou, du moins, n'a plus cours. Toutefois, rien n'indique que le Parti ait cessé de considérer le mouvement de masse comme l'une de ses armes politiques les plus puissantes : s'il admet que le mouvement de masse ne peut pas se substituer à la compétence technique dans la production, la relance de la campagne renommée « Éducation socialiste » en 1963-1965, démontre que le Parti entend toujours s'appuyer, si besoin est, sur de telles actions d'envergure nationale pour arriver à ses fins politiques ou sociales².

3 : Les modes de participation des masses

Reconnues comme caractéristiques essentielles de la « Grande Démocratie », les « Quatre Grands » -*Daming* (critiquer fort), *Dafang* (parler fort), *Dabianlun* (les grands débats), *Dazibao* (les journaux muraux)- sont les principaux modes de participation du peuple à partir de 1957. Avant cette date, les modalités de participation employées étaient les réunions de consultation, les conférences d'étude et les assemblées de critique et autocritique, etc. ; en 1957, au cours de la campagne de rectification, le Parti encourage les masses à utiliser tous les moyens multiples pour critiquer le style du travail du Parti.

Les premiers journaux muraux sont publiés par les étudiants de l'université de Pékin en mai 1957. Ils sont approuvés et encouragés par Mao Zedong : « *Afficher les journaux muraux dans les organes d'État et les établissements scolaires supérieurs peut dénoncer les erreurs du bureaucratisme, exposer le vrai visage des réactionnaires et des personnes possédant des pensées erronées, et, il peut aguerrir également les membres du Parti et les masses qui doivent critiquer les pensées erronées et réactionnaires dans les journaux*

¹ Voir DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine... op.cit.* p. 135-136.

² TOWNSEND James, *Political Participation... op.cit.*, p.186.

muraux. Ceux-ci présentent beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients, et il n'y a rien à craindre. ¹»

Mao pense alors que la « *Grande démocratie* » est un moyen important pour mobiliser les masses et régler les contradictions du moment. Pendant la troisième session plénière du VIII^e Comité central du Parti, il précise : « *cette année, les masses ont inventé de nouvelles formes révolutionnaires que sont Daming, Dafang, Dabianlun, Dazibao.(...)* Si nous saisissons ces formes, les affaires deviendront très faciles désormais. Quels que soient les grands problèmes, ou les petits problèmes, quels que soient les problèmes révolutionnaires, ou les problèmes de construction, on pourrait utiliser ces formes pour les régler, et cette méthodologie sera plus efficace. »² A travers les « *Quatre grands* », les masses s'expriment sur les politiques du Parti et de l'État et dénoncent les mauvaises conduites des cadres. D'une manière générale, le Parti incite d'abord la population à afficher les journaux muraux, puis de grands débats publics sont organisés pour aboutir à un consensus plus ou moins forcé sur une politique ou un problème spécifique ; avec l'étape suivante on passe à l'exécution.

Si pendant le mouvement de rectification et la campagne antidroitière les peuples de la Chine peuvent prendre une certaine latitude pour s'exprimer en utilisant les « *Quatre Grands* », ceux-ci sont plutôt des outils de mobilisation du Parti pour la conduite et la rémanence des mouvements organisés et orchestrés. On constate peu de participation active des citoyens : dans la plupart des cas, la population n'ose pas s'exprimer : elle commence à faire connaître ses points de vue seulement après avoir entendu les explications et subi l'émulation des cadres ; puis le débat se diffuse sur une grande échelle. Apparemment, les *Quatre Grands* sont du type *bottum-up* ; en réalité, il n'en est rien, car le cadre et la portée des débats restent rigoureusement bordés par le Parti et le gouvernement. Pour le Parti, les discussions publiques aident à découvrir et à entraîner les cadres, sans le priver de son pouvoir et de son droit légal d'arbitrer les avis exprimés par les masses. Au cours des débats, si l'on possède un point de vue contraire à celui du Parti, on doit renoncer à le faire valoir ; dans le cas contraire, on est immédiatement étiqueté comme « droitier ». Les gens qui laissent percevoir des opinions opposées ou différentes de celles du Parti

¹ MAO Zedong, «La situation de l'été 1957... *art.cit.* », p. 456.

² Cité par LI Chun, «Daming, Dafang, Dabianlun, Dazibao de xingqi, ruxian, feichu» (Le lancement et l'abolition des Daming, Dafang, Dabianlun et Dazibao), in *Lanzhou Xuekan*, vol. 12, n° 159, 2006, p. 46.

s'exposent au risque d'être catalogués comme ennemis du peuple et sévèrement sanctionnés.

B : La participation pendant la Révolution Culturelle

1 : Un mouvement de masse pour épurer le Parti

Les origines du lancement de la Révolution Culturelle sont complexes et celle-ci résulte sans doute d'une erreur d'appréciation de la situation politique du moment par Mao Zedong.¹

Les principaux arguments de Mao en faveur du lancement de cette campagne sont les suivants : des capitalistes, des révisionnistes réactionnaires, s'étant infiltrés dans le Parti, le gouvernement et le milieu culturel, la direction de la plupart des organes n'est plus détenue par les marxistes et « les masses » ; Empruntant la voie capitaliste, des dirigeants du Parti ont déjà formé un pouvoir bourgeois et appliquant une ligne politique et organisationnelle révisionniste ; ils ont des délégués dans toutes les provinces, municipalités, régions autonomes et les départements du gouvernement central², seule une révolution culturelle ouverte et complète permettra de regagner le pouvoir usurpé par ceux qui emprunte la voie du capitalisme³. La Révolution culturelle est donc « *une révolution politique du prolétariat*

¹ Pour une majorité des sinologues français, le lancement de la Révolution culturelle traduit notamment une lutte de pouvoir : s'appuyant sur la force des masses, Mao Zedong tente d'éliminer ses rivaux politiques comme Liu Shaoqi et Deng Xiaoping. Voir LEYS Simon, *Les habits neufs du président Mao : chronique de la Révolution culturelle*, Lebovici, Paris, 1989 ; BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949 à nos jours*, op.cit. p. 119-120 ; DOMENACH et RICHER, *La Chine... op.cit.* p. 251-254 ; SANDSCHNEIDER Eberhard, «La Révolution culturelle et les crises de succession (1966-1976)», in BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen (dir.), *La Chine au XX^e siècle...*, op.cit. p. 62.

En ce qui concerne la Révolution culturelle, voir aussi, ESMEIN Jean, *Révolution culturelle chinoise*, Seuil, 1970 ; MACFARGUHAR Roderick et SCHOENHALS Michael, *La dernière révolution de Mao : Histoire de la Révolution culturelle 1966-1976*, Gallimard, 2009, 808p ; SONG Yongyi (dir.), *Les massacres de la Révolution culturelle*, Gallimard, 2009, 417p ; *China during the cultural revolution, 1966-76 : A selected bibliography of english language works*, Greenwood Press, 1999, 216 ; LIU Guokai, CHAN Anita(ed.), *A brief analysis of the cultural Revolution*, N.Y.: M.E. Sharpe, 1987 ; Karol K.S., *La deuxième révolution chinoise*, Paris : R. Laffont, 1973, 563p.

² « Annales de la République Populaire de Chine », disponible sur : www.gov.cn, consulté le 24 juillet 2010.

³ En 1967, au cours d'une conversation avec des invités étrangers, Mao déclare : « *Nous avons lancé des luttes dans les campagnes, les usines, le milieu intellectuel, et nous avons procédé à la campagne d'éducation socialiste. Mais tous cela ne règle pas les problèmes, parce que nous n'avons pas trouvé une forme, un moyen qui permette ouvertement et complètement de mobiliser de bas en haut les masses pour qu'elles dénoncent notre aspect obscur* ». Voir MAO Zedong, « Tong Cabor ; Bakulu de yiduan tanhua » (La conversation avec Cabor et Bakulu), in *Jianguo yilai Maozedong wenxuan* (Œuvres choisies de Mao Zedong après la fondation de la Chine), vol. 12, Zhongyang zenxian chubanshe, 1998, p. 220.

contre les capitalistes et toutes les classes exploitantes ». ¹ Il s'agit toujours de la lutte des classes, mais sous une forme peut-être jugée plus « efficace » par Mao.

2 : Une participation chaotique

La Révolution culturelle donne la naissance à de nouveaux modes d'expression des masses tout à fait originaux. Cette période permet aux éléments les plus révolutionnaires de s'exprimer au moyen d'un certain nombre de modes d'expression spontanée. On verra ainsi l'utilisation pendant cette révolution de nombreux journaux muraux ainsi que des dessins, des journaux, des tracts, qui seront affichés et diffusés en très grande quantité. A certains moments, l'information circulera lors des réunions, des meetings, des défilés des Gardes Rouges², des manifestations publiques des organisations rebelles révolutionnaires, etc. En d'autres lieux et à d'autres périodes, les informations sont diffusées grâce à des campagnes organisées par le Groupe de la Révolution culturelle.

Les étudiants de l'université de Pékin sont les premiers à afficher des journaux muraux pour attaquer les responsables de l'université : ils sont approuvés par Mao et applaudis par le *Quotidien du peuple* ; cela entraîne la propagation rapide des journaux muraux dans tous les établissements scolaires du pays. Mis à part ces *dazibao*, les procès publics (*pidouhui*) sont également très répandus. Animés notamment par les Gardes rouges, ces procès de « critique et autocritique » sont dirigés contre les responsables et les enseignants: il s'ensuit que les établissements scolaires sont totalement plongés dans le chaos; ne supportant pas les humiliations et les violences physiques dont ils sont l'objet, beaucoup d'intellectuels et de cadres choisissent de se suicider.³

La participation radicale des jeunes est soutenue par le Parti. Dans un éditorial du *Quotidien du peuple*, on réitère : « *Les journaux muraux de la révolution sont les miroirs magiques pour exposer tous les monstres et freaks. C'est le moyen le plus efficace de mobilisation des masses pour attaquer sévèrement et librement les ennemis. Tous les*

¹ *Quotidien du Peuple*, 10 avril 1968.

² CHAN Anita, *Children of Mao : Personality development and political activism in the Red Guard Generation*, Seattle : University of Washington Press, 1985 ; CHAN Che Po, *From idealism to pragmatism : the change of political thinking among the Red Guard generation in China*, Ph.D diss., University of California, 1991 ; XU Youyu, *Xingxing sese de zaofan : hongweibing jingshen sushi de xingcheng ji yanbian* (Les diverses formes de rébellion : Formulation et évolution de l'esprit des Gardes rouges), Xianggang zhongwen daxue chubanshe, 1996

³ La liste des suicides est bien longue, dont Lao She, Yang Shuo, Fu Lei, Li Guangtian, Wuhan, etc.

*réactionnaires anti-Parti et anti-socialistes ont peur des journaux muraux, toutes les masses révolutionnaires aiment les journaux muraux et les prennent comme une nouvelle arme puissante pour dénoncer et vaincre les ennemis. Tu en affiches un, j'en affiche un, tous les crimes anti-Parti et anti-socialistes seront complètement exposés, toutes les bandes obscures seront débusquées. Aucun ne peut s'échapper, aucun ne peut se dissimuler. Nous avons besoin donc des journaux muraux, des grands débats publics et de critiquer et parler fort ».*¹ Ces « Quatre grands » sont massivement utilisés par les Gardes rouges au cours de l'été 1966 : ils diffusent les tracts, convoquent les procès publics, organisent les conférences et les séances obligatoires d'autocritique,... et tous les murs urbains sont couverts de journaux muraux. Mais ces jeunes recourent également à la violence, au nom du démantèlement des « *Quatre Vieilleries* » : vieilles idées, vieille culture, vieilles coutumes et vieilles habitudes.²

Le Parti pousse encore plus loin l'usage des « *Quatre grands* ». Sur l'instruction du Groupe de la Révolution culturelle, les ouvriers et les paysans sont également sommés de participer à la Révolution culturelle : à partir de la fin de 1966, selon des modalités adaptées aux conditions locales, les « Quatre Grands » et les « *Échanges d'expériences* » (*Da Chuanlian*) des Gardes Rouges sont considérés comme les nouvelles formes d'interprétation de la démocratie, à travers lesquelles les masses « *se libèrent et s'éduquent elles-mêmes* ».

Comme les mouvements de masse antérieurs, le cadre et le contenu des propos sont strictement fixés et contrôlés par le Parti : aucun dépassement du cadre préétabli par les initiateurs et les animateurs de la RC n'est toléré. Selon le « *Règlement sur le renforcement du travail du service de la sécurité publique pendant la Révolution culturelle prolétarienne* », promulgué par le Comité central et le Conseil des affaires d'État en janvier 1967 : « *Tous les actes tels qu'envoyer des lettres anonymes réactionnaires, diffuser les tracts contre-révolutionnaires et afficher des slogans du même genre, avec l'intention d'attaquer les grands dirigeants, le Président Mao et son camarade intime Lin Biao, sont des actes réactionnaires, et doivent être traduits en justice.* »³ Ce texte et

¹ «Fangshou fangdong qunzhong, chedi dadqo fanggeming heibang» (Mobiliser librement les masses, attaquer sévèrement les bandes obscures contre-révolutionnaires), *Quotidien du peuple*, 16 juin 1966.

² LI Chun, *art.cit.* p.47.

³ Article 2 du Règlement sur le renforcement du travail du service de la sécurité publique pendant la Révolution culturelle prolétarienne.

d'autres fournissent une raison légitime aux radicaux de se venger des gens qui les contredisent ou s'opposent à leur volonté¹.

Visant à approfondir la Révolution culturelle, mobiliser et encourager la participation des masses, les « Quatre Grands » entrent dans la Constitution à l'initiative de Mao Zedong en janvier 1975 lors de la IV^e Assemblée nationale populaire. Selon l'article 13 de la Constitution de 1975 : « *Critiquer fort, parler fort, les grands débats publics et les journaux muraux sont les nouvelles formes de la révolution socialiste créées par les masses populaires. L'État protège le droit d'utilisation de cette forme des masses, afin de créer une situation politique à la fois centralisée et démocratique, disciplinée et libre, et ayant à la fois l'unité de la volonté et l'épanouissement de l'esprit, pour consolider le leadership du Parti et la dictature du prolétariat.* » La participation radicale acquiert alors le statut légitime suprême.

§2 : L'évaluation générale de la participation à l'époque de Mao

Apparemment, les mouvements de masse avaient créé de nouveaux mécanismes de participation et donné au peuple chinois une occasion sans précédent de participer à la vie politique. Cependant, cette participation ne signifie pas qu'elle ait eu un impact significatif, car elle était exclusivement limitée au soutien inconditionnel des préférences politiques du Parti. Mais l'utilisation des campagnes massives a produit des résultats inattendus: la participation des masses n'a pas abouti au progrès économique, ni restauré l'ordre politique comme souhaité à l'origine des divers mouvements successifs de mobilisation. Depuis la mort de Mao, ce double objectif -économique et politique- reste donc un défi majeur.

Pour évaluer plus précisément la portée et les effets de la participation des citoyens à cette époque, il consiste d'analyser les caractéristiques des campagnes de masse et leurs impacts.

¹ *Zhonggong, dangshi shijian renwuli* (Dictionnaire des personnes pendant les événements historiques du Parti communiste chinois), Shanghai Renmin Chubanshe, 1983, p. 435.

A : Les caractéristiques de la participation

Premièrement, la participation est destinée à exécuter les politiques du Parti : comme le constate James Townsend, « *La principale fonction de la participation politique est d'organiser les masses pour exécuter [consciemment et volontairement] des politiques du Parti.*¹ » La forme, le contenu et la portée de la participation étant définis par le Parti, la population ne peut prendre aucune initiative : tout refus et toute opposition se voyant sanctionnés, il n'existe pas de libre choix pour participer ou non. Ainsi, durant la politique de « ligne de masse », éliminer les rats et attraper les moineaux² sont de la participation, soutenir la collectivisation agricole est de la participation, mais assurer la propreté des rues, assister régulièrement aux réunions sont des actes relevant également de la participation³. En résumé, toutes les activités humaines peuvent faire l'objet de la participation des masses en fonction des politiques et des décisions du Parti.

Deuxièmement, la participation est caractérisée par une forte mobilisation : elle résulte de grandes campagnes initiées par le Parti ou par Mao Zedong lui-même. A partir de 1957, les institutions participatives perdent progressivement leur légitimité aux yeux du Parti, les mouvements de masse étant devenus les principaux modes de participation. Cependant, il est interdit d'émettre des avis ou des opinions qui iraient à l'encontre de l'idéologie du Parti : toutes les expressions opposantes et les actes passifs risquent d'être étiquetés comme réactionnaires et s'exposent des sanctions sévères. La participation des masses est donc inversée, détournée ; elle est transformée en moyen d'expression de la loyauté des masses envers le régime et le Parti : répondre ou non à l'appel du Parti est le critère essentiel pour évaluer les opinions politique d'un individu, suivre ou non la mobilisation du Parti permet de distinguer si la personne est aux côtés du peuple ou, au contraire, du côté de ses ennemis.

Du côté des médias, leur rôle principal se limite à diffuser l'idéologie et les politiques du Parti. Au cours des campagnes, les médias sont utilisés comme instruments efficaces pour sa propagande. Pendant la Révolution culturelle, les chaînes audiovisuelles locales ont l'interdiction de diffuser des programmes de leur propre initiative : toutes sont tenues de retransmettre les programmes issus des chaînes centrales. Des dizaines de

¹ TOWNSEND James, *Political participation... op.cit.* p.183.

² Campagne d'élimination des Quatre mauvais (*Chusihai*) en 1952 : rats, moineaux, mouches et moustiques.

³ TOWNSEND James, *Political participation... op.cit.* p.184.

milliers de haut-parleurs sont installés dans les campagnes, afin de diffuser les instructions et les décisions de Mao Zedong et de son entourage, tels que Jiang Qing, Chen Boda, Kangsheng et les autres leaders de la révolution¹.

Troisièmement, la participation n'est pas antagoniste et ne doit pas dévier de cette direction. Non seulement les expressions s'opposant à l'idéologie du Parti sont intolérables, mais cet aspect de non-antagonisme se traduit aussi par l'interdiction faite aux « réactionnaires » de participer d'une manière quelconque : à l'encontre de l'idée d'égalité, le droit à la participation n'est attribué qu'à ceux qui appartiennent à la classe dite du « peuple » ; les personnes qualifiées de réactionnaires sont privées de tous droits de s'exprimer. Cette exclusion est inscrite dans les lois, avons-nous constaté précédemment. Le nombre de personnes privées de droit de participation s'accroît progressivement au cours des vingt-huit années du règne de Mao : en 1954, seulement 1,52 % de la population est dépourvue du droit de vote², mais environ 10 % de la population ont l'interdiction de participer à la Révolution culturelle et sont les cibles des « gauchistes »³.

Quatrièmement, la participation institutionnalisée se trouve reléguée au second plan par rapport aux mouvements de masse. Mao lui-même en a donné l'explication : « *Dans un pays comme le nôtre, si les contradictions à l'intérieur du peuple ne connaissent pas une rectification chaque année ou tous les deux ans, elles ne pourraient jamais être éliminées. Le règlement de beaucoup de problèmes ne peut s'appuyer seulement sur les lois, cela ne marche pas. Les lois sont des textes morts, personne ne les craint. Les journaux muraux, les critiques des masses et les procès publics sont plus efficaces que toutes les lois.* »¹ Ainsi, quand l'idéologie de la lutte des classes prend une ampleur incontrôlable, les organes de l'État et les dispositions législatives sont relégués au second plan : l'ANP n'est plus convoquée pendant la Révolution culturelle, les assemblées populaires locales sont détruites et remplacées par les comités révolutionnaires à partir de 1967, leurs équipements sont cassés et leur membres persécutés. Sous le prétexte de « *Comment peuvent-elles*

¹ LI Yuejun, «Wenhua dageming shiqi de zhengzhi shehuihua» (La socialisation des politiques pendant la Révolution Culturelle), disponible sur : <http://www.studa.net>, consulté le 25 juillet 2010.

² LI Yuyi, «Lun women de xuanju zhidu» (A propos de notre système d'élection), *Quotidien du peuple*, 29 novembre 1957.

³ CHEN Ziming, «Wenge, yichang youxi yichang meng» (La Révolution Culturelle, un jeu, un cauchemar), disponible sur : <http://www.chinaelections.org>, consulté le 25 juillet 2010.

consulter les politiques ?» (*Zhengzhi qineng xieshang*), toutes les CCPPC sont démantelées et leurs membres transformés en cibles des luttes : peu à peu, la participation radicale, les mouvements de masses ou les « Quatre grands », se substituent totalement à la participation institutionnelle.

B : Les impacts de la participation radicale

Les dégâts économiques, culturels et sociaux causés par les mouvements de masse seront immenses. Leurs conséquences sur la participation, considérables tant sur le plan socio-psychologique que sur le plan institutionnel, sont analysées plus particulièrement ici.

Tout d'abord, à travers les mouvements de masses, notamment pendant la Révolution culturelle, l'intelligentsia est dramatiquement secouée : les partisans les plus fervents de la démocratie sont éliminés et ceux qui ont survécu à ces épreuves se montrent à l'avenir beaucoup plus circonspects. Pour la population ordinaire, la participation intense à la vie politique ne produit pas la vie meilleure annoncée par le Parti : au contraire, des centaines de milliers de gens sont morts à cause de la campagne du Grand bond en avant et la Révolution culturelle. Ces expériences laissant à la population d'amers souvenirs : elle affiche par conséquent beaucoup d'apathie et de soupçons à l'égard de la politique. On comprend ainsi pourquoi ce sont plutôt des jeunes générations qui ont pris la tête des mouvements démocratiques de la décennie suivante, comme cela est notamment le cas pendant « Le Mur de la démocratie » (*Minzhuqiang*) en 1979 et le mouvement de Tian'anmen de 1989.

Ensuite, l'échec de la Révolution culturelle expose les lacunes du modèle soviétique adopté sous Mao, ce qui conduira aux réformes de Deng Xiaoping dès qu'il reprendra le pouvoir². Toutefois, si la généralisation de la lutte des classes à l'époque maoïste fait partie des extrêmes, le slogan « *Concentrer tout sur la construction économique* » donne lieu à

¹ *Mao Zedong du sulian shehuizhuyi zhengzhijingjixue pizhu he tanhua (jianben)* (Extrait des annotations et conversations de Mao Zedong sur l'économie politique du socialisme), *Zhonghua renmin gongheguo guoshi xuehui bian*, 1997, p. 194.

² Deng Xiaoping insiste lui-même sur ce point : « *Sans les leçons de la Révolution culturelle, il est impossible d'élaborer les lignes idéologiques, politiques et organisationnelles, ni une série de politiques depuis la III^e session plénière du XI^e Comité central* », cité par AN Jianshe, *Wenhua dageming de lishi yingxiang* (Les influences historiques de la Révolution culturelle), in *Beijing Lishi Yanjiu*, vol. 3, n° 98, 1994, p. 47.

une politique déséquilibrée : mettant l'accent sur la libéralisation économique, la démocratisation politique a été ignorée ; l'oubli de la voix des « masses » conduit à de grandes inégalités et à de nouvelles crises sociales.

Enfin, après avoir constaté et expérimenté les désordres produits par les mouvements de masse, l'« État de droit » et l'ordre apparaissent encore plus importants que « la démocratie » pour les dirigeants des générations suivantes. Ainsi, à partir des années 2000, le Parti reprend l'idée de la participation des citoyens, mais celle-ci sera sévèrement encadrée. Le slogan de la « *participation ordonnée* » (*youxu canyu*) est clairement opposé à la participation « *désordonnée* », dite la « *grande démocratie* » à l'époque de Mao.

Section 2 : Les mouvements de revendication pour la démocratie (1979-1989)

L'engagement des citoyens chinois dans la première décennie qui a suivi la Révolution culturelle se traduit essentiellement par deux événements démocratiques significatifs : le Mur de la démocratie de 1979 (§ 1) et la manifestation de Tian'anmen au printemps de 1989 (§ 2). Tandis que, durant cette décennie, le monde rural se préoccupe principalement de la production agricole et de l'amélioration de ses conditions de vie, ces deux mouvements ne mobilisent que les villes et certaines catégories sociales.

§ 1 : Le Mur de la démocratie

A : La première vague du mouvement pour la démocratie

Le Mur de la démocratie (Minzhuqiang) est né au cours de la campagne de la démaoïsation initiée par Deng Xiaoping et ses partisans à partir de mai 1978.

Après la Révolution culturelle, Hua Guofeng, successeur désigné de Mao, et son entourage essaient de tenir la ligne maoïste en imposant les « deux inconditionnels » (*Liangge fanshi*) : « *Nous défendrons résolument toutes les politiques formulées par le président Mao, nous suivrons sans hésitation les directives que le président Mao nous a données.* » Pour Deng Xiaoping et ses collaborateurs, il est de plus en plus clair que le maintien de la ligne politique de Mao conduirait le Parti à perdre sa légitimité. Pour la

sauver, il faut procéder à une révision fondamentale du dogme et de la ligne politique du maoïsme. Dans ce contexte, Deng et ses soutiens lancent une vaste campagne sur « *la pratique comme unique critère de vérité* » en s’opposant diamétralement à l’idéologie des « deux inconditionnels » à partir de mai 1978¹.

Les futurs protagonistes du *Mur de la démocratie* se joignent, six mois plus tard, à ce conflit idéologique. Ils ne se contentent pas d’une simple réévaluation critique de la Révolution culturelle, mais souhaitent aller beaucoup plus loin. Tout en affirmant que les excès du pouvoir de Mao ont été à l’origine de la Révolution culturelle, ils déclarent et répètent que le seul moyen d’éviter le retour d’une telle catastrophe est de démocratiser le régime politique, ce qui, au premier chef, sous-entend de garantir la liberté d’expression.

Composés principalement d’anciens Gardes rouges, ces activistes sont souvent les enfants de hauts cadres victimes de la Révolution culturelle : Ils n’ont pas pu entrer à l’université à cause de l’explosion de cette révolution et ont été envoyés à la campagne pour « *éprouver la vie des paysans pauvres* ». Comme ces expériences les ont profondément marqués, ils ont commencé à s’interroger sur la véritable nature du régime. Après leur retour en ville, beaucoup sont devenus des ouvriers, tandis que certains sont au chômage à cause de leur passé de Garde rouge qui les empêche de trouver un travail. Quand l’occasion de débattre sur « le critère de la vérité » se présente à eux, ils transforment leur réflexion sur la Révolution culturelle en mouvement pour la démocratie².

Leurs premières affiches sont apposées au début de novembre 1978, sur le mur de Xidan, non loin de la place Tian’anmen, où les plaignants des « Lettres et Visites » ont

¹ Ce conflit idéologique manifeste également une lutte de pouvoir au sommet. La légitimité de Hua Guofeng et de ses partisans provient essentiellement de la Révolution culturelle et de la désignation de Mao. En prônant la continuation de l’idéologie maoïste, Hua Guofeng essaie de maintenir son pouvoir, qui est en rivalité avec celui de Deng Xiaoping, très populaire à l’époque en raison de ses réformes économiques efficaces en 1975. Ce dernier est toutefois destitué de toutes ses fonctions par Mao en 1976. Sous prétexte d’exécution indiscutable de la ligne politique de Mao, Hua tente d’empêcher le retour au pouvoir de Deng. Bénéficiant du soutien de la population et de certains dirigeants importants, celui-ci réussit tout de même à revenir sur la scène politique en mars 1977 ; il unit alors très rapidement un groupe de partisans autour de lui pour passer à l’offensive contre leurs adversaires Hua Guofeng et ses collaborateurs. En ce qui concerne ce conflit au sein de l’élite du Parti, voir DOMES Jürgen, « La République populaire de Chine après Mao : consolidation, réformes et décadence (1976-1989) », in BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen, *La Chine au XX^e siècle ...*, op. cit. p. 89-109.

² Voir BEJA Jean-Philippe, *A la recherche d’une ombre chinoise : le mouvement pour la démocratie en Chine (1919-2004)*, Paris, Seuil, 2004, p. 66-67 ; GOLDMAN Merle, *From Comrade to citizen : The struggle for political rights in China*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) & London (England), 2005, p. 32.

l'habitude d'afficher leurs doléances sous forme de journal mural¹ ; Xidan est également une grande station de bus, où se croisent chaque jour des milliers de passagers. Le 15 novembre, une affiche reproche au *Drapeau rouge* son silence sur la question du « critère de la vérité »². Le 19, un mécanicien d'un garage pose un journal mural mettant en cause la ligne politique de Mao qui a conduit à la lutte des classes pendant la Révolution culturelle³. Par la suite, de plus en plus de journaux muraux apparaissent sur ce mur, attirant des milliers de lecteurs, de débatteurs et de spectateurs chaque jour : les uns lisent à haute voix le contenu des journaux, les autres écoutent attentivement ce que l'on lit en prenant des notes.⁴ Les meetings improvisés se développent : les participants osent critiquer ouvertement les dirigeants chinois, dénoncent non seulement les erreurs de Mao et les crimes de la « Bande des quatre », mais appellent au retour au pouvoir de Deng Xiaoping ; ils réclament également à nouveau de profondes réformes politiques et économiques. Autour des idées qu'ils apprécient, ces jeunes démocrates commencent à s'organiser.

Au début, les autorités montrent de la tolérance à l'égard de ces affiches murales et Deng lui-même laisse entendre que les critiques exprimées sur ces affiches sont justifiées. Répondant à un homme politique japonais, il déclare en novembre 1978 : « *Il est tout à fait normal que le peuple affiche des dazibaos. C'est un signe de la stabilité de la situation en Chine. Nous n'avons pas le droit de nier ou de critiquer cette éclosion de la démocratie et des dazibaos. Si le peuple est en colère, il faut le laisser se défouler.*⁵ » Cette approbation suscite un grand enthousiasme chez les jeunes : Très vite, la vague de critiques se propage dans une vingtaine de villes telles que Guangzhou, Guiyang (Guizhou), Shanghai, Wuhan...

Le mouvement se « radicalise »⁶ dans la capitale. Un article de Wei Jingsheng¹, un des activistes le plus connu, marque le début de ce changement : le 5 décembre 1978, il

¹ BEJA Jean-Philippe, *ibid.* p. 65 ; HU Jiwei, «Hu Yaobang yu Xidan minzhuqiang» (Hu Yaobang et le Mur de la démocratie de Xidan), in *Zhengming*, n° 4, 2004, p. 32.

² DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine ...op.cit.*, p. 333.

³ GARSIDE Roger, *Coming alive: China after Mao*, McGraw-Hill, New York, 1981, p. 212.

⁴ ZHU Huaxin, «Renmin Ribao, Jiao yisheng tongzhi tai chenzhong (16, minzhuqiang)», (*Le Quotidien du peuple*, Se faire appeler « camarade » est trop lourd [16, Mur de la démocratie]), disponible sur : <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=177073>, consulté le 5 décembre 2010.

⁵ Déclaration de Deng Xiaoping au chef du Parti socialiste japonais Sasaki Ryo, rapportée par le *Quotidien du Peuple* le 28 novembre 1978, citée et traduite par BEJA Jean-Philippe, *A la Recherche ... op.cit.*, p. 77.

⁶ DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine... op.cit.*, p. 334.

colle sur le mur de Xidan son journal titré « La cinquième modernisation : la démocratie ». Dans cet article, Wei condamne le culte de la personnalité et dénonce le côté « dictatorial », « obscurantiste » et « manipulateur » du régime : il exige que les autorités rendent le pouvoir au peuple ; il déclare en outre que les *Quatre modernisations* proposées par le Parti ne sont possibles que si l'on instaure au préalable la démocratie, car, « sans l'appui de la force du peuple, sans la participation du peuple, aucune histoire ne peut être créée »². Wei laisse son nom et son adresse sur l'affiche pour que ceux qui partagent ses idées puissent le joindre : le groupe *Exploration (Tansuo)* et sa revue éponyme se sont ainsi créés. Wei Jinsheng est sans doute l'activiste le plus radical du moment : sa rencontre avec la pauvreté rurale pendant son exil à la campagne l'ayant rendu très sceptique à l'égard du marxisme-léninisme prôné par le Parti, il dénonce ouvertement la pauvreté induite par le régime ; pour lui, seul un changement de régime politique peut résoudre les problèmes du peuple. Dirigée par Wei Jinsheng, l'*Exploration* est « la revue d'opposition la plus consistante idéologiquement jamais parue en Chine depuis la fondation de la république populaire »³ : elle réclame la fin de la dictature du parti communiste et un changement de régime et appelle, le peuple à se mobiliser pour atteindre cet objectif.

L'autre groupe partageant la même conviction politique que l'*Exploration* se nomme l'*Alliance pour les droits de l'homme en Chine (Zhongguo renquan tongmeng)*. Fondée par Ren Wandong⁴, elle regroupe des jeunes qui ont apprécié la *Déclaration des droits de l'homme* rédigée par lui et six autres personnes. Les auteurs demandent le respect des droits fondamentaux qu'ils énoncent en détail : libertés d'expression, d'association, de publication et de circulation. Ils vont encore plus loin puisque, pour la première fois, ils réclament la suppression de la propriété d'État, le vote direct pour toute élection nationale ou locale ; de plus, ils exigent la transparence gouvernementale et appellent les citoyens à

¹ Wei est le fils d'un officier supérieur du Parti. Il a reçu une formation secondaire dans un des meilleurs lycées de Beijing. Pendant la Révolution culturelle, il est envoyé à la campagne, où il constate la pauvreté des paysans, puis devient électricien au zoo de Beijing après la Révolution culturelle.

² WEI Jinsheng, « Diwu ge xiandaihua : Minzhu ji qita » (La cinquième modernisation : la démocratie), disponible sur : <http://www.peacehall.com/forum/200809/bashu/762.shtml>, consulté le 6 décembre 2010. Il existe une version française in WIDOR Claude (dir.), *Documents du mouvement démocratique*, vol. 1, Paris, École des hautes études en sciences sociales, *The observer Publisher*, Hongkong, 1981, p. 160-165.

³ BEJA Jean-Philippe, *A la recherche... op.cit.*, p. 71.

⁴ Ren est le fils d'un nationaliste du Guomindang appartenant à l'élite intellectuelle. Il a été Garde rouge pendant la Révolution Culturelle.

contrôler les décisions émanant des organes législatifs et du Parti¹, ce qui implique la participation de la population au processus décisionnel. Dans la revue qu'ils fondent à la suite de l'affichage de ce texte le 5 janvier 1979, les membres du groupe n'hésitent pas à affirmer que le système politique est l'origine de la dictature de la « Bande des quatre ».

En plus des deux organisations précédentes, apparues comme les plus radicales pendant l'épisode du *Mur de la démocratie*, il existe deux autres groupements importants dans la capitale de la Chine. Ceux-ci se rangent au côté du mouvement pour la démocratie, mais en tenant des propos relativement modérés. C'est la *Tribune du 5 avril (Siwu luntan)*² et le *Printemps de Beijing (Beijing zhichun)*.³ Ces deux groupes ne remettent pas en cause le pouvoir du Parti, mais proposent une réforme graduelle du système politique. Ils réclament néanmoins la liberté d'expression et de la presse, qui permettra aux « masses » d'exercer leur contrôle sur le pouvoir, d'empêcher la répétition des dérapages de la période maoïste et d'éviter au Parti de s'engager dans des politiques erronées.⁴

Dans d'autres villes, une trentaine de groupes plus ou moins informels se créent également à partir de décembre 1978. C'est par exemple le cas de la *Société des lumières (Qimengshe)* à Guiyang (Guizhou) ou de *La voix du peuple (Renmin zhisheng)* à Guangzhou. S'unissant autour d'auteurs de textes dont ils apprécient les idées ou la démarche, ils publient des revues, organisent des débats publics, affichent des journaux muraux, vendent et diffusent leurs revues à un grand nombre de personnes qui ont lu leurs *dazibaos*.

Malgré leurs divergences, les animateurs de ce mouvement, appelé par la suite le « Mur de la démocratie », partagent le même désir de démocratisation du système politique. Ils insistent unanimement sur le respect des droits fondamentaux des citoyens garantis par la Constitution. Leur langage reste encore fortement influencé par le marxisme-léninisme dominant à l'époque et manque souvent de vigueur, leurs articles

¹ REN Wanding, *Zhongguo renquan xuanyan* (la Déclaration des droits de l'homme en Chine), <http://www.boxun.com/hero/201008/hanrongliudianping/6-1.shtml>, consulté 5.12.2010. Voir aussi WIDOR Claude, *Documents du...* *op.cit.*, p. 430-33.

² Fondé par Xu Wenli et Liu Qing. Xu, fils d'un docteur, a servi dans l'armée populaire pendant la RC, puis est devenu électricien à Beijing. Liu, ancien Garde rouge, entre à l'université après la RC; plus tard, il travaille dans une usine à Beijing.

³ Créé par CHEN Ziming et WANG Juntao. CHEN, fils d'un intellectuel, est envoyé en Mongolie intérieure pendant la RC; revenu à Beijing en 1974, il y continue ses études à l'Institut de chimie. WANG, fils d'un officier de l'Armée populaire, est devenu membre du comité central de la Ligue de la jeunesse communiste.

⁴ En ce qui concerne ces deux groupes, BEJA J.-Ph., *A la recherche...* *op.cit.*, p. 72-74.

s'apparentant plutôt à des essais politiques avec un style assez littéraire ; mais pour eux, seul le respect de libertés d'expression, d'association et de participation garanties par les institutions, en somme l'instauration de l'État de droit, permettrait d'empêcher le Parti de commettre les mêmes erreurs que dans le passé et de construire un gouvernement responsable.

L'absence d'un statut légal se conjugue à un manque de moyens, qui limite le tirage de leurs revues à quelques centaines d'exemplaires, à l'exception du *Printemps de Pékin*, qui atteint plusieurs milliers grâce à ses connexions avec des dirigeants du Parti. Mais cette faiblesse ne cache pas le caractère exceptionnel de ces journaux : « *C'est la première fois dans l'histoire de la République populaire qu'un nombre aussi élevé de publications entièrement autonomes apparaît.* »¹ Leurs idées ne manquent pas non plus d'écho dans la jeunesse, notamment chez les victimes de la Révolution culturelle, dans l'opinion urbaine et parfois chez les dirigeants réformateurs du Parti. La mobilisation ouverte pour le respect des droits politiques des citoyens était également sans précédent depuis 1949 : Ren Wanding lui-même a qualifié le *Mur de la démocratie* de « mouvement de lumière » (*Qimeng yundong*), en référence aux Lumières en France au XVIII^e siècle².

B : La fin du Mur de la démocratie

L'attitude de Deng Xiaoping à l'égard de ce mouvement démocratique commence à changer à partir du mars 1979, sans doute pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, depuis l'affichage de « la cinquième modernisation » de Wei Jingsheng, le *Mur de la démocratie* a tendance à se radicaliser : les activistes les plus radicaux commencent à s'interroger sur la nature du régime et à remettre en cause le monopole du pouvoir du Parti ; ces attaques dépassent la limite de tolérance de ce dernier, que ce soit celle des conservateurs comme Hua Guofeng ou celle des réformateurs, tel que Deng Xiaping. Si celui-ci a laissé se développer les critiques envers les excès de la ligne « gauchiste » que défendait son rival Hua Guofeng entre novembre et décembre 1978, c'est parce qu'ils étaient en sa faveur à ce moment là : mobilisant tous les partisans d'une révision du dogme et de l'idéologie du Parti, la participation spontanée des jeunes

¹ BEJA Jean-Philippe, *A la Recherche ... op.cit.*, p. 69.

² Entretien de l'auteur avec Ren Wanding, Paris, 13 décembre 2009.

démocrates constituait une pression considérable pour affaiblir les « deux inconditionnels », ses adversaires; en laissant s'exprimer dans les lieux publics ces jeunes instruits, notamment les plus radicaux, Deng Xiaoping faisait savoir à l'ensemble du Parti que, si l'on ne procédait pas rapidement à une réforme en profondeur, la population risquait de se soulever et de réclamer un changement de régime. Finalement, Deng remporte le conflit idéologique contre ses rivaux : le III^e plénum du XI^e congrès du Parti, qui se tient du 18 au 22 décembre 1978, acte la grande victoire de Deng, le congrès adoptant une nouvelle ligne politique qui met l'accent sur la réforme et le développement économique, s'opposant diamétralement à l'idéologie des « deux inconditionnels » prônée par Hua Guofeng ; ce dernier a ainsi perdu l'initiative.

S'appuyer sur la voix de la société a paru beaucoup moins urgent et important depuis lors pour Deng : le radicalisme des activistes est devenu gênant à cause de la progression du mouvement démocratique, qui se transforme en protestation de masse à partir de janvier 1979. Plus de dix mille paysans venus de quatre provinces, protestent le 14 janvier à Beijing contre l'abus des cadres locaux pendant la Révolution culturelle et contre la politique agricole du Parti. Fu Yuehua, jeune ouvrière qui conduit le défilé des protestataires, est arrêtée le 18 janvier, ce qui suscite aussitôt un mouvement de solidarité parmi les organisations du Mur de la démocratie : Différentes associations organisent conjointement des manifestations, apposent des journaux muraux, publient des articles, envoient des délégations auprès du gouvernement pour protester contre la détention de Fu et exiger sa libération.¹

L'exacerbation du mouvement pour la démocratie se produit en même temps qu'éclate la guerre avec le Vietnam, conflit déclenché à l'initiative de Deng². Malgré la supériorité de ses moyens, l'Armée populaire pâtit lourdement des combats à cause tant de ses faiblesses tactiques que dans son organisation. Ces différents événements fournissent des arguments aux adversaires de Deng pour réduire son influence³.

Enfin le dernier facteur, s'il n'est pas déterminant, déclenche au moins l'instruction décisive de Deng Xiaoping sur la répression. Le 25 mars, Wei Jinsheng publie un article

¹ Voir GOLDMAN Merles, *From Comrade to citizen ... op.cit.*, p. 44-45.

² *Ibid.*

³ Voir GUO Luoji, «Yichang weida erylou duanzan de sixiang jiefang yundong (qi)» (Un mouvement d'émancipation de la pensée à la fois grand et éphémère [sept]), disponible sur : <http://www.chinesepen.org>, consulté le 5 décembre 2010.

dans sa revue l'*Exploration* : « *Démocratie ou nouveau despotisme* » : il y condamne la répression de Fu Yuehua et met en cause le pouvoir personnel de Deng Xiaoping, le qualifiant de nouveau despote et appelant la population à s'opposer à lui.¹ C'est aller plus loin que ne pouvaient le supporter le Parti ou le gouvernement : l'article conduit son auteur en prison le 29 mars sous le prétexte d'« *avoir vendu des secrets militaires aux étrangers* » et d'« *avoir ourdi des activités contre-révolutionnaires* »².

Le 30 mars, Deng énonce ses Quatre principes fondamentaux : adhésion à la voie socialiste, soutien de la dictature du prolétariat, respect de la direction du Parti communiste, fidélité au marxisme-léninisme et à la pensée de Mao Zedong; il donne par là le signal de la contre-attaque envers les activistes du *Mur de la démocratie*. Au mois d'avril, plusieurs dirigeants du mouvement démocratique, dont Ren Wanding, sont arrêtés à Beijing : des centaines d'arrestations suivent dans d'autres villes³ ; une répression sévère s'abat sur le pays. Les murs de la capitale, à part celui de Xidan, sont nettoyés ; la plupart des pétitionnaires sont expulsés de Beijing. Peu de gens osent encore aller afficher des journaux par peur de la répression. Le mouvement démocratique est dramatiquement réduit.

Le Mur de la démocratie de Xidan est fermé en décembre 1979, puis démoli par le comité révolutionnaire de Beijing. Pour ceux qui veulent encore s'exprimer par les journaux muraux, il faut se déplacer à *Yuetan gongyuan*, parc loin du centre-ville, et enregistrer son nom et son lieu de travail avant d'effectuer un affichage. En mars 1980, les « Quatre grands » (cf. section 1) sont retirés de la Constitution ce qui marque la fin de l'autorisation de l'affichage de journaux muraux. En février 1982, le Comité central du Parti et le Conseil des affaires d'État contresignent une directive concernant les publications et associations illégales, qui stipule que « *les publications et les organisations dites illégales sont celles qui ont violé la constitution et les lois et s'opposent aux Quatre principes fondamentaux.*⁴ »

¹ WEI Jinsheng, « Yao minzhu huanshi yao xin de ducai » (Démocratie ou nouveau despotisme), <http://zyzg.us/viewthread.php?tid=65578>, consulté le 5 décembre 2010.

² Voir la plaidoirie de Wei, disponible sur <http://www.peacehall.com/forum/200809/bashu/763.shtml>, consulté le 5 déc. 2010.

³ Selon Domes Jürgen, « La République populaire de Chine après Mao ... *art.cit.*, p. 102.

⁴ « Guanyu chuli feifa kanwu he youguan weiti de zhishi » (Directive sur les questions des publications illégales), cité par ZHU Huaxin, Renmin ribao, jiao yisheng... , *art. cit.*

Pour beaucoup d'observateurs occidentaux, le mouvement du *Mur de la démocratie* a été manipulé et instrumentalisé par Deng, ce que dénonce aussi l'historien Merle Goldman : « *it was used in the leadership power struggle and it was helpful to Deng Xiaoping in his search for new approaches. Deng took advantage of his dissent from below - the demands of the Democracy Wall activists for political and economic reforms - to help out the Maoist still remaining in power. Like Mao during the cultural Revolution, he used spontaneous demonstrations in the streets as leverage against his opponents in the party.*¹ »

En effet, le mouvement a été non seulement utilisé par Deng pour consolider sa position, mais le *Mur de la démocratie*, conjointement avec le grand débat sur « le critère de la vérité », lui a servi également de préparation idéologique pour introduire plus tard sa politique de révision de la doctrine du Parti au III^e plénum du XI^e congrès du Parti et faire progresser la mise en place de ses réformes économiques. Ces actes reflètent le côté pragmatique du Parti vis-à-vis de la participation de la population : la démocratisation du pouvoir n'est pas vraiment la préoccupation du Parti ; s'il autorise ou promeut la participation de la population, c'est pour l'utiliser. Une fois que l'objectif a été atteint ou bien quand la participation spontanée du peuple échappe au contrôle du Parti ou ne correspond plus au champ qu'il lui désigne, le Parti opte pour la répression. Le mouvement du *Mur de la démocratie* en a fait l'amère expérience comme le fera ensuite celui des étudiants pour la démocratie dans les années 80 : un régime à parti unique n'est pas prêt d'accepter la participation autonome des citoyens sous quelque forme que ce soit.

§ 2 : Le mouvement de Tian'anmen

L'explosion du mouvement du printemps 1989 est précédée d'une longue crise qui est à la fois celle de l'économie et celle de la société¹.

¹GOLDMAN Merle, *From Comrade to citizen ... op.cit.* p. 31. La dénonciation est quasi unanime chez les politologues et historiens occidentaux, par exemple : BEJA Jean-Philippe, *op.cit.* p. 78 ; DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine... op.cit.* p. 337 ; Domes Jürgen, «La République populaire de Chine après Mao ... art.cit. p. 102.

A : Les crises économiques et sociales avant la manifestation

La victoire remportée par Deng Xiaoping au III^e plénum du XI^e congrès du Parti a permis le déploiement progressif des programmes de réforme économique : campagnes et villes ont eu une croissance économique rapide tout au long des années 80, et les Chinois ont également constaté une nette amélioration de leur niveau de vie². Parallèlement, les réformes ont aussi entraîné une hausse de la corruption liée à l'accroissement du pouvoir des cadres au cours de la décentralisation et de la relative libéralisation économique.

Profitant de leurs prérogatives, les cadres essaient d'utiliser les mesures de réforme au mieux de leurs intérêts personnels : certains créent une entreprise et ne distinguent pas entre leurs fonds propres et ceux de l'État ; d'autres exigent faveurs et pots-de-vin de leurs interlocuteurs³. Les entrepreneurs privés, qui sont obligés de s'adresser aux cadres pour obtenir les autorisations nécessaires à leur activité économique, sont naturellement mécontents de cette situation.

De plus, suite à l'introduction du système de prix dualiste en 1985, l'affairisme officiel (*Guandao*) se développe au sein de la société. Détenteurs du pouvoir d'autorisation de certaines catégories de matière sociale (souvent des matières premières) encore soumises à la planification étatique, les dirigeants ou leurs entourages achètent les matières de base au prix bas fixé par l'État, pour les revendre au double ou au triple prix au marché, générant ainsi d'énormes profits. Parmi ces affairistes, figurent les noms d'enfants de dirigeants suprêmes du Parti, tel le fils cadet de Deng Xiaoping⁴. L'enrichissement facile et malhonnête de la nomenklatura suscite une indignation profonde dans la population.

Sur le plan économique, pour accélérer le rythme de la réforme mais également pour lutter contre l'affairisme officiel, le gouvernement central décide de libérer les prix en mai

¹ WANG Hao, «Mainland chinese political opposition in 1989: Causes and characteristics», in *Issues and Studies- Institute of International Relations*, vol.28, n°9, 1992, p.47-66; Cheng Chuyuan, *Behind the Tiananmen massacre: social, political, and economic ferment in China*, Boulder colo: Westview, 1990, 256p.

² Voir BERGERE Marie-Claire, *La Chine de...* *op.cit.* p.181-202 ; CHEVRIER Yves, «L'économie urbaine», In BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen (*dir.*), *La Chine au XXe siècle ...*, *op.cit.* p.181-213.

³ BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949...* *op.cit.* p.191.

⁴ En ce qui concerne la corruption et le phénomène d'affairisme officiel dans les années 1980, voir BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949...* *op.cit.* p. 191-192, 212-215 ; BEJA Jean-Philippe, *A la recherche ...*, *op.cit.* p.134-137 ; ZHANG Liang, *Zhongguo Liusi zhenxiang* (Les archives de Tiananmen), version chinoise consultable sur le site web : <http://bjzc.org/bjs/lis/index.htm> ; l'ouvrage est traduit de l'anglais au français : ZHANG Liang, *Les archives de Tiananmen*, Paris, Félin, 2004.

1988 afin d'étendre le rôle régulateur du marché. Par suite d'un phénomène général de manque de confiance et de craintes de la population, cette décision provoque une anticipation des achats débouchant sur une flambée d'inflation atteignant officiellement 18 % et jusqu'à 50 % pour les produits de première nécessité dans certaines villes¹. Le pouvoir d'achat des citoyens en sera dramatiquement réduit, contribuant à accroître le mécontentement.

Entre temps, la situation des intellectuels se dégrade. Les salaires des enseignants, des chercheurs et même des ingénieurs restent très bas : selon une enquête menée par la municipalité de Beijing en 1985, les salaires des enseignants figurent comme les plus bas parmi les quinze métiers importants². Chen Rongti, chercheur à l'université de Nankai, révèle qu'en 1989, l'écart des revenus entre les « cols blancs » et les « cols bleus » s'est tellement creusé que certains universitaires doivent solliciter l'aide sociale³. La frustration à l'égard des réformes économiques apparaît donc profonde dans le milieu de l'intelligentsia⁴. Au mécontentement des intellectuels s'ajoute celui des étudiants : médiocrité de l'encadrement universitaire, dévalorisation du diplôme et de la connaissance au sein de la société, manque de débouchés dans les grandes villes, népotisme effréné rendant l'ascension sociale de l'individu dépendante des relations personnelles, plutôt que des capacités et de la compétence personnelles.

*« Ce qui fait le danger particulier de cette grogne de l'intelligentsia, c'est sa tendance à très vite se politiser. »*⁵ A l'époque, l'idée selon laquelle l'instauration de la démocratie et de la légalité devant la loi permettrait de lutter contre les abus des cadres est

¹ BEJA Jean-Philippe, A la recherche ..., *op.cit.* p.134 ; «Gaiage kaifang sanshinian : Jiage chuanguan» (30 ans de réforme et ouverture vers l'extérieur : La libéralisation des prix), disponible sur <http://news.hexun.com/2008/gaige30/>, consulté le 11 décembre 2010.

² CHEN Rongti, «Cong naoti daogua kan woguo sihua jianshe he jiaoyu weiji» (La disparité des revenus entre les « cols blancs » et les « cols bleus », les Quatre modernisations et la crise de l'éducation), in *Xuexi cankao ziliao*, n° 4, 1989, p. 32.

³ *Ibid.*

⁴ Ainsi apparaît une anecdote : n'arrivant pas à nourrir sa famille avec son salaire, un professeur d'université décide de vendre des œufs ; à la fin du mois, il constate que ce petit commerce lui apporte plus d'argent que son travail. A l'époque, une expression populaire très répandue illustre la situation misérable des intellectuels et des « cols blancs » : les vendeurs d'œufs gagnent mieux que les experts en bombe atomique ; les coiffeurs sont plus riches que les chirurgiens (*zao yuanzidande buru mai chayedande, na shoushudaode buru na titoudaode*). L'anecdote et cette expression satirique démontrent la frustration et la démoralisation du milieu intellectuel.

⁵ BERGERE Marie-Claire, *La Chine de 1949 ... op.cit.* p.216.

extrêmement répandue parmi les intellectuels¹. Pour la plupart d'entre eux et pour les étudiants, la seule solution pour lutter contre la corruption réside dans l'approfondissement des réformes politiques, notamment la démocratisation ; ils sont également persuadés qu'une presse libre contraindrait les affairistes à limiter leurs appétits et empêcherait les cadres et leurs parentèles de bénéficier de l'immunité devant les tribunaux.

A défaut de canaux officiels pour faire entendre leur opinion, les étudiants vont saisir la mort inopinée de l'ancien secrétaire général du Parti pour exprimer leurs demandes².

B : Un mouvement pour la démocratie et contre la corruption

Déclenché par la disparition de l'ancien secrétaire général du Parti Hu Yaobang, réformateur mais limogé deux ans plutôt pour avoir été trop tolérant à l'égard de la « libéralisation bourgeoise »³, le mouvement débute par des activités spontanées à la mémoire de Hu, puis se transforme en manifestation étudiante pour la démocratie et anti-corruption, avant d'être généralisé dans la plupart des villes, impliquant toutes les couches des populations urbaines. Cette crise se déroule durant sept semaines, du 15 avril au 4 juin⁴. Bien que les troubles s'étendent à de nombreuses villes, c'est à Beijing, sur la place Tian'anmen, haut lieu symbolique du régime, que la crise se noue et se dénoue⁵.

¹ Voir BEJA Jean-Philippe, *A la recherche ...*, op.cit.p.150 ; Chevrier Yves, « La société urbaine », In BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen, *La Chine au XXe siècle...*, op.cit. p.233.

² ZHAO Dingxin, *The power of Tiananmen: state-society relations and the 1989 Beijing student movement*, Chicago: University of Chicago Press, 2001, 433p.

³ A la fin de 1986, des étudiants de l'Université des sciences et technologies de Hefei protestent contre le manque de transparence des élections dans les arrondissements de cette ville. Leur protestation se transforme rapidement en mouvement pour la démocratie. Celui-ci se propage à Shanghai et à Beijing début 1987. Les autorités ne procèdent pas à une répression des étudiants, mais incombent la responsabilité de cette crise à Hu Yaobang, Secrétaire général du PCC. Le vice-recteur de cette Université, le physicien Fang Lizhi, est aussi révoqué pour avoir incité les étudiants à aller manifester. (Voir L'étudiant de Fang Lizhi, *86 xuechao qiyin jiqi zhenshi neimu* (Origines et vraies coulisses de la manifestation des étudiants de 1986), <http://www.64memo.com/dispatch.aspx? Id=2198&Page=1>, consulté le 17.12.2010. Par rapport à celui de 1989, ce mouvement est peu connu et étudié.

⁴ Pour le déroulement jour après jour de la crise, voir BEJA Jean-Philippe, Bonnin Michel et Peyraube Alain, *Le tremblement de terre de Beijing*, Paris, Gallimard, 1991 ; ZHANG Liang, *Les archives de Tiananmen...*, op.cit..

⁵ CAI Chongguo, *J'étais à Tian'anmen*, Le Bouscat : L'esprit du temps, 2009, 94p ; ZHAO Ziyang, *Prisoner of the state : the secret journal of Zhao Ziyang*, translated and edited by Bao Pu, Chiang Renne and Lgnatius Adi, New York: Simon& Schuster, 2009, 306p; *Tiananmen: china's struggle for democracy, its prelude, development, aftermath, and impact*, Baltimore. Md.: University of Maryland. School of Law, 1990, 314p.

1 : Les revendications

Non-violence, loyauté au Parti, les principales revendications des étudiants consistent à demander aux autorités d'instaurer la démocratie, la liberté, et de lutter contre la corruption. Ils précisent que leurs actions ne sont pas dirigées contre le Parti, mais qu'ils essaient simplement d'améliorer ses méthodes de direction et de l'aider à regagner le soutien de la population qu'il est en train de perdre à cause de la corruption. Ils qualifient leur mouvement de « *mouvement patriotique pour la démocratie* » (*Aiguo minzhu yundong*) : nombre de leurs affiches et banderoles montrent qu'ils « *soutiennent résolument la direction du Parti communiste chinois* »¹.

Leurs revendications sont d'abord concrétisées par une lettre de pétition en sept points, adressée aux dirigeants du comité permanent de l'ANP. Dans cette plate-forme revendicative, les étudiants demandent aux autorités de réévaluer le rôle de Hu Yaobang, d'instaurer la liberté et de lutter contre la corruption² : pour ce faire, il faut réélire les dirigeants d'État, rendre public leurs revenus réels et ceux de leurs proches, autoriser l'existence d'une presse autonome. Les revendications exprimées dans les jours suivant suivent le même fil conducteur : le 22 avril, les slogans à la mémoire de Hu Yaobang sont « *punir les cadres corrompus* » et « *la presse devrait dire la vérité* ». La déclaration de l'association autonome des étudiants de Beijing du 1^{er} mai insiste sur la lutte contre la corruption, la promulgation d'une loi sur la liberté de la presse et autorisant l'autonomie des médias ; ces revendications sont réitérées le 4 mai : s'y ajoutent la promotion de la participation politique des étudiants, l'instauration de canaux de dialogue entre les autorités et les étudiants et l'accélération de la réforme politique pour la démocratie.

Les étudiants formulent des revendications similaires à celles des animateurs du *Mur de la démocratie* sans toutefois produire d'analyse originale sur la nature du

¹ Voir le documentaire « Tiananmen » (*The Gate of Heavenly Peace*), réalisé par Hinton Carma, disponible sur le site web : www.youtube.com.

² Les sept points sont : 1) Réévaluer le rôle de Hu Yaobang, et réhabiliter les points de vue qu'il avait sur la démocratie, la liberté, la tolérance et l'harmonie ; 2) arrêter la purge de la pollution spirituelle et la lutte contre la libéralisation bourgeoise ; 3) rendre public les revenus des dirigeants de l'État et ceux de leurs proches, lutter contre la corruption ; 4) instaurer la liberté de la presse et d'expression ; 5) augmenter les investissements dans l'éducation et améliorer le traitement des enseignants ; 6) abroger le règlement de la municipalité de Beijing sur les manifestations ; 7) faire des critiques sur les erreurs que les autorités ont commises et réélire certains dirigeants du gouvernement central. Le contenu de cette lettre est légèrement modifié à plusieurs reprises dans les jours suivants, mais il reste toujours articulé en sept points qui sont plutôt quatorze en réalité. (Voir BEJA J.-Ph., BONNIN Michel et PEYRAUBE PEYRAUBE Alain, *Le tremblement...*, op.cit., p. 71 ; ZHANG Liang, op.cit., doc. électronique.

régime comme ces derniers l'ont fait en 1979 ; de plus, tout au long de leur mouvement, ils n'avancent pas non plus de programme politique précis pour que le « dialogue » qu'ils exigent avec les autorités puisse se dérouler sur une base concrète palpable. Mise à part la pétition en sept points, leurs revendications sont principalement formulées par les slogans lors de leurs manifestations et des déclarations succinctes.

Si les étudiants ont pu mobiliser par la suite toutes les couches urbaines, c'est grâce à leur revendication de lutte contre la corruption, dont nombre de citoyens sont victimes. L'indignation commune a renforcé la solidarité entre les différents niveaux de la société citadine, mais les étudiants manifestent essentiellement pour l'institutionnalisation du pluralisme idéologique et organisationnel : aucun étudiant ou intellectuel s'étant joint à la manifestation ne revendique pour les droits des ouvriers et des paysans. La démocratie qu'ils revendiquent, signifie avant tout, à leurs yeux, la reconnaissance de la liberté d'expression, de manifestation et d'association : la notion reste encore très « floue »¹ dans leur esprit. Ils n'appellent pas à des élections libres, ni à l'indépendance des assemblées populaires et des organes judiciaires, qui est impérative pour lutter efficacement contre la corruption. Ils ne se rendent pas compte de la contradiction inconciliable entre un régime du parti unique et la liberté de presse et d'association : un régime à parti unique ne peut accorder, à aucun moment, l'autonomie à la société qu'il veut régenter et contrôler.

Malgré ses limites, le mouvement déclenché par les étudiants suscitera pourtant un grand écho dans le pays et dans le monde et plongera le Parti dans un profond désarroi. La peur d'être renversé le conduira à faire appel à l'intervention des militaires pour terminer la crise, décision inattendue par les étudiants et les autres participants, qui entendent mener une action pacifique et patriotique. Nous observons toutefois que, si le mouvement de 1989 connaît un destin totalement différent de celui de 1986, les autorités n'ont pas pratiqué le « règlement de compte après la moisson d'automne » (*Qiuhou suanzhang*) auprès des étudiants, et que, si le *Mur de la démocratie* se termine par la simple arrestation de Wei Jingsheng et de Ren Wandong, c'est parce qu'il présente des caractéristiques tout à fait particulières, très différentes de celles de mai-juin 1989 qui ont conduit les autorités à recourir à des mesures radicales pour sortir de la crise¹.

¹ BEJA Jean-Phillipe, *A la recherche...*, op.cit. p. 147.

2 : Pourquoi la répression brutale ?

La première revendication des étudiants consiste à obtenir la reconnaissance officielle de leurs associations autonomes. « *Cette demande a effectivement fait tache d'huile, et même si l'Association autonome des ouvriers de Beijing, et l'Association de tous les milieux de la capitale n'étaient en fait que des embryons de syndicats libres, leur existence même mettait en danger l'hégémonie du Parti.* »² Ce dernier en a bien conscience, et, dès le début, l'exigence de « dialogue » (*Duihua*) avec les autorités formulée par les associations étudiantes autonomes³ est perçue comme un défi au pouvoir du Parti : dès lors, les autorités ne cesseront de dénoncer la nature « illégale » de ces associations⁴.

Ensuite, on l'a vu, la Chine a déjà connu des mouvements pour la démocratie avant la manifestation des étudiants de 1989. Mais le *Mur de la démocratie* avait seulement mobilisé un petit nombre (quelques centaines) d'intellectuels. Quant à la manifestation des étudiants de 1986, elle se cantonnait à une agitation dans quelques universités, et son retentissement social restait relativement limité ; le Parti ne l'a pas considérée comme une vraie menace, comme l'a souligné Deng Xiaoping dans son discours du 6 janvier 1986 : « *l'agitation étudiante ne peut produire de grands événements* »⁵. Donc, pour réprimer la

¹ PEYREFITTE Alain, *La tragédie chinoise*, Paris : Librairie générale française, 1992, 501p.

² BEJA Jean-Phillipe, BONNIN Michel et PEYRAUBE Alain, *Le tremblement ...*, *op.cit.* p. 466.

³ À partir du 20 avril, les étudiants décident de créer leurs propres organisations pour renforcer leur action. À Beida, l'université de Beijing, ils récusent et désertent l'association officielle des étudiants et fondent le Comité préparatoire de Beida (Université de Beijing). Les autres établissements d'enseignement supérieur constituent parallèlement leurs propres unions autonomes d'étudiants. Le 24, l'Association autonome des étudiants de Beijing, dont les dirigeants sont WANGdan et WU'er Kaixi, est créée ; elle maintient son existence jusqu'à la fin du mois de mai. Pourtant, tout au long du mouvement, les divisions et les conflits qui la déchirent ne lui permettent ni de disposer d'une bonne crédibilité, ni de faire respecter ses décisions.

On assiste en outre à l'émergence d'une foule d'associations dont les fonctions sont vagues : groupe de dialogue chargé de préparer la négociation avec le gouvernement, commandement de la grève de la faim après le déclenchement du mouvement du 13 mai, commandement de la place Tian'anmen dans la seconde moitié du mois de mai, Association des étudiants provinciaux, etc. dont les dirigeants sont désignés et limogés au gré de l'évolution chaotique et du climat psychologique des assemblées générales. Restant des structures très embryonnaires et dépourvues de règles de fonctionnement assez structurées pour être efficaces, ces groupes associatifs ne peuvent être reconnus par l'ensemble des participants au mouvement, car ils ne servent pas de relais aux desiderata des étudiants. (Voir WRIGHT Teresa, *The perils of protest – State repression and student activism in China and Taiwan*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2001, p. 21-57 ; BEJA Jean-Philippe, *À la recherche...*, *op.cit.* p. 146-147.

⁴ Voir ZHANG Liang, *doc. électronique cité*.

⁵ « Deng Xiaoping tongzhi guanyu dangqian xuesheng naoshi wenti de jianghua yaodian » (Les points essentiels de l'allocation du camarade Deng Xiaoping sur l'agitation étudiante actuelle), <http://www.64memo.com/b5/1948.htm>, consulté le 17 décembre 2010.

manifestation étudiante, il vaut mieux « *arrêter les leaders de l'agitation* »¹, mais « *éviter l'écoulement de sang, que personne ne soit morte* »². Et selon « les archives de Tian'anmen » éditées par Zhang Liang, aucun signe ne montre que Deng et les autres dirigeants de l'État envisageaient au début du mouvement de procéder à une répression, qui risque d'être sanglante. La décision sera prise au fur et à mesure des événements, dont l'évolution prend une ampleur et une tournure inattendues.

En effet, pendant le mouvement de 1989, contrairement au mouvement démocratique précédent, si les étudiants ont pris la tête de la manifestation au début, au fil des semaines, la contestation s'est étendue aux autres groupes sociaux et à d'autres villes: cadres, journalistes, ouvriers, commerçants indépendants (*getihu*), petits entrepreneurs privés, même des policiers et une partie de l'armée ; en dehors de la capitale, des milliers d'étudiants prennent les trains gratuitement, avec l'autorisation des cheminots, pour venir se joindre aux manifestants de Beijing. Dans de nombreuses villes - Chengdu, Chongqing, Guangzhou, Shanghai, Tianjin, Wuhan, Xi'an, ...- les étudiants et la population se mobilisent aussi³, abandonnant leur poste de travail, défilant, apposant des journaux muraux, présentant des revendications, signant des pétitions, peignant des slogans, dans une sorte de décompression, de défoulement collectif, mais aussi, certes, en geste de solidarité aux manifestants estudiantins de la capitale du pays. Ces diverses catégories de la société se saisissent également du mouvement pour se plaindre de la corruption, des abus de pouvoir des cadres, de l'inflation des prix et de la dégradation des conditions de vie⁴.

Du côté des médias, si la presse est sous la coupe du gouvernement et ne jouit pas d'autonomie au début du mouvement⁵, elle montre néanmoins une grande sympathie

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ 83 villes auraient été impliquées, selon l'exposition organisée par l'armée à l'automne 1989 pour montrer l'ampleur de « l'émeute contre-révolutionnaire ». BEJA Jean-Phillipe, BONNIN Michel et PEYRAUBE Alain, *Le tremblement de terre...*, *op.cit.* p. 466.

⁴ LAU Raymond W. K., «The role of working class in the 1989 mass movement in Beijing», in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.12, n°3, 1996, p.343-373; ZUO Jiping and BENFORD Robert, «Mobilization processes and the 1989 Chinese democracy movement», in *sociological Quarterly*, vol.36, n°1, 1995, p.131-156; BLACK George and MUNRO Robin, *Black hands of Beijing: lives of defiance in China's 1989 democracy movement*, New York: Wiley, 1993, 390p; *A moment of truth: worker's participation in China's 1989 democracy movement and the emergence of independent unions*, Hongkong: Hongkong Trade Union Education Centre, 1990, 254p.

⁵ TAN Frank, «The People's Daily: politics and popular will. Journalistic defiance in China during the spring of 1989», in *Pacific Affairs*, vol. 62, n°3, 1990, p.151-169.

envers ces jeunes à la suite du commencement de la grève de la faim des étudiants le 13 mai¹ et se prononce de plus en plus en leur faveur².

Pour les autorités, le fait de perdre le contrôle à la fois de la population, de la ville et de la presse constitue une atteinte insupportable : si le Parti laisse le mouvement se développer et si les villes tombent aux mains des citoyens, cela peut signifier la fin du pouvoir du Parti ; à aucun moment, ils ne peuvent admettre l'avènement d'une révolution comme celle de 1789 en France³, alors que le PCC est beaucoup plus puissant que la monarchie française d'alors⁴. L'archaïsme du régime conduit les autorités à faire appel à l'intervention de l'armée pour résoudre la crise. Toutefois, même si la manifestation a pris une ampleur importante, celle-ci n'explique pas le recours à la répression sanglante qui suivra.

En effet, à partir de la deuxième moitié du mois de mai, le mouvement a pris plus ou moins un caractère d'insurrection. Le 16 mai, au cours de la grande manifestation de l'ensemble de la population de Beijing, des milliers de personnes réclament la démission de Deng Xiaoping ; le lendemain, certains intellectuels jouissant d'une grande réputation et qui gardent un lien étroit avec les étudiants pendant le mouvement, dont Yan Jiaqi⁵ et Bao Zunxin⁶, publient l'« *appel du 17 mai* », et désignent Deng Xiaoping comme le « *tyran* »,

¹ Lancée par les étudiants radicaux de Beijing, environ 3 000 étudiants se sont astreints à une grève de la faim entre les 13 et 19 mai sur la place de Tian'anmen, espérant forcer ainsi les autorités du plus haut niveau hiérarchique de l'État à accepter leurs revendications.

² « Entretien avec l'intellectuel Yan Jiaqi », in BEJA Jean-Ph., Bonnin Michel et Peyraube Alain, *Le tremblement...*, *op.cit.* p. 499. Cette autonomie de la presse est très éphémère : à partir du 20 mai, date de la promulgation de la loi martiale, la presse retombe de nouveau sous la mainmise de la censure.

³ Effectivement, l'Association autonome des ouvriers, fondée le 19 mai, a publié une déclaration intitulée « Mobilisons d'urgence, prenons la Bastille des années 80 » le 26 mai. Voir, BEJA Jean-Phillipe, BONNIN Michel et PEYRAUBE Alain, *Le tremblement...*, *op.cit.* p.302-303.

⁴ Il y aurait aussi le facteur de la perte de pouvoir du secrétaire général du Parti, Zhao Ziyang, vers la fin du mois de mai, qui fait perdre un protecteur relatif des étudiants. (Voir BEJA Jean-Phil., *A la recherche...*, *op.cit.* p. 125-180 ; ZHANG Liang, *op.cit.*, document électronique.)

Marie-Claire BERGERE présente d'autres explications. Pour elle, si le Parti a laissé se développer pendant une cinquantaine de jours la manifestation, c'est parce que le moment n'était pas favorable à la répression : la Conférence des Banques asiatique pour le développement se tenait à Beijing le 4 mai et le Parti devait recevoir le 16 Mikhaïl Gorbatchev, réformateur de l'ex-URSS. Une répression plus rapide aurait pu causer l'annulation de ces événements, précieux pour le Parti qui espère ainsi d'une part obtenir des aides économiques venant de la Banque asiatique et d'autre part réchauffer la relation bilatérale entre la Chine et l'ex-URSS. (Voir BERGERE Marie-Claire, « La Chine... », *op.cit.* p.127-121).

Voir aussi SMITH Jackie G. and PAGNUCCO Ronald, Political process and 1989 Chinese student movement, in *Studies in Conflict and Terrorism*, vol.15, n°3, 1992, p.169-184.

⁵ Directeur du Centre de recherches en sciences politiques de l'Académie des sciences sociales de Chine.

⁶ Historien du Centre de recherche sur l'histoire moderne de l'Académie des sciences sociales de Chine.

exigeant sa démission¹, ce qui est un défi ouvert à son pouvoir. De plus, à partir du 20 mai, les manifestants présents sur la place Tian'anmen se trouvent dans une situation instable et mouvante, les différentes associations spontanées apparues² ne se trouvent pas en mesure de reconnaître leur autorité et leurs décisions par l'ensemble de leurs membres; Cette situation rend confuses les revendications des étudiants divisés. Les radicaux commencent à appeler à « *renverser le pseudo gouvernement central dirigé par Li Peng* »³. De surcroît, depuis l'entrée de l'armée dans la capitale chinoise, les conflits entre les militaires et les citoyens ne cessent de s'aggraver : début juin, des incidents émeutiers se produisent et quelques militaires sont blessés ou, peut-être, tués⁴. Ces éléments portent un coup fatal au mouvement et déclenchent la décision finale de la répression, fût-elle sanglante, lors de la nuit du 3 au 4 juin⁵.

C : Répercussions

Après le 4 juin, le Parti procède à une purge des forces démocratiques au sein et à l'extérieur du Parti : les activistes du mouvement sont pourchassés, arrêtés et emprisonnés ; ceux qui osent s'exprimer sur le mouvement en s'écartant du langage officiel sont également réprimés¹.

Le Parti juge que l'explosion de 1989 « *résulte de l'irruption de la libéralisation bourgeoise dans la société* ». Une campagne de lutte contre la libéralisation bourgeoise est donc lancée après le 4 juin : de nombreux centres de recherche établis dans les années 80 portant sur la réforme politique sont fermés, et leurs leaders emprisonnés pour avoir fomenté ce « *trouble contre-révolutionnaire* ». En octobre 1989, le Conseil d'État

¹ Voir YAN Jiaqi, BAO Zunxin et LI Nanyou, « L'appel du 17 mai », in BEJA Jean-Philippe, BONNIN Michel et PEYRAUBE Alain, *Le tremblement...*, *op.cit.* p.215.

² Sur la place Tian'anmen, naissent simultanément l'Association autonome des étudiants de Beijing, le Commandement de la place Tian'anmen, l'Association des étudiants provinciaux, et l'Association autonome des ouvriers de Beijing.

³ Voir le documentaire de Hinton Carma : « Tiananmen ».

⁴ Voir ZHANG Liang, *op.cit.* Document électronique.

⁵ D'ailleurs, l'aide internationale aux étudiants renforce non le soupçon, mais la propagande du Parti, qui peut détourner l'attention en clamant que le mouvement de 1989 est un « *complot conçu par les forces contre-réactionnaires domestiques et étrangères dans l'objectif de renverser le pouvoir du Parti et du système socialiste* ». (Voir ZHANG Liang, *op.cit.* document électronique).

Voir aussi, GOMBEAUD Adrien, *L'homme de la place Tiananmen : histoire d'une image*, Paris : Seuil, 2009, 118p ; Amnesty International, *Chine : liberté massacrée*, Paris : Ed. francophones d'amnesty international, 1990, 127p.

promulgue l'« *Ordonnance relative à l'inscription et à la gestion des organisations sociales* » : en vertu de ce texte, les associations sont contraintes de trouver une organisation de tutelle reconnue par le gouvernement et de s'enregistrer auprès du Ministère des affaires civiles : cela permet d'éliminer celles qui s'étaient montrées favorables aux idées du mouvement démocratique ou qui avaient été trop proches de la faction libérale du Parti.

Par la répression du 4 juin, le Parti a averti plus clairement que jamais la population chinoise de la limite de sa tolérance. Ainsi prend fin le mouvement pour la démocratie en Chine continentale. Dans les deux décennies suivantes, la population continuera de revendiquer, mais plus du tout pour la « démocratie » et la « liberté » : la revendication de droits politiques est devenue tabou, remplacée par celle du droit économique² (Cf. chapitre 3).

Les intellectuels qui avaient été actifs pendant le mouvement de 1989 sont divisés³ : quelques-uns se sont ou ont été exilés à l'étranger, où ils poursuivent le mouvement pour la démocratie ; certains préfèrent collaborer avec le Parti pour l'aider à procéder à des réformes graduelles ; d'autres ont abandonné le combat pour la démocratie et se sont lancés dans le commerce, suite à la relance de la réforme économique de Deng Xiaoping en 1992.

Il en va de même pour les étudiants. A l'université de Beijing, ils se sont distingués en deux factions : les *Mapai* et les *Tuopai*, ceux qui jouent au Majong et ceux qui veulent passer l'examen TOFEL pour aller étudier à l'étranger⁴. Les jeunes générations nées après 1980 ont, été maintenues dans l'ignorance de ce mouvement : manuels, musées et médias

¹ Un citoyen de Beijing est condamné à dix ans de prison pour avoir critiqué les méthodes de répression auxquelles les autorités ont recouru. (Voir le documentaire de Hinton Carma : « Tiananmen ».)

² BEJA Jean-Philippe (ed.), *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre*, New York: Routledge, 2011, 264p.

³ Voir BEJA Jean-Ph., *A la recherche...*, *op.cit.* p. 189-224 ; FENG Chongyi, « Les libéraux chinois dans la Chine post-Tiananmen », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 32-43 ; BEJA Jean-Ph. et GOLDMAN Merle, « L'impact du massacre du 4 juin sur le mouvement démocratique », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 19-29 ; ZHANG Lun, *La vie intellectuelle en Chine : depuis la mort de Mao*, Paris, Fayard, 2003, 288p.

⁴ SAICH Tony, *Governance and ...op.cit.* p. 184-185.

omettant tout simplement le 4 juin, et les sites Internet sur le sujet étant censurés¹. Les étudiants qui en ont vaguement entendu parler ont tendance à s'en moquer, se félicitant même les mesures prises par les autorités de l'époque².

Sous l'égide de Deng, après le 4 juin, le Parti s'engage dans la lutte contre la corruption. Toutefois, à défaut d'un système de contrôle indépendant, les résultats sont peu visibles. Pire, la relance des réformes économiques favorise la généralisation de la corruption : nous analyserons ce sujet dans le chapitre 3³.

Conclusion du chapitre 2

Si, après la Révolution culturelle, les revendications pour la démocratie se distinguent des campagnes de masse compte tenu de l'initiateur, des participants, du terrain, de leur portée et même des modes d'implication, ces mouvements se heurtent toutefois à une difficulté commune : la suprématie incontestable du Parti. Un engagement politique sans le Parti -et à plus forte raison contre le Parti- n'a pas droit de cité. Le fait de rejeter les canaux officiels de la participation promus par le Parti et de déraiper sur d'autres terrains est intolérable. Il s'ensuit que seront réprimés et sanctionnés les activistes qui osent remettre en cause la nature du régime et le pouvoir absolu du Parti.

CHAPITRE 3 : LA RENAISSANCE DE LA PARTICIPATION

¹ À propos du contrôle idéologique de la jeunesse, voir PERRY Link, «Le 4 juin : Mémoire et éthique», in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 16 ; BONNIN Michel, «Le Parti communiste chinois et le 4 juin, ou comment s'en sortir et comment s'en débarrasser», in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 60-68.

² Voir des commentaires d'internautes chinois dans le document «Tiananmen» sur le site www.youtube.com, et sur le sujet de discussion initié par le site web de la BBC : Liusi shijian dui zhongguo huanyou yingxiang ma? (Le 4 juin influence-t-il encore la Chine aujourd'hui?), disponible sur http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_2960000/newsid_2968300/2968390.stm.

³ *Ce qui nous reste de 1989*, in *Esprit*, n°10, 2009, p.64-160 ; *1989, une rupture dans l'histoire chinoise ?*, *Perspectives Chinoises*, Numéro spécial, n°2, 2009, p.2-111 ; DENG Fang, *Unintended outcomes of social movements : the 1989 Chinese student movement*, Abingdon, Oxon, New York : Routledge, 2010.

Fasciné par le rêve récurrent de la construction d'un pays moderne et puissant¹ et étant sorti de dix années de Révolution culturelle, le PCC s'est mis à la réforme du système économique, en lançant en 1978 la fameuse politique de « *réforme et ouverture vers l'extérieur* ».

La Chine a connu depuis lors de profonds changements à la fois économiques et sociaux: l'économie planifiée a cédé progressivement la place à l'économie de marché, qui a provoqué un dynamisme du marché sans précédent. Cette libéralisation économique lui a non seulement apporté une croissance économique exceptionnelle, mais elle a également eu des impacts profonds sur d'ordres social et culturel. Ces derniers se traduisent notamment par une différenciation croissante entre la sphère de l'État et la société, et par l'émergence d'un embryon de cet « espace public » cher à Habermas pour permettre l'avènement d'une société moderne et démocratisée².

Cette double transition et cette modernisation accélérée font néanmoins jaillir de nouveaux défis. Conséquence des développements économiques et industriels, qui paraissent à certains comme entraînant un renoncement aux valeurs socialistes, la population chinoise est bousculée par un contexte social évolutif. On assiste au foisonnement de revendications inédites et imprévues : protection environnementale, lutte contre la corruption, répartition plus équilibrée des revenus, respect des droits légitimes et constitutionnels, etc.

Cependant, au moment où elles sont appelées à jouer un rôle essentiel, les institutions d'expression et d'intégration des intérêts sociaux établies dans les années 1950 s'avèrent inefficaces vis-à-vis des aspirations croissantes des citoyens à une participation concrétisée (Cf. chapitre 1 *supra*). À défaut, ceux-ci recourent à des moyens non institutionnels pour

¹ Ceci se traduit notamment par le programme des « quatre modernisations » conçu par le Parti, à savoir : modernisation en industrie, en agriculture, en technologie et en défense. Avancé par l'ex-premier Ministre Zhou Enlai en 1964, Deng Xiaoping en a repris l'idée en 1979, en précisant qu'il entendait le réaliser avant la fin du XX^e siècle. (Pour approfondir le sujet, voir BERGERE Marie-Claire, « Structures du pouvoir et politiques de modernisation dans la Chine du 20^e siècle », in *Vingtième Siècle*, n° 38, avril-juin 1993, p. 3-12 ; voir aussi son ouvrage *La Chine de 1949...op.cit.*, p. 159-197.

² En ce sens, HABERMAS parle de la « *société bourgeoise* », dont l'espace public, lieu où l'opinion publique se forme, constitue la base et la caractéristique fondamentales. Pour HABERMAS, cet espace public prend naissance en Europe moderne dans l'élaboration de la société bourgeoise, où il intervient en contrepois des pouvoirs absolutistes. (Voir HABERMAS Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, traduit de l'allemand par Launay Marc B., Payot, Paris, 1993.) L'espace public au sens strict n'existe pas encore en Chine à cause du régime autoritaire et répressif chinois, mais cela n'empêche pas qu'il en apparaît un embryon au cours de la libéralisation économique et de l'évolution sociale du pays.

faire entendre leur voix, ce qu'illustre particulièrement l'intensification des protestations sociales depuis une dizaine années en Chine. La forte agitation populaire rémanente, mettant en danger la stabilité sociale, suscite la préoccupation du PCC, car la stabilité reste -avant tout autre- la condition *sine qua non* assurant au Parti le maintien de son pouvoir.

Comment la société urbaine chinoise a-t-elle changé sous l'impulsion de la politique de « *réforme et ouverture vers l'extérieur* »? Comment ces changements mettent-ils à l'épreuve la gouvernance urbaine ? (Section 1.) Comment le déficit institutionnel met-il en danger la stabilité sociale, ou, en d'autres termes, donne lieu à de nouveaux genres de protestation citoyenne ? Comment les autorités gèrent-elles les contestations ? Une corrélation existe-t-elle entre les protestations et les institutions participatives ? (Section 2) C'est à ces questions que ce chapitre tente d'apporter des réponses.

Section 1 : Les transformations de la société urbaine chinoise

Tandis qu'au cours de la période des réformes économiques, la prise de décision a été décentralisée vers les autorités locales - les gouvernements locaux deviennent les acteurs principaux de l'économie locale -, le développement des ressources a entraîné un dynamisme économique sans équivalent, la Chine découvrant alors les effets d'une croissance prodigieuse. (§ 1)

La croissance économique chinoise à deux chiffres a également intensifié les challenges de la politique urbaine : s'il y a effectivement développement économique et amélioration des conditions de vie, on ne saurait que trop insister sur le défaut d'équilibre de ce développement qui place de nombreux citoyens dans une situation précaire et vulnérable. Qui plus est, la modernisation urbaine repose bien souvent sur des comportements spéculatifs, qui ne répondent pas aux attentes réelles des populations et aux exigences d'un urbanisme durable. (§2)

§ 1 : Le processus de développement

Bénéficiant des réformes économiques et de la décentralisation, la croissance urbaine a beaucoup augmenté, occasionnant des changements de morphologie et d'apparence des lieux urbains.

A : L'urbanisation

L'urbanisation est au cœur des transformations sociales. Selon le *China Statistical Yearbook*, la proportion de citadins dans la population chinoise est passée de 11 % en 1949 à 29 % en 1995 pour atteindre 45 % en 2006 : le pays compte vingt millions de nouveaux urbains chaque année ; en 2007, on recensait 594 millions d'habitants urbains, migrants non compris, c'est-à-dire bien davantage, car environ un chinois sur deux réside actuellement en ville¹. Depuis 1978, la population des villes, en particulier des plus grandes, a sensiblement augmenté à cause de l'accroissement naturel, des migrations et de l'élargissement des frontières administratives. Par exemple, la population d'une ville comme Guangzhou a augmenté de 7 millions d'habitants au cours de trois dernières décennies, passant de 6,98 millions² en 1984 à environ 14 millions en 2010³. En outre, comparées à l'époque de l'unité du travail, ces populations citadines sont de plus en plus hétérogènes : la population des villes inclue désormais un grand nombre de citoyens extra locaux, dont 225 millions de travailleurs migrants⁴ en 2008⁵.

Autrefois, le statut des villes dépendait du gouvernement central qui leur accordait des allocations financières pour leurs investissements, ainsi que pour le développement et la maintenance de leurs infrastructures : la désignation de nouvelles villes ou la rétrogradation d'anciennes était un moyen pour l'État d'accélérer ou de ralentir le développement urbain⁶. Au milieu des années 1980, le gouvernement central a relâché son contrôle en matière de désignation : de nombreux comtés ruraux ou préfectures rurales ont alors été transformés en villes. En 2007, 670 villes étaient comptabilisées dont les deux

¹ Cite par AKAMI Azadeh, BALTZER Franck, *Gouvernance urbaine en Chine*, mémoire de Master sous la direction de Micheau Michel à l'IEP de Paris, section Urbanisme, juin 2009, p. 6.

² <http://www.hudong.com/wiki/>, consulté le 26 septembre 2010.

³ <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/06-17/2348535.shtml>, consulté le 26 septembre 2010.

⁴ La population à statut administratif rural travaille dans les villes.

⁵ http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid7960000/newsid_7962700/7962760.stm, consulté le 26.09.2010.

⁶ ALLAIRE Jullien, «L'impact du développement urbain en Chine sur le réchauffement climatique», in *Perspectives chinoises*, n° 1, 2007, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/1953>, mis en ligne le 1^{er} janvier 2010, consulté le 7 octobre 2010.

tiers recensaient plus de 500000 habitants¹ ; parmi elles, 174 cités comptaient plus d'un million d'habitants et 33 plus de deux millions. De 1978 à 1998, 475 villes ont été créées administrativement, alors que 61 seulement avaient été créées au cours des trente années de l'ère maoïste². Au cours de cette urbanisation, le PIB des villes a connu une croissance rapide : par exemple, de 1978 à 2000, les villes de la province de Guangdong ont vu leur PIB par habitant augmenter d'environ 1000% ; dans le cas de Shenzhen, le PIB a augmenté de 33 % chaque année depuis 1980³.

La création d'une ville moderne, comportant des immeubles de grande hauteur et de *design* moderne et composée, d'une part de quartiers commerciaux et résidentiels, d'autre part de zones de haute technologie, est devenue presque obligatoire dans l'esprit des dirigeants locaux. L'enthousiasme affiché pour la construction de bâtiments de grande hauteur selon des formes d'architecture moderne et pour le développement du réseau routier accompagné d'infrastructures de transport plus complètes, est manifeste dans les villes⁴. Dans ce contexte, les constructions correspondantes ont connu un essor considérable : de 1990 à 2004, les surfaces consacrées aux bâtiments, aux routes et aux réseaux d'eaux usées ont été multipliées par quatre⁵ ; au cours de ces mêmes années, la surface des logements a été multipliée par cinq. De manière générale, plus de la moitié des bâtiments existant actuellement ont été construits dans la décennie 1990 et l'autre moitié au début des années 2000⁶.

La rapide urbanisation et le remodelage du paysage citadin entraînent une reconfiguration de l'espace urbain. Le modèle spatial basé sur les unités de travail a pratiquement disparu. Les villes chinoises organisent l'espace d'une manière très fonctionnelle, à travers le développement de nouveaux quartiers résidentiels, commerciaux et de zones de développement technologique (*jishu kaifa qu*).

¹ <http://web.worldbank.org>, consulté le 26 septembre 2010

² ALLAIRE Jullien, «L'impact du développement urbain... », *art.cit.*

³ MORLEY Ian, « Urbanization and the open-up process in China », in HSU Jennifer, *China in an era of transition – Understanding contemporary state and society actors*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 66.

⁴ MA Laurence, «China's urban social space», in *Eurasian geography and Economics*, vol. 48, n° 5, 2007, p. 561.

⁵ ALLAIRE Jullien, « L'impact du développement urbain ... », *art.cit.*

⁶ *Ibid.*

B : La transformation de la sphère sociopolitique

L'impact des réformes qui ont eu lieu depuis la fin des années 70 a en réalité largement dépassé la sphère économique : celles-ci ont également entraîné des transformations dans le domaine social et politique. Les trois particularismes qui suivent expliquent ces changements spécifiques.

1. Le réveil de la conscience des droits civiques

À en croire le politologue Wang Shaoguang, quand le niveau de différenciation sociale est faible, les gens sont « *satisfait* » de leur situation et ne disposent pas de conscience de « *revendication* ». Ils ne cherchent pas à influencer les politiques publiques qui affecteraient éventuellement leurs propres intérêts. Cependant, l'accentuation de la différenciation sociale rendant les gens plus sensibles à leurs propres intérêts, ils deviennent plus enclins à revendiquer¹.

Avant les réformes, la planification régissait le système économique chinois. Il n'existait alors dans la société que deux configurations : l'économie était, soit nationale, soit collective, même si quelques formes d'économie privée -comme le petit commerce survivait, mais en déclin. En effet, durant le système planifié, les intérêts privés étaient stigmatisés et condamnés à disparaître au profit de l'intérêt général. Les réformes économiques lancées à partir de 1978 ont changé les données du problème. Les secteurs national et collectif n'apparaissent plus comme les seuls légitimes : d'autres formes économiques, privées ou semi-publiques, sont autorisées ; la différenciation des intérêts commence à poindre. Accompagnant la diversification des formes de production, de nouvelles couches sociales apparaissent : à côté des cadres, des ouvriers, des paysans, des intellectuels et des « *ennemis du socialisme* », on assiste à l'arrivée, des entrepreneurs privés, des managers, des *travailleurs* indépendants, des travailleurs migrants, mais aussi de personnes sans emploi et de chômeurs.²

La restructuration de l'économie et l'apparition de nouvelles couches sociales entraîne la différenciation des intérêts et des demandes divergentes, ainsi que des conflits

¹ WANG Shaoguang, «Zhongguo gonggongyicheng shezhi de moshi» (Les modèles des prises de décisions en Chine), in *Zhongguo shehui kexue*, vol. 5, 2006, p. 94 ; voir aussi HUNTINGTON Samuel P., *Political Order in Changing societies*, Yale University Press, 1969, p. 32.

² ZHU Guanglei, *Dangdai zhongguo zhengfu guocheng* (Le processus gouvernemental dans la Chine contemporaine), Tianjin renmin chubanshe, 2002, 2e édition, p.82.

économiques et sociaux¹. De même, la reconnaissance progressive de la propriété privée par l'État² renforce la prise de conscience et l'identification de leur intérêt personnel par les citoyens, qui augmentent le processus d'individuation. Au fil du temps, ces derniers ont appris à utiliser les dispositions législatives pour protéger leurs droits légitimes : au lieu de demander de l'aide aux organes du Parti, comme ils le faisaient avant, les citoyens préfèrent de plus en plus intenter des procès ou consulter un avocat pour régler leurs différends.

Entre 1999 et 2004, par exemple, les litiges civils ont augmenté de 30 %, atteignant 4,3 millions³. Depuis la promulgation en 1990 des textes relatifs au contentieux administratif, les Chinois en profitent abondamment ; ils s'appuient fréquemment sur cette loi pour déférer les agences gouvernementales en justice et défendre leurs droits contre les abus commis par les organismes d'État. De 1996 à 2002, 90 550 affaires ont été en moyenne engagées chaque année, ce qui représente neuf fois plus de saisines des tribunaux administratifs qu'en 1990, où les dossiers ne concernaient encore que 10 003 cas⁴, total particulièrement faible compte tenu de l'immensité du territoire et de la population.

De plus, avec le développement de l'économie de marché et l'introduction graduelle des valeurs occidentales, l'individualisme¹ se développe en Chine. Malgré la succession des générations depuis soixante ans, il reprend en quelque sorte sa place au fur et à mesure qu'il s'émancipe des contraintes antérieures, qui le réduisaient au profit de la primauté attribuée à la collectivité. Si la propagande communiste du passé pressait les citoyens d'agir volontairement comme « petites vis » (*luosiding*) en faisant des sacrifices personnels

¹ LI Peilin, «Introduction : Changes in Social Stratification in China Since the Reform», in *Social Sciences in China*, vol. XXIII, n°1, Spring 2002; LI Qiang, Stratification in China's Urban society during the transition period, in *Social Sciences in China*, vol. XXIII, n°1, Spring 2002

² La nouvelle rédaction de l'article 13 de la révision constitutionnelle de 2004 a réintroduit dans le droit chinois la notion de propriété privée (*Siyou caichan quan*) abolie dans les années 1950; en lui accordant un statut presque égal à ceux de la propriété d'État et de la propriété collective, cette avancée libérale peut en revanche être considérée comme le résultat du processus de renforcement des droits réels. La loi de mars 2007 a d'ailleurs renforcé la reconnaissance de la propriété et des droits d'usage des personnes, en complétant la procédure d'attribution de ces droits. Certains ont vu dans la promulgation de ce texte la mise à bas d'un des derniers vestiges du communisme (voir *Libération*, AFP du 16 mars 2007), jugement qui reste très exagéré, bien que la légalisation de certaines possessions privées soit cependant la marque concrète d'une évolution et d'un tournant irréversible importants.

³KAHN Joseph, «Rebel Lawyer Takes China's Unwinnable Cases», in *International Herald Tribune*, 13 December 2005.

⁴ Guojia Tongji ju (National Statistical Bureau), *Zhongguo tongji nianjian 2003* (Chinese Statistical Yearbook 2003), Zhongguo tongji chubanshe, Beijing, 2004, p. 834.

pour « *la grande cause de la construction du socialisme* », il est aujourd'hui très difficile pour la population en général de se conformer à cette solidarité imposée : hommes et femmes réclament de plus en plus l'autonomie et la liberté, notamment dans la recherche d'emploi, les activités commerciales, la vie privée, les libertés d'association, d'expression, de croyance, etc² ; les populations exigent aussi l'égalité des droits civils.

Ainsi, en 2003, le jeune diplômé Zhang Xianzhu a tenté d'être recruté comme fonctionnaire de la municipalité de Wuhu dans la province d'Anhui. Malgré ses excellents résultats au concours, dont il sort premier parmi des centaines de postulants, il n'est pas embauché par le Bureau du personnel municipal sous prétexte qu'il est porteur du virus hépatite B. Considérant que ce Bureau « *l'a privé de son droit à participer au concours des fonctions publiques en toute égalité* » et « *a violé son droit légitime de citoyen d'accéder aux fonctions publiques* »³, Zhang poursuit ce Bureau du personnel devant le tribunal. Le procès constitue la première affaire historique concernant la discrimination du travail dans la République populaire de Chine, et bénéficie d'un large écho dans la société. A l'instar de Zhang Xianzhu, d'autres victimes de discriminations recourent eux aussi à l'arme judiciaire pour défendre leur droit d'accès au travail.

Ces exemples démontrent que les Chinois ont de plus en plus conscience de leurs droits civiques : ils ne supportent plus que les agents publics de l'État ou des collectivités territoriales les traitent comme de simples « *petits gens* » (*laobaixing*),⁴ et revendiquent désormais leur statut de « *citoyen* »⁵ à part entière.

¹ Voir ROCCA Jean-Louis, *La condition chinoise : La mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*, Karthala, 2006, p. 24-37.

² LIOU Tom Kuotsai, «State-society relations in post-Mao Chinese economic reforms: changes and challenges», in *International Journal of Economic Development*, vol. 2, n° 1, 2000, p 132-154. Voir également GOLDMAN Merle, *From comrade to citizen: The struggle for political rights in China*, Harvard University Press, 2005.

³ Selon le réquisitoire de ZHANG Xianzhu, disponible sur : <http://news.sina.com.cn/s/2004-01-14/23022633267.shtml>, consulté le 23 novembre 2010.

⁴ Si l'on recherche la phrase « *jiao wo gongmin, buyao jiao wo laobaixing* » (appelez-moi citoyen, pas *laobaixing*) par le moteur de recherche Google, on pourrait trouver 581 000 résultats en chinois. <http://www.google.fr>, consulté le 16 novembre 2010.

⁵ Il convient de signaler que de nombreux chercheurs abordent ce thème en s'appuyant sur les mouvements sociaux : l'analyse des protestations des citoyens chinois les amène à conclure que la conscience des droits citoyens se réveille en Chine. (Voir GOLDMAN Merle, *op.cit.* ; O'BRIEN Kevin, « Rightful resistance », in *World Politics*, vol. 49, n° 1, oct. 1996, p. 31-55 ; PEI Minxin, « Right and Resistance : The changing contexts of the dissident movement », in PERRY Elizabeth J. and SELDEN Mark, *Chinese society : Change, conflict and resistance*, Londres, Routledge, 2000, p. 20-40.

2. Le développement des associations civiles

Après la fondation de la République populaire de Chine en 1949, tous les pans de la société ont été nationalisés et l'économie planifiée selon le modèle soviétique : peu de place a été accordée au développement des organisations sociales. La réglementation de 1950 concernant les procédures d'enregistrement des organisations caritatives insistait sur le fait que les « associations » devaient être « amies » du Parti, ce qui impliquait l'interdiction de celles jugées indésirables. Les organisations citoyennes existant auparavant disparurent dans le sillage du totalitarisme et seules restèrent les organisations de masse. Ce n'est qu'avec la fin de la Révolution culturelle et l'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping en 1978 que les associations à but non lucratif ont pu se développer.

Les réformes de l'économie et l'ouverture au marché concurrentiel, qui ont vu le jour dans les années 80, ont créé une base de ressources pour les individus et les organisations qui voulaient survivre et exister indépendamment des pouvoirs publics. Avec la diminution du rôle du gouvernement, la société a été en mesure d'obtenir un certain contrôle sur les ressources sociales et leur distribution et elle a pu organiser et réaliser des activités de volontariat pour le bien du public¹. Le gouvernement s'est rendu compte de la capacité des associations à mobiliser les ressources sociales : il a stimulé dès lors leur création, en lançant plusieurs campagnes destinées à impliquer les « forces sociales » (*Shehui Liliang*), dans la gestion de la société.

La première de ces campagnes intitulée « *Les forces sociales pour l'éducation* » (*Shehui Liliang banxue*), a débuté en 1980 ; elle a été immédiatement suivie par l'adoption d'un nouveau règlement sur les organisations caritatives. Bien que cette nouvelle réglementation n'a apporté pas de changements notoires à la situation des associations, le contexte de mobilisation sociale des années 80 a entraîné la création de nombreux groupes associatifs relativement indépendants des structures étatiques¹. Cet élan associatif a subi un brusque coup d'arrêt après les événements de 1989. Au lendemain de Tiananmen, les organisations sociales ont été sévèrement contrôlées : entre 1989 et 1992, leur nombre total

¹ CHAN Kin-man, «The development of NGOs under a post-totalitarian regime: the case of China», in WELLER Robert Paul (ed.), *Civil life, globalization and political change in Asia: organizing between family and state*, New York, Routledge, 2005, p. 20-22.

descend de 1 600 à 1 200 au niveau national et de 200 000 à 180 000 aux niveaux locaux² ; cependant, dès 1992, la pression s'est relâchée.

Encouragé par les nouvelles campagnes, telle que celle du début des années 90 intitulée « *Grande société, petit gouvernement* » (*Da shehui xiao zhengfu*), les organisations sociales connaissent une seconde période de floraison depuis Mao. Un événement d'ampleur internationale a joué à cet égard un rôle catalyseur de leur développement en Chine : le forum des Organisations Non Gouvernementales (ONG) féminines, tenu à Huairou du 30 août au 8 septembre 1995 à l'occasion de la 4^e Conférence mondiale des femmes à Pékin. Dans son analyse détaillée des échanges qui se sont déroulés alors, Jude Howell³ avance qu'ils ont permis de sensibiliser les délégués présents et les organisations participantes à un ensemble de questions soulevées par des femmes venues du monde entier, notamment à des sujets controversés ou sensibles comme l'avortement. En croisant leur vues avec des femmes et des féministes d'autres pays, les activistes chinois ont non seulement pris conscience des diverses fonctions des ONG (de service, défenderesses des changements, ...), mais aussi des façons de mobiliser, communiquer, organiser et obtenir des financements⁴. Après cette conférence internationale originale et grâce aux idées qu'elle a véhiculées, voire introduites en Chine, on a assisté à une prolifération rapide de nouvelles organisations à travers le pays.

L'aide internationale a fortement contribué au rapide développement des associations, notamment celles lancées à l'initiative de la population. Les ONG internationales ont commencé à s'implanter en Chine dans les années 1980. Après 1989, l'assistance au développement d'associations émanant de la société est devenue systématique⁵ : la

¹ FOSSIER Astrid, Historique général du mouvement associatif chinois, site web de Ressources pour la Paix : <http://www.irenees.net/fr/fiches/analyse/fiche-analyse-737.html>, consulté le 15 novembre 2010.

² WANG Ming et JIA Xijin, «Zhongguo NGO de fazhan» (Le développement des ONG chinoises), in *Guanli Shijie*, n°8, 2002, p.32.

³ HOWELL Jude, «Post-Beijing Reflections : Creating Ripples but Not Waves in China», in *Women's Studies International Forum*, vol. 20, n° 2, 1997, p. 244-246 ; autre article du meme auteur : «Women's Organizations and Civil Society in China : Making a Difference», in *International Feminist Journal of Politics*, vol. 5, n° 2, 2003, p.191-215.

⁴ GREENWOOD Bentley Julia, «The Role of International Support for Civil Society Organizations in China», in *Harvard Asia Quarterly*, hiver 2003, p.16.

⁵ JIA Xijin, «Shehui tuanti he guojia de guanxi» (Les relations entre les organisations sociales et l'État), in WANG Ming (dir.), *Zhongguo gongminshehui de queqi 1978-2008* (Émergence de la Société civile en Chine, 1978-2008), Zhongguo Shehui Kexue shubanshe, 2008, p. 215.

fondation Ford a ainsi investi plus de 200 millions de dollars entre 1985 et 2008 pour soutenir les programmes de développement d'associations de protection de l'environnement, d'éducation, de santé publique, ainsi que celles se proposant de lutter contre la pauvreté et de porter secours aux personnes les plus vulnérables ou démunies¹. Un grand nombre d'ONG chinoises ont tiré bénéfice de leur partenariat avec des organisations internationales -fondations, ONG nationales et internationales, agences spécifiques de l'Organisation des Nations Unies et gouvernements- pour renforcer leur capacité d'action, leur programmation à moyen ou long terme et leurs modes de gestion².

Classées en fonction de leurs relations avec l'État et du degré d'autonomie dont elles jouissent, les associations chinoises peuvent être réparties en trois catégories³ :

- les organisations sociales déclarées (*Zhuce tuati*), elles-mêmes subdivisées en deux types, que sont les associations civiles (*Shehuituanti*), et les unités populaires à but non lucratif (*Minban fei qiye danwei*) ;

- les associations de *grassroots* (*Caogen zuzhi*), réunissant des associations étudiantes, communautaires et les « Internet », qui n'ont pas l'obligation de s'enregistrer auprès des instances gouvernementales, en vertu de l' « Ordonnance sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales » (*Shehui tuanti dengji guanli tiaoli*) ;

- les GONGO (*Government-Organized Non-Governmental Organizations*), composées notamment par des organisations de masse et d'autres groupements sous l'égide du gouvernement.

En décembre 2008, le Ministère des affaires civiles a estimé que les associations officiellement déclarées (incluant les organisations de masse) étaient au nombre de 220 000 au niveau national⁴. En réalité, les groupements associatifs déclarés forment seulement la partie émergée de l'iceberg : beaucoup d'associations sont inscrites comme entreprises privées et d'autres restent souterraines (*Dixia zuzhi*). Pour Wang Shaoguang et

¹ WANG Ming, « Le développement des organisations sociales et le chemin vers la société civile », in WANG Ming, *ibid.*, p.28.

² DENG Guosheng, «1995 nian yilai dalu NGO de bianhua yu fazhan qushi» (Changements et développements dans les ONG en Chine depuis 1995), communication à la conférence « *Cross-Strait Symposium on NGOs – Transformation and Development of NGOs* », organisée par la Himalaya Foundation, Taipei, 31 juillet 2002.

³ WANG Shaoguang & HE Jianyu, «Associational revolution in China: Mapping the landscapes», in *Korea Observer*, vol. 3, n° 35, p. 485-533.

⁴ http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gzdt/2009-02/01/content_1218449.htm, consulté le 3 septembre 2010.

He Jianyu, on comptabiliserait en réalité dès 2004 plus de 500 000 associations civiles en Chine¹ ; en revanche, le nombre total d'associations autonomes et autogérées au niveau local reste inconnu.

Cependant, bien que le secteur associatif conserve la possibilité de se développer, la confiance du gouvernement envers ces associations qui se créent à l'initiative des citoyens reste limitée : s'inquiétant des risques d'« instabilité sociale », le pouvoir impose des restrictions strictes à leurs activités : selon le règlement sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales, promulgué en 1989 et révisé en 1998, les associations doivent se faire enregistrer auprès du Ministère des affaires civiles et subir une tutelle gouvernementale ou paragouvernementale² ; de plus, on ne peut inscrire qu'à une association par secteur dans une région administrative donnée³, d'autant que celle-ci n'a pas le droit d'agir en dehors de son territoire sectoriel de base⁴.

Poussées par des impératifs de survie et de développement, la majorité des associations cherchent à coopérer avec les pouvoirs publics et à s'engager dans des domaines jugés moins menaçants par les autorités comme les services sociaux, le développement économique, la condition des femmes (égalité des sexes et violence domestique), les travailleurs migrants, les enfants, les handicapés et la protection des animaux et de l'environnement⁵.

Cette situation a d'ailleurs été reconnue par une étude effectuée par la revue *China Development Brief*, qui a révélé que la plupart des associations ne s'impliquent pas dans des activités de contestation ou de défense⁶. Qui plus est, les responsables des associations, refusent dans la plupart des cas aux militants du mouvement pour la démocratie de participer à leurs organisations de peur de mettre leur survie en question¹.

¹WANG Shaoguang & HE Jianyu, «Associational revolution... art.cit. p.490.

²Règlement sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales de 1998, article 9.

³*Ibid*, article 13.

⁴*Ibid*, article 19.

⁵CHEN Jie, «ONG chinoises, société civile transnationale et pratiques démocratiques», in *Perspectives Chinoises*, n° 97, 2006, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/1074>, consulté le 15 novembre 2010.

⁶FU Tao, «La société civile chinoise : une évolution prometteuse malgré les obstacles», traduit de l'anglais par Weerts Jacques, article publié dans *China's New Role in Africa and the South*, Focus in the Global South (Bangkok) et Fahamu (Nairobi/Oxford), 2008 ; disponible sur <http://www.lebretirfed.org/spip.php?article263>, consulté le 15 novembre 2010.

3 : Le développement des médias et d'Internet.

a : Les médias

Le développement des médias chinois est qualitatif et quantitatif : pendant que le nombre des radios triplait, les chaînes de télévision, les journaux et les magazines décuplaient². Sur le plan qualitatif, depuis les années 80, la logique de l'économie de marché a été progressivement introduite dans les médias. L'État en reste toujours le propriétaire principal, mais il n'attribue plus de subventions qu'aux médias les plus importants, tels que l'Agence Chine nouvelle, les chaînes de CCTV(*China central television*) etc. Malgré la persistance de la volonté du Parti de faire des médias « *une force importante pour orienter l'opinion publique* »³, sous la pression concurrentielle, les médias agissent de manière plus autonome et ne veulent plus seulement jouer le rôle de « haut-parleur » du gouvernement. Pour avoir plus de crédibilité et d'audience, ils commencent à prendre des initiatives, abordant des problèmes sociaux sensibles comme la situation déplorable des travailleurs migrants, la corruption des cadres et des entrepreneurs ou d'autres thèmes délicats, en critiquant les politiques du gouvernement et en organisant des débats, publics par définition.

Ces dernières années, des journaux, à l'instar du *Southern Metropolis Daily* (*Nanfang dushibao*) ou du *Southern week-end* (*Nanfang Zhoumo*) à Guangzhou, sont peu à peu devenus un espace d'information et d'expression important pour la société.

b : L'activisme en ligne

Le développement d'Internet est un autre phénomène frappant de la société chinoise depuis son entrée dans l'ère de la modernisation. À partir de la première

¹ BEJA Jean-Philippe et GOLDMAN Merle, L'impact du massacre du ...*art.cit.*, in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 29.

² Guojia tongjiju (Bureau national de Statistique), *2006 nian zhongguo tongji shuju* (Les statistiques de la Chine en 2006), zhongguo tongji chubanshe (*China statistics Press*), 2006, p. 196.

³ LIU Yunshan, directeur du département central de la Propagande du Parti, a déclaré en août 2005 : « Il est nécessaire de renforcer le rôle d'orientation [de l'opinion] et, tout en donnant libre cours aux avantages que représentent le fort tirage et la grande audience des journaux et périodiques métropolitains, il faut leur permettre de devenir une force importante pour orienter l'opinion publique ». (Voir *Chinese Authorities*

connexion directe de la Chine en 1994 à Internet, suivie de son ouverture à l'exploitation commerciale de ce produit en 1995, le nombre d'internautes chinois n'a cessé d'augmenter, faisant aujourd'hui de la Chine la première nation utilisatrice du web avec 404 millions d'utilisateurs connectés, contre seulement cinq mille en 1994¹. Plus de 80 % des usagers ayant moins de 40 ans, les internautes chinois sont avant tout des jeunes, éduqués : plus de 70% des internautes ont reçu un enseignement au moins secondaire et effectuent un travail de type « intellectuel » ; environ 57 % sont des techniciens spécialisés, des managers, des employés d'organismes publics et des étudiants; enfin, 72,6% sont des citoyens.

Avec un tel développement, Internet est devenu l'outil majeur d'information, d'expression et de communication des Chinois. Les plus grands portails électroniques tels que www.qq.com, www.sina.com ou www.sohu.com attirent quotidiennement des dizaines de milliers de gens qui se connectent à cause des actualités diffusées, complétées et renouvelées 24 heures sur 24. Il en va de même pour les forums les plus populaires comme *Tianya* et *Qiangguo*, qui peuvent accueillir à tout instant plus d'un million de navigateurs en même temps. Quant à *Tencent QQ*, constitué par un système de messagerie instantanée propriétaire, il aurait un milliard de comptes, et environ 90 millions de personnes pourraient s'y connecter simultanément².

Les Chinois profitent d'Internet pour s'informer, diffuser des informations, publier des blogs, émettre des commentaires sur des faits de l'actualité, communiquer avec d'autres internautes, pour organiser des événements communautaires, etc. Par rapport aux médias traditionnels, le web a pour avantages sa rapidité, sa transparence, son égalité et l'interaction immédiate qu'il permet entre émetteurs et receveurs. De plus, grâce à sa commodité d'accès, il donne à tous les citoyens ordinaires la possibilité de pouvoir s'exprimer. Une enquête réalisée par un programme Internet global révèle que 60 % des Chinois pensent que ce media favorise la libre expression des citoyens sur les politiques

Crack Down on Progressive Newspaper Publisher,

<http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.phpd?showsingle=36178>. Consulté le 17 novembre 2010.

¹ Selon le dernier rapport du Centre d'Information et d'Internet de Chine communiqué en juillet 2010, le pays compterait 404 millions d'internautes, ce qui correspond à un taux de pénétration d'Internet d'environ 30 % <http://www.cnnic.net.cn/html/Dir/2010/07/15/5921.htm>, consulté le 17 novembre 2010.

² Source provenant du site *Tencent QQ* : <http://tech.qq.com/a/20100305/000556.htm>.

publiques¹. Sur ce sujet, l'affaire de Sun Zhigang a marqué le début de l'activisme politique en ligne.

Originaire de la province de Hubei, Sun Zhigang était un jeune diplômé qui se disposait à trouver un emploi à Guangzhou. Lors d'une promenade en mars 2003, il est arrêté par la police du commissariat du district de Tianhe, parce qu'il ne possède pas son permis de résidence provisoire (*Zanzhuzheng*)². Conduit au centre de détention et de rapatriement (*Shourong qiansong zhongxin*)³ de ce district, il y est battu par des policiers auxquels il a répliqué un peu vivement, à tel point qu'il décède deux jours plus tard. L'autopsie établira que des coups et des blessures répétés étaient à l'origine de ce décès⁴.

L'affaire de Sun Zhigang a été révélée un mois plus tard par le *Southern Metropolis Daily*, à la suite d'une enquête minutieuse de ses journalistes⁵. Le reportage a été très vite relayé par des sites Internet, en particulier *qianguo*, *tianya*, *sina* et *xinhua*. Les excès de la conduite policière ont suscité l'indignation des internautes et déclenché de vives réactions : « *Il est impossible d'estimer le nombre de personnes qui prennent la parole au cours de ces journées d'avril et de mai 2003, les messages se succédant presque toutes les minutes sur les principaux sites électroniques du pays* »⁶, écrivent Isabelle Thireau et Linshan Hua dans leur article intitulé « *De l'épreuve publique à la reconnaissance d'un public : le scandale Sun Zhigang* ».

De nombreux débats se sont spontanément instaurés sur internet, comportant des accusations, mais également des informations. Certains ont critiqué le faible sens des

¹ Voir le discours de Guo Liang à l'Université Yale le 26 avril 2006 : Le développement d'Internet en Chine et son influence sur l'opinion publique, disponible sur http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id3329.

² Suite aux flux migratoires depuis le début des années 1980, le gouvernement central a créé un certificat de résidence urbaine provisoire pour contrôler la population flottante : tout individu résidant pendant plus de trois mois dans une localité urbaine où il n'est pas officiellement domicilié, doit solliciter ce document auprès des organes de la sécurité publique locale. L'obtention de ce certificat payant, valable un an, est soumise à la possession d'un emploi et d'un domicile fixe préalables.

³ Etablis en 1951, les centres de détention et de rapatriement ont été créés pour regrouper toute sorte de gens considérés comme « errants » : soldats nationalistes, (anciennes) prostituées, vagabonds et autres. Une directive du Conseil d'État confiait à ces Centres la gestion de ceux qui circulaient dans les villes sans domicile fixe. Cette procédure administrative permettait à la police de détenir les personnes qui n'étaient pas dotées d'un livret local de résidence (*hukou*) ou d'un permis de résidence provisoire, puis de les rapatrier dans le lieu où elles avaient légalement le droit de résider.

⁴ Voir THIREAU Isabelle et HUA Linshan, « De l'épreuve publique à la reconnaissance d'un public : le scandale Sun Zhigang », in *Politix*, 2005/3, n° 71, p. 140.

⁵ Dans leur article (*Ibidem*) consacré à cette affaire, Isabelle THIREAU et Linshan HUA analysent en détail le reportage du *Southern Metropolis Daily*.

⁶ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *art.cit.* p. 142.

responsabilités et les exactions des agents de l'État¹, d'autres ont dénoncé la collusion entre les commissariats et les centres de détention et de rapatriement, qui permet aux deux parties de s'enrichir en imposant toute sorte de frais et de taxes aux détenus², tandis que d'autres contestaient la légitimité du système de certificat de résidence provisoire, car il crée une sorte de discrimination envers les migrants³. Les actes des internautes ont dépassé les échanges virtuels : ils ont collecté des fonds pour aider les proches de Sun Zhigang ; certains ont osé téléphoner au maire de Guangzhou par sa « ligne spéciale » pour solliciter son intervention personnelle, et plusieurs ont écrit aux autorités pour leur demander de punir les coupables⁴.

Les internautes ont gagné leur combat : non seulement les coupables de la mort de Sun Zhigang ont été sanctionnés⁵, mais les centres de détention et de rapatriement ont été abolis et remplacés par des lieux « d'assistance aux vagabonds et mendiants » ; ceux-ci mettent l'accent sur la protection des droits de ceux qui y séjournent provisoirement, et se focalisent moins sur « la sécurité publique » et « l'ordre urbain »⁶. La victoire de « l'opinion publique », ou plus précisément de la mobilisation des internautes, signifie, aux yeux de Thireau et de Hua, une modification du « *champ d'expérience* » et de l'« *horizon d'attente* » des Chinois : « *le sens de la réalité sociale d'un public naissant et la perception que celui-ci avait de sa puissance d'agir ont été transformés.*⁷ »

¹ <http://www.people.com.cn/GB/guandian/183/2181/2977/20030428/981349.html>.

² *Ibid.*

³ <http://www.people.com.cn/BIG5/shehui/46/20030506/985325.html>.

⁴ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *art.cit.*, p. 153.

⁵ Les dix-huit accusés ont été condamnés à des punitions allant de deux ans de prison à la peine capitale, selon *Wuyi ribao (le Quotidien de Wuyi)* du 11 juin 2003.

⁶ La réforme de cette procédure administrative a été impulsée par deux lettres de pétition, rédigées par deux groupes de juristes chinois ; la seconde, ayant récolté plus de 400 signatures sur Internet, était adressée au Comité permanent de l'ANP pour lui demander l'abrogation des Centres de détention et de rapatriement.

Selon ces juristes, ces centres, bien que mis en place par une directive du Conseil des affaires d'État, étaient anticonstitutionnels, parce qu'ils contrevenaient au droit à la liberté garanti à tout citoyen par la Constitution et la législation en vigueur. De plus, selon la loi sur les sanctions administratives de 1996, les peines administratives restreignant la liberté individuelle ne peuvent être autorisées que par des lois votées par l'ANP ; or, la directive du Conseil des affaires d'État concernant un simple règlement du gouvernement, l'existence de tels regroupements forcés violait la loi. Le 20 juin 2003, le Premier ministre Wen Jiabao annonçait l'abolition de ces centres de détention et de rapatriement, et leur remplacement par des centres « d'assistance ».

(Voir THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *art.cit.*, p. 157-59, « *Shourong qiansong banfa feizhi shimo* » (Rappel d'histoire de l'abrogation de « la directive sur la détention et le rapatriement »), <http://news.sina.com.cn/c/2003-07-02/00081259648.shtml>, et aussi Kellogg Thomas E. and Hand Keith, *China Crawls slowly towards judicial reform*, Asia Times, <http://www.atimes.com/atimes/China/JA25Ad01.html>, consulté le 20 novembre 2010.)

⁷ THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *art.cit.* p. 163.

L'affaire Sun Zhigang est désormais évoquée comme le « jalon historique » de l'émergence des internautes chinois comme force sociale capable de « bouleverser » éventuellement les politiques du gouvernement, et de mettre sous surveillance ou à l'épreuve la conduite de ses agents. Durant les années suivantes, l'influence et l'importance d'Internet continuent d'augmenter dans la vie politique et sociale des Chinois ordinaires ; de nombreux contentieux ont pu aboutir en justice grâce à l'intervention massive d'internautes, comme dans les affaires de « cache-cache » (*Duo maomao*)¹, de Deng Yujiao², et tant d'autres.

Internet est-il devenu l'arme politique des citoyens ordinaires chinois, leur permettant de contrebalancer le gouvernement ? Internet constitue-il un moyen de démocratisation de la Chine ?

¹ En février 2009, le jeune Li Qiaoming meurt dans la prison du district de Jinyang au Yunnan. La police déclare que son décès a été causé par un choc violent contre un mur au cours d'une partie de cache-cache avec d'autres détenus, mais beaucoup de personnes estiment que les policiers se moquent du monde. Sous la pression de l'opinion publique, notamment celle d'internautes, le département de la Propagande du PCC du Yunnan organise un groupe d'enquête composé d'internautes pour découvrir la vérité sur ce jeu de cache-cache bizarre. Le parquet national envoie également une délégation pour investiguer sur les causes réelles de la mort de Li Qiaoming. Les résultats concordants sont rapidement rendus public : Li a été battu à mort par un gardien de prison. (Voir <http://news.qq.com/a/20090306/002467.htm>, et <http://www.caijing.com.cn/2009-02-27/110075141.html>, consulté le 20 novembre 2010.

² En mai 2009, trois fonctionnaires de Yesanguan, bourg du Hubei, tentent de violer Deng Yujiao, serveuse dans un centre de loisirs. Pour se défendre, Deng poignarde deux malfaiteurs, dont l'un meurt par la suite, puis se rend à la police. Quatre jours plus tard, WU Jin publie l'affaire sur *Maoyan kanren*, un site web. En analysant la légitimité de l'auto-défense de Deng, WU Jin appelle d'abord d'autres internautes à le rejoindre pour défendre Deng Yujiao, puis elle rend visite aux parents de Deng et les persuade de recruter un avocat. L'affaire suscite un grand retentissement dans la société, les internautes ayant lancé un site dédié à cette affaire. En attendant, selon les avocats de Deng Yujiao, celle-ci est maltraitée par la police pendant sa détention.

Le 31 mai, sur ordre du parquet régional, le Bureau de la sécurité publique d'Enshi, qui dépend de la région autonome de la province du Hubei, la transfère sous l'accusation d'homicide volontaire.

Des internautes pensent que le verdict judiciaire ne pourra pas être juste, car les hommes impliqués sont fonctionnaires et que la collusion entre les différents organes locaux est monnaie courante. Les internautes tentent donc de s'organiser et plusieurs se rendent à la localité de Deng Yujiao pour la soutenir, et des publications innombrables fleurissent sur la toile pour exprimer les colères contre les abus des agents gouvernementaux. Dans des grandes villes, telles Beijing ou Wuhan, des jeunes femmes pratiquent l'art corporel pour montrer leur soutien à Deng et leur contestation envers le pouvoir.

L'affaire suscite un tel écho que la Fédération Nationale des Femmes (FNF) intervient elle aussi. Le 22 mai, elle publie sa prise de position officielle sur son site par un article intitulé « La FNF accorde une attention particulière au jugement de Deng Yujiao et suit de près la progression de l'affaire », en rappelant que défendre les droits des femmes est la fonction essentielle de la fédération et qu'elle espère que les autorités locales sauront rendre la justice conformément à la loi.

Finalement, Deng Yujiao est acquittée le 16 juin par le tribunal du district de Badong au Hubei.

(Voir WINES Michael, Civic-minded Chinese find a voice on line, in *New York Times* du 16 juin 2009 ; « Chinese Media Bans », reportage consultable sur le site web : <http://zonaeuropa.com/200905c.brief.htm#011>; <http://zh.wikipedia.org/zh-cn/>, consulté le 20 novembre 2010.)

Les réponses à ces deux questions importantes ne peuvent qu'être mitigées. Pour les uns, Internet a donné lieu à une révolution dans la communication qui a des conséquences politiques directes : « *It has shaped state politics and contributed to the rise of a grassroots, citizen politics. Thus although democracy as a political system remains an ideal and not a reality, at the grassroots level, people are already practicing and experimenting with forms of citizen democracy. [...] The contribution of online activism to this process is the mounting social pressure for government transparency and public participation.* »¹ Pour les autres, l'impact de l'activisme des internautes sur le processus de démocratisation de la Chine reste mince : « *La réponse du gouvernement chinois au scandale Sun Zhigang et les transformations qu'il opère sur le plan des liens politiques et sociaux, ne s'intègrent pas à un quelconque projet de démocratisation de la société chinoise. Elles ne modifient pas le caractère arbitraire et autoritaire du contexte politique dans lequel l'événement s'est déroulé.* »²

Quoi qu'il en soit, Internet constitue un facteur potentiel d'« instabilité sociale » pour le gouvernement : dès les prémices des liaisons par Internet en Chine, les autorités ont eu recours à une série de mécanismes visant à contrôler son utilisation d'une manière très étroite³. Au fil du temps, le système de contrôle et de censure, devenu à la fois plus perfectionné et plus complet, forme un maillage de mécanismes de vigilance qui limitent l'accès aux informations jugées illégitimes par les autorités⁴.

Les autorités chinoises disposent de méthodes de censure sophistiquées: elles s'appuient tant sur le contrôle des *backbones* (points d'accès Internet), que sur les techniques de filtrage et de blocage. Neuf *backbones* seulement sont autorisés en Chine ; chacune d'elles reçoit des autorités une liste noire, mise à jour en permanence. Des logiciels de filtrage ont été installés sur ces voies d'accès, tels que le célèbre pare-feu nommé « *Grande muraille électronique de Chine* ». Le filtrage est principalement basé sur l'adresse IP, les mots clés de l'URL ou ceux contenus dans le code HTML. D'une manière

¹ YANG Guobin, *The power of the Internet in China: Citizen activism online*, New York, Columbia University Press, 2009, p. 220-221.

² THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *art.cit.* p. 162.

³ TRAN Dai Candice, « L'Internet en République Populaire de Chine : l'idée du dilemme contrôle politique versus modernisation économique est-elle pertinente ? », note de la Fondation pour la Recherche stratégique, 12 décembre 2006.

⁴ Amnesty International, *Droits humains en Chine : le revers de la médaille*, éd. Autrement, France, 2008, p. 57.

générale, quand des internautes tentent de consulter des sites web ou des contenus figurant sur la liste noire des IP et des mots clés, ils lisent un message d'erreur (« 404 error ») ou sont redirigés vers un autre site¹.

Les fournisseurs de contenus domestiques ou extérieurs sont contraints de collaborer avec les autorités chinoises sous peine de suspension. Ainsi, lors du lancement en 2006 de son moteur de recherche en Chine, l'entreprise américaine Google a admis qu'elle avait dû retirer « certains contenus » et filtrer des adresses de sites web déplaisant au gouvernement². Mais le portail Internet Yahoo est allé plus loin, ayant fourni aux autorités chinoises des informations permettant l'arrestation de cybernautes dissidents, qui ont été condamnés à ce titre³.

Pour que les contenus diffusés ne froissent pas les autorités, les sites web doivent exercer une autocensure préalable avant de diffuser des informations, d'autant que la plupart d'entre eux ne peuvent rien publier, même des commentaires, sans l'autorisation des modérateurs ; ces derniers, quand cette restriction n'est pas imposée aux connecteurs, ont la responsabilité impérative de faire supprimer promptement tout message publié qu'ils jugent « radical » ou « illégal ». MSN Spaces, service d'hébergement de blogs de Microsoft, est suspecté d'avoir supprimé des termes comme « droit de l'Homme » ou « démocratie » dans les posts et titres de nombreux blogs chinois⁴.

Par ailleurs, selon *Amnesty*, le gouvernement aurait spécialisé environ trente milliers de policiers dans la surveillance du cyberspace chinois, afin « d'empêcher les internautes de s'égarer sur leur écran »⁵ et d'identifier les dissidents politiques. Pour renforcer la surveillance des activités des internautes, les autorités chinoises auraient recouru à l'espionnage : cette pratique a probablement été à l'origine du conflit début 2010 entre Google et le gouvernement chinois, que l'entreprise accusait d'avoir piraté certains

¹ Voir TRAN Dai Candice, « L'Internet en République populaire de Chine : vers un outil de démocratisation ou de renforcement de l'État-Parti ? », in *Recherche & Documents*, Fondation pour la Recherche Stratégique, 26 janvier 2007, p. 30-32.

² Voir reportage GOUDET Jean-Luc, « Google vs Chine : l'affaire s'envenime », *Futura-Sciences*, 15 janvier 2010.

³ Voir reportage « Affaire Google/Chine : Yahoo ! et Microsoft s'expriment », disponible sur le site web : <http://www.pcinpact.com/actu/news/54949-affaire-google-chine-yahoo-microsoft.htm>, consulté le 13 janvier 2011.

⁴ GOUDET Jean-Luc, « Google vs Chine... », Reportage cité.

⁵ TRAN Dai Candice, « L'Internet... », *art.cit.*, p.30.

comptes gmail de courrier électronique possédés par des dissidents démocrates ; finalement, elle a décidé de quitter la Chine¹.

Les systèmes de contrôle présentent cependant des failles, et plusieurs modalités de contournement de la censure ont été développées par des internautes ou par les dissidents chinois, certains bénéficiant parfois d'un financement provenant de l'*International Broadcasting Bureau* (IBB)² à Washington, branche de l'USIA, *Agence d'information des États-Unis*. Les solutions de contournement sont largement diffusées parmi les internautes. En outre, ceux-ci peuvent toujours employer des techniques de camouflage plus simples à utiliser : codes de langage ou substitution de caractères chinois pour évoquer des thèmes sensibles ou pour obtenir des informations ; à titre d'exemple, le terme « cache-cache », évoqué *supra*, est un code de substitution Internet relatif à l'affaire Li Qiaoming.

§2 : La crise urbaine

Le processus de la modernisation comporte de multiples facettes. Si nous avons déjà insisté sur la prospérité économique et les progrès culturels et sociaux qu'il a apportés, nous ne négligeons pas pour autant les effets pervers qu'il a entraînés parallèlement. En ce qui concerne les sociétés citadines, nous dégagons ci-après trois aspects qui nous paraissent particulièrement préoccupants.

A: Pauvreté et inégalités urbaines

Depuis la fondation de la Chine nouvelle, la pauvreté est traditionnellement considérée comme un phénomène concernant seulement les zones rurales. Néanmoins, à partir des années 90, la pauvreté urbaine s'est développée progressivement en raison des importantes réformes lancées dans les villes³.

¹ STUMME Susan (AFP), « L'affaire Google, nouveau sujet de frictions entre Pékin et Washington », 15 janvier 2010 ; GOUDET Jean-Luc, « Google vs Chine... », Reportage cité ; « Affaire Google/Chine... », Reportage cité.

² *Ultrareach* ou *Dynaweb* sont des exemples de ce type de système, qui proposent des services d'hébergement de sites web, de consultation de pages web, d'e-mail, ...

³ Yahang Zhuanjiazhu (Groupe d'expert de la Banque asiatique de développement), « Zhongguo Chengshi pinkun yanjiu » (Étude sur la pauvreté urbaine en Chine), disponible sur : http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=2596, consulté le 27 septembre 2010.

À l'ère de l'unité de travail, tant qu'un individu disposait d'un *hukou*¹ (*enregistrement des ménages*) urbain et qu'il conservait la capacité de travailler, la question du chômage se posait rarement même si un individu déclaré « *ennemi du peuple* », par exemple, était exclu de son unité de travail. D'une manière générale, le travailleur quittait son travail à l'âge de la retraite et son unité de travail prenait entièrement en charge ses différentes dépenses sociales (santé, éducation, logement, pension, etc.)². La pauvreté urbaine était ainsi pratiquement inexistante, les exceptions provenant des « trois sans » : *sans* capacité de travail, *sans* épargne ou autre source de revenu, et *sans* parents sur qui compter. Toutefois, à partir du moment où le processus de réforme des entreprises publiques a été lancé au début des années 1990, la pauvreté urbaine et l'inégalité ont commencé à poindre, puis à prendre de l'ampleur.

La réforme des entreprises publiques³ a consisté à « *garder les grosses et laisser tomber les petites* » (*Zhuada fangxiao*), c'est-à-dire à la fois se débarrasser des petits et moyens établissements en les vendant ou en les fermant et renforcer les structures

ROCCA Jean-Louis, *La condition chinoise : La mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*, Karthala, Paris, 2006, p. 145.

¹ Installé en 1958, le *hukou*, qui lie une personne à un lieu de résidence, figure au cœur du dispositif de contrôle de l'urbanisation, car ce document est indispensable pour obtenir un logement, trouver un emploi ou accéder au système de santé et d'éducation. Les *hukou* sont soit urbains, soit ruraux. Il est interdit à qui possède un *hukou* rural d'aller spontanément travailler ou s'installer dans une zone urbaine sans autorisation. Le système a été assoupli dans les années 1980 à la suite du lancement des réformes économiques urbaines, puis une seconde fois après l'adhésion de la Chine en 2001 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Pour plus de précisions, voir CHAN (K. M.), ZHANG (L.), « The Hukou System and Rural-Urban Migration in China : Processes and Changes », in *The China Quarterly*, 1999, p.160 ; DAVIN (D.), *Internal Migration in Contemporary China*, New York, Macmillan Press-St Martin's Press, 1999 ; MALLEE (H.), « Reform of the *hukou* System », in *Chinese Sociology and Anthropology*, vol. 29, n° 1, 1996 ; SOLINGER D., « The Floating Population in the Cities : Chances for Assimilation ? », in DAVIS D. (dir.), *Urban Spaces : Autonomy and Community in Contemporary China*, Cambridge, Woodrow Wilson Center Press-Cambridge University Press, 1995.

² C'est ainsi le fameux système de « bol de riz en fer » (Tiefanwan), en autre terme, le système d'emploi à vie.

³ WHITE Justine, *La réforme des entreprises d'État en Chine : perspectives et défis (1978-2002)*, Mémoire de DEA dirigé par Fouquin Michel, Analyse comparative des aires politiques, IEP Paris, 2003, 103 p. ; HAN Zhuang, *De l'autonomie des entreprises d'État en droit chinois : le « gradualisme » de la réforme chinoise*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; BRESLIN Shaun, « Between the devil and the deep blue sea : marketisation, globalisation and the state-owned sector in the PRC », in *Japon in extenso* (ed. française), n°47, 1998, p. 2-11 ; CHEN Aimin, « Inertia in reforming China's State-owned enterprises : the case of Chongqing », in *World Development*, vol. 26, n° 3, 03/1998, p. 479-495 ; KERNEN Antoine et ROCCA Jean-Louis, « La réforme des entreprises publiques en Chine et sa gestion sociale : le cas de Shenyang et du Liaoning », in *Études du CERI*, n°37, 01/1998, p. 1-33 ; ZHU Lina, « La réforme du système de gestion des actifs de l'État en Chine », in *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007, p. 639-658 ; HUCHET Jean-François, « Le capitalisme au secours du Parti communiste chinois », in *Esprit*, n° 302, 02/2004, p. 137-150.

importantes en les modernisant¹, afin d'améliorer l'efficacité du secteur public et d'augmenter sa compétitivité sur les marchés. De nombreuses entreprises publiques ont donc été fermées, fusionnées ou privatisées en raison de leur « inefficacité » ou de leur « absence de rentabilité ». La conséquence prévisible d'une telle politique a été le licenciement massif des employés dans les affaires publiques.

Selon les calculs de Jean-Louis Rocca, il y a eu 16 millions de licenciements entre le début des années 90 et 1996. Ce chiffre a doublé entre 1997 et 2001, soit près de 30 millions de licenciements dus à la relance de la réforme des entreprises publique par le Premier ministre Zhu Rongji en 1998. D'après le Ministère du travail et de la sécurité sociale, 4,14 millions d'employés de ces établissements ont été licenciés dans les neuf premiers mois de 1999, ce qui représenterait cinq millions pour l'ensemble de l'année. Il est nécessaire d'y ajouter deux à trois millions de licenciements effectués dans les autres secteurs de l'économie², soit une très nette augmentation par rapport à 1998, année où l'on a décompté trois millions de licenciements.

Le nombre de personnes ayant perdu leur emploi a légèrement baissé à partir de 2003 : le secteur public totalise cependant 2,6 millions de mises au chômage. Toutefois, cela ne traduit pas une amélioration du marché du travail dans les villes : selon l'étude de l'Académie des sciences sociales de Chine, le taux de chômage en zone urbaine a atteint 9,4 % en 2008³. Un grand nombre des personnes licenciées ont été prises au piège de la pauvreté due à la perte de leurs revenus et à l'effondrement du système de protection sociale jadis lié aux entreprises publiques.

La réforme du système de protection sociale est le deuxième contributeur de la pauvreté urbaine. Accompagné des vagues de restructuration des entreprises publiques, le système de prestation des services sociaux, auparavant lié étroitement à l'unité de travail, a été dramatiquement modifié. Le changement le plus important a été la perte de prestations sociales par les employés des entreprises publiques et l'introduction du marché dans ces secteurs : ceci s'est traduit notamment par la *marchéisation* des logements, ainsi que par la

¹ Rocca J.-L., « L'évolution de la crise du travail dans la Chine urbaine », *Études du CERI*, n° 65, avril 2000.

² *Ibid.*

³ <http://business.sohu.com/20090105/n261565889.shtml>, consulté le 27 Septembre 2010.

privatisation de l'éducation¹ et du système médical. La mise sur le marché des services sociaux a entraîné des effets dramatiques pour les ménages urbains : ceux d'entre eux qui disposent de faibles revenus ont été les plus lourdement frappés par la hausse rapide des prix immobiliers, des frais relatifs à l'éducation et aux soins médicaux ; ces services répondant aux besoins de base des populations, l'augmentation de leurs coûts entraîne en corollaire direct davantage de pauvreté.

L'exode rural vers les villes est également un facteur important d'accroissement de la pauvreté urbaine². Les migrants ruraux disposent d'emplois faiblement rémunérés ou instables : puisque la prestation des services sociaux est strictement liée à l'*hukou*, ils sont exclus du système de protection sociale ; à défaut d'un *Hukou* urbain, non seulement ils ne peuvent pas toucher d'allocation en cas de chômage, mais ils doivent payer eux-mêmes les frais médicaux en cas de maladie. A l'heure actuelle, des millions de migrants ruraux travaillant dans des villes vivent dans la pauvreté à cause de ces politiques urbaines.

D'une manière générale, les pauvres des zones urbaines sont principalement les chômeurs, les employés des industries de fabrication ou des services à faible valeur ajoutée, les travailleurs migrants et les retraités à faible pension³. À l'heure actuelle, il est difficile de chiffrer le nombre des citoyens les plus démunis, du fait de la complexité des critères d'évaluation du niveau de pauvreté. En tenant compte de ceux qui touchent la prestation sociale minimale (*zuidi shenghuo baozhang jin*), le gouvernement chinois a déclaré qu'il y avait 22 millions de citoyens pauvres en 2008. Un rapport de l'Académie des sciences sociales a toutefois révélé que le pouvoir avait largement sous-estimé le nombre des urbains pauvres : globalement, celui-ci pourrait atteindre 46 millions, soit 8 % de la population urbaine¹, soit à peu près un citoyen sur douze en moyenne.

L'autre fléau accompagnant la pauvreté se situe dans l'extension des inégalités. Selon une étude de la Commission chinoise du développement national, les 10 % de la

¹ Il est difficile de savoir qui est l'initiateur de cette politique, mais l'industrialisation de l'enseignement était devenue tacite pour les gouvernements locaux à partir de 1999. Depuis lors, le frais d'éducation ne cessent d'augmenter et sont aujourd'hui une des dépenses les plus importantes des foyers chinois.

Si la politique de l'industrialisation de l'enseignement a été démentie officiellement par le ministère de l'éducation en 2006, cette instance supérieure était restée muette au long des sept années précédentes.

² SCHIERE Richard, *China's development challenges. Economic vulnerability and public sector reform*, Routledge, London and New York, 2010, p. 27.

³ *Ibid.*, p.28

population urbaine la plus riche possèdent 45% des richesses, alors que les 10 % les plus pauvres n'en détiennent que 1,4%². Les ressources les plus élevées se concentrent particulièrement dans les secteurs de l'information électronique, du pétrole, de la finance et du tabac, et ceux à forte rentabilité lucrative de l'immobilier, de l'exploration minière du charbon et des bourses. Le revenu des cadres supérieurs de ces entreprises atteint environ 128 fois du revenu moyen ; quant à l'écart des salaires entre ceux des hauts dirigeants et les employés, il s'établit à environ dix-huit contre un³. Le coefficient de GINI, instrument communément utilisé pour mesurer l'inégalité dans la répartition des richesses, a atteint 0,47 en Chine en 2009, dépassant de 15 % le seuil de 0,4 reconnu comme étant le niveau d'alerte⁴. L'inégalité des revenus conduit à l'inégalité d'accès à la formation et aux soins médicaux : les enfants des ménages pauvres quittent trois fois plus vite l'école⁵, et il est courant que les individus pauvres ne puissent pas consulter un médecin à cause du coût et des frais afférents trop élevés pour eux.

A en croire certains sociologues, les écarts de richesses sont en partie dus aux « revenus illégaux » provenant de la corruption⁶. La libéralisation rapide des structures économiques depuis la décennie 90 a fortement accru les occasions d'enrichissement illicite dans les domaines de la construction et de la transaction des terrains à bâtir, faute d'un système de surveillance efficace. Il en va de même pour la réforme des entreprises d'État, dans la mesure où leur transformation en structures privées a souvent équivalu à un transfert du capital en totalité ou en partie vers les décideurs eux-mêmes⁷.

¹ YANG Lan, « Qianlun woguo chengshi pinkun renkou wenti » (Petit essai sur le problème de la pauvreté urbaine), disponible sur : <http://www.studa.net/shehuiqita/090603/15455213.html>, consulté le 27 septembre 2010.

² BULARD Martine, « Progrès et inégalité: la Chine aux deux visages », in *Le Monde diplomatique*, janvier 2006, p.12.

³ *Quotidien du peuple*, 20 mai 2010

⁴ *Ibid.*

⁵ SCHIERE Richard, *op.cit.* p.121.

⁶ WANG Xiaolu, « Poux huise shouru » (Analyse sur les revenus cachés), In *Caijing*, vol. 186, n° 11, 26 mai 2007.

⁷ WANG Xiaolu, *Ibid.* ; Vermander BENOÏT, « A quoi sert le Parti communiste chinois », in *Études* 2005/4, tome 402, p. 464.

B : La corruption

La corruption n'est certes pas un phénomène nouveau en Chine, mais avec les réformes économiques et les politiques de décentralisation, elle a pris une ampleur sans précédent.

Au cours des trois dernières décennies, les affaires de corruption ont continué d'augmenter en nombre tandis que les montants d'argent impliqués sont en hausse constante ; quant au nombre de personnes et aux autorités qui se livrant à ces débordements, il s'est également beaucoup élargi¹. Le phénomène gangrène non seulement les services chargés de l'économie nationale et des relations économiques avec les pays étrangers, mais également les sphères de la justice, de la santé ou de l'éducation. La corruption à grande échelle implique même de hauts fonctionnaires, pouvant prendre d'importantes décisions ou signer de gros contrats ; elle coexiste avec la corruption à petite échelle qui touche les petits fonctionnaires pour des enjeux plus modestes².

Dans les années 1980, l'une des principales sources de corruption a été le système dual des prix : les fonctionnaires pouvaient acquérir des biens à bas prix réglementés et les revendre ensuite au prix du marché nettement plus élevé. Ce type de corruption, particulièrement après 1992, a été considérablement réduit³. D'autres types de corruption se sont toutefois développés dans les villes. L'économiste Hu Angang classe les actes de corruption des fonctionnaires en quatre catégories⁴ :

- la recherche de rentes dans les secteurs monopolistiques,
- l'exploitation économique illégale,
- la permissivité face aux fraudes fiscales, et
- la corruption au travers des investissements et des dépenses publiques.

Le coût économique de la corruption est impressionnant. Selon Pei Minxin, on peut l'évaluer globalement entre 3 et 5 % du PIB⁵ par an ; si l'on retient 4 %, ce pourcentage représente 350 000 millions de dollars en 2009 et équivaut au PIB moyen de 50,5 millions

¹ LÛ Xiaobo, « Corruption and regime legitimacy in China », in GODEMENT François, *China's new politics*, Ifri, Paris, 2003, p. 130.

² OCDE, *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, OCDE, 2006, p. 119.

³ ROCCA Jean-Louis, « Pouvoir et corruption en Chine populaire », in *Perspectives Chinoise*, n°11-12, 1993, p. 20-30 ; SAICH Tony, *Gouvernance and politics of China*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 302.

⁴ HU Angang, « Fubai, zhongguo shehui de zuida wuran » (Corruption, la pollution la plus importante de la société chinoise), disponible sur : <http://www.lingkong.com/shuwu/jishi/bgwx/tjfb/003.htm>, consulté le 1 octobre 2010

⁵ Chiffre cité par l'OCDE, *op.cit.* p. 119.

de Chinois¹. Les pertes brutes pourraient atteindre au moins le double de ces sommes : d'après le Centre d'études des conditions de vie dépendant de l'Académie nationale chinoise des sciences sociales et de l'Université Qinghua, le coût économique de la corruption s'établirait entre 6 et 12 % du PIB, ce qui dépasse largement les pertes économiques causées par la pollution environnementale et les catastrophes naturelles².

La corruption dans le domaine foncier est sans doute la plus inquiétante à l'heure actuelle, du moins dans les villes. Entre juillet 2009 et avril 2010, selon des données officielles, un total de 5 241 responsables ont fait l'objet de sanctions disciplinaires du parti et 3 058 de procédures judiciaires pour corruption ou manquements dans la construction et l'immobilier lors des transferts de terres en matière d'urbanisme³.

Sous l'ère communiste, le sol était la propriété de l'Etat : il n'avait pas de prix défini, aucune activité économique n'était autorisée à son sujet et aucun profit ne pouvait être réalisé. L'allocation de terrain se faisait de manière administrative : les divisions sectorielles nationales décidaient de l'implantation d'un nouveau site sans avis des gouvernements locaux. Ce système ne pouvait plus répondre aux besoins d'infrastructure et d'accueil des nouvelles activités liées aux réformes. Le gouvernement central a été conduit à décider, à la fin des années 1980, à abandonner le mode traditionnel d'attribution des terres et à commencer à accorder des droits d'utilisation à des particuliers et à des collectivités, pour développer le rôle moteur du marché dans l'économie et surtout pour augmenter l'efficacité de la destination des terrains⁴.

Cette nouvelle politique foncière a entraîné des répercussions particulièrement importantes sur la gouvernance locale : tout ne pouvant continuer à être décidé de Beijing, beaucoup trop éloigné de la majorité des lieux d'expansion, la gestion des terres a été déconcentrée et attribuée aux collectivités locales ; les gouvernements locaux sont devenus ainsi *de facto* responsables de la distribution des biens fonciers au nom de l'État. La délégation de ces nouveaux pouvoirs leur a procuré de belles et tentantes occasions non

¹ À raison de 6 930 \$ par tête en parité de pouvoir d'achat, selon le service de recherche économique de Natixis.

² Cité par Hu Angang, *art.cit.*

³ <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/05-20/2294325.shtml>, consulté le 30 septembre 2010

⁴ Voir ALLAIRE Julien, « L'émergence chaotique du marché foncier en Chine », In *Études foncières*, n°125, p.30-34, 2007.

seulement d'accroître leurs sources de revenus, mais d'essayer d'en profiter à titre personnel.

Les revenus issus des ventes et locations de terrains sont ainsi devenus la ressource majeure des gouvernements locaux depuis les années 90¹. Par exemple, en 2009, la municipalité de Guangzhou a encaissé à ce titre 42,5 milliards de yuans², ce qui représente plus de la moitié de son revenu de l'année³. Ces mutations foncières ont fourni aux gouvernements locaux des opportunités de corruption supplémentaires. Les responsables locaux qui peuvent négocier le prix de location des terres cèdent souvent à la corruption : selon les estimations de certains experts, plus de 20 % de l'argent lié à l'immobilier dans certaines localités concernent la corruption et autres pratiques malhonnêtes⁴ ; de 1998 à 2003, 710 000 affaires concernant des transactions foncières illicites ont été mises en lumière⁵.

Malgré les rappels fréquents du gouvernement central à lancer des « appels d'offres publics », un autre facteur rendant la corruption possible au cours des transferts de terrains est le fait que la location de terres fait souvent l'objet de négociations sur les prix, nommées « transferts négociés ou accord de gré à gré » (*Zhuangrang Xieyi*) : ces « transferts négociés » se réalisent de façon opaque et ils offrent des possibilités variées de corruption en monnaie ou en avantages. Les représentants du gouvernement, par exemple, peuvent arbitrairement baisser le prix de location des terres ou utiliser leur réseau de *Guanxi* (Relation personnelle) pour aider leurs proches ou amis à obtenir des locations à prix plus bas lors d'une transaction⁶. Il a été rapporté que, en 2002, le coût moyen de location des terres dans la province de Guangdong a été de seulement 107 yuans par mètre carré, tandis que le prix des biens immobiliers bâtis sur le terrain loué a atteint un sommet de 4.000 yuans par mètre carré⁷. Même lorsque des appels d'offre sont effectués, la

¹ WU Deye et LIU H, « Difang zhengfu dui fangdichan jiage de yingxiang » (L'influence du gouvernement local sur les prix immobiliers), article consultable sur le site web : <http://www.studa.net/jingji/090529/17024728.html>, consulté le 3 janvier 2010.

² chinanews.com.cn/estate/estate-gdls/news/2010/01-08/2061240.shtml, consulté le 8 janvier 2010

³ <http://news.sohu.com/20100112/n269526271.shtml>, consulté le 30 septembre 2010

⁴ GONG Ting, «Corruption and local governance: the double identity of Chinese local governments in market reform», in *The Pacific review*, vol.19, n°.1 March 2006, p.90.

⁵ *Ibid.*

⁶ Dans ce type de transaction, le coût du terrain est nettement plus faible que dans les cas de ventes aux enchères ou par appels d'offre. En 1992, la différence de prix entre un « transfert négocié » et une offre ouverte était de 700 %. Voir ALLAIRE Julien, « L'émergence chaotique du ...*art.cit.*, p. 30-34.

⁷ GONG Ting, *art.cit.*, p. 89.

corruption peut encore se produire : les responsables conservent la possibilité de divulguer des renseignements à la partie qu'ils veulent favoriser pour qu'elle emporte le marché soumis à l'appel d'offres.

Les profits gigantesques dégagés par les transactions de terrains ont incité des gouvernements locaux à réquisitionner des terres rurales ou des zones de résidence urbaine et à les rendre libres de toute occupation, en forçant leurs habitants à déménager, sans même leur proposer une juste compensation.

Au cours de la réforme des entreprises publiques, le détournement d'actifs de l'État constitue la deuxième forme de corruption majeure dans les villes, notamment dans les grandes municipalités. Suite à la création des commissions municipales, à qui les autorités centrales ont transféré en 1994 toutes les compétences administratives en matière de gestion des actifs d'État, les municipalités sont en fait devenues les véritables responsables du processus de restructuration des entreprises publiques. Faute de règlements appropriés et de systèmes de contrôle efficaces, la privatisation des établissements publics a été menée dans un cadre mal défini, le flou laissant des marges de manœuvre dont certains ont su profiter. Cette privatisation décentralisée a donc alimenté la corruption et multiplié les transferts illicites d'actifs, comme l'a admis un des hauts responsables de la Commission de surveillance et d'administration des actifs d'État en 2003 ¹ : « Le processus de restructuration n'est pas suffisamment réglementé. (...) Il n'y a pas assez de transparence lors de la restructuration de certaines entreprises. (...) Des décisions sont prises à huis clos, et des mesures de restructuration (...) sont allées à l'encontre des intérêts des créanciers et des droits des travailleurs; de même, durant la restructuration, certaines entreprises ont été coupables de pratiques collusoires internes et externes, dont des crimes et délits disciplinaires de recel, transfert et détournement d'actifs.»

Selon des estimations officielles, entre 80 et 100 milliards de yuans d'actifs d'État disparaissent chaque année depuis le début des restructurations. Li Jinhua, président de la cour des comptes, souligne la raison principale de ces pertes : elles sont causées par les détournements volontaires opérés par des dirigeants d'entreprise et des cadres de l'État².

¹ « Guoziwei fuzeren jiu guifan guoqi gaizhi yijian da jizhe wen » (Un officiel de la Commission de Surveillance et d'Administration des actifs d'État répond aux questions des journalistes sur la régulation de la restructuration des sociétés d'État), *Beijing Qingnian Bao*, 18 décembre 2003.

² SHEN Hua et LI Jinhua, « Guoyou zichan liushi shi zhongguo zuida de weixie » (La perte des actifs de l'État est la plus grande menace qui pèse sur la Chine), *Ziyou Yazhou Dianshi*, 30 septembre 2006

En effet, la malversation permet à une partie des dirigeants, dont la plupart sont des (anciens) fonctionnaires, et à leurs proches de s'enrichir rapidement au détriment des intérêts des salariés, qui se voient licenciés par suite de la fermeture illégale d'entreprises. Ensuite, des actifs ayant été détournés par certains dirigeants à leur profit, l'entreprise se trouve incapable de payer les pensions et les cotisations de protection sociale des salariés licenciés, ce qui contribue à son tour à aggraver la pauvreté et l'inégalité urbaines.

C : Les problèmes environnementaux

En raison de l'industrialisation et de l'urbanisation rapide, la Chine connaît de grands et graves problèmes écologiques, qui avaient déjà commencé auparavant. Le gouvernement reconnaît d'ailleurs une détérioration environnementale généralisée. Dans un entretien à l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel* en avril 2005, Pan Yue, vice-ministre de l'Administration pour la protection de l'environnement, dressait un tableau aussi lucide¹ : *« cinq des dix villes les plus polluées au monde sont situées en Chine ; les pluies acides tombent sur un tiers de notre territoire ; la moitié des eaux de nos sept plus grandes rivières sont inutilisables ; un quart de nos citoyens n'a pas accès à de l'eau potable ; un tiers de la population urbaine respire de l'air très fortement pollué ; moins d'un cinquième des déchets dans les villes est retraité de façon écologique. »* Avec un tel bilan, la Chine se classe actuellement 105^e parmi les 149 pays référencés dans l'indice de performance environnementale élaboré par les universités de Yale et Columbia, alors qu'en 2006 elle occupait encore la 94^e place sur 133 pays².

Les questions environnementales ont un lourd impact négatif sur le développement économique et la vie de la population : la Banque Mondiale estime que la pollution atmosphérique coûte à la Chine de l'ordre de 3,8 % de son PIB, car les pluies acides engendrent des pertes annuelles supérieures à 110 milliards de yuan, soit à peu près 13,3

¹ Cité par BENOIT Vermander, *« Chine brune ou Chine verte ? »*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 2007.

² Cité par CHARRON Paul, « Crise écologique et mouvements sociaux en Chine », disponible sur : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/chine/2008/06/21/crise-ecologique-et-mouvements-sociaux-en-chine>, consulté le 26 septembre 2010

milliards de \$¹ ; le nombre de décès prématurés dû à la pollution dans les onze plus grandes villes chinoises est estimé à environ 50 000 par an².

D : La crise de la gouvernance urbaine chinoise

Les crises analysées précédemment trouvent en fait leur source dans la gouvernance urbaine chinoise. Les conduites entrepreneuriales et les politiques à courte vue des gouvernements urbains ne sont pas nées spontanément : elles sont les résultantes d'une série de réformes, tant économiques qu'administratives ou sociales, incohérentes et contradictoires.

Comme en France, les autorités centrales chinoises ont entamé une politique de décentralisation depuis le début des années 80. Leur objectif était d'améliorer l'efficacité des gouvernements locaux pendant la réforme économique. Au cours de ce processus, les gouvernements locaux, notamment ceux des villes côtières, ont vu leurs pouvoirs augmenter progressivement : le statut de gouvernant local est peu à peu passé de celui d'agent passif d'exécution, qui se subordonnait strictement aux instructions des autorités centrales, à celui d'un acteur responsable du développement dans l'étendue territoriale de sa compétence. L'élargissement de l'autonomie locale a permis des résultats positifs immédiats, comme l'expansion économique, et particulièrement le développement urbain. Mais, si la réforme économique et la décentralisation ont augmenté le pouvoir des gouvernements locaux, elles se sont traduites également par un changement de comportement des autorités locales et ont finalement exercé une influence profonde sur la gouvernance locale.

Dans un premier temps, réforme et décentralisation se sont inscrites dans une logique privilégiant l'efficacité économique sur l'équité sociale : cette stratégie encourageait les autorités locales à adopter des attitudes de maximisation de la rente économique³. En conséquence, ces dernières se sont montrées beaucoup moins soucieuses de promouvoir l'accès aux services publics que d'attirer des investisseurs pour réaliser des projets lucratifs comportant des résultats immédiats, voire spectaculaires, tels que la construction de routes,

¹ Cité par SCHIERE Richard, *op.cit.* p.58.

² *Ibid.*

³ ZHU Jieming, «China's urban development during transition», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, p.429; Gong Ting, *art.cit.*, p.91.

de ponts, de grands centres commerciaux, d'équipements de zones touristiques achalandées, etc.¹

En outre, le système d'évaluation de la performance de l'encadrement a exacerbé la situation. Malgré l'élargissement du pouvoir discrétionnaire des gouvernements locaux pour l'ensemble des affaires économiques et sociales, la promotion et l'avancement des fonctionnaires sont toujours contrôlés par les autorités centrales : les fonctionnaires locaux doivent prouver leur efficacité, afin de maintenir leur position et d'espérer obtenir de l'avancement dans leur carrière, et la croissance économique locale est un critère d'évaluation de cette performance. Ce système d'évaluation justifie *de facto* leurs pratiques pragmatiques -et parfois spéculatives- visant à accélérer le développement du secteur dont ils ont la charge. Dès lors, « *les fonctionnaires locaux s'efforcent d'obtenir des taux de croissance élevés pour promouvoir leur carrière en montrant qu'ils exécutent les politiques du pouvoir central avec enthousiasme et de façon compétente.*² » Ceci explique la myopie des gouvernements locaux : pour attirer les investisseurs, ils n'hésitent pas à abaisser les critères relatifs au respect de l'environnement et à fermer les yeux sur les entreprises les plus polluantes, ce qui contribue à la détérioration des conditions environnementales locales.

De surcroît, afin d'attirer l'investissement, les gouvernements locaux maintiennent les salaires des travailleurs à des niveaux anormalement bas : par exemple, les villes de Dongguan, Guangzhou ou Shenzhen, qui attirent généralement des investissements étrangers : le salaire moyen des ouvriers y est inférieur à ceux des villes continentales. D'un autre côté, la rémunération moyenne des travailleurs dans la région Perle Delta a augmenté seulement de 68 yuans dans la dernière décennie : si la hausse des prix de biens et du coût de la vie est prise en compte, les salaires réels ont en fait diminué³. La partialité du gouvernement a aggravé la pauvreté et l'inégalité sociale.

¹ YOUNG Nam Cho, *Local People's congresses in China*, Cambridge University Press, 2009, p.141-143; WU Guoguang, « Engagement citoyen et gouvernance locale en Chine », in *Perspectives Chinoises*, n°1, 2008, p.75.

² CAULFIELD Janice L. « La réforme du gouvernement local en Chine: Une perspective d'acteur rationnel », In *Internationale des Sciences Administratives*, vol.72, n°2, p268.

³ Enquêtes menées par les ministères du travail et de la sécurité sociale, et la Banque de Chine (cité par ZHAO Litao, « Labor Market reforms under the Hu-wen administration », in WONG John and LAI Hongyi, *China into the Hu-wen era : policy initiatives and challenges*. Singapore/Hackensack, London/World Scientific, 2006, p. 362.

Relevons aussi que, contrairement à la décentralisation française, la décentralisation chinoise se cantonne à la déconcentration des compétences administratives sans déléguer une parcelle de responsabilité politique¹. Au cours des phases successives de la décentralisation en Chine, un contrôle efficace n'a pas été établi : les fonctionnaires locaux restent dépendants du Parti et de leurs supérieurs. Les systèmes de contrôle législatifs et judiciaires s'avèrent défaillants faute d'indépendance¹, de délégation précise ou d'autonomie surveillée : il s'ensuit presque automatiquement que l'étendue du pouvoir des intéressés résultant de la décentralisation et leur forte implication dans les affaires économiques les conduisent à la corruption.

Enfin, le mode de prise de décision est en cause. S'il y a une vraie délégation des pouvoirs de décision du gouvernement central au profit des localités, les réformes et la décentralisation n'ont pas accru effectivement la participation des citoyens au processus décisionnel dans les villes. Si la décision a changé de main au niveau de la localité, elle appartient encore au gouvernement et au Parti : les politiques réformatrices et les mesures destinées au développement local sont élaborées selon les instructions du comité du PCC, qui reste le vrai organe décisionnaire en Chine. Dans certains cas, les ordres proviennent directement de quelques dirigeants importants, tels que le secrétaire du comité du Parti.

L'influence de la population, notamment des citoyens ordinaires sur les décisions politiques urbaines, est faible. Faute d'un système décisionnel ouvert, qui intègre la voix et les demandes des différentes catégories sociales dans les décisions gouvernementales, il n'est pas surprenant que les politiques publiques soient déséquilibrées, au détriment de l'égalité sociale et du développement durable. Cette situation aboutit à un paradoxe : d'un côté la modernisation sociale et l'augmentation du besoin ressenti par les citoyens d'une participation accrue ; de l'autre la fermeture du système décisionnel.

Les études empiriques de certains chercheurs ont révélé la conséquence éventuelle de ce décalage institutionnel. Selon le chercheur Ao Daiya, 54,8% des habitants de Guangzhou considéraient en 2004 que les canaux officiels destinés à l'expression sociale sont inefficaces ; et 49,7% des gens envisageaient en contrepartie de faire appel aux « Lettres et Visites » collectives, voire de manifester le cas échéant. Une autre enquête, menée en 1989, montrait que 31,8% des habitants de Guangzhou pensaient recourir aux

¹ GONG Ting, *art.cit.* p.99.

moyens non conventionnels pour exprimer leur mécontentement². Ce qui explique cependant pourquoi les incidents collectifs augmentent et troublent l'ordre social, mettant à l'épreuve la légitimité du PCC depuis les années 90.

Section 2 : De nouvelles revendications

Nous analyserons pour commencer les origines, les catégories et les principales caractéristiques des protestations urbaines (§ 1), puis, dans un second temps, nous aborderons la question de l'impact et de la portée des protestations sur le plan institutionnel (§ 2)

§ 1 : La contestation urbaine

A : Les « incidents collectifs »

L'« incident collectif » est un terme spécifiquement chinois pour désigner une « manifestation » ou une « contestation » réunissant ensemble au moins cinq personnes³. Selon la définition des autorités, ces incidents sont « *causés par les contradictions internes du peuple : quand elles croient leurs droits violés, les masses s'expriment et revendiquent auprès des organismes et des unités de travail, par l'intermédiaire de rassemblements illégaux et de blocages.* » Les incidents collectifs « *incluent aussi les "échanges d'expériences" (Chuanlian) et les attroupements au cours de la conception ou de la formation des mouvements revendicatifs.*⁴ » Le Centre national de recherche sur la gestion

¹ Cf. chapitre 1 de cette thèse.

² AO Daiya, « Guangzhou gongmin zhengzhi canyu de ruogan tedian » (Les caractéristiques de la participation politique des citoyens de Guangzhou), in *Guangzhou Shehui Zhuyi Xueyuan Xuebao*, vol 2, n° 5, 2004, p. 32.

³ Selon l'article 18 de l'Ordonnance relative aux lettres et visites (*Xinfang tiaoli*) : le nombre des pétitionnaires ne doit pas dépasser cinq s'il s'agit d'une cause commune, et, dans le cas contraire, élire des représentants, ce qui sous-entend que toute pétition devant l'administration sous forme de visite ayant plus de cinq plaignants devient illégale et est considérée comme « incidents collectifs ».

⁴ Le Comité central du PCC, « Guanyu jiji yufang he tuoshan chuli quntixing shijian de yijian » (Avis sur la prévention active et le traitement adéquat des incidents collectifs), 2004, cité par ZHU Li, « Zhongguo shehui

publique chinoise fournit une définition plus précise : les incidents collectifs désignent « les actions collectives lancées par un certain nombre de personnes dans l'objectif de défendre leurs intérêts communs et de manifester leurs mécontentements. Les incidents collectifs entraînent souvent une influence sociale importante. Les moyens utilisés sont les rassemblements, manifestations, lettres et visites collectives, grèves, sit-in et blocages de la circulation, attaques contre des organismes d'État et des fonctionnaires, etc. ¹ »

De nombreuses statistiques indiquent que les « incidents collectifs » sont en forte progression depuis les années 1990 : 8 700 en 1993, 11 000 en 1995, 15 000 en 1997, 32 000 en 1999, 40 000 en 2004², 58 000 en 2005³. L'augmentation est de 70 % en quatre ans (1993-1997), puis d'environ 370 % au cours des huit années suivantes (1997-2005). En douze ans (1993-2005), les manifestations se sont multipliées par 6,7 et le nombre des participants a quadruplé, passant de 750 000 à 3 070 000⁴. Et de nombreux « incidents collectifs » impliquaient au moins 5 000 personnes spontanément. Bien que les données enregistrées ne soient plus communiquées par les autorités depuis 2006, le nombre de protestations progresse significativement depuis cette année-là avec au moins 90 000 manifestations chaque année (ou 250 par jour), à en croire le sociologue Yu Jianrong¹.

Ces « incidents collectifs » trouvent leurs racines dans les profonds changements sociaux et économiques de ces dernières décennies. Suite à la réforme des entreprises publiques, la restructuration économique des années 1990 a conduit à des vagues de revendications urbaines : l'urbanisation rapide a généré un afflux massif de travailleurs migrants dans les villes. Les protestations ont augmenté en raison de salaires non payés et de la dégradation des conditions de travail. D'autres contestations sont liées aux problèmes

fengxian jixi – Quntixing shijian de shehui chongtu xingzhi » (L'analyse sur le risque social de la Chine – La nature des incidents collectifs), in *Xuehai*, n° 1, 2009, p. 69-78.

¹ *Zhongguo xingzheng guanli xuehui ketizu* (Centre national de recherche sur la gestion publique en Chine), « Woguo zhuanxingqi tufaxing qunti shijian zhuyao tedian, yuanyin ji zhengfu duice yanjiu » (Les incidents collectifs en période transitoire : les caractéristiques, les causes et les solutions), in *Zhongguo xingzheng guanli*, n° 5, 2002.

² LEIB Ethan J. and HE Baogang, *The search for deliberative democracy in China*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, p. 176.

³ « Tigao jianshe hexie shehui de nengli » (Améliorer la capacité de construire une société harmonieuse), *Zhongyang dangxiao* (École du comité central du Parti), 2005, p.155.

⁴ *Zhongguo shehui lanpishu*, (Livre bleu de la Chine sociale), *Zhongguo shehui kexueyuan chubanshe*, 2005, p. 135.

engendrés par un urbanisme échevelé : depuis la fin des années 90, la réquisition de terres et la démolition de logements urbains pour des projets de développement sont devenues les principales causes des réclamations de citoyens. Certains mécontentements résultent également de l'insatisfaction des citoyens envers le gouvernement local : des citoyens sont ainsi descendus dans la rue pour protester contre la corruption des fonctionnaires, le poids excessif de la fiscalité et le comportement des policiers. S'y ajoute l'inégalité sociale qui a accentué le sentiment de déclassement des citoyens à faible statut social (les groupes vulnérables), qui constituent un facteur ultérieur de protestations.

Dans une interview en 2003, Zhou Zhanshun, directeur du Bureau national des « Lettres et Visites », a résumé en six points les raisons principales de l'augmentation du nombre des lettres et visites collectives et des protestations au cours de la décennie précédente² :

- la restructuration des entreprises publiques, y compris des salaires non payés et la perte de prestations sociales ;
- les problèmes des zones rurales, tels que taxations illicites, réquisitions illégales de terres et conflits concernant les élections villageoises ;
- les contentieux liés aux désaccords avec des décisions de la justice ;
- les démolitions et déménagements urbains forcés ;
- la corruption et les actions irrégulières ou prohibées de fonctionnaires ;
- la pollution environnementale.

La pertinence du diagnostic de Zhou a été confirmée par des chercheurs chinois et étrangers. Ces derniers ajoutent également la défaillance institutionnelle, qui constitue le problème de fond de la majorité des troubles sociaux : l'augmentation de l'agitation sociale reflèterait d'abord des problèmes de gouvernance³. Les cadres locaux du Parti profitent du contrôle étendu qu'ils exercent sur les institutions exécutives, législatives et judiciaires,

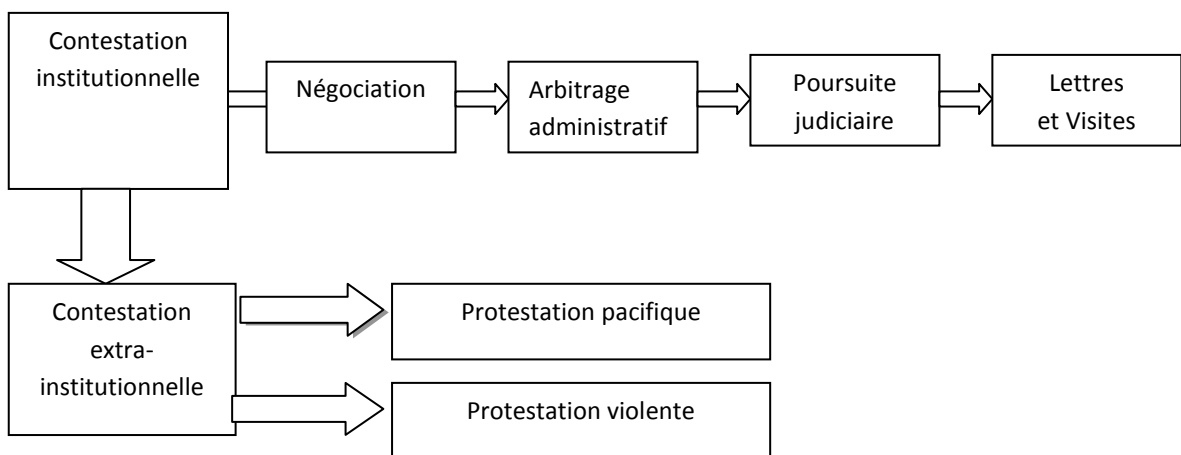
¹ YU Jianrong, « Weiquan kangzheng yu yali weiwen » (Défense des droits et maintien de la stabilité), disponible sur : <http://www.chinareform.net/2010/1021/22065.html>, consulté le 24 octobre 2010

² « Guojia xinfangju juzhang cheng 80 % yishang xinfang ying jie jue » (Head of the State Bureau for Letters and Calls Says Over 80 % of Petitions should be resolved), *Chongqing Zaobao*, 21 novembre 2003, accessible à <http://news.sina.com.cn/c/2003-11-21/03581158276s.shtml>, consulté le 21 octobre 2010.

³ TANNER Murray Scot, « China rethinks unrest », in *The Washington Quarterly*, vol. 3, n° 27, 2004, p. 144-145, ZHU Li, « Zhongguo shehui fengxian jixi—Quntixing shijian de shehui chongtu xingzhi »

ainsi que sur les médias et les corps sociaux intermédiaires. Les citoyens manquent de canaux politiques indépendants pour influencer les décisions gouvernementales qui affectent leur vie ; ils manquent également de canaux légaux indépendants pour contrôler les décisions des responsables locaux, qui portent atteinte à leurs droits. De plus, l'absence de canaux juridiques indépendants limite d'autant la possibilité d'obtenir une réparation contre des agents locaux de l'État qui méprisent impunément leurs droits légitimes¹.

Le sociologue Zhu Li donne une analyse lucide de la trajectoire de la contestation des citoyens chinois², qui est illustrée par notre tableau suivant :



- La trajectoire de la contestation des citoyens chinois

D'une manière générale, selon Zhu Li, les victimes ne recourent pas immédiatement à la manifestation quand leurs droits sont violés. Dans un premier temps, elles cherchent la solution de leurs problèmes dans le cadre institutionnel. Elles tentent tout d'abord une négociation pacifique avec les responsables qui ont bafoué leurs droits ; quand la négociation a échoué, elles recourent à l'arbitrage administratif. Si le résultat de cet arbitrage n'est pas en leur faveur, elles poursuivent les responsables en justice. Si le verdict rendu ne leur donne pas satisfaction, elles font appel aux « Lettres et Visites ». Quand

(L'analyse sur le risque social de la Chine – La nature des incidents collectifs), in *Xuehai*, n° 1, 2009, p. 69-78.

¹ MINZNER Carl, « Social instability in China : causes, consequences and implications », rapport du *Center for strategic and International Studies*, disponible sur :

http://csis.org/files/media/isis/events/061205_mizner_abstract.pdf, consulté le 21 octobre 2010.

² ZHU Li, art.cit.

celles-ci s'avèrent également inefficaces, elles recourent à des moyens non institutionnels : les « Lettres et Visites » collectives et les manifestations sont deux des moyens les plus utilisés, mais les contestations peuvent revêtir des formes plus « extrêmes » : blocage de la circulation et des bâtiments gouvernementaux et même résistances violentes si la police locale a usé ou abusé de la force¹.

Ainsi, la défaillance institutionnelle semble apparaître comme le facteur clé qui conduit les citoyens à recourir à la contestation. Manifester en Chine s'apparente à un recours désespéré de citoyens qui tentent de faire valoir leurs causes auprès des autorités.

B : Les groupes protestataires urbains

1: Les ouvriers

Les ouvriers protestataires peuvent être rangés en deux catégories : les ouvriers des entreprises publiques et les travailleurs migrants.

Dans les années 90, la première catégorie était située dans le nord du pays, telle la province du Liaoning, où se trouvaient les anciennes bases industrielles. Suite au lancement des réformes des entreprises publiques, beaucoup de leurs ouvriers ont non seulement perdu leur travail, mais ils ont été également confrontés aux problèmes liés à la suspension des prestations sociales et autres avantages procurés par leur entreprise. Cette catégorie est souvent composée d'ouvriers licenciés, de retraités et d'une minorité de salariés qui conservaient leur poste en touchant un salaire mensuel très bas (moins de 1000 yuan)². Leur protestation était généralement liée au retard de paiement des rémunérations dues, au non-respect du versement des indemnités pour les personnels licenciés, aux irrégularités de versement des retraites ou encore au non paiement des cotisations d'assurance sociale³.

Hormis ces problèmes, de nombreuses protestations ont fait suite à des mises en retraite anticipées forcées, à la corruption de dirigeants, à la privatisation des entreprises ou

¹ ZHU Li, art.cit.

² China Labour Bulletin, « Zhongguo gongren yundong guan cha baogao (2000-2004) » (Rapport sur le mouvement des ouvriers chinois entre 2000 et 2004). Disponible sur <http://www.china-labour.org.hk/en/>, consulté le 27 octobre 2010.

³ CHEN Anita, « La condition ouvrière en Chine : les signes d'une évolution », In *Perspectives chinoises*, nov-déc. 2004, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/703>, consulté le 20 octobre 2010.

à la vente de certaines dans l'illégalité ou après des arrangements venant léser les « petites gens » et personnes sans défense¹. Selon les rapports du gouvernement provincial du Liaoning en 1999, soit un an après la relance de la réforme des entreprises publiques, 6 000 protestations avaient été enregistrées dans cette province, total qui équivalait à la moitié des protestations de ce genre au niveau national. Entre janvier 2000 et septembre 2002, le gouvernement local a été l'objet de 9 559 contestations collectives, soit environ une dizaine de protestations quotidiennes pendant ces trois années².

À partir des années 2000, les ouvriers des entreprises publiques ont été peu à peu rejoints par les travailleurs migrants ; ces derniers proviennent des régions côtières, notamment celles du *Zhusanjiao*, delta de la rivière des perles, qui attirent le plus d'investisseurs étrangers. Depuis quelques années, les conflits des ouvriers dans les entreprises étrangères s'intensifient : Guangzhou, l'une des villes économiquement développées de cette région, qui a accueilli environ 25 millions de travailleurs migrants depuis quelques années, aurait assisté à 863 protestations rassemblant plus de 50 000 travailleurs entre janvier et octobre 2004³.

Mauvaises conditions de travail, rémunération trop basse ou en baisse, retard ou non paiement des salaires, temps de travail excessif, absence d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles, et divers autres abus sont les causes principales de la protestation des travailleurs migrants⁴. Ces dernières années, la contestation de ces ouvriers migrants ne fait qu'augmenter : en 2008, à cause de la crise économique, beaucoup d'entreprises de manufacture et de transformation ont fait faillite dans la province de Guangdong ; certains entrepreneurs ont pris la fuite sans payer les salaires et les cotisations d'assurances des salariés, entraînant une intensification des actions collectives de la part des ouvriers migrants volés.

De janvier à novembre 2008, selon le Bureau de la sécurité publique du Guangdong, 50% des incidents collectifs ont été causés par le non paiement des salaires. Dans la ville de Dongguan, ville fortement dépendante des investissements étrangers, 40,5 % des

¹ China Labour Bulletin, « Zhongguo gongren yundong guancha baogao (2008-2009) » (Rapport sur le mouvement des ouvriers chinois entre 2008 et 2009), disponible sur le site web : <http://www.china-labour.org.hk/en/>, consulté le 27 octobre 2010.

² Cité par TANNER Murray Scot, « Chinese Government Responses to Rising Social Unrest », témoignage inséré dans la revue de la Commission sino-américaine de l'économie et de la sécurité, 14 avril 2005.

³ *Ibid.*

⁴ China Labour Bulletin, « Zhongguo gongren yundong guancha baogao (2008-2009) », *rapport.cité.*

ouvriers ont bloqué les voies de circulation parce que leurs salaires ne leur avaient pas été réglés, 22 % ont recouru aux lettres et visites collectives et 8,1 % ont participé à la grève¹. En 2010, peu après la vague de suicides de travailleurs migrants dans une entreprise taïwanaise² (les suicides étant l'une des formes extrêmes de protestation), une série de grèves a mobilisé les ouvriers de Honda à Foshan, Nanhai et Guangzhou entre mai et juin pour protester contre les conditions de travail et le bas niveau des salaires de cette entreprise à capitaux japonais³.

Contrairement aux pays occidentaux, dans lesquels les droits économiques des ouvriers sont protégés et peuvent être défendus en cas de conflit par des syndicats concurrentiels, élus et libres de l'État, ou par des tribunaux et des organes paritaires judiciaires spéciaux, tels que *Le conseil des Prudhommes*, les syndicats reconnus en Chine sont officiels et ne peuvent pas apporter un appui comparable : les représentants syndicaux sont fréquemment à la fois membres du Parti et cadres de la direction de l'établissement où ils exercent ; aux yeux des ouvriers, leur fonction principale consiste à surveiller les actions quotidiennes des travailleurs et à en rendre compte à leurs supérieurs⁴. Les syndicats ne possèdent pas non plus la capacité juridique et l'autonomie nécessaire pour s'opposer aux politiques du gouvernement et aux décisions d'entreprises malmenant les droits des travailleurs, ni le pouvoir d'imposer l'application de la réglementation du travail. Ils sont plus préoccupés par les restructurations économiques et l'augmentation du PNB⁵ : l'un des devoirs des syndicats est d'aider les entreprises à « *augmenter la productivité et à améliorer l'efficacité économiques.* »⁶ En outre, la loi syndicale stipule que toute nouvelle

¹ SONG Erdong, YAN Congbing, « 2008 nian shehui zhi'an xingshi » (La situation de la sécurité publique de 2008), in RU Xin, LU Xueyi et LI Peilin (dir.), *2009 nian : zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (2009 : Diagnostic et prédiction sur la situation sociale en Chine), Shehui kexue wenxian chubanshe, Beijing, 2008, p.198.

² Dix jeunes travailleurs migrants de 16 à 24 ans ont choisi le suicide pour fuir les pressions subies, et leurs mauvaises conditions de travail et de cadre de vie. L'affaire a eu un écho politique international et stipendié l'exploitation de la main d'œuvre par les sociétés capitalistes étrangères, spécialement celles de Taïwan. (Voir Marianne, « Chine. Dans l'usine qui fabrique les iPhone et les iPad. Des suicides à la chaîne ». n° 685, 5-11 juin 2010, p. 54-57.

³ Voir « En Chine, la grève des ouvriers de Honda illustre le malaise social », *Le Monde*, 31 mai 2010 ; « Tensions sociales en Chine : les grèves se multiplient », *La Tribune*, 6 juin 2010.

⁴ Constatation des ouvriers interrogés lors de notre enquête de terrain à Guangzhou

⁵ FROSSART Chloé, *Quelle citoyenneté pour les travailleurs migrants dans la République Populaire de Chine*, thèse en sciences politiques, Institut d'Études Politiques de Paris 2007, p.206.

⁶ Loi sur les syndicats de la République Populaire de Chine, adoptée à la 5e session de la 7e assemblée nationale populaire le 3 avril 1992, modifiée à la 24e session du comité permanent de la 9e ANP le 27 octobre 2001.

section doit obtenir une autorisation au niveau supérieur des syndicats officiels (art. 13), ce qui permet au Parti d'interdire toute ébauche d'organisation syndicale indépendante¹.

La collusion entre les entrepreneurs et les autorités locales empêchent également la défense de la main-d'œuvre active. Celles-ci sont achetées par des pots-de-vin reçus de dirigeants de ces entreprises, de sorte qu'elles couvrent des « plans sociaux » défavorables à ceux qui sont censés en bénéficier ou ne s'élèvent pas contre les atteintes aux droits des ouvriers, les dérogations illégales ou les manquements aux textes protecteurs de la législation applicable, dont le respect se traduit toujours par un coût supplémentaire. D'une manière générale, quand bien même il n'existe pas de collusions d'intérêt entre les entrepreneurs et les fonctionnaires locaux, « *les autorités locales restent toujours intéressées au profit des entreprises, dans la mesure où elles sont évaluées par le gouvernement central en fonction de la croissance du PIB des villes* », a également constaté Chloé Frossart lors de son enquête de terrain à Chengdu au Sichuan sur la citoyenneté des travailleurs migrants².

Enfin, les juges, qui ne sont pas réellement indépendants, ne sont généralement pas en faveur des ouvriers ; les procès étant extrêmement longs et coûteux, beaucoup de personnes à revenus modestes se trouvent dans l'incapacité de pouvoir en bénéficier. Beaucoup d'organes judiciaires refusent par ailleurs les procès soi-disant « sensibles ». Par exemple, la cour supérieure de la province de Guangxi a rendu un arrêt particulièrement instructif à cet égard en septembre 2003, selon lequel elle ne peut se saisir de treize catégories de litiges ; parmi d'autres, ceux-ci concernent la réforme des entreprises publiques, le retard et le non paiement des salaires, les conflits immobiliers provenant de décisions ou d'actions gouvernementales, les différends sur la compensation au cours de l'expropriation de terres³, domaines qui suscitent le plus de réclamations sociales.

Ainsi, les causes de la protestation des ouvriers sont claires : par manque de moyen officiel efficace pour défendre leurs droits économiques et sociaux, les ouvriers sont contraints à recourir à l' « arme des faibles », à savoir l'action revendicative collective. En diffusant leurs mécontentements à l'extérieur de leur entreprise, les travailleurs tentent d'attirer l'attention du public et des médias pour donner du retentissement -et donc du

¹ FROSSART Chloé, *thèse.cit.* p.206

² *Ibid.* p.209.

³ Reporté par *Xin Jing Bao*, 12 août 2004

poids- à leurs demandes, afin de forcer les autorités locales à prendre en considération leurs revendications et leurs droits¹.

2 : Les propriétaires

Un phénomène social relativement récent est l'apparition de manifestations de propriétaires en milieu urbain, conséquence de la rénovation urbaine, de l'industrialisation, de la pollution et des autres problèmes liés au développement économique désordonné. Beaucoup de manifestants ont affirmé n'être pas suffisamment consultés ou correctement indemnisés ; ils disent également s'engager dans des réclamations publiques, lorsque leurs plaintes sont ignorées ou rejetées par les instances locales chargées de les traiter.

a : Les propriétaires expulsés

Urbanisation et développement ont généré une demande massive de terres. Dans les zones urbaines, les planificateurs cherchent constamment des terrains pour construire des infrastructures, des centres commerciaux et des zones de développement.

Dans le cadre du développement de Shanghai, les autorités municipales ont déplacé près de 1,2 million d'habitants entre 1991 et 2003². Selon les estimations du Centre pour le droit au logement et contre les expulsions, la municipalité de Beijing aurait expulsé 1,5 million de personnes de leur logement pour la préparation des Jeux Olympiques de 2008³ ; ce même Centre ajoute que ces expulsions concernent toute la Chine, où, globalement, « plus d'1,25 million de foyers aurait été démolis durant les dix dernières années, ce qui représente un total de 3,7 millions de personnes expulsées de leur domicile.⁴ »

Les réquisitions et expropriations foncières restent l'une des causes principales de l'agitation sociale. En vertu de la législation, le sol et les terrains urbains appartiennent encore à l'État, mais les citoyens possèdent un droit d'utilisation d'un maximum de 70 années après l'achat de leur appartement. Néanmoins, le gouvernement a le pouvoir de récupérer les terrains, y compris bâtis, avant que ce droit d'utilisation soit périmé sous trois

¹ China Labour bulletin, «Zhongguo gongren yundong guan cha baogao (2008-2009) », *rapport.cité*.

² CAI Yongshun, *Managing social unrest, in China into the Hu-Wen era – Policy initiatives and challenges*, World Scientific Publishing, 2006, p.400.

³ Cité par FIDH, « Chine : Le coût humain de la modernisation urbaine – Expulsions forcées à Chongqing », disponible sur : <http://www.fidh.org>, consulté le 28 octobre 2010

⁴ *Ibid.*

conditions : réutiliser le sol dans l'intérêt public ; en transférer l'exploitation par des procédures juridiques ; attribuer à la personne expropriée une compensation financière raisonnable.

Ces clauses impliquent que, si la terre saisie est utilisée à des fins commerciales, il doit y avoir un accord entre le propriétaire et le promoteur. En application des règlements, les propriétaires reçoivent généralement une compensation quand leur maison individuelle ou leur appartement est démoli dans le cadre des renouvellements d'immeubles vétustes ou dangereux et d'extensions urbaines¹ : un domicile comparable provisoire est fourni ailleurs ; de nouvelles habitations sont mises à leur disposition dans leur quartier d'origine quand la construction neuve est achevée ; leur perte est compensée par un versement pécuniaire.

Au début des années 90, les deux premiers modes d'indemnisation ci-dessus étaient les plus couramment utilisés. Les résidents voyant leurs intérêts pris en compte normalement, ils ont été souvent en mesure de retourner dans leur quartier d'origine après la rénovation. À l'époque, la rémunération se faisait par le truchement d'un habitat neuf, dont les caractéristiques étaient déterminées en fonction de l'état du logement ancien et de la taille de la famille l'occupant². L'urbanisation accélérée ayant augmenté la valeur des terrains et de l'immobilier depuis la fin des années 90, le gouvernement a peu à peu reconsidéré ses modalités de compensation : celle-ci est désormais principalement réalisée par paiement en numéraire ; ce système est moins coûteux, car il n'est basé que sur la surface antérieure, sans tenir compte du nombre de parents et d'enfants composant la cellule familiale³. « *Le renouvellement et la construction d'une ville sont, à partir de là, devenus un cauchemar pour certains résidents*⁴ ». Comme les nouveaux logements sont beaucoup plus chers que les anciens, les promoteurs ont peu envie de fournir un logement neuf dans le quartier originel, à moins que les délogés soient prêts à payer une somme supplémentaire à la compensation acceptée. Dans la plupart des cas, les constructeurs ont offert tout simplement une indemnisation en espèce aux anciens propriétaires ; mais elle

¹ WANG Fang, «Chaiqian: Yu falü tongxing» (Housing Demolition: In Line with the Law), *Fazhi ribao*, January 10, 2001.

² CAI Yongshun, «Civil resistance and rule of law in China: the defense of homeowners' rights», In PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle (eds), *Grassroots political reform in contemporary China*, Harvard University Press, 2007, p. 177.

³ WANG Fang, Chaiqian: Yu falü tongxing. *art.cit.*

⁴ CAI Yongshun, «Civil resistance and rule of law in China... *art.cit.* p.177.

est souvent inférieure aux dispositions légales et insuffisante pour que les propriétaires soient capables d'acheter un nouvel appartement dans leur quartier d'origine ou à proximité¹. « *La situation est plus dramatique encore pour les commerçants : leur magasin étant en général attendant à leur logement, ils perdent en même temps leur principale source de revenus. La plupart d'entre eux sont d'anciens ouvriers des entreprises d'État qui ont réussi à ouvrir de petites boutiques dans des quartiers modestes. De nouveau, ceux-ci se voient exclus du développement économique de la Chine*² » a constaté la Fédération Internationale des Droits de l'Homme.

La compensation inadéquate limite les choix des propriétaires. Certains quartiers anciens sont de minuscules bidonvilles, des maisons étroites où trois générations se serrent dans une petite chambre : lorsque ces familles doivent les quitter, peu d'entre elles peuvent se permettre d'acheter un nouvel appartement au même endroit; ils se voient généralement attribuer des maisons plus grandes dans les quartiers périphériques éloignés du centre de la cité³. Outre le déracinement social que cela constitue et qui peut être très long à résorber, les résidents déplacés doivent faire face à la perte d'un emploi à proximité, au manque de transports urbains⁴ et subir aussi les conséquences sur l'enseignement de leurs enfants. S'ils se déplacent ailleurs, en particulier dans les banlieues périphériques, la qualité des écoles à la campagne ou en banlieue est souvent inférieure à celle des villes en termes d'équipements et de qualification des enseignants⁵. Tous ces facteurs freinent les résidents à se déplacer. Toutefois, ils ne disposent pas de moyens efficaces pour résister aux démolitions et déménagements imposés par le gouvernement local et les promoteurs.

En 2001, le Conseil d'État a émis une directive relative à l'utilisation des terres des anciens usagers-propriétaires, qui montrait une partialité explicite en faveur des gouvernements locaux et des promoteurs au détriment des droits des personnes ; ce texte est ambigu, mais accorde aux gouvernements locaux d'énormes pouvoirs : deux de ses articles affaiblissent notamment les moyens de défense des propriétaires lésés et leur possibilité d'aller en justice en cas de différend justifié. Selon l'article 16 de la directive,

¹ WANG Jun, «Jingcheng chaiqianhu de 'luocha' shenghuo» (*Different Lives of Homeowners*), in *LiaoWANG* (Outlook), n° 6, February 9, 2004, p.38–39; FIDH, *art. cit.*

² FIDH, *art. cit.*

³ CAI Yongshun, «Civil resistance and rule of law in China...», *art. cit.*, p.178.

⁴ FIDH, *art. cit.*

⁵ CAI Yongshun, «Civil resistance and rule of law in China...», *art. cit.*, p.178

s'il y a litige entre le propriétaire et la partie responsable de la démolition des logements, le différend doit être tranché par le gouvernement ou l'organisme chargé de la démolition. S'il refuse d'accepter le jugement rendu, le propriétaire peut théoriquement déposer une plainte. Or, l'article 16 prévoit en même temps que, si le responsable de la démolition a fourni la compensation conforme au verdict du gouvernement ou de l'organisme mentionné *supra*, il peut démolir la maison avant que le tribunal ne rende un jugement en appel. En outre, l'article 17 indique que si le propriétaire refuse de déménager avant la date limite, le gouvernement local ou l'organisme en question peut exiger la démolition forcée pour ne pas retarder l'ensemble du chantier, ce qui crée *ipso facto* des surcoûts de production.

Selon la même directive, quand une entreprise sollicite un permis de démolition de logements, elle doit obtenir l'approbation du Bureau local de la gestion des terres. Si le terrain est utilisé à des fins commerciales, selon la Loi foncière (*Tudi fa*), le Bureau ne peut pas accorder son approbation sans que les promoteurs et les propriétaires soient parvenus à un accord préalable. Pour contourner ces dispositions, les investisseurs demandent souvent au gouvernement de leur accorder le droit d'utiliser des terres au nom de projets publics. La définition de l'« intérêt public » restant très floue dans les lois et règlements, les textes officiels laissent aux autorités concernées un large pouvoir discrétionnaire pour transférer des terrains au nom de l'intérêt public, alors que la mutation est effectuée, en fait, pour servir un objectif commercial ; ainsi, les propriétaires sont fréquemment volés et bafoués. On estime que 80 % de la démolition des logements n'est pas réalisée en vue de la construction de projets publics, mais à des fins commerciales¹.

Quand les propriétaires résistent aux opérations illégales des promoteurs devant les organes judiciaires, ces derniers, sous la coupe des dirigeants administratifs et politiques, sont incapables de rendre un verdict équitable en raison de l'implication du gouvernement local et des cadres dans l'affaire contentieuse. Cela peut aller encore plus loin, parce que les cadres du Parti ont la possibilité institutionnelle d'intervenir directement dans les processus judiciaires².

¹ LEI Feng and CHEN Jieren, «Chaiqian zhihuo» (The Trouble Caused by Housing Demolition), *Falü yu shenghuo*, October 15, 2003.

² Comme tous les organes d'État, les tribunaux sont sous la direction du comité du Parti. Ce qui accorde la permission légitime aux cadres du Parti d'intervenir dans le processus judiciaire pour des causes personnelles.

Les propriétaires ont finalement recouru aux moyens non juridiques, tels que « Lettres et Visites » auprès des autorités supérieures, manifestations, *sit-in*, blocage des voies de circulation, allant dans quelques cas jusqu'à des confrontations mortelles, afin de protester contre la violation de leurs droits et se faire entendre. Les autorités chinoises ont elles-mêmes noté que les relations entre les fonctionnaires corrompus et les promoteurs étaient en partie responsables de ces protestations. Le ministère de la Construction a fait remarquer que certains gouvernements locaux « *poursuivent la construction locale avec détermination, en ignorant les droits de propriété légale des citoyens. Ils réduisent les critères d'indemnisation et de réinstallation, utilisant souvent des mesures coercitives au détriment des intérêts légitimes des résidents expulsés, ce qui constitue les causes principales des troubles sociaux qui menacent la stabilité globale de la société.*¹ »

Étant donné que la résistance individuelle est souvent inefficace, les propriétaires organisent des actions collectives pour résister aux bâtisseurs et obtenir l'aide des organismes d'État. Les protestations des propriétaires sont devenues une des principales sources d'agitation sociale depuis quelques années ; en avril 2003, environ trois cents habitants de Beijing ont protesté contre des démolitions forcées² ; en août 2005, 100 personnes ont manifesté devant l'Assemblée populaire de Shanghai contre des réquisitions illégales de terres³ ; à Guangzhou, la police a estimé, entre 2003 et 2004, qu'un quart des actions de protestation dans la ville étaient issues des expulsions forcées⁴ ; les responsables de la province du Sichuan ont signalé que le pourcentage des protestations provoquées par les expulsions de biens immobiliers a augmenté de 12 à 16,3 % entre 2001 et 2003 dans l'ensemble de la province⁵. A Chengdu, cité du Sichuan qui a connu une extension magistrale, l'augmentation atteignait même 61%¹.

Bien que, en général, les propriétaires ne souhaitent pas recourir à la violence contre le gouvernement local et les opérateurs immobiliers, ils sont parfois amenés à adopter une

¹ DU Yu, «Jianshebu yaoqiu jianli qianquan chaiqian gongshi he tingzheng zhidu» (Ministry of Construction Demands the Creation of a Robust Notice and Hearing System for Demolition and Removal Proceedings), Chinacourt Website, February 11, 2005, accessed at <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=150238>, consulté le 23 octobre 2010

² CAI Yongshun, «Civil resistance and rule of law in China...», *art.cit.*, p.185

³ LUM Thomas, «Social unrest in China», Congressional Research Service report, May 8, 2006, Congressional research service web, disponible sur <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33416.pdf>, consulté le 20 octobre 2010.

⁴ WU Sha, *Gongan Yanjiu*, n° 12, 2004, p. 48-49

⁵ *Gongan Yanjiu*, n° 1, 2004, p. 73-77.

telle mesure, car ils croient que c'est la seule façon pour eux de protéger sinon leur maison, du moins leurs avoirs². Des propriétaires ont ainsi perdu la vie lors d'actions de résistance contre les pouvoirs publics et les forces du maintien de l'ordre³ : si certains ont été tués dans de violentes confrontations, d'autres sont morts parce qu'ils croyaient que ce n'est qu'en menaçant de se suicider ou en sacrifiant leur vie que leurs familles conservait une chance de recevoir une compensation suffisante pour une nouvelle maison ...⁴ Bien que ces événements ne soient pas courants, ils indiquent cependant la gravité des problèmes résultant de démolitions imposées et le mépris dans lequel risquent d'être tenus certains droits élémentaires individuels, dès qu'une collectivité, quelle qu'elle soit, est en lice.

b : Les « Nimbistes »

L'affaire de Panyu est une illustration éclairante de la contestation des citoyens face à la pollution qui les environne. Situé au sud de l'agglomération de Guangzhou, l'arrondissement de Panyu compte environ 2,3 millions d'habitants, dont 80 % sont des « cols blancs »⁵ (Journalistes, employés, hommes d'affaires ou entrepreneurs privés).

En février 2009, le gouvernement municipal décide, sans avoir pris l'avis du voisinage ni informé les citoyens concernés, qu'il va installer une usine d'incinération des déchets ménagers dans ce quartier. Plus de six mois plus tard, un article d'un journal local, *Xinkuaibao* (*Le Nouvel express*), révèle le 24 septembre la décision gouvernementale : le quotidien précise que l'usine, qui occupera vingt-quatre hectares de terrain, traitera environ

¹ *Ibid.*

² CAI Yongshun, «Managing social unrest ...», *art.cit.* p401

³ Le ministère de la Construction a révélé que les conflits de janvier à juillet 2002 résultant de la démolition de logements ont entraîné 26 décès et 16 blessés graves. Voir ZHAO Ling, «Chaiqian shinian beixi ju» (the ten-year history of housing demolition), *Nanfang zhoumo*, 4 septembre 2003.

⁴ Depuis quelques années, l'immolation est devenue le moyen extrême de contestation des propriétaires spoliés. Initialisée par un habitant de Nanjing, Wong Piao, qui s'immola en 2003 pour protester contre une démolition forcée, plusieurs propriétaires expulsés suivirent cet exemple dans les années suivantes.

En 2009, la mort de Ting Fuzhen, habitante à Chongqing au Sichuan, a obtenu un écho national et contraint le gouvernement central à envisager de réviser la directive de 2001 sur les démolitions et délogements urbains.

En septembre 2010, à Yihuang dans le Jiangxi, trois membres d'une famille se sont immolés pour les mêmes raisons ; cette fois, progrès encourageant, plusieurs responsables locaux ont été destitués peu après.

⁵ <http://zh.wikipedia.org>, consulté le 17 janvier 2010.

2 000 tonnes d'ordures par jour¹. Si on ne prend pas les mesures appropriées, l'un des effets nocifs de la calcination des ordures domestiques est de dégager d'importantes quantités de dioxine, toxine très dangereuse classée en tête de liste par le Centre international de recherche sur les cancers.²

Mis au courant, des propriétaires de Panyu ont commencé à se mobiliser pour s'opposer à ce projet. Fin septembre 2009, une réunion est organisée dans l'appartement de l'un d'entre eux, connu pour avoir été auparavant un actif défenseur des droits des propriétaires, afin de déterminer une stratégie de contestation et de fixer des tactiques opérationnelles. Peu après, deux résidents de Panyu rédigent une lettre de proposition pour s'opposer à l'installation de l'usine ; des bonnes volontés « activistes » diffusent ce courrier à tous les habitants de l'arrondissement. Sur *Jiang wai Jiang*, forum de propriétaires sur Internet,³ une rubrique spéciale est réservée pour débattre de la décision du gouvernement. En même temps, à travers un logiciel de discussion virtuelle « QQ », les habitants commencent à s'organiser et à chercher collectivement des solutions. Après des jours de concertation sur Internet et de nombreuses réunions, ils décident de manifester leur désapprobation le jour de la « *grande réception* » du Directeur du Bureau municipal de l'environnement.

Le 23 octobre 2009, jour de la « *grande réception* », plus d'un millier d'habitants concernés se rassemblent devant la mairie. Le gouvernement municipal voulant leur imposer de ne dialoguer qu'avec une délégation représentant les manifestants, ceux-ci lui répondent : « *nous ne voulons pas être représentés, nous nous représentons nous-mêmes.* »⁴ Les gouvernants locaux ayant finalement promis aux manifestants de leur donner une réponse « satisfaisante » dans un court laps de temps, la foule se dispersera sans intervention de la police.

¹ LIU Qiang & ZHOU Hualei, « La "promenade" des cantonnais: au nom de la protection de l'environnement », *China news weekly*, 27 novembre 2009.

² *Ibid.*

³ Site web: <http://www.rg-gd.net/>.

⁴ Pour saisir cette réponse apparemment incompréhensible, on a réussi à prendre contact avec quelques participants de la manifestation : selon leurs dires à partir de leurs expériences précédentes, les *leaders* (*Daitouren*) de cette manière de revendiquer ont tous été condamnés ultérieurement à la prison. « *Qui est le leader qui aura des problèmes* » (*Shui Daitou, Shui Youshi*). Pour éviter les représailles du gouvernement, ils préférèrent ne pas avoir de représentant, mais ce choix vise également à les prémunir des interventions spontanées de « faux représentants » recrutés par les autorités.

La mobilisation des propriétaires de Panyu ne s'arrête pas là pour autant. Les jours suivants, ils expriment leurs doléances auprès des différentes institutions gouvernementales de la ville ; ils contactent en même temps les médias, les élus et les spécialistes de l'environnement pour que ceux-ci réagissent à leur tour dans le même sens qu'eux. D'autres manifestent dans des endroits publics, tels que devant des hypermarchés ou dans les métros, en portant soit un masque sur lequel est inscrit « *Défense contre le gaz intoxicant* », soit des banderoles avec les slogans « *Contestez l'incinération* », « *Contestez la dioxine* »¹. Des brochures, des *tee-shirts* et des autocollants sont diffusés dans la ville entière proclamant « *Opposez vous à l'incinération des ordures, protégez l'environnement de Guangzhou* ».

Les médias de Guangzhou se montrent particulièrement actifs pendant la campagne de protestation des propriétaires de Panyu : en deux mois, entre octobre et décembre 2009, le seul journal *Nanfang dushibao* (*Southern Metropolis Daily*) publie 175 articles, rapportant les différents points de vue tant du gouvernement que des citoyens. Traduisant sa prise de position en faveur des propriétaires, le quotidien utilise fréquemment deux termes : « *l'opinion publique* » et « *l'opposition* »². Les autres journaux, tels que *XinKuaibao* (Nouvel Express) ou *Yangcheng Wanbao* (Yangcheng Soir), suivent *Nanfang dushibao*, en relatant sans réserve les protestations des riverains tout en s'interrogeant sur la légitimité de la décision du gouvernement urbain³. Les reportages des médias font pression sur ce dernier et l'incitent à faire des concessions aux citoyens contestataires⁴.

Face à l'ampleur et à la durée de cette protestation, les autorités locales seront obligées de faire des concessions. Un mois plus tard, les responsables de l'arrondissement de Panyu annoncent qu'ils vont procéder à une nouvelle étude du lieu d'installation de l'usine d'incinération des ordures, et qu'un référendum pourrait éventuellement être organisé pour décider de l'installation ou non de cette usine⁵. Enfin, le 13 janvier 2010, le

¹ news.wenweipo.com/2009/12/02/IN0912020093.htm, consulté le 17 janvier 2010.

² CHEN yang, « *Dazhong meiti jiti xingdong he dangdai zhongguo de huanjing yiti – Yi Panyu laji fenshao fadianchang shijian weili* » (Les masses médias, les actions collectives et les problèmes environnementaux – L'étude sur l'affaire de l'installation d'une usine d'incinération des déchets à Panyu), in *Xinwenxue yanjiu*, p.47.

³ *Ibid.* p.46

⁴ CHEN Yingfang, « Les mouvements de protestation des classes moyennes », in ROCCA Jean-Louis (dir.), *La société chinoise vue par ses sociologues*, les Presses de Sciences po, 2008, p.200.

⁵ MO Ke, « Le référendum de Panyu sera un progrès de la philosophie décisionnelle du gouvernement », *South China Daily*, 26 novembre 2009

gouvernement municipal de Guangzhou annonce la consultation de l'opinion au sujet des méthodes de traitement des ordures urbaines¹.

Les manifestations des habitants de Panyu attestent de l'émergence en Chine du syndrome NIMBY (*Not in my back yard*), qui désigne l'opposition des riverains à l'installation de tout équipement collectif créant des nuisances environnementales. La première expression de ce mouvement remonte en fait à juin 2007, lors de la mobilisation des habitants de Xiamen, au sud-est du pays, contre un projet pétrochimique à la périphérie de la ville. Puis, en 2008, les propriétaires d'un quartier de Shanghai sont également descendus dans la rue pour contester la décision du gouvernement municipal de prolonger les rails du train Maglev qui devait traverser leur quartier.

Par rapport aux autres groupes protestataires (les ouvriers licenciés, les travailleurs migrants, etc.), les propriétaires sont des habitants urbains aux revenus relativement élevés ; certains sociologues les qualifient de « classe moyenne »². La raison pour laquelle ils sont allés protester provient du fait que le gouvernement local a pris une décision qui affecte leur cadre de vie, sans prendre leur avis au préalable : l'enquête du Centre d'investigation sur les conditions sociales et les opinions populaires de Guangzhou démontre ainsi que 94,4 % des personnes interrogées pensent que la protestation des propriétaires de Panyu est la résultante directe du manque de consultation du gouvernement. La contestation de cette catégorie sociale reste dans le strict cadre légal et est le plus souvent pacifique. En réalité, les contestations reflètent l'aspiration démocratique des citoyens à participer au processus des décisions publiques. Pour Arthur Jobert, les conflits opposant riverains, notables locaux, administratifs et aménageurs témoignent davantage de l'émergence d'un nouveau modèle de construction de l'intérêt général que d'un simple égoïsme³. Selon leur nature, les décisions supposent une concertation plus ou moins importante avec les usagers, les

¹ Editorial du journal « *South China Daily* », 15 janvier 2010

² Depuis quelques années, les recherches sur la notion de « classe moyenne » chinoise se sont multipliées. Cette classe fait référence, dans les années 2000, à une catégorie d'individus économiquement aisés, la définition statistique chinoise retenant les ménages dont les revenus annuels sont compris entre 60 000 et 500 000 yuans, soit de 7 250 à 60 400 \$. L'ampleur du groupe varie en fonction des critères de définition retenus. Si l'on s'attache au critère professionnel, 16 % des Chinois appartiennent à la classe moyenne, 35 % si l'on se fonde sur le niveau et le mode de consommation, 25 % si l'on retient le revenu annuel ou 47 % en fonction du sentiment d'appartenance à cette « classe moyenne ». En croisant l'ensemble des paramètres, on tombe à 4 %, ce qui nuance fortement l'existence d'un groupe social prétendu homogène. (Voir ROCCA Jean-Louis (dir.), « La société chinoise vue par ses sociologues », *op.cit.*)

³ JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit en général », in *Politix*, n° 42, 1998.

décideurs politiques et économiques devant prendre en compte les opinions de ces derniers.

C : L'évaluation

Ces dernières années, l'ampleur et la fréquence des protestations sociales en Chine ont augmenté. Elles ont aussi pris des caractéristiques nouvelles, liées directement aux transformations de la société chinoise.

Le niveau de mobilisation des contestataires s'améliore progressivement. De nombreuses protestations disposent d'une structure de mobilisation sophistiquée : beaucoup d'actions collectives passent par une division du travail minutieuse avec des responsables, des « porte-parole », un encadrement et des « militants »¹. Les autorités ont également perçu la progression non négligeable du niveau d'organisation des manifestants : pendant les événements, « *ils collectent des fonds pour les pétitionnaires, recrutent des avocats, contactent des médias.* »² La manifestation de Taishi, village urbain³ du Panyu, est relativement symptomatique à cet égard. En juillet 2005, les villageois déposent au bureau des affaires civiles de leur arrondissement une pétition demandant au gouvernement local la révocation du président du comité de village (*Cunwei zhuren*), parce que ce dernier aurait vendu illégalement des terres agricoles du village et détourné le produit de la vente ; au lieu d'obtenir écoute ou satisfaction, les villageois sont réprimés par les pouvoirs locaux. Au cours des confrontations qui s'en sont suivies entre les deux parties, de nombreux avocats et sociologues se sont impliqués dans l'affaire. Li Fan, un chercheur chinois, a mis en valeur l'originalité de ce mouvement : « *la demande de rappel n'est pas étonnante. Ce qui l'est, ce sont les méthodes auxquelles ont recouru les villageois. Ils comprennent la loi, et ils ont attiré l'attention des médias et l'intérêt des chercheurs, ce qui a rendu les choses*

¹ CHEN Yingfang, *art.cit.*, p. 199 ; YU Jianrong, « Dangdai zhongguo nongmin de yifa kangzheng » (La résistance légale des paysans chinois contemporains), disponible sur <http://www.chinaelections.org>, consulté le 23 octobre 2010.

Il convient de noter que, dans les analyses de YU Jianrong, qui se différencie sur ce point de nombreux chercheurs, les travailleurs migrants font partie des paysans, sans doute parce que la plupart d'entre eux l'ont été.

² MPS Fourth Research Institute essays, p. 287, cité par TANNER Scot Murray, « China rethinks Unrest », in *The Washington Quarterly*, vol. 3, n° 27, p. 155.

³ Le village urbain (*Chengzhongcun*) est un phénomène spécifique des zones urbaines chinoises. Au cours du développement rapide de l'urbanisation, des anciens villages collés à une zone urbaine se sont fait encercler par elle. Malgré leur train de vie urbanisé, les villageois ont toutefois gardé leur statut administratif rural ou d'agriculteur.

*plus compliquées (Pour le pouvoir).*¹ » Les villageois ont finalement réussi à faire révoquer le président indésirable du Comité.

Le recours aux avocats, juristes, journalistes et professeurs a fait du cas de Taishi un autre symbole du nouveau comportement des citoyens, à partir du constat de leur capacité à mobiliser les différentes classes sociales en formant un réseau de protestation, afin de permettre, « *pour la première fois depuis 1989, une collaboration entre intellectuels (avocats, journalistes, professeurs, chercheurs), ouvriers et paysans.* »² »

Malgré les répressions, les médias chinois sont de plus en plus engagés sur la scène politique depuis l'orée des années 2000, soit à l'initiative des journalistes, soit sous l'impulsion des lectorats. Les contestataires apprennent également peu à peu à s'appuyer sur les diverses formes de presse pour faire valoir leurs causes et trouver un soutien, certes plus ou moins solide. L'implication des organes de presse écrite ou audiovisuelle dans les incidents de Taishi et de Panyu est loin d'être des cas isolés en Chine : dans de nombreuses protestations de citoyens, l'intense médiatisation des affaires a contribué à attirer l'attention et à obtenir le soutien du public en faveur des victimes, contraignant le gouvernement à redéfinir ses politiques³.

Les sociologues Olivier Fillieule et Danielle Tartakowsky ont formulé des remarques pertinentes sur la contribution médiatique aux succès des protestations : « *les médias ont une importance cruciale pour tous ceux qui n'ont pas d'accès régulier au système politique. C'est par les publications que les contestataires peuvent espérer obtenir un droit d'entrée dans telle ou telle arène institutionnelle, c'est-à-dire la reconnaissance de leur statut d'interlocuteur légitime (représentativité), facilitant la prise en compte de leur situation (formulation du problème) et les solutions à y apporter (décisions politiques).* »⁴ »

¹ LEE Siew Ying, « Did they set the tone for things to come? » *South China morning post*, 15 September 2005

² BEJA, Jean-Philippe, « Le mouvement des droits civiques : un nouvel avatar de l'opposition ? », In Amnesty International, *Droits humains en Chine-Le revers de la médaille*, Editions Autrement frontières, 2008, p.123.

³ Par exemple, après l'affaire de Yihuang (Jiangxi) en septembre 2010, un fonctionnaire local a accusé l'« *incitation* » et la « *manipulation* » des médias, dont l'action a causé la destitution de plusieurs dirigeants locaux à la suite de la médiatisation des démolitions forcées par le gouvernement local. (Voir « Yihuang guanyuan toudou : Meiyou qiangqian jiu meiyou xinzhongguo » (L'article d'un fonctionnaire de Yihuang : nous n'aurons pas une « Chine nouvelle » sans démolition forcée), disponible sur <http://www.chinaelections.org>, consulté le 25 octobre 2010.

⁴ FILLIEULE Olivier et TARTAKOWSKY Danielle, *La Manifestation*, Presses de Sciences Po, Coll. Contester, n° 02, Paris, 2008, p. 132-133.

Le développement des nouvelles technologies d'information et de communication a également eu un impact positif sur l'engagement des citoyens chinois dans les actions collectives. Les manifestants font un usage intensif d'Internet, des téléphones cellulaires et des messageries, ce qui facilite l'interaction des protestataires, leur permettant de communiquer et de s'organiser d'une manière plus rapide et plus flexible. Ces techniques aident également les leaders des manifestations à franchir les anciennes frontières, tels que les lieux de travail et de résidence, pour fédérer les citoyens mécontents. Les autorités se plaignent elles-mêmes que les protestations surgissent de façon de plus en plus inattendue, simultanée et coordonnée. Par exemple, lors des contestations dans la province d'Anhui en janvier 2002, la police a indiqué que onze groupes de construction locaux avaient organisé conjointement une série de manifestations en bloquant les routes d'accès aux bureaux du gouvernement provincial¹. Cette nouvelle rapidité et coordination des contestations ont fortement réduit la capacité de la police à répondre de manière adéquate.

Au cours des protestations, les citoyens chinois montrent qu'ils sont aussi des apprentis intelligents : les réussites ou les échecs précédents servent souvent de leçons pour les contestataires ultérieurs. À titre illustratif, citons les chauffeurs de taxi : ceux-ci ayant recouru à la contestation plus ou moins violente, leur mobilisation est apparue moins tactique, incitant le gouvernement local à la répression après les grèves, en arrêtant leurs leaders, coupables d'« avoir troublé l'ordre public »². Les ouvriers de Honda ont été plus astucieux en juin 2010, en cantonnant leur contestation au sein de leur usine ; puisque la loi sur les syndicats reconnaît le droit de procéder à des arrêts momentanés du travail et à des ralentissements de la production³, leur contestation était en conséquence légale. Il en va de même pour les habitants de Xiamen qui ont décidé de « se promener » collectivement dans la rue : puisque aucune loi n'interdisant la promenade des citoyens, l'action des habitants restait légale, tout en leur permettant de transmettre leur mécontentement aux instances gouvernementales; cette tactique a été empruntée par les habitants de Shanghai en 2008, puis par les habitants de Panyu en 2009.

¹ *Gong'an Yanjiu*, n° 3, 2002, p. 12-13.

² Par exemple, les six principaux chefs de la grève des chauffeurs de taxis de Guangzhou en avril 2006 ont récolté un an de prison pour « avoir troublé l'ordre public », disponible sur <http://news.eastday.com>, consulté le 25 octobre 2010.

³ Loi sur les syndicats de 1992, chapitre 3, article 25 ; Loi sur les syndicats de 2001 ou de 2008, chap. 3, art. 27.

Cependant, contrairement à d'autres mouvements sociaux dans l'ère post-Mao, comme le mouvement du Mur de la démocratie de 1979 et les manifestations de la place Tian'an men de 1989, qui réclamaient « la démocratie » et « la liberté », les protestations sociales depuis les années 90 n'ont pas d'objectif politique précis. Les demandes en souffrance concernent des enjeux locaux concrets : « *L'objectif des contestataires est de récupérer des intérêts pour eux [...]. Leur but final n'est pas de détrôner le pouvoir du Parti. Les protestations n'ont pas de portée politique, car elles ne concernent que des aspects économiques.*¹ » Pour éviter la répression, de nombreux contestataires prennent soin de réaffirmer leur soutien à l'idéologie et à la direction du Parti ; ils affirment ainsi, par exemple, qu'ils veulent simplement que le gouvernement local annule les décisions injustes et que les responsables locaux soient soumis aux lois de Pékin.² Le politologue Kevin O'Brien a baptisé ce style de protestation « *résistance légitime* », en soulignant qu'il ne représente qu'un faible danger pour l'autorité du PCC, mais offre à Beijing une chance de se présenter comme le sauveur des citoyens en proie à des fonctionnaires locaux incompetents ou corrompus³.

Néanmoins, tant que les sources de conflits demeurent, les citoyens n'en sont pas moins susceptibles de répondre aux défaillances institutionnelles en revendiquant dans la rue. Bien que les autorités n'envisagent pas de réforme politique profonde malgré des citoyens de plus en plus informés, éduqués et civilisés, la hausse des comportements contestataires ne représente sans doute pas une menace imminente pour la stabilité du régime à court terme ; elle n'est pas pour autant sans poser de graves problèmes pour la stabilité sociale. A long terme, si l'avertissement de Jean-Louis Rocca se confirme, rien ne peut garantir qu'une grave crise économique ne puisse aboutir à une explosion politique

¹ YU Jianrong, « Dangqian woguo quntixinIng shijian de zhuyao leixinIng jiqi jiben tezheng » (Typologie et caractéristiques des incidents collectifs en Chine), disponible sur <http://www.chinInaelections.org>, consulté le 25 octobre 2010.

² Lors de la grève d'ouvriers du textile à Pindingshan (Henan) en mai 2010, ils prennent pour slogan « Que le Parti communiste, notre mère, nous donne un bol de riz » (*Qing gongchandang muqin gei wan fan chi*). Celui-ci affirme le maintien de la direction du Parti, et montre que la revendication ouvrière est purement économique. voir http://the-sun.on.cc/cnt/chinina_world/20100529/00429_001.html, consulté le 25 octobre 2010.

Prenons un autre exemple. Lors de leur contestation, des propriétaires de Panyu précisent clairement : « nous ne sommes pas contre le gouvernement, nous refusons seulement l'usine d'incinération des déchets. » (*Women bushi fandui zhengfu, zhishi fandui laji fenshao*), *Chenyang*, art. cit., p. 47.

³ O'BRIEN Kevin J., art.cit., p.31-55. Voir aussi O'BRIEN Kevin J., LI Lijiang, *Rightful Resistance in rural China*, Cambridge University Presses, 2006, p.1.

tant que la source de légitimité du régime reste basée uniquement sur la performance économique¹.

§2 : La réponse des autorités

A : La « stabilité prime sur tout »

L'idée que la stabilité prime sur tout le reste a été avancée dans les années 80 par Deng Xiaoping. Pour lui, « *la primauté de tous les problèmes chinois est la stabilité. Sans un environnement stable, rien ne peut se faire, et ce que l'on a déjà réalisé sera perdu aussi.* »² Quand la troisième génération des dirigeants chinois est arrivée au pouvoir, la « réforme », le « développement » et la « stabilité » ont été considérés comme trois composantes interdépendantes l'une des autres : la stabilité est la condition préalable à la réforme, la réforme est la force motrice du développement, et le développement est l'objectif (du socialisme).

Les dirigeants actuels du PCC ont maintenu la réflexion et la thématique de leurs prédécesseurs : la stabilité constitue l'élément primordial pour la construction d'une « société harmonieuse »³. Hu Jintao a souligné que, « *sans la stabilité sociale, la construction d'une société harmonieuse socialiste ne reste qu'une vaine parole.* »⁴

¹ La phrase originale de Jean-Louis ROCCA est : « *Si un retournement de la conjoncture économique privait la population de sa foi dans un avenir meilleur, ces frustrations risqueraient d'aboutir à une explosion politique.* » (ROCCA J.-L., « Les communistes vont-ils changer la Chine ? », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008, p. 17.)

² Cité par WANG Yilin, « Wending yadao yiqie de zhengzhi jingji xue yuanli » (L'approche politico-économique de "la stabilité prime sur tout"), in *Jishou daxue xuebao* (Journal de l'Université de Jishou), n° 7, 2010, p. 21.

³ Le concept de « société harmonieuse » a été mentionné dans la résolution du XVI^e Congrès du PCC en novembre 2002 et défini à la 4^e session plénière en septembre 2004 comme fondée sur « la démocratie et la primauté du droit, la justice et l'égalité, la confiance et la sincérité, l'amitié et la vitalité, l'ordre et la stabilité, et une relation harmonieuse avec la nature ». En ce qui concerne les relations sociales, la nouvelle vision a été décrite comme une société « où tous feront de leur mieux, chacun a sa place, et où tout le monde va bien s'entendre en harmonie les uns avec les autres ».

Dans un long discours de février 2005, Hu Jintao est revenu sur ce concept de la personne, en le liant à la légitimité de la direction du Parti : la création d'une « société socialiste harmonieuse » a été « essentielle pour consolider les fondements sociaux du parti, pour gouverner et réaliser ses missions historiques ».

En 2006, le 6^e plénum du 16^e Comité central du PCC a affirmé que la « société harmonieuse » était intrinsèque à la nature et aux caractéristiques du socialisme chinois.

⁴ « Allocution du président Hu Jintao lors du séminaire organisé pour les hauts dirigeants et les cadres provinciaux autour de la thématique « *augmenter notre capacité à construire une société harmonieuse socialiste* » le 19 février 2005, cité par BOUTONNET Thomas, *Vers une "société harmonieuse" de*

Néanmoins, si le Parti s'est assigné comme tâches principales la « stabilité », la « réforme » et le « développement », ces deux axes-ci restent en fait juste des « moyens » (*Shouduan*) pour lui, ils visent à conforter la « stabilité ». Deng et ses successeurs ont compris que la légitimité d'un pouvoir est avant tout basée sur la « stabilité » politique et sociale, sans laquelle « réforme » et « développement » sont privés de sens.

Dans le sillage de la pensée que « la stabilité prime sur tout », « *les autorités provinciales et locales agissent comme des pompiers qui courent d'un incendie à l'autre. Leur préoccupation principale consiste à empêcher les mouvements de mécontentement de se répandre et de déborder d'une usine, d'une ville ou d'une province* »¹, a constaté le sinologue français Jean-Philippe Bèjà. Pour circonscrire les mécontentements et conserver la stabilité sociale, la politique du « bâton et de la carotte »² semble aux analystes la tactique préférée des dirigeants politiques.

Face aux protestations des citoyens, le premier type de réaction des gouvernements locaux est la répression. Celle-ci est encore plus évidente quand les manifestants ont recours à la violence ou quand leurs cibles visent spécifiquement certains des dirigeants. Lors de la protestation des paysans de Dongzhou, les opposants ont forcé les policiers à se replier dans une centrale électrique, et leur ont jeté des grenades incendiaires, entraînant une réplique de la police à balles réelles ; le gouvernement local a annoncé la mort de trois agriculteurs : des journalistes étrangers ont toutefois contredit ce chiffre et prétendu qu'il y avait eu une vingtaine de morts³. Lors de la répression de la manifestation des paysans de Taishi, plusieurs dizaines de manifestants ont été blessés par la police et sept personnes arrêtées⁴.

Pendant, la coercition peut aussi avoir un coût élevé pour les autorités: elles risquent d'être révoquées par le pouvoir supérieur ou central si l'affaire prend de l'ampleur, et de perdre de la crédibilité, voire toute légitimité, si elles utilisent la violence. En conséquence, les gouvernements locaux préfèrent utiliser une tactique plus astucieuse,

consommation ? Discours et spectacle de l'harmonie sociale dans la construction d'une Chine "civilisée" (1978-2008), doctorat d'Études transculturelles, thèse soutenue le 25 novembre 2009, p. 241.

¹ BEJA Jean-Philippe, « Quel régime politique pour la Chine », In *Perspectives chinoises*, n°45, 1998, p.15.

² *Idem*, A la recherche d'une ombre chinoise... *op.cit.*, p. 227 ; Lum Thomas, *art.cit.*

³ <http://news.bbc.co.uk>, consulté le 3 novembre 2010.

⁴ *Ibid.*

en achetant les protestataires¹, en payant les arrérages de salaires aux ouvriers et en augmentant les primes de licenciement versées aux travailleurs des entreprises publiques². Depuis quelques années, la plupart des gouvernements locaux ont établi dans ce but « *des fonds pour maintenir la stabilité* » (*Weiwen jijin*)³.

La municipalité de Guangzhou a ainsi réservé 4,4 milliards de yuans pour le maintien de la stabilité sociale en 2007, somme dépassant celle de la protection sociale qui atteint 3,57 milliards. Pour apaiser le mécontentement des pauvres face aux inégalités sociales et pour anticiper leurs protestations éventuelles, elle a établi un « plan de soutien aux pauvres » (*Fupin jihua*) : chaque secteur du gouvernement, du niveau municipal au district (*Xian*), devait prendre en charge un village pauvre avec l'objectif de l'aider à s'enrichir. Le gouvernement distribue une petite somme en argent aux foyers les plus pauvres, afin qu'ils puissent pratiquer une activité commerciale complémentaire ou de remplacement ; la consommation ou la vente au marché de volailles, œufs ou porcs élevés grâce à ce modeste investissement améliore la nourriture de la famille ou lui procure un petit revenu pour acheter ses subsistances⁴.

En septembre 2010, la veille de l'ouverture des Jeux asiatiques de Guangzhou, le gouvernement municipal a attribué 500 yuans à chaque foyer qui vivait au-dessous du seuil de pauvreté de la ville afin de récompenser « *le soutien et la compréhension des habitants aux projets de réhabilitation nécessaires à l'accueil des Jeux* »⁵. L'intention gouvernementale est explicite : puisque ces habitants ont touché de l'argent, ils doivent en contrepartie renoncer à « *produire des troubles* » pendant le déroulement des Jeux. Ces dons font partie d'une tactique bien connue : « *dépenser de l'argent pour acheter la paix* » (*Huaqian mai ping'an*) ou « *régler les contradictions interne du peuple avec "la monnaie du peuple"* » (*renmin neibu maodun yong renminbi jieju*). Et ces dépenses ont des effets positifs, selon les indications du gouvernement de Shanghai, les « incidents collectifs »

¹ Cette tactique n'est pas une invention récente survenue avec l'intensification des « incidents collectifs » en Chine, car un Jean-Philippe BEJA la remarquait déjà dans les années 1990 (*art.cit.* p. 15).

² BEJA J.-Ph., *art.cit.*, p. 15 ; SZONYI Michael, « Risques de troubles intérieurs en République Populaire de Chine à moyen terme (2001-2006) », in *Commentaire*, n° 79, automne 2000 ; LUM Thomas, *art.cit.*

³ SUN Liping, « *Yi liyi biaoda zhiduhua shixian changzhi jiu'an* » (Institutionnaliser les mécanismes d'expression pour maintenir la stabilité éternelle), in *Lingdao* (Dirigeant), n° 33, avril 2010, p. 55.

⁴ Informations recueillies lors d'un entretien avec une fonctionnaire municipale de Guangzhou en déc. 2009.

⁵ <http://politics.people.com.cn>, consulté le 1^{er} novembre 2010.

causés par les ouvriers licenciés et les retraités ont beaucoup diminué ces dernières années¹.

Toutefois, « *acheter la paix* » produit des effets secondaires, car les masses y puisent une espérance trompeuse et un sentiment inexact, dont la multiplication deviendrait très dangereuse : « *si tu veux que ton problème soit réglé, il faut produire quelques troubles qui peuvent menacer la [stabilité]; si tu ne sais même pas comment menacer la [stabilité], n'espère pas que ton problème soit résolu.* »² Cette opinion a encouragé certains manifestants à utiliser des moyens illégaux et même violents pour exprimer leurs mécontentements, afin d'attirer davantage et plus rapidement l'attention des autorités : « *faire un grand bruit obtient une grande solution, en faire un petit obtient un petit résultat, mais pas de bruit pas de solution* » (*danao da jie jue, xiaonao xiao jie jue, bunao bu jie jue*), aphorisme qui, évidemment, conduit à l'aggravation de l'agitation sociale.

Un troisième type de réaction du gouvernement local mérite d'être souligné. Au fil des contestations gouvernés-gouvernants, les méthodes de gestion des crises par celles-ci ont évolué ; partant d'un esprit moderniste et plus ou moins démocratique, elles apparaissent plus souples : souvent favorables au dialogue direct avec les représentants des protestataires, ils ont même inventé de nouveaux mécanismes de communication pour résoudre pacifiquement les troubles. Lors de la protestation des chauffeurs de taxi en 2008 à Chongqing et à Guangzhou, les deux gouvernements municipaux ont adopté une attitude ouverte aux revendications des manifestants : pour apaiser les chauffeurs de taxi en colère, plusieurs réunions ont été organisées entre les deux parties ; satisfaisant la demande des manifestants, les gouvernements de Chongqing et Guangzhou ont supprimé une partie des charges des chauffeurs et augmenté le montant mensuel de leurs prestations sociales.

Il en a été de même pour les manifestations des habitants de Guangzhou, Shanghai et Xiamen. Une conférence de citoyens a été tenue par le gouvernement municipal de Xiamen pour débattre de l'installation d'une usine de paraxylène aux abords de la ville, et les opinions des habitants de Xiamen ont été respectées par le gouvernement municipal. Les autorités de Shanghai et Guangzhou ont suivi des méthodes similaires pour apaiser la contestation des habitants.

¹ TANNER Murray Scot, *art.cit.* p. 149.

² SUN Liping, *art.cit.* p. 55.

Néanmoins, il convient de signaler que, malgré les progrès de la gouvernance locale à gérer les crises sociales, la répression est toujours présente. Les dialogues pacifiques servent également à identifier les activistes protestataires : une fois que la crise est passée, ces activistes sont arrêtés et emprisonnés pour « *avoir incité la masse à troubler la sécurité et l'ordre public.* »¹

Quant aux autorités centrales, elles commencent par une mesure immédiate : sanctionner les fonctionnaires locaux qui ont géré maladroitement les « incidents collectifs », par exemple si l'emploi de la force a causé la mort de manifestants. Leur préoccupation à long terme pour désamorcer la contestation des citoyens est d'entreprendre des ajustements systémiques et institutionnels : supprimer des taxes agricoles et d'autres charges des paysans dans les zones rurales ; réformer le système de la protection sociale ; renforcer le contrôle des actes gouvernementales etc., mais une des mesures les plus importantes, est de réformer le système de participation des citoyens, élargir les canaux d'écoute des voix de la société.

B : La « participation ordonnée » dans le discours officiel

La promotion de la participation des citoyens n'est pas un sujet nouveau dans les déclarations du PCC, comme nous l'avons dit dans les chapitres précédents : elle a été même la principale préoccupation du Parti à l'époque de Mao. Mais, suite aux désastres produits par la « grande démocratie » et aux turbulences politiques de l'été 1989, les dirigeants suivants étaient apparus très prudents en ce qui concerne la réforme politique : le projet de modernisation concentrait sur la libéralisation économique, tout en délaissant la démocratisation politique². Dans les années suivantes, bien que les rapports annuels du Parti et du gouvernement insistent sur leur volonté de « *développer la démocratie socialiste* », la participation des citoyens n'est pas vraiment une préoccupation majeure du régime. C'est seulement à partir de 1997, époque où les problèmes liés au déclin des unités de travail et à la reconfiguration de la structure urbaine deviennent patents, que le Parti a

¹ Sept chauffeurs de taxis de Guangzhou ont été arrêtés pour « *avoir incité la masse à "faire des bruits" (qihong)* » suite à la grève de novembre 2008. Voir <http://www.chinacourt.org>, consulté le 10 novembre 2010.

² Comme l'écrit BILLETTER Jean-François, *Chine trois fois muette*, Paris, Allia, 2006, p. 61 : « *la société dans son ensemble, en particulier la société urbaine et le régime lui-même, n'ont fondamentalement plus*

décidé de réexaminer cette question de « la participation », en commençant par l'appel au développement des « organismes d'autogestion de base » (*jiceng zizhi zuzhi*), dont la création des comités de résidents (*juweihui*) : ce geste peut être considéré comme le prélude à la promotion de la participation des citoyens par le Parti.

1 : L'autogestion de base (Jiceng zizhi)

L'ancien président de la République, Jiang Zemin (1993-2003), avait clairement indiqué les problèmes qui ont surgi à la suite des réformes économiques et d'entreprises publiques dans les communautés urbaines: « *Avec l'approfondissement de la réforme, services sociaux, gestion sociale et protection sociale, assumées à l'origine par le Parti, les organes gouvernementaux et les unités de travail, sont progressivement relayés par les bureaux de rue (Jiedao) et les comités de résidents ; entreprises non publiques, organisations et institutions sociales se sont installées dans les quartiers et les communautés urbaines, renforcées peu à peu de retraités, chômeurs et travailleurs migrants. Ces communautés sont donc devenues par la force le lieu sensible où se rencontrent toutes sortes de contradictions.*¹ »

L'attente des autorités chinoises sur des organes d'autogestion de base est explicite : avatar d'un nouveau mode de gestion urbaine, ceux-ci reçoivent pour missions de soutenir et d'assurer la réforme structurelle des entreprises publiques, et de gérer les problèmes sociaux communautaires engendrés par les réformes et la reconfiguration de la structure urbaine, afin d'atténuer la tension sociale et de maintenir la stabilité de la société urbaine.

Dans ce contexte, développer la « démocratie de base » (*Jiceng minzhu*), c'est-à-dire l'autogestion des masses, a été soutenu par la direction du PCC dans son ensemble. Lors du XV^e Congrès national du Parti en 1997, le Secrétaire général Jiang Zemin a déclaré dans son rapport annuel vouloir « *étendre la démocratie de base, et faire en sorte que le peuple exerce directement ses droits démocratiques, gère ses propres affaires conformément à la loi, crée sa propre vie heureuse, est une plus grande pratique de la*

d'autre perspective qu'un développement conçu en termes purement économiques. L'imaginaire dominant est désormais le même qu'ailleurs.»

¹ Président Hu Jintao lors du séminaire... le 19 février 2005, discours cité.

démocratie socialiste.¹ » En 1999, le Premier ministre Zhu Rongji a souligné « développer la démocratie et perfectionner les mécanismes qui reflètent l'opinion publique, afin que le processus décisionnel du gouvernement puisse en intégrer les dominantes. Nous devons renforcer le système de décision démocratique et développer avec prudence les comités de village et les comités de résidents urbains.² »

En conséquence, le développement de l'autogestion des citoyens apparaît comme la primauté de la réforme politique du Parti. En 1998, le gouvernement central a créé un ministère spécifique chargé de « la construction du pouvoir politique de base et du développement communautaire » (*Jiceng zhengquan he shequ jianshe si*), avec pour objectif principal de promouvoir le développement des comités des résidents urbains et des villages ruraux.

À partir des années 2000, les citoyens ont pu voir s'afficher partout dans les quartiers urbains : « *La communauté est ma maison, sa construction dépendra de tous* » (*Shequ shi wo jia, jianshe kao da jia*). Par ce message, le pouvoir entend susciter l'enthousiasme des citoyens à participer au développement communautaire urbain, conformément à l'appel des autorités centrales.

2 : La participation ordonnée (Youxu canyu)

Dans les discours officiels, la « *participation ordonnée* » est annoncée en tant que réponse des autorités à la demande des citoyens. Hu Jintao l'a souligné à plusieurs reprises : « *nous sommes, et serons à long terme, confrontés à des contradictions et problèmes saillants, qui ont besoin d'être résolus d'urgence ; le développement économique et social s'est affiché de nouvelles tendances et caractéristiques, qu'il conviendra de prendre en compte soigneusement.* » En attendant, « *la conscience démocratique du peuple et la primauté du droit se renforcent progressivement, et son enthousiasme à la perspective de la participation politique s'améliore sans cesse. Le peuple a de nouvelles exigences sur le développement de la démocratie socialiste et le plan*

¹ « Jiang Zemin zai zhongguo gongchandang shiwuda shang de baogao » (Rapport de Jiang Zemin au XV^e Congrès du PCC), 12 septembre 1997, disponible sur <http://www.china.com.cn>, consulté le 4 novembre 2010.

² Cité par WONG Yiu-chung, *From Deng Xiaoping to Jiang Zemin, two decades of political reform in the people's republic of China*, University Press of America, 2005, p. 239.

général relevant de la mise en œuvre de l'État de droit¹. » Donc, en un mot : *« la réforme politique, partie importante des réformes de notre pays, devrait s'approfondir de sorte qu'elle se conforme au développement économique et social et s'adapte à l'augmentation sans cesse de l'enthousiasme du peuple pour la participation.¹ »*

Ces déclarations indiquent que le Parti reconnaît le droit à la participation des citoyens et les imperfections du système participatif actuel ; elles affichent également la volonté du pouvoir de promouvoir de nouvelles formes de participation aux fins d'absorber les tensions sociales ou au moins de les atténuer.

Le concept de *« participation ordonnée des citoyens »* reste néanmoins un processus graduel. Il a été introduit en octobre 2000 dans la 16^e partie de *« l'Avis sur le X^e plan quinquennal du développement économique et social du Comité central du Parti »* : *« renforcer la construction des organes gouvernementaux de base et les organismes d'autogestion des masses dans les zones urbaines et rurales, étendre la participation ordonnée des citoyens, orienter le peuple à gérer ses propres affaires conformément à la loi. »* On voit que la participation ordonnée était inscrite à l'époque dans la logique de l'autogestion de base. Elle a pris un nouveau sens en 2002 pendant le XVI^e Congrès, dont le rapport prévoit qu'il faut *« améliorer le système démocratique, enrichir les formes de la démocratie et étendre la participation ordonnée des citoyens. »* Pour ce faire, le rapport a indiqué que, *« à tous les niveaux, les organes de décision doivent améliorer les règles et les procédures des décisions politiques fondamentales, mettre en place des méthodes d'audience publique et des systèmes d'expression, d'avis et de commentaire publics (Notice and comment) sur les affaires importantes relevant des intérêts immédiats des masses. »*

Jusqu'alors, les formulations du Parti étaient souvent rapides et symboliques pour ce qui avait trait à la participation publique. C'est pourquoi le rapport du XVI^e Congrès marque un progrès historique par rapport aux positions précédentes : il a spécifiquement souligné trois mécanismes de participation. Ce fait a des significations importantes. Ces rhétoriques ont complété le contenu, longtemps resté vide de sens, sur la démocratisation des prises de décisions touchant le public ; parallèlement, elles marquent l'approbation par le Parti des expériences participatives locales, les mécanismes officialisés étant déjà

¹ Allocution du président Hu Jintao lors du séminaire ... *discours cité* du 19 février 2005.

largement expérimentés au niveau local ; de plus, le rapport manifeste officiellement l'intention du Parti d'institutionnaliser ces instruments, qui représentent « le nouvel esprit »² de la participation des citoyens, et de tenter de les généraliser à tout le pays. Ces éléments sont suffisants pour permettre d'écrire que le XVI^e Congrès a posé les jalons du développement de nouveaux mécanismes de participation publique en Chine.

En effet, la « *participation ordonnée* » est devenue consensuelle au sein des instances dirigeantes du Parti dès avant l'ouverture du XVII^e Congrès, car, « *avec le développement économique rapide, sont apparues de nombreuses contradictions qui ont affecté l'harmonie sociale et la stabilité politique.*³ » Bien que le Parti doive continuer à se concentrer sur le développement économique, il doit également « *traiter consciencieusement et correctement les contradictions au sein du peuple dans les nouvelles circonstances actuelles*⁴ », afin que ces contradictions soient réduites « à la source » et que les autorités fassent tout leur possible pour « *éviter d'attirer le mécontentement et la colère des masses par des décisions politiques erronées ou des travaux inappropriés.*⁵ »

Pour ce faire, quand le XVII^e congrès se tient en novembre 2007, le Parti réaffirme l'importance de promouvoir la participation des citoyens : « *il importe de perfectionner le système démocratique, d'en diversifier les formes et d'élargir les moyens de son application. Il faut donc garantir au peuple l'exercice de ses droits démocratiques prévus par la loi en matière d'élection, de prise de décision, de gestion et de contrôle, et faire en sorte que les citoyens bénéficient de leurs droits à l'information, à la participation, à l'expression et à la supervision.* » La participation des citoyens a pour mission de résoudre des contradictions sociales, mais, en ce qui concerne la participation publique, le XVII^e Congrès du PCC débouchera sur d'autres avancées significatives. En effet, si les droits démocratiques des citoyens (participation aux élections, prise de décision, gestion et

¹ *Ibid.*

² Voir BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit...*, *op.cit.*, p. 109.

³ WANG Xixin, *Gonggong canyu he zhongguo xin gonggong yundong de xingqi* (La participation publique et l'émergence de nouveaux mouvements publics en Chine), Zhongguo fazhi chubanshe, 2008, p. 56.

⁴ Guo Sujian and Guo Baogang, *China in search of a harmonious society*, The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2008, p. 1.

⁵ Président Hu Jintao lors du séminaire du 19 février 2005..., *discours cité.*

contrôle) avaient été envisagés lors du XV^e congrès en 1997¹, c'est seulement le XVII^e qui précise les modalités de l'exercice de ces droits démocratiques, à savoir les droits « *à l'information, à la participation, à l'expression et à la supervision* ».

En fait, ces fameux « *quatre droits démocratiques* » (*Minzhu siquan*) ont également doté les citoyens du droit de participer aux différentes phases de l'élaboration des décisions, le rapport de ce congrès a en effet précisé les champs de la participation: « *Il faudra renforcer la transparence et faire appel à une plus grande participation en ce qui concerne les prises de décision. Dans l'élaboration des politiques d'intérêt public et des lois et règlements étroitement liés aux intérêts de la population, nous devons procéder à des consultations ouvertes.*» Malgré leur ambiguïté et leurs imprécisions, ces textes prévoient bel et bien le droit des citoyens de participer aux domaines législatifs et administratifs.

Le rapport du XVII^e congrès réitère également l'importance de l'autogestion de base. Le fait que la population exerce directement ses droits démocratiques est « *le moyen le plus efficace et le plus courant pour permettre au peuple de jouer son rôle de maître du pays.*» Le Parti et le gouvernement devront le considérer comme une « *activité fondamentale* » de la démocratie socialiste et accorder une grande priorité à son développement. « *Il faudra mettre en place un mécanisme dynamique d'autonomie des masses populaires de base sous l'égide d'organisations du Parti, élargir le champ de leur autonomie et améliorer le système de gestion démocratique, de façon à transformer les quartiers urbains et les villages en communautés dotées d'un système de gestion et de service bien développé et où règnent l'ordre, la courtoisie et l'harmonie.*» Pour accroître l'autonomie de la société, il faudra également : « *mettre pleinement en jeu l'initiative des groupements sociaux, aussi bien dans l'élargissement de la participation des masses populaires à la gestion que dans l'expression de leurs revendications.*»

En pratique, ces discours fournissent aux habitants deux modalités d'intervention - reconnues et encouragées par les autorités- dans les affaires communautaires : leur capacité à organiser collectivement des actions en vue d'améliorer leur cadre de vie et leur vie quotidienne, et leur droit à s'exprimer sur les projets publics qui concernent leur quartier. S'il est vrai que ces aspects avaient été déjà maintes fois réitérés dans les discours

¹ Voir la sixième partie du « Rapport de Jiang Zemin pour le XV^e Congrès du Parti » le 12 septembre 1997,

précédents du Parti, l'avancée la plus significative réside dans la reconnaissance de la place des organisations sociales dans la participation publique. Bien que le Parti et le gouvernement aient ouvertement encouragé le développement des groupes intermédiaires, dont la portée est encadrée par la prestation des services sociaux, leur activité politique était restée longtemps ignorée. Le rapport du XVII^e congrès innove : le rôle politique des organisations sociales dans l'expression publique est reconnu officiellement pour la première fois. Une concession du pouvoir à la société ? Rien n'est moins sûr. Mais il reflète que le Parti a probablement enfin réalisé que la société chinoise était de plus en plus complexe et indocile, et qu'il devait prendre en compte la contribution des forces sociales pour mieux gouverner.

Le rapport n'a pas directement précisé le lien entre la participation et l'apprentissage démocratique des citoyens, mais le Parti s'engage par les phrases suivantes : « *nous renforcerons l'éducation civique, de manière à faire adopter à toute notre société les notions de démocratie, de légalité, de liberté, d'égalité, d'équité et de justice socialistes.* » Il semble d'ailleurs que la « *participation ordonnée serve aussi au Parti de moyen et de processus d'éducation citoyenne* » (Gongmin jiaoyu).

À en croire des spécialistes chinois, la participation des citoyens a été en fait introduite en tant que « *New Deal* » de la quatrième génération des dirigeants du Parti¹. Quand Hu Jintao a pris la succession de Jiang Zemin, le contexte social, marqué par la hausse des protestations, était difficile et délicat. Hu Jintao devait développer de nouvelles politiques appropriées pour contenir les pressions sociale et environnementale. Toutefois, le Parti ne voulait pas réformer d'une manière substantielle le système représentatif², c'est-à-dire autoriser des élections libres et séparer le Parti de l'assemblée populaire : or, la « démocratie participative » et la « démocratie délibérative » ne relèvent pas des questions de la compétition du pouvoir qui inquiètent le Parti¹, d'autant que ces formes de participation restent contrôlables. La participation publique coïncide avec le souci du Parti d'entamer des réformes politiques, mais sans toucher au fondement du système : c'est la

<http://www.china.com.cn>, consulté le 6 novembre 2010.

¹ CAI dingjian, *Gonzhong canyu-Fengxian shehui de zhidu jianshe* (Public participation: constructing a framework for the "risk society"), Falü chubanshe, China, 2009, p. 11.

² *Ibid.*

raison pour laquelle ses discours ont très vite adopté les termes de « démocratie participative » et de « démocratie délibérative »² une fois que leurs théories ont été introduites en Chine³.

Néanmoins, la promotion de la participation des citoyens par le Parti est liée à un autre contexte politique spécifique. Selon Holbig Heike, spécialiste allemande, quand Hu Jintao est arrivé au pouvoir, il a été confronté au grave problème de légitimité idéologique entraîné par les « trois représentativités » de son prédécesseur Jiang Zemin⁴. Les « trois représentativités »⁵ sont interprétées comme un moyen pour le PCC d'intégrer en son sein les élites économiques issues de la libéralisation économique⁶, ce qui a suscité de vifs débats au sein des appareils du Parti. Un membre du Bureau politique central estime que le faire rendrait « *flous la nature du Parti et son principe en tant qu'avant-garde de la classe ouvrière (...). Les masses ouvrières et paysannes (...) seraient amenées à mal interpréter l'idéologie du Parti et à s'en distancier émotionnellement.*⁷ »

Quand Hu Jintao est arrivée à la présidence, sa tâche immédiate était de renouveler l'idéologie du Parti, afin de restaurer son image dans le pays. Les « *trois représentativités* », avancée par son prédécesseur Jiang Zemin, ayant permis aux entrepreneurs privés d'accéder au pouvoir politique et d'élargir leurs capacités d'influencer les décisions publiques, cela pouvait donner à penser que le Parti était en collusion avec les élites économiques et devenu un « *parti capitaliste* » (*Quangui ziben zhuyi zhengdang*)¹.

Aux fins de restaurer la légitimité idéologique du Parti, le président Hu Jintao et ses

¹ CAI Dingjian, *op.cit.*, p. 12 ; LEIB Ethan J. and He Baogang, *op.cit.*, p. 135.

² Sachant que, dans le contexte chinois, les autorités considèrent la Conférence consultative politique du peuple chinois comme une interprétation de la « démocratie délibérative ». (Se reporter section 2 du chapitre 1 *supra*).

³ CAI Dingjian, *op.cit.*, p. 11-12.

⁴ HOLBIG Heike, « *Remaking the CCP's ideology: determinants, progress and limits under Hu Jintao* », Draft essay presented at the annual seminar on Chinese contemporary Politics, *Politics in the Hu Jintao Era: CCP's adaptation to Domestic and Foreign Challenges*, organisé par le Centre Asie de Sciences Po Paris, 27.06.2008.

⁵ À savoir « notre Parti doit toujours représenter les demandes de développement des forces productives progressistes chinoises, représenter l'orientation de la culture d'avant-garde et représenter les intérêts fondamentaux de la majorité de la population du pays. » Formulées lors de la visite de Jiang Zemin à Guangdong en 2000, ces « trois représentativités » ont été ajoutées à la charte du Parti lors de son XVI^e Congrès en 2002.

⁶ HOLBIG Heike, *art.cit.* ; SUN Liping, *Duanlie-20 shiji 90 niandai yilai de zhongguo shehui* (Clivages de la société chinoise depuis les années 2000), Shehui kexue wenxian chubanshe, Beijing, 2003.

⁷ Cité par HOLBIG Heike, *art.cit.*

collègues ont été conduits à mettre en avant le concept de « *participation ordonnée* »; en promouvant la participation des citoyens ordinaires à la prise des décisions politiques, ils visent à apaiser le mécontentement et la méfiance des classes moyennes et modestes envers le Parti et le gouvernement.

Les discours sur la « *participation ordonnée* » apparaissent comme une tentative tactique de la nouvelle direction de s'attaquer de manière rationnelle aux causes profondes des contradictions sociales, perçues de plus en plus comme un risque pour la stabilité sociale et la légitimité politique du PCC. Le qualificatif « *ordonnée* » lui-même reflète la réaction du Parti vis-à-vis de toute participation « *désordonnée* » des citoyens et son intention de continuer à encadrer les activités politiques des Chinois. L'idée induite derrière la promotion de cette « *participation ordonnée* » est, d'après le sociologue Jean-Louis Rocca, d'aménager des canaux légaux d'expression et « *d'apprendre aux protestataires à utiliser l'arsenal légal* »² pour protéger ou défendre leurs droits (*weiquan*).

Dans une lecture idéalisée, l'avènement du concept de « *participation ordonnée* » peut être compris comme l'admission du Parti à l'idée de « *bonne gouvernance* ». La gouvernabilité du Parti était remise en cause du fait de sa faible capacité à réguler les demandes sociales en matière d'égalité et de justice, ce qui accroît encore son déficit de légitimité : le gouvernement se trouve contraint de recourir à de nouvelles stratégies et à de nouveaux modes d'action, s'il ne veut pas se faire renverser par une société en colère. La bonne gouvernance suppose donc la démocratisation des procédures décisionnelles, c'est-à-dire associer « *les destinataires au processus d'élaboration des normes (Droit négocié)* » et d'impliquer des « *divers intérêts sociaux dans l'élaboration des choix collectifs* »³ Elle se présente en ce sens comme une méthode ou un mécanisme de régulation des problèmes et des conflits sociaux¹, mais également comme un instrument de consolidation de la légitimation de l'action publique venant de l'État-Parti.

¹ Voir SUN Liping, *Clivages ...*, *op.cit.*

² ROCCA J.-L., « Les communistes vont-ils changer la Chine », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008, p. 16-17.

³ CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J., 3^e éd., 2008, p. 206.

Conclusion du chapitre 3

Dans les années 1960, le politologue Samuel Huntington a avancé une hypothèse, dite « l'hypothèse d'écart » (*The Gap Hypothesis*), tentant d'établir une relation entre modernisation et participation. Selon cette supposition², la modernisation (Urbanisation, industrialisation, sécurisation, démocratisation, alphabétisation, expansion des médias...³) brise les barrières cognitives et psychologiques de la culture traditionnelle, dans laquelle les gens sont plutôt satisfaits de leur état malgré l'existence de l'inégalité économique et sociale⁴, et promeut de nouvelles aspirations et demandes entraînées par la mobilité sociale, la sensibilisation des médias et la prise de conscience des intérêts individuels⁵.

La capacité d'une société en transition de satisfaire à ces nouvelles aspirations augmente cependant beaucoup moins vite que les aspirations elles-mêmes. Un écart se développe par conséquent entre les attentes et leur satisfaction, qui engendre la frustration sociale ; celle-ci conduit, d'une part les citoyens à revendiquer auprès des gouvernements, d'autre part à un développement des besoins de participation politique. Toutefois, d'une manière générale, le retard institutionnel du pays en transition rend difficile, voire impossible, l'expression des demandes des citoyens par des voies légitimes. Cette incapacité, cette obstruction institutionnelle à accepter la participation et l'expression de la population donne lieu à rébellion, en d'autres termes, à une participation non-conventionnelle et, partant, désordonnée.

¹ CHEVALLIER Jacques, *Ibid.* BLONDIAUX Loïc, *op.cit.*, p.25-28 ; JOUVE Bernard, « Gouvernance, démocratie participative et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ? », Document pour le PREDAT Ile-de-France, 27 mars 2007, disponible sur www.chaire-unesco.entpe.fr, consulté le 6 novembre 2010.

² HUNTINGTON Samuel P., *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1969, p. 32-59.

³ Pour HUNTINGTON, la modernisation "*is a multifaceted process involving changes in areas of human thought and activity. It is a process with some distinctive quality of its own, which would explain why modernity is felt as a consistent whole among people who live by its rules. The principal aspects of modernization, urbanization, industrialization, secularization, democratization, education, media participation do not occur in haphazard and unrelated fashion. Historically they have been so highly associated as to raise the question whether they are genuinely independent factors at all – suggesting that perhaps they went together so regularly because, in some historical sense, they had to go together.*" (*Ibid.* p. 32.)

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.* p. 33-37.

L'hypothèse de Huntington est en fait prouvée par l'actualité récente de la Chine depuis 1978. Dans le contexte de la Chine en transition, les contestations sociales résultent avant tout de la défaillance institutionnelle à intégrer l'expression des divers intérêts sociaux, modifiés et transformés sans cesse par le processus de modernisation. Mais, si les contestations constituent un facteur important d'instabilité, elles poussent en même temps aux réformes sociales et politiques. La réponse positive du Parti communiste chinois à la contestation sociale montre sa forte capacité d'adaptation à l'évolution sociale et donne espoir de continuer à voir fleurir les nouvelles réformes qu'il pourrait engager.

Conclusion de la première Partie

Un régime ou un gouvernement peut tirer sa légitimité de diverses façons : élection démocratique, révolution populaire, idéologie, ancienneté, durée de vie, divination même ¹ et d'autres. Avant 1978, la légitimité du PCC reposait essentiellement sur la phase de la révolution ayant imposé en 1949 son idéologie et son leadership charismatique et

¹ GATELIER Karine, « La légitimation du nouveau pouvoir politique : les sources de la légitimité politique », <http://www.institut-gouvernance.org>, consulté le 8 novembre 2010.

historique¹. Cette légitimité a toutefois été entachée par des erreurs politiques entraînant des catastrophes économiques, politiques ou humaines; on pense en particulier à la grande famine de la fin des années cinquante causée par le « Grand bond en avant », ainsi qu'à la Révolution culturelle.

Avec la politique de « *réforme et ouverture vers l'extérieur* », Deng Xiaoping a rétabli une seconde fois la légitimité du Parti grâce aux performances économiques qui se sont traduites par une croissance spectaculaire et une amélioration notoire du bien-être matériel de la population². Toutefois, cette légitimité a ses limites: « *Authoritarian regimes face a legitimacy contradiction, a kind of catch. If they do not perform, they lose legitimacy because performance is their only justification for holding power.* »³ Et celle-ci sera « *particulièrement vulnérable en période de crise économique et sociale.* »⁴

Il est évident que les réformes ont apporté une prodigieuse croissance économique et une amélioration des conditions de vie de la société. Elles ont généré en même temps de nombreux problèmes : inégalités croissantes entre riches et pauvres, renaissance d'exploitants (notamment les promoteurs et les entrepreneurs privés) et d'exploités (tels que les travailleurs migrants), corruptions à tous niveaux, etc. ; force est de reconnaître qu'aux ratées socio-économiques s'est ajoutée une détérioration environnementale généralisée.

Ces nouveaux maux alimentent les frustrations des citoyens et introduisent de nombreuses protestations populaires. Les défaillances de son système politique rigide et hermétique font courir des risques au régime chinois, risques d'autant plus sérieux que l'expression populaire serait rejetée ou négligée. Les autorités craignent certainement la généralisation des protestations des citoyens, car elle porterait atteinte à la stabilité sociale et compromettrait directement la légitimité du Parti. Tout en interdisant la création des organisations indépendantes, en sanctionnant les militants démocrates « trop actifs » tel

¹ ROCCA Jean-Louis, « Pouvoir et corruption en Chine populaire », in *Perspectives chinoises*, n°11-12, 1993, p. 25 ; BENOÏT Vermander, « A quoi sert le Parti communiste chinois », in *Études* 2005/4, tome 402, p. 462.

² WANG Xixin, *op.cit.*, p. 8 ; He Zengke, *Civil participation and political legitimacy in contemporary China*, Central compilation & Translation Press, Beijing, 2007, p. 13.

³ DIAMOND Larry, LINZ Juan J. et LIPSET Seymour Martin (dir.), *Politics in developing countries: Comparing experiences with democracy*, Boulder (Colorado), Rienner, 1990, p. 14.

⁴ NORMANDIN Henri-Paul, *Quinze ans de réformes en Chine : impact sur les perspectives d'émergence de la démocratie*, thèse de maîtrise en science politique, soumise au professeur Lawrence R. Alschuler, Université d'Ottawa, 17 juin 1996, p. 56.

Liu Xiaobo¹, en frappant sévèrement et spectaculairement des actes trop visibles de corruption, et en prenant quelques mesures pour la protection environnementale, le Parti est désormais conscient que la société chinoise ne pourra plus être gouvernée uniquement par la force.

En face d'une société de plus en plus éduquée et de mieux en mieux informée, qui commence peu à peu à prendre conscience de ses droits citoyens et aspire à la liberté et à l'égalité, les autorités chinoises sont obligées de changer leur mode de gouvernance. Ces facteurs constituent donc le nouveau ferment de la réforme politique en Chine. Les enjeux de cette ambition d'assouplissement du régime² ne sont toutefois pas minces. Comment contrôler d'une manière efficace le pouvoir gouvernemental local ? Comment prévenir la corruption des fonctionnaires ? Comment canaliser les mécontentements sociaux ? Comment garantir la stabilité sociale, afin de conserver au PCC son pouvoir ? Où se trouvent les nouvelles sources de légitimité pour compléter celle issue des performances économiques ?

La « *participation ordonnée* » semble fournir une réponse idéale aux soucis du Parti ; elle exclut une réforme politique radicale, qui défierait directement le pouvoir du PC³ : il s'agit de rendre le processus de décision gouvernementale plus transparent et la corruption plus difficile⁴. Par ailleurs, en discutant avec les citoyens, le gouvernement acquiert leur compréhension et leur respect des politiques décidées, tout en réduisant les oppositions et les contestations éventuelles au moment de les mettre en œuvre⁵. Enfin, dans le cas de la Chine, la participation joue le rôle d'une sorte de soupape pouvant apaiser la tension sociale: à travers de dispositifs délibératifs et participatifs, les citoyens, dont les plus vulnérables, trouvent un moyen d'exprimer leurs demandes et leurs intérêts.

Cette participation reste cependant contrôlée et réalisée dans l'ordre : c'est non le contraire d'une participation « désordonnée », à l'instar de celle à l'époque de Mao ou des protestations populaires ; elle est placée sous la direction et l'organisation du Parti et du

¹ LIU Xiaobo est le lauréat du prix Nobel de la paix en 2010.

² En ce sens, M. Jean-Pierre CABESTAN parle d'un « *autoritarisme assoupli* ». (Voir son article « La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme 'éclairé' mais ploutocratique ? », in *Perspectives chinoises*, juillet-août 2004, mis en ligne le 1^{er} juillet 2007. Disponible sur [http:// perspectiveschinoises.revues.org/672](http://perspectiveschinoises.revues.org/672)).

³ LEIB Ethan J. and HE Baogang, *op.cit.*, p. 135.

⁴ *Ibid.*

⁵ BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie...op.cit.*, p. 47.

gouvernement. Ceux-ci en sont les protagonistes, en assumant les tâches de promoteur, d'organisateur et de contrôleur de la participation.

DEUXIEME PARTIE

LA PARTICIPATION EN ACTES

Introduction

L'idée de faire participer directement les citoyens aux décisions afin d'accroître la crédibilité des actions publiques n'est pas nouvelle : les expériences de réforme administrative vont en ce sens dans les pays démocratiques, notamment en France depuis les années 1970¹. Si les tentatives d'ouverture du milieu dans ces pays sont devenues la règle, quelle est la portée de telles réformes dans un régime autoritaire? Cette partie de la thèse analyse les efforts déployés par les autorités chinoises en vue de promouvoir une participation citoyenne, qui est, depuis les années 2000, considérée comme un levier de réforme des modes de gouvernance. Avant de commencer, il convient de procéder à une clarification des niveaux possibles d'implication des citoyens pour mieux comprendre les enjeux.

Le niveau de participation détermine à quel degré le public a la possibilité d'influencer et de contribuer à la prise des décisions. La chercheuse américaine Sherry Arnstein a cherché à formaliser la question. En fonction du pouvoir du citoyen et de sa capacité d'influence sur la décision finale, dans son article *A ladder of citizen participation*, publié en 1969, elle distingue la participation en trois niveaux, déclinés en huit échelles². Chaque niveau correspond à une augmentation des possibilités offertes aux citoyens d'influer sur le processus décisionnel, les différentes possibilités étant classées par l'auteur comme suit : la « non participation », la « participation symbolique » et le « pouvoir effectif des citoyens ».

Les deux premières échelles, que l'auteur dénomme « manipulation » et « thérapie », relèvent du premier niveau de participation, celui de la participation falsifiée (« non participation » pour l'auteur) : leur objectif est en réalité de permettre à ceux qui ont le pouvoir « d'éduquer » ou « de guérir » les gens, non de promouvoir une vraie participation. Les trois échelles suivantes correspondent au deuxième niveau de la participation, dite participation symbolique (baptisée *Tokenism* par l'auteur), qui comprend l'information, la consultation et la réassurance : ce niveau permet aux citoyens de se faire entendre, et leur offre la possibilité de participer au processus décisionnel ; mais le pouvoir de décision finale est toujours détenu par « ceux qui ont le pouvoir », les citoyens ne possédant pas

¹ CHEVALLIER Jacques, «La participation dans l'administration française: discours et pratique», *Bull*, IIAP, janvier-mars 1976, p.85 et s. et juillet-septembre 1976, p.85 et s.

² ARNSTEIN Sherry R., «A ladder of citizen participation », in *JAIP*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224.

encore celui « *de s'assurer que leurs avis seront pris en compte* »¹. Les trois dernières échelles relèvent de la participation effective, que l'auteur appelle *Citizen Power*, le pouvoir effectif des citoyens. A ce niveau, il y a un vrai partage de pouvoir de décision entre les détenteurs traditionnels du pouvoir et les citoyens : le « partenariat » leur permet de négocier avec le pouvoir le contenu des décisions publiques ; la « délégation de pouvoir » par les autorités à la communauté locale permet aux citoyens de décider d'un programme et de le réaliser ; le « contrôle citoyen », qui est situé au sommet de l'échelle, octroie aux citoyens une pleine autonomie en termes de gestion des communautés locales.

L'analyse d'Arnstein est un texte phare : elle reste la référence essentielle en ce domaine. Si d'anciens concepts sont depuis lors réapparues, tels que la concertation, la délibération, la codécision, etc., mais comme Loïc Blondiaux l'indique, la conceptualisation concerne l'échelle de la participation est loin d'être solide, stable et partagée par les chercheurs : « *les catégories sont floues et ne possèdent aucune valeur juridique ou normative* »² : si l'on parvient à se mettre d'accord sur les trois premiers niveaux, c'est-à-dire l'information, la consultation et la concertation/délibération, à partir du quatrième niveau, il y a divergence de points de vue. Pour les uns, la « codécision » constitue le quatrième niveau, qui est aussi le sommet de l'échelle de participation³; pour les autres, on évoque le « partenariat »⁴ ; le professeur Jacques Chevallier ajoute quant à lui un cinquième niveau, celui de la « délégation »⁵. La « codécision », qui suppose un

¹ *Ibid.*, p. 217.

² BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », Conférence de la Chair MCD, novembre 2004 ; Fortier Julie, « Qu'est-ce que la concertation ? Une définition en sept caractéristiques », in *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, vo.7, n°11, 2010, p.3.

³ BLONDIAUX Loïc, *ibid.*, BLANC Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville », in CHEVALLIER Jacques et al. (dir.) *La démocratie locale... op.cit.*, p.182.

⁴ France Qualité Publique, *La participation des usages/clients/citoyens au service public*, la documentation française, 2003, p.29. Le « partenariat » est « *un engagement contractuel entre acteurs sociaux acceptant d'entreprendre un projet conjoint dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont précisément définis* » (TREMBLAY Diane-Gabrielle et FONTAN Jean-Marc, *Le développement économique local*, Québec : PUQ, 1994, p.324). Un vrai partenariat suppose des concertations préalables entre les différentes parties impliquées. Mais le « partenariat » distingue de la « concertation » dès l'instant le dernier s'agit de « discuter ensemble » et le premier concernant « agir ensemble ». (VACHON Bernard, *Le développement local : théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville : Gaëtan Morin, 1993, 331p.)

⁵ La « délégation » un mécanisme qui tente d'associer les administrés à l'exercice des responsabilités administratives et à la participation aux organes de gestion des services publics : « *Avec la délégation de l'exercice des tâches administratives à des gestionnaires privés, enfin, l'administration en vient à utiliser les compétences, les ressources et le savoir-faire du privé* » (CHEVALLIER Jacques, « Délibération et participation », in Conseil d'Etat, *Rapport public 2011 : Consulter autrement, Participer effectivement*, la documentation française, 2011, p.203)

partage de pouvoir, est par ailleurs restée imprécise: peu de chercheurs français s'efforcent de différencier « concertation » et « délibération », terme largement imposé dans les pays anglo-saxon et qui commence à avoir une influence en France ; si l'on admet que les mécanismes de « concertation » et de « délibération » se rapprochent les uns des autres¹, la confusion terminologique s'explique.

Dans cette partie de la thèse, on essaiera de construire une échelle de participation, en se basant sur l'expérience de Guangzhou. Quatre niveaux de participation seront ainsi distingués:

L'information se situe au premier échelon, Elle consiste à tenir le public au courant de l'état du projet, sans attendre de retour particulier de sa part. Marquée par son caractère univoque, l'information est à la fois le point de départ et la condition *sine qua non* pour l'implication des citoyens dans le processus décisionnel. La raison en est évidente : si l'information nécessaire n'est pas communiquée, il sera impossible aux citoyens de participer de façon significative. A ce niveau, il peut y avoir deux possibilités, soit que les autorités publiques communiquent volontairement les informations aux acteurs socio-économiques et à la population intéressée, afin de favoriser la sensibilisation au processus et aux questions en jeu, soit qu'elles donnent accès à l'information aux personnes intéressées lorsque celles-ci en font la demande. Si les informations sont diffusées d'une manière efficace et complète, cela permet d'établir un langage commun entre les interlocuteurs et réduit au minimum le brouillage².

Lorsque les questions nécessitent les observations ou les réactions du public, les organes décisionnels mènent une démarche de consultation afin de solliciter l'opinion de la population. La consultation constitue le deuxième niveau de participation. Elle ne consiste pas en un partage de pouvoir de décision : les autorités sont à l'initiative de cette démarche, et gardent le monopole de la décision. La population a la possibilité de se faire entendre, mais l'organe de décision garde l'entière maîtrise des choix : il amende seul les projets initiaux en ne retenant que ce qu'il juge pertinent³. Pour certains, la consultation

¹ CHEVALLIER Jacques, « La démocratie délibérative : Mythe et réalité », in GRAS Alain et MUSSO Pierre, *Politique, communication et technologies*, PUF, 2006, p.82.

² France Qualité Publique, *La participation des usages/clients/citoyens au service public*, la documentation française, 2003, p.28.

³ BLANC Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville », in CHEVALLIER Jacques et al. (dir.) *La démocratie locale... op.cit.*, p.181. Jamay Florence, « Principe de participation », in *Jurisclasseur-Environnement*, fasc. n°2440, 2006, p.12.

constitue une forme d'information ascendante¹, qui a pour objectif d'aider à la prise de décision.

La délibération relève du troisième niveau. Suite au développement de la théorie de la « démocratie délibérative » et à la multiplication des dispositifs délibératifs, celle-là ne se réfère plus seulement au débat parlementaire² : c'est aujourd'hui aussi une modalité de participation citoyenne qui vise à une élaboration conjointe des décisions³. Elle se distingue de la consultation dans la mesure où les citoyens sont considérés comme des interlocuteurs et où le décideur s'engage, « *non seulement à écouter mais, chaque fois que possible, à prendre en considération un certain nombre de remarques, d'amendements, voir de propositions* »⁴. La délibération désigne un processus de discussion collective entre les différentes parties impliquées, s'adressant non seulement aux groupes d'intérêts, mais également à la « société civile » et aux simples citoyens : son objectif est de faire « *confronter les différentes formulations des problèmes, expliquer les préférences et les interdits des acteurs sociaux et de mettre au jour les zones d'acceptabilité et les terrains de compromis* »⁵.

Pour que la délibération soit bonne, elle doit respecter une série de principes. L'égalité suppose que tous les participants soient mis sur le même plan, bénéficient d'un traitement semblable. Le principe d'inclusion exige une ouverture de la discussion au plus grand nombre des acteurs sociaux : « *nul ne peut en être exclu : toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder* ».

¹ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, 4^e édition, PUF, 2007, p. 438.

² CHEVALLIER Jacques, « La démocratie délibérative... », *art.cit.* p.76-78 ; MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, rééd. Flammarion, coll. « Champs », 1997, JON Esalter, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *RFSP*, 1994, vol. 44, n°2, p.187-256 ; BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative versus démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie : formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 277- 286.

³ CHEVALLIER Jacques, « Délibération et participation », *art.cit.* p.202 ; Beuret Jean-Eudes, *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan, 2006, p. 71 ; BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine », in *Projet*, n°268, 2001, p.81-90.

⁴ Conseil d'Etat, *Rapport public 2011... Ibid*, p.27 ; Guiheneuf Pierre-Yves et al. *La formation au dialogue territorial*, Educagri, 2006, p. 181 ; BARRET Philippe, *Guide pratique du dialogue territorial*, Fondation de France, 2003, p. 9

⁵ CHEVALLIER Jacques, « La démocratie délibérative... », *art.cit.* p.80.

et d'y participer¹ ». Le principe d'argumentation contraint la discussion de se diriger vers un échange et une évolution des points de vue, ainsi qu'une confrontation raisonnée entre les acteurs. Le principe de publicité permet le débat, la décision résultant d'un processus transparent, avec une complète communication des informations nécessaires au public.

La délibération est située en amont du processus décisionnel, c'est-à-dire avant que les orientations ne soient arrêtées : les modifications éventuelles sont encore possibles. Mais dans la réalité des faits, la délibération ne relève pas réellement d'un partage de pouvoir : elle introduit seulement une phase préalable de discussion, « destinée à apporter aux décideurs certains éléments d'éclairage et données sur l'état de l'opinion. C'est au décideur qu'il appartiendra de tirer ses propres conclusions du débat ; c'est à lui de décider s'il suit l'avis exprimé ou s'il entend imposer ses vues en "forçant" la décision² ».

L'autogestion se situe au dernier palier. A. Fortin associe l'autogestion à une forme d'organisation sociale et communautaire³ : c'est un mode d'organisation qui vise de transformer les rapports sociaux et les structures du pouvoir classiques par la prise en charge des individus. Pour J. Laot, « l'autogestion est surtout un système d'institutions permettant aux travailleurs, à l'ensemble des citoyens de participer à la détermination des choix économiques et politiques qu'ils auront ensuite à mettre en œuvre »⁴. L'autogestion n'est pas un concept neuf, elle tire ses racines des idées anarchiste et marxiste du XIX^e siècle⁵. Avec le temps, on a assisté à la multiplication des formulations théoriques et des manifestations pratiques⁶ : par l'autogestion on peut entendre « entreprise autogérée »,

¹ HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, 1992, Gallimard, 1997, p.330, formulation reprise par COHEN Joshua, « Deliberation and democratic legitimacy », in HAMLIN A. and PETTIT P. (eds.), *The Good Polity*, Oxford: Blackwell, p.20-21.

² CHEVALLIER Jacques, « La démocratie délibérative... », *art.cit.*, p.84.

³ FORTIN Andrée, « Une nouvelle façon de concevoir le monde », in *Possibles*, vol. 4, n° 3-4, printemps-été 1980, p.179.

⁴ LAOT Jeannette, *Stratégie pour les femmes*, les Éditions Stock, France, 1981, p.177.

⁵ Concernant les pensées de ces deux idéologies consacrées à l' « autogestion », voir l'analyse de DRAPEAU Marie-Hélène et KRZYNSKI Anna, « Historicité et évolution du concept d'autogestion au Québec », collectif de recherche sur l'autonomie collective, le 10 novembre 2005, disponible sur le site web http://www.crac-kebec.org/files/autogestion_recension.pdf, consulté le 3 août 2011.

Voir aussi JOYEUX Maurice, *Autogestion, gestion directe, gestion ouvrière; la Fédération anarchiste et l'autogestion*, Collection de formation anarchiste, # 9, Paris, 1979, 47p ; GUERIN Daniel, *L'anarchisme*, Éditions Gallimard, 1987, 286 p ; GUERIN Daniel, *Pour le communisme libertaire*, les Éditions Spartacus, Paris, 2003, 191 p.

⁶ Voir ARVON Henri, *L'autogestion*, Éditions *Que sais-je?*, Les Presses universitaires de France, France, 1980, 127p ; Alternative libertaire, NÉFAC, *L'autogestion une idée toujours neuve*, Alternative libertaire, Paris, avril 2005, 71 p ; ROSANVALLON Pierre, *L'âge de l'autogestion*, Éditions du Seuil, Paris, 1976, 185p ; MOTHE Daniel, *L'autogestion goutte à goutte*, Éditions du Centurion, Paris, 1980, 190 p ; SALLON

«habitat autogéré», «autogestion des luttes», «autogestion pédagogique», «autogestion sociale», «socialisme autogestionnaire», etc.. On retiendra ici l'idée d' « autogestion des communautés (résidentielles) par les habitants eux-mêmes » : les acteurs principaux sont les habitants et les associations, une communauté autogérée étant supposée avoir un peuple mobilisé et organisé, prêt au « contrôle », intéressé à s'impliquer dans les affaires communautaires ; les habitants citoyens sont actifs, responsables et engagés. L'autogestion se distingue des phases précédentes par le niveau d'autonomie dont les citoyens disposent dans la prise des décisions et la gestion des affaires collectives qui les concernent. Une communauté autogérée est donc littéralement une communauté dirigée par ses habitants, qui font naître leurs « *propres institutions de direction, de fonctionnement, de gestion, de contrôle, d'évaluation et de développement* ¹ ».

Le choix de cette démarche conduit à expliquer, dans un premier temps, les conditions et les pratiques de l'information en Chine ; ensuite, nous exposerons les expériences de la consultation (chapitre 1), puis nous étudierons un mécanisme délibératif très important : le système de l'audience publique (chapitre 2) ; pour terminer l'analyse, le troisième et dernier chapitre sera consacré aux situations de l'autogestion dans les quartiers urbains. Trois axes sont retenus dans cette partie pour décrire les situations de chaque niveau de participation : le contexte législatif, les pratiques et la portée concrète. Les expériences menées à Guangzhou serviront d'illustration à la problématique générale de la « participation moderne » ² en Chine, suite à l'invention de nouveaux mécanismes participatifs ; on n'omettra pas de citer les cas vécus dans d'autres villes pour ne pas donner à penser que la capitale du Guangdong est un cas isolé ; il s'agira seulement de faire apparaître s'il y a lieu ses particularités, voire ses avancées en la matière

Michel, *L'autogestion*, Les Presses universitaires de France, 1976, 183 p ; TIXIER Pierre-Éric, « L'autogestion : une valse à trois temps », in *Possibles*, vol.11, n°2, hiver 1987, p.223-236 ; LEBLANC Patrice, « Autogestion et développement territorial », in *Possibles*, vol. 29, n° 2, printemps 2005, p. 39-53 ; DORE Jacques, « Réflexions sur l'autogestion », in ROY Serge, et al. (dir.), *La pensée en liberté*, les Éditions Écosociété, Montréal, 1996, p. 187-191.

¹ D'ARAGON Pierre, *Participation dans les entreprises ; les expériences québécoises et ontariennes*, les Presses de l'université du Québec, Sillery, 1980, 184p.

² Qui est le contraste de la « participation traditionnelle », développée dans la première partie de cette thèse.

CHAPITRE 1 : DE L'INFORMATION A LA CONSULTATION

La participation commence par l'information préalable : bien que celle-ci ne soit pas une finalité en soi, elle constitue un moyen indispensable pour une participation effective (Section 1). L'engagement des citoyens dans la vie politique d'un pays, se traduit toujours par la formulation de critiques, suggestions et contre-propositions à l'égard des politiques

gouvernementales. Mais cet engagement discursif n'est pas systématique, son dynamisme dépend avant tout du *design* institutionnel qui est retenu par un régime donné (Section 2).

Section 1 : L'information : condition préalable à la participation

L'accès à l'information des citoyens constitue le point de départ de la participation ; Il détermine leur capacité d'engagement et les conditions de sa réalisation : si la population ne sait pas ce qui se passe, si les dirigeants agissent en secret, les citoyens ne seront pas en mesure de participer d'une manière active et efficace à la prise des décisions publiques. De ce point de vue, la participation ne peut être effective que si les citoyens sont informés.

Après avoir passé en revue brièvement l'évolution des politiques de l'information du public en Chine (§1), l'analyse portera sur les expériences de l'information du public dans la municipalité de Guangzhou (§2).

§1: L'évolution de la politique d'information du public

Trois périodes distinctes marquent l'information du public en Chine. La période de Mao se caractérise par une culture du secret. A l'occasion du lancement des réformes économiques, pour répondre à la demande du marché, puis pour lutter contre la corruption, les autorités chinoises ont commencé à diffuser une partie des informations détenues par le gouvernement. Le développement d'Internet et l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce ont incité le gouvernement chinois à introduire plus de transparence dans ce domaine. La multiplication des situations d'urgence (environnementales, alimentaires, catastrophes naturelles, etc.) a conduit le pouvoir à réviser sa politique d'information. A compter de 2003, ce sont les facteurs internes et externes qui font entrer la Chine dans une ère du « droit à l'information », bien malgré elle.

A : La suprématie des « secrets d'État » (1949-1978)

Sous le règne de Mao, dans le sillage de l'idéologie de la lutte des classes, la politique de l'information se limite à une stricte confidentialité des affaires d'État. Une série de règlements sont adoptés dans l'objectif de consolider le nouveau régime et

préserver l'ordre public. L' « Ordonnance provisoire relative à la protection des secrets d'État » voit le jour en juin 1951 ; Seize catégories d'informations y sont classifiées comme secrets d'État : les budgets de l'État, les plans économiques, les prévisions météorologiques, les inventions scientifiques, les affaires culturelles, l'éducation, etc.¹ Le champ est considérable : en pratique « *toutes les informations n'étant pas publiées faisaient partie des secrets d'État* »². La culture du secret est consacrée dans la Constitution chinoise, avec notamment deux articles : les articles 53 et 76 imposent l'obligation de protection des secrets d'État des citoyens et des élus, sans prévoir le droit à l'information. Les seules informations communiquées à la population à l'époque seront les messages politiques et les directives du Parti et du gouvernement, en vue de mobiliser les masses à exécuter ces politiques.³

B: Premières tentatives de transparence gouvernementale (1979-2002)

Après avoir renoncé à la politique de lutte des classes, les autorités seront obligées, parallèlement au lancement des réformes économiques, de communiquer certaines informations en vue de favoriser le développement du marché. Notamment après avoir assisté à la première vague montante des affaires de corruption dans la deuxième moitié des années 80, l'État-Parti chinois commence à prendre conscience de l'importance de la transparence pour lutter contre la corruption.

L'évolution de la politique suivie se traduit d'abord par le souci de promouvoir la transparence des procédures administratives au niveau local. Des unités d'expérimentation sont choisies dans les provinces du Zhejiang, du Hebei et du Shandong. En mai 1988, la ville d'Haocheng, dans la province du Hebei, met en œuvre la première mesure concrète en termes de transparence gouvernementale au niveau local : « deux publicités et un contrôle »⁴, publicité des règlements administratifs, publicité des résultats des actions publiques et contrôle des masses sur l'action publique.

¹ Voir art. 2 de l'ordonnance provisoire relative à la protection des secrets d'État.

² YAN Hai, *Zhengfu xinxi gongkai lilun yu shijian* (Théories et Pratiques sur la transparence gouvernementale), Wuhan daxue chubanshe, 2008, p.106.

³ *Ibid.* p.107.

⁴ Voir YAN Hai, *Zhengfu xinxi gongkai ... op.cit.* p. 108-109 ; WANG Xixin, *Gongzhong canyu he xingzheng guocheng* (La participation publique et le processus gouvernemental), *Zhongguo minzhu fazhi chubanshe*, 2007, p. 129-130.

La législation en la matière progresse peu à peu. L'« Ordonnance provisoire relative à la protection des secrets d'État » est abrogée par la « loi sur les secrets d'État », promulguée en 1988. La nouvelle loi réduit le champ d'application des « secrets d'État » ; les seize domaines énumérés dans l'ordonnance de 1951 sont réduits à sept : ils ne concernent dorénavant que les décisions politiques importantes sur des affaires d'État, le développement économique et social, la science et la technologie, les enquêtes criminelles, ainsi que la défense nationale et la diplomatie. Plus tard, la « Loi sur la législation », l'« Ordonnance relative aux procédures de l'élaboration des lois administratives », l'« Ordonnance relative aux procédures de l'élaboration des règlements » prévoient la transparence des procédures d'élaboration des règlements administratifs ; de même, la « Loi sur les sanctions administratives » et celle sur les autorisations administratives imposent la clarté des actions administratives.

Durant cette période, les efforts de transparence se focalisent principalement sur les gouvernements territoriaux, notamment à l'échelon cantonal, ainsi que dans les entreprises publiques, encouragées à mieux informer leurs salariés.

Néanmoins, malgré ces évolutions positives, la culture du secret occupe alors toujours une place majeure. Parallèlement à une relative diffusion des informations qu'il détient, le gouvernement continue à élaborer des textes visant à renforcer la sauvegarde des secrets d'État : seize lois au moins y sont consacrées entièrement ou partiellement entre 1987 et 1997¹.

Cependant, deux facteurs allaient inciter les autorités chinoises à instaurer plus de transparence: le développement d'Internet en Chine et l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Eu égard aux avantages techniques d'Internet (commodité, rapidité et faible coût), les autorités chinoises se sont très vite adaptées à cette nouvelle technologie et s'en sont servies pour communiquer avec les citoyens : 1999 a même été consacrée « année de l'e-gouvernement », 1 560 sites gouvernementaux ont été créés ; leur mission était de publier des informations gouvernementales et de simplifier des démarches administratives par voie électronique². L'adhésion à l'Organisation Mondiale

¹ Telles que les lois sur les archives en 1987, sur la protection des secrets d'État en 1988, sur la sécurité de l'État en 1993 ou la « loi pénale » de 1997 (Art. 111, 282, 398, 431, 432), etc. Voir WANG Quansheng, « *Zhengfu xinxi gongkai lifa de lujing yilai yueshu* » (Le chemin de la dépendance [*path dependance*] de la législation en transparence gouvernementale), in *Qingbao lilun yu tansuo*, vol. 28, n° 6, 2005, p. 596.

² YAN Hai, *Zhengfu xinxi gongkai...* *op.cit.* p.109.

du Commerce a également accéléré le processus : lors des négociations qui ont précédé son adhésion, la Chine s'est engagée à être plus transparente ; elle a accepté de publier et de rendre accessible l'ensemble des lois, règlements et décrets administratifs de portée générale, y compris les « règles normatives » internes, avant même de les mettre en application. Ces principes seront mis en œuvre à tous les niveaux de l'administration¹.

C : L'ère du « droit à l'information » (à partir de 2003)

1 : Du SRAS...

Jusqu'à 2003, l'objectif principal de la transparence gouvernementale étant la lutte contre la corruption, le contenu de la transparence gouvernementale se concentrait presque exclusivement sur la publicité de la réglementation et des procédures administratives ; la divulgation des informations sociales n'était pas concernée. La propagation dans le pays, début 2003, de l'épidémie nommée Syndrome Respiratoire Aigu Sévère (SRAS) allait mettre à l'épreuve le gouvernement en termes d'« information du public » et l'obliger à reconsidérer sa position en la matière.

L'épidémie éclate à Heyuan, ville du Guangdong, en décembre 2002. Il semble que le gouvernement provincial ait été informé de cette maladie contagieuse dès son apparition² ; cependant, l'information n'a pas été communiquée au public. L'épidémie se propage sans que la population concernée s'en rende compte et y prête attention. Début février 2003, des rumeurs commencent à circuler à l'aide d'Internet, des portables mobiles, etc³, ce qui entraîne des achats de panique, notamment dans la ville de Guangzhou. Le gouvernement prend alors conscience de la gravité de la situation, probablement par souci de maintenir la « stabilité sociale ». Le 11 février, la municipalité de Guangzhou tient une conférence de presse, confirmant l'existence de l'épidémie, tout en minimisant sa dangerosité⁴, dans l'objectif de calmer la panique des habitants de la ville. Mais

¹ L'OCDE, *La Chine dans l'économie mondiale*, Éditions de l'OCDE, mai 2006 p. 415.

² CAO Liping, « Cong Feidian tan tufa gonggong weisheng shijian xinxi gongkai » (Le SRAS et l'information en santé publique lors d'incidents d'urgence), in *Zhongguo gonggong weisheng*, vol.19, n° 7, 2003, p. 1.

³ A l'époque, j'ai été également informée par mes amis et mes proches qu'il ne fallait pas sortir de la maison, car « une épidémie étrangère mais mortelle est en train de se propager dans la ville de Guangzhou ».

⁴ Dans le communiqué, le gouvernement déclarait que « tous les patients recevaient un traitement efficace », que « l'épidémie était sous contrôle » et que les habitants ne seraient pas contaminés par la maladie à

l'épidémie continue à se propager. A Beijing, la proportion de la population contaminée s'accroît ; toutefois, à l'instar de son homologue cantonnais, le gouvernement municipal de Beijing adopte lui aussi une attitude conservatrice et rigide : rien n'est communiqué aux habitants, tandis que l'épidémie a déjà dépassé les frontières de la Chine continentale.

L'opacité gouvernementale est violemment critiquée. L'Organisation Mondiale de la Santé exige du gouvernement chinois qu'il publie de façon transparente les informations concernant l'épidémie¹. A l'intérieur du pays, les citoyens réclament leur « droit à l'information »² ; la légitimité et la compétence des nouveaux dirigeants du Parti sont mises à l'épreuve³. Sous la pression, le gouvernement central limoge le 20 avril 2003 le ministre de la santé publique et le maire de Beijing pour avoir manqué à leur devoir d'information publique. Sous la houlette des autorités centrales, tous les gouvernements locaux sont contraints de communiquer rapidement et précisément sur l'épidémie.

Le SRAS constitue sans doute un tournant en ce qui concerne la politique gouvernementale d'information du public. Les pertes -tant économiques qu'en vies humaines- consécutives à la défaillance des gouvernants pendant la propagation de l'épidémie ont obligé l'autorité centrale à reconsidérer sa politique de communication. Juste après le SRAS, de nombreux gouvernements locaux entreprennent la mise au point d'un règlement relatif à l'information du public : la municipalité de Shanghai, par exemple, promulgue en janvier 2004 son « Règlement relatif à l'information du public » ; d'autres villes comme Beijing, Chengdu, Chongqing, Hangzhou, Wuhan, etc., l'imitent. A la veille de la promulgation par le Conseil des affaires d'État de son « Règlement relatif à l'information du public » en avril 2007, 42 % des gouvernements locaux avaient déjà mis

condition de prendre quelques précautions. (*Guangzhoushi zhengfu guanyu feidianxing feiyan qingkuang de xinwen fabuhui*, Conférence de presse du gouvernement municipal de Guangzhou sur le SRAS, 11 fév. 2003.) Communiqué consultable sur le site web du Bureau de la santé publique de Guangzhou : <http://www.gzmed.gov.cn/>. Consulté le 17 janvier 2011.

¹ Voir PENG Lan, *Zhongguo wangluo meiti de diyige shinian* (La première décennie des médias Internet chinois), Qinghua daxue chubanshe, 2005, p135 ; CNN/AP, « SARS death leads to China dispute », disponible sur <http://www.cnn.com/2003/HEALTH/04/10/sars/index.html>, 10 avril 2003.

² En effet, durant cette période, le « droit à l'information » était un terme très fréquent apparu sur Internet et dans les journaux. Par exemple, si l'on entre « droit à l'information et SRAS » dans le moteur de recherche Google, on trouve 15 500 résultats en chinois. Voir <http://www.google.fr>. Consulté le 28 janvier 2011.

³ Hu Jintao et Wen Jiabao sont arrivés au pouvoir en mars 2003.

en vigueur leur propre règlement¹ : toutes ces réglementations ont pour objectif, sans exception, de « garantir le droit à l'information de la population ». Parallèlement, certains gouvernements locaux, tel celui de la ville de Foshan au Guangdong, ont établi des centres électroniques d'information, destinés à stocker, gérer et diffuser les documents administratifs.

En décembre 2004, le Bureau de presse du Conseil des affaires d'État publie le nom et l'adresse de ses soixante-quinze porte-paroles représentant les soixante-deux organes du gouvernement central. Une vingtaine de gouvernements locaux désignent également leurs propres porte-paroles². La même année, des formations professionnelles destinées aux deux milliers de porte-paroles des divers gouvernements sont organisées par le Bureau de presse³. En septembre 2005, le Bureau national pour la protection des secrets d'État annonce que les catastrophes naturelles et le nombre de décès afférents ne relèvent plus des secrets d'État⁴. En 2007, le Ministère de l'environnement promulgue une Ordonnance (provisoire) relative à l'information du public en matière d'environnement : ce texte indique avoir pour objectif de garantir le droit à l'information des citoyens et des organisations en matière d'environnement, et de promouvoir la participation du public à la protection de l'environnement (Art. 1) ; les fonctions des responsables de l'information, le contenu, les modalités de diffusion et la procédure de divulgation des données ainsi que les moyens de recours et de supervision sont détaillés dans cette ordonnance.

Ainsi initiée par les gouvernements locaux, la promulgation de ces règlements marque une première avancée dans l'information du public en Chine.

2: ... Au tremblement de terre du Sichuan

Il est indéniable que l'information du public a nettement progressé en Chine depuis 2003 : la conduite du gouvernement à la suite du tremblement de terre du Sichuan en mai 2008 en est une bonne illustration.

¹« Zhongjiwei dali tuidong tiaoli chutai » (« Le département de la discipline du Comité central du Parti fait un grand effort pour promouvoir la promulgation des règlements »), *Beijing Chenbao*, 25 avril 2007.

² Le système de porte-parole du gouvernement a été établi en 1983, mais il se limitait au Ministère des affaires étrangères et au Bureau des presses du conseil des affaires d'État. Voir WANG Xixin, *Gongzhong canyu he...* op.cit. p. 131.

³ YAN Hai, *Zhengfu xinxi gongkai...* op.cit. p.133.

⁴ SONG Wei, « Ziran siwang renshu buzai baomi » (« Les décès causés par les catastrophes naturelles ne font plus partie des secrets d'État »), *Quotidien du Peuple*, 13 septembre 2005.

Tirant la leçon de 2003, le gouvernement chinois a choisi la transparence durant le séisme. Au contraire de l'épidémie de 2003, la nouvelle du tremblement de terre est rendue publique par le Bureau chinois de sismologie dix-huit minutes seulement après qu'il se soit produit. La première conférence de presse est convoquée dans l'heure suivante. Durant les heures et jours suivant, le suivi des secours et le dénombrement des victimes sont communiqués en permanence. Les journalistes chinois et leurs confrères étrangers accrédités sont autorisés à se rendre dans la zone sinistrée sans aucune obstruction ; les autorités laissent les médias couvrir le désastre, alternant entretiens avec les survivants, débats avec des sismologues et reportages avec l'armée dans des zones reculées¹. Cette attitude ouverte du gouvernement a favorisé l'engagement actif des citoyens et des associations civiles dans la lutte contre le séisme : leur intense participation aux secours a conduit certains observateurs à réévaluer le rôle et les compétences des forces sociales en Chine².

§2 : L'information du public à Guangzhou

A : Les deux règlements

Dans les paragraphes précédents, on a évoqué les progrès législatifs réalisés après le SRAS en matière d'information du public par de nombreux gouvernements locaux, sans mentionner la municipalité de Guangzhou, traditionnellement pionnière dans les tentatives de démocratisation : elle avait en effet déjà adopté un règlement municipal sur l'information du public avant la propagation de l'épidémie de 2003. Le « Règlement relatif à l'information du public de la municipalité de Guangzhou » est en fait le premier du genre en la matière dans le pays : il a été adopté en octobre 2002 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003 ; si le comportement du gouvernement municipal pendant le SRAS a certes

¹ Voir PHILIP Bruno et KAUFMANN Sylie, « Pékin soigne sa communication après le séisme du Sichuan », *Le Monde*, 17 mai 2008.

² Par exemple, pour la sinologue Niquet Valérie, l'engagement actif des citoyens, des entrepreneurs privés et des associations pendant le séisme signifie, en dépit de limites indéniables, sinon l'émergence, du moins une sorte de *coming out* d'une société civile plus moderne. Voir NIQUET Valérie, « Du tremblement de terre du Sichuan aux jeux olympiques : la Chine face aux défis politiques de l'année 2008 », in *Asie Vision*, n°8, septembre 2008, article disponible sur www.ifri.org/downloads/Asie_Visions_8_Niquet.pdf; KANG Xiaoguang, « Le séisme de Chengdu et ses répercussions pour les ONG chinoises », in *Humanitaire*, n°23, décembre 2009, article disponible sur <http://humanitaire.revues.org/index615.html>.

démontré une fois de plus l'attachement des autorités à la culture du secret, l'adoption du Règlement en 2002 a néanmoins accompli certaines avancées législatives en termes de transparence gouvernementale.

Contrairement au Règlement relatif à l'information du public émis par le Conseil des affaires d'État, celui de Guangzhou précise à l'article 6 du chapitre I son principe de base, à savoir : « *la divulgation est la règle, le secret l'exception* » ; cet article 6 rappelle également à l'intention des responsables de l'information les exigences de légalité, d'opportunité, d'authenticité et d'équité lors de l'application du Règlement. Le Règlement annonce d'emblée les quatre objectifs de l'information du public : « *garantir le droit à l'information des citoyens et des organismes, régulariser l'information publique gouvernementale, améliorer la transparence des actions administratives et contrôler les organes gouvernementaux* » (Art. 1)¹. On voit ainsi qu'il y a de la continuité: le renforcement de la transparence gouvernementale suit toujours le fil de la lutte contre la corruption et la promotion d'une meilleure gouvernance ; mais il y a aussi des avancées : le droit à l'information des citoyens est pour la première fois explicitement reconnu par une loi.

1 : Responsables et bénéficiaires

L'article 4 du Règlement désigne comme responsables de l'information « *les gouvernements de tous les échelons (Municipal et d'arrondissement), leurs services compétents et les organismes exerçant des responsabilités administratives* ». Pour ce qui le concerne, le Règlement du Conseil des affaires d'État ajoute à la liste les unités de service public : hôpitaux, établissements scolaires, entreprises publiques, etc.² Toutefois, tant en

¹ Les règlements de Guangzhou et de Shanghai sont considérés comme les deux dispositifs les plus avancés de Chine en ce qui concerne l'information du public. Celui de Shanghai souligne, dans son article 1, des objectifs similaires à ceux de Guangzhou, mais son article 1 ajoute un autre motif : pour protéger les droits légitimes des « citoyens, des personnes morales et des organismes ». Dans ces deux règlements municipaux, l'accent est mis sur la protection des droits des citoyens et sur le contrôle du gouvernement.

Cependant, malgré son titre alléchant de « Règlement relatif à l'information du public », le Conseil des affaires d'État ne garantit pas explicitement aux citoyens le droit à l'information ; au contraire, son article 1 souligne les fins économiques de ce règlement : « *On formule ce règlement, afin d'assurer que les citoyens, personnes morales et autres organisations puissent obtenir d'informations du gouvernement conformément à la loi, d'améliorer la transparence des activités du gouvernement, de régulariser les actions administratives, de faire jouer pleinement le rôle de l'information gouvernementale au service de la production et de la vie des masses ainsi que leurs activités sociales et économiques.* »

² Art. 10. du Règlement du Conseil des affaires d'État.

vertu du Règlement du Conseil des affaires d'État que de celui de Guangzhou, les assemblées populaires, les CCPPC, les tribunaux et les parquets ne sont pas concernés. Selon ce même article 4, les bénéficiaires d'information sont des individus ou des organismes. Différent des autres règlements, national ou locaux, celui de Guangzhou accorde aux citoyens étrangers, aux apatrides et aux organisations étrangères un droit à l'information égal à celui des citoyens et des organismes chinois (art. 33). Cependant, en ce qui concerne le droit à l'information des élus, les textes restent très vagues: les « *organismes* » désignés sont limités aux organisations sociales, dont les assemblées populaires ne font pas partie ; ni le règlement de Guangzhou, ni celui du Conseil des affaires d'État ne les mentionnent. A l'heure actuelle, le seul et unique texte de valeur législative régissant le droit à l'information des élus, est l'article 38 de la nouvelle « Loi des élus »¹, qui a été adoptée le 28 octobre 2010.

2 : Contenu

Le règlement de Guangzhou énumère cinq catégories qui donnent lieu à communication obligatoire, c'est-à-dire les informations concernant :

- l'administration : plan de développement local et son exécution, décisions importantes au regard des administrés, documents administratifs et politiques publiques, structure gouvernementale, projets d'autorisation administrative, traitement des incidents collectifs locaux et autres tâches relevant du gouvernement¹ ;

- le budget : rapport sur le budget gouvernemental et son exécution au cours de l'exercice considéré, répartition et utilisation des fonds spéciaux, achats importants du gouvernement, appels d'offre majeurs et investissements en matière de bien-être public ;

¹ Depuis sa promulgation en 1992, la « Loi des élus » a connu deux amendements en 2009 et 2010. Le droit à l'information des élus est ignoré par la loi jusqu'en 2010, c'est-à-dire lors de sa seconde modification. L'article 38 de la loi énonce pour la première fois, mais succinctement, le droit à l'information des élus : « *Le comité permanent de l'assemblée populaire au niveau du district et au-dessus, le gouvernement, le tribunal et le parquet de tous les échelons, doivent communiquer opportunément leurs activités aux élus de l'assemblée populaire de leur échelon, leur fournir des renseignements et garantir le droit à l'information des élus.* »

- les ressources humaines : renseignements sur la vie professionnelle des dirigeants du gouvernement, leurs fonctions, mutations et permutations internes ; les procédures de recrutement des fonctionnaires et la réforme administrative ;

- les actions publiques : bien-fondé, procédures, moyens de recours, délais ;

- les décisions administratives à l'égard des particuliers : nom du service décideur, processus de décision, bien-fondé et motif, résultats, moyens de recours et leurs délais².

L'article 14 annonce que les cinq cas suivants ne font pas l'objet d'une communication publique :

- les renseignements privés,

- les secrets commerciaux,

- les secrets d'État,

- les informations gouvernementales en cours de discussion, hormis les délibérations impliquant les intérêts majeurs d'individus ou d'organismes, et des décisions ayant une influence sociale importante³,

- les informations interdites de diffusion en vertu de lois ou de règlements.

Certains spécialistes chinois jugent le contenu informatif du Règlement moins opérationnel que ceux de Shanghai ou du Conseil des affaires d'État⁴. Les critiques portent principalement sur l'énumération des catégories d'information dont la communication est exigée. Les règlements de Shanghai et du Conseil des affaires d'État précisent mieux les informations et renseignements à diffuser: expropriation des terres, démolitions et délogement, protection sociale, santé publique, environnement, sécurité alimentaire et médicale, catastrophes naturelles, etc.⁵ Cependant, ces règlements restent ambigus en ce qui concerne la divulgation des informations non énumérées dans ces deux règlements : comme ceux-ci n'ont pas repris le principe de base « la divulgation est la règle et le secret l'exception », cette absence de précision peut entraîner la dissimulation de certaines

¹ Art.9 du Règlement relatif à l'information du public de la municipalité de Guangzhou.

² *Ibid.* Art. 11.

³ *Ibid.* Art. 19.

⁴ WANG Xixin, *Gonggong canyu he ... op.cit.* p. 135 et 143.

⁵ Voir les chapitres 2 des règlements relatifs à l'information du public tant du Conseil des affaires d'État que de la municipalité de Shanghai.

informations par les services gouvernementaux, puisque le règlement qu'ils appliquent n'a pas prévu ou exigé leur communication.

Probablement pour compléter les carences du « Règlement relatif à l'information du public », la municipalité de Guangzhou a promulgué en 2006 un document « relatif à l'information du public sur demande ». Entré en vigueur depuis le 1^{er} mai 2007, ce second règlement ordonne aux organismes gouvernementaux de rédiger un guide et un catalogue d'information pour faciliter l'accès du public aux éléments connus par les services et les demandes d'accès des citoyens (art. 7). Il prévoit également le principe de conciliation, ce qui manquait dans le texte de 2003, quand les informations demandées impliquent des secrets privés ou commerciaux, dont la divulgation peut éventuellement porter préjudice aux intérêts légitimes de tiers. Comme nous l'avons dit plus haut, le responsable de l'information doit consulter ces personnes morales ou physiques, puis les informations demandées peuvent être communiquées avec l'autorisation des tiers concernés¹.

Le « Règlement relatif à l'information du public » de 2003 élaboré par les autorités de Guangzhou se distingue également de la plupart des règlements locaux par les précisions qu'il donne à propos du « principe d'information anticipée »² dans son article 19, repris dans le règlement de 2006 : *«Lors de décisions impliquant les intérêts importants d'individus et d'organismes ou celles qui vont se traduire par une influence sociale majeure, les organes décisionnaires doivent publier le projet et la motivation des décisions, qui ne peuvent être adoptées qu'à l'issue d'une consultation suffisante des opinions et des modifications appropriées».*

¹ Art. 14 du Règlement relatif à l'accès sur demande à l'information: Quand les informations demandées contiennent des secrets privés ou commerciaux, la divulgation de ces données pouvant éventuellement porter préjudice aux intérêts légitimes d'un tiers, le responsable de l'information doit prendre l'avis de ce dernier dans un délai de cinq jours à compter de la date de réception de la demande. Le tiers doit répondre à la lettre le consultant dans les quinze jours suivant la réception du courrier. A l'échéance, la non réponse du tiers sera considérée comme un refus de divulguer les informations demandées. En ce qui concerne les informations communiquées par des tiers, dont la divulgation n'est pas autorisée, le responsable de l'information juge après études s'il est nécessaire de les divulguer ou non ; s'il le fait, il doit informer le tiers concerné par écrit du contenu et du motif des éléments divulgués, ainsi que des moyens de recours.

² Parmi les 34 règlements relatifs à l'information du public, il n'y a que ceux de Guangzhou et Shantou au Guangdong, Suzhou au Fujian, Taiyuan au Shanxi et l'arrondissement de Xuanwu à Beijing qui aient prévu le principe d'information anticipée. (Voir WANG Xixin, *Gonggong canyu he ... op.cit.* p.138.)

3 : Modalités

Les moyens d'information dont disposent les autorités sont multiples ; le portail électronique est privilégié, les autres plates-formes d'information venant ensuite : numéros de téléphone affectés, télévisions, radios, journaux, bibliothèques publiques, etc. Le gouvernement local doit également installer et maintenir à jour une salle spécifique pour l'information du public, ainsi que des tableaux d'affichage, écrans électroniques, écrans tactiles, ... Il doit organiser régulièrement des conférences de presse, ouvrir une ligne directe d'information et créer d'autres formes favorables à la communication informative¹.

4 : Procédure

Les demandes d'accès aux informations s'exercent sous forme écrite ou orale dans certains cas précis ; le demandeur doit indiquer ses nom, numéro de carte d'identité et coordonnées, ainsi que l'objet de sa demande, puis dater et signer le formulaire rempli².

Dès réception, le responsable de l'information est tenu d'adresser un accusé de réception au demandeur, puis de l'informer de sa décision dans un délai maximum de quinze jours. Ce délai peut être doublé en cas de difficultés ou pour d'autres raisons légitimes ; les éléments justifiant le retard doivent être portés à la connaissance de la personne ou de l'entité demanderesse par le fonctionnaire responsable de son dossier. Une fois l'approbation reçue, le demandeur dispose de quinze jours pour consulter les informations mises à sa disposition par le ou les services compétents³.

Le Règlement de 2006 a amélioré la procédure de traitement des demandes d'accès à l'information. L'article 11 prévoit différents modes de traitement des demandes en fonction des circonstances : pour les informations ne relevant pas de l'organisme sollicité, ce dernier doit indiquer au demandeur l'organe compétent ; pour celles qui ont déjà été publiées, le responsable doit informer tout demandeur des moyens et des modalités d'accès ; si les informations demandées n'existent pas, ne font pas l'objet de divulgation ou ne

¹ Art. 16 du Règlement relatif à l'information du public de la municipalité de Guangzhou.

² Art. 21 du même Règlement et, conformément à l'article 10 du Règlement de 2006 relatif à l'information du public sur demande, la demande écrite peut être établie sous forme papier ou électronique. Si la personne éprouve des difficultés à fournir une demande écrite, elle peut solliciter l'autorisation de faire une demande par oral ou confier à quelqu'un l'exercice de son droit à l'information.

³ Art. 22 du Règlement relatif à l'information du public de la municipalité de Guangzhou.

peuvent qu'être divulguées partiellement, le responsable doit en informer le demandeur par écrit.

Selon l'article 16 du Règlement de 2006, le responsable de l'information doit, non seulement installer une salle de lecture pour faciliter les consultations, mais aussi fournir aux demandeurs les informations sous la forme sollicitée par eux ; le cas échéant, il doit leur fournir soit des photocopies, soit des exemplaires imprimés, et, s'il y a lieu, les aider à consulter les documents dont ils ont besoin ; il a en outre le devoir d'aider les personnes qui ont des difficultés de lecture. En revanche, sauf pour les demandeurs économiquement défavorisés qui sont exonérés, le gouvernement peut facturer les frais des photocopies ou ceux provenant d'autres opérations liées à la communication sollicitée, selon le barème défini par le Bureau municipal des prix.¹

5: Supervision et recours

Concernant la supervision de l'exercice de l'information du public, le Règlement de 2003 prévoit quatre modes de contrôle (Art. 27) :

- la supervision régulière ou périodique des organes supérieurs, tuteurs des services d'information ;
- l'évaluation interne de l'organe compétent ;
- la journée d'évaluation démocratique (*Minzhu pingyiri*)¹ ;
- l'installation de lignes téléphoniques et de boîtes aux lettres spécifiques destinées à recueillir les plaintes.

Le règlement de 2006 oblige les services d'information à soumettre chaque année, avant le 31 janvier, un rapport annuel sur le fonctionnement de l'information du public. Selon l'article 18 de ce règlement, ce compte rendu doit recenser notamment les informations publiées à l'initiative du service compétent, les résultats du traitement des informations demandées, le nombre des plaintes, de demandes de réexamen administratif et de litiges, ainsi que les résultats des verdicts et les problèmes existant, ceux-ci appelant les mesures d'amélioration proposées. Après analyse et évaluation de ce rapport, l'organisme de tutelle doit le rendre public avant le 31 mars de la même année.

¹ Art. 25 du Règlement... national de 2003 ; art. 17 du Règlement ... de 2006.

Selon l'article 19 de ce règlement, si les bénéficiaires jugent que le service d'information n'a pas exercé son devoir conformément aux lois, ils peuvent porter plainte auprès des organes d'inspection ou de l'administration supérieure : ces derniers doivent procéder à une enquête et proposer une solution des problèmes soulevés ; ils doivent également informer des résultats du traitement de la plainte dans un délai de quinze jours suivant la date de sa réception. Deux possibilités de recours sont offertes aux bénéficiaires d'information : soit demander un réexamen administratif, soit poursuivre le service administratif compétent en justice en cas d'insatisfaction². Parallèlement, si le responsable de l'information fournit de fausses informations ou des informations incomplètes aux demandeurs, il risque d'être poursuivi en justice³. Précisons également que le Règlement du Conseil des affaires d'État stipule que tout marchandage d'informations détenues par le gouvernement est totalement illégal et donc passible de poursuites judiciaires.

Ce règlement et les deux édictés par la municipalité de Guangzhou constituent les trois principaux supports légaux de l'information des citoyens de cette ville.

6 : Obstacles

Le Règlement du Conseil des affaires d'État n'a pas établi la prédominance de la divulgation sur les exemptions et plusieurs articles sont destinés à contraindre la publication des informations: l'article 7 interdit la publication d'informations exigeant une autorisation préalable ; l'article 8 impose que « *la divulgation ne doit pas nuire à la sécurité de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité économique et à la stabilité sociale* » ; l'article 14 prévoit que les agences gouvernementales mettent en place des mécanismes pour assurer la protection des éléments confidentiels ou interdits de divulgation, conformément à la loi de 1988 sur la sauvegarde des secrets d'État ; les organes administratifs qui n'ont pas établi un mécanisme de filtrage risquent des sanctions administratives (art. 34), ils s'exposent également à des sanctions pénales s'ils ont divulgué des informations qui ne devaient pas l'être (art. 35 [5]). Ces limites formulées en

¹ Une sorte d'interaction s'établit entre organes compétents d'une part, organisations et citoyens d'autre part, dans l'objectif de consulter les opinions et les suggestions de ces derniers.

² Art. 29 du Règlement... de 2003 ; art. 20 du Règlement... de 2006.

³ Art. 30-32 du Règlement ... de 2003 ; art. 21 du Règlement ... de 2006.

termes larges et les exceptions de divulgation définies par le Conseil des affaires d'État pourraient paralyser les responsables gouvernementaux au point de les empêcher de respecter l'obligation d'informer le public : le règlement donne l'impression de favoriser plutôt la non-divulgation¹.

Un second obstacle peut menacer l'information du public ou ralentir l'application des directives visant à la développer : la « Loi sur les secrets » promulguée en 1988. Sont considérées comme secrètes plusieurs catégories d'information générale, telles que les décisions politiques importantes relatives aux affaires d'État, le développement économique et social, les sciences et technologies de pointe, les enquêtes criminelles, sans oublier, bien entendu, la défense nationale et les affaires diplomatiques². Leur confidentialité est définie au sens large, basée sur la présomption des effets de leur divulgation « *qui pourrait atteindre la sécurité et les intérêts de l'État* »³. Cette méthode de classification des secrets d'État a doté les organes compétents d'un large pouvoir discrétionnaire concernant la diffusion des informations, vite classées sensibles ou secrètes. Finalement, tout gouvernement peut occulter les informations qu'il ne veut pas publier quelle qu'en soit la vraie raison en les baptisant -si l'on peut dire- secrets d'État ou parce qu'il craint les effets à court ou moyen terme de leur divulgation⁴. En effet, en pratique, le concept de secret d'État a été interprété d'une manière très étendue, de sorte qu'un large éventail d'informations n'est pas communiqué au public, y compris certaines qui n'ont pas classées secrètes antérieurement, bien que ces faits soient en complète contradiction avec les objectifs fondamentaux du « Règlement de l'information du public » destiné à permettre une plus grande circulation des informations.

En troisième lieu, les exemptions de la divulgation des secrets commerciaux et privés soulèvent également des questions dans le contexte chinois : les lois chinoises ne définissent pas les « secrets commerciaux » ; et les notions de secret privé et de protection des renseignements personnels restent ambiguës, elles aussi. Bien que le droit à la confidentialité ait été repris dans un certain nombre d'affaires judiciaires, il n'existe aucune

¹ HORSLEY Jamie P., « China adopts first nationwide open government information regulations », <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual...regulations.pdf>, consulté le 23 janvier 2001.

² Art. 9 de la « loi sur les secrets ».

³ *Ibid.*

⁴ WANG Xixin, *Gonggong canyu he ... op.cit.* p.151.

loi qui en définit le contenu spécifique¹. Le fait de soumettre les secrets commerciaux et privés à un « intérêt public » indéfini, comme l'a prévu l'article 14 du Règlement relatif à l'information du public du Conseil des affaires d'État, sème davantage encore d'ambiguïté.

B : Expérimentation

1 : Supports institutionnels

Pour préparer l'application du « Règlement relatif à l'information du public » de Guangzhou, le service de la municipalité chargé de la protection des secrets d'État a procédé à une déclassification des documents administratifs : une centaine de milliers de documents ont perdu leur statut « confidentiel » et ont été enlevés de la liste des secrets d'État, ce qui représentait 97,2 % des documents administratifs² !

En 2003, la municipalité a mis en place un « groupe de direction » et un « bureau spécifique », dont le Bureau général (assimilable à un secrétariat général) du gouvernement municipal a été nommé responsable : le « groupe de direction » est chargé de la promotion et de l'orientation de l'information du public et le « bureau spécifique » de son application ; tous les services gouvernementaux ont ensuite établi à leur tour leur propre « groupe de direction » et « bureau spécifique », placés eux-mêmes sous la responsabilité directe des dirigeants du service.

De multiples moyens ont été mis en place pour informer les citoyens. Le gouvernement diffuse les informations à l'occasion de manifestations officielles ou de réunions, par des conférences de presse et des communiqués relayés par les médias traditionnels (Journaux, télévisions, radios) et par l'intermédiaire des bibliothèques publiques. Toutefois, le principal vecteur de communication est le site Internet officiel. Depuis 2003, le gouvernement municipal de Guangzhou a inséré, sur son site Internet officiel, une rubrique

¹ HORSLEY Jamie P., «China adopts...», *art.cit.*

² Selon les spécialistes, deux raisons peuvent expliquer un taux de déclassification si élevé : tout d'abord, certains documents administratifs devant faire l'objet de déclassification n'en avaient pas bénéficié ; ensuite, d'autres désignés comme secret d'État ne comportaient pas réellement une valeur confidentielle. Voir ZHANG Mingjie, *kaifang de zhengfu-zhengfu xinxi gongkai falü zhidu yanjiu* (Gouvernement transparent : étude sur les supports législatifs de l'information gouvernementale du public), Zhongguo zhengfa daxue chubanshe, 2003, p. 204.

spécifique réservée à l'information du public¹. Comme ailleurs, le site Internet officiel de Guangzhou est passé au premier rang de sa plate-forme d'information : il est possible de télécharger sur ce site un formulaire de demande d'accès à des informations ; En outre, ce même site permet aux citoyens de déposer une plainte s'ils ne sont pas satisfaits de la réponse reçue du service concerné.

Parallèlement, tous les services du gouvernement municipal et les gouvernements à l'échelon inférieur (principalement les arrondissements) sont tenus d'établir des guides et catalogues d'information du public, consultables sous forme électronique sur leur site Internet respectif. Ainsi, en 2009, la municipalité de Guangzhou a mis en place un centre réservé à la consultation des documents administratifs. Basé à Zhujiang xincheng, quartier très moderne et animé de la ville, ce centre recense actuellement 25 000 documents administratifs déclassifiés depuis 1996 : ils ont été élaborés par les quatre-vingt-six services gouvernementaux de la municipalité ; tous les citoyens peuvent consulter gratuitement ces documents sur place².

Pour inciter les services gouvernementaux à se conformer davantage et mieux à l'exigence d'information du public, la municipalité a décidé de tenir compte des résultats des informations communiquées pour évaluer ses fonctionnaires. L'évaluation annuelle porte sur les cinq critères suivants :

- performance du « groupe de direction » ;
- efficacité de l'information à l'initiative du gouvernement ;
- efficacité de l'information intra services gouvernementaux ;
- efficacité de l'information sur demande et de l'information anticipée ;
- résultats de la supervision et de l'évaluation publique.

En 2006, le « Règlement relatif à l'information du public sur demande » impose aux organes administratifs de rédiger un rapport annuel traitant de l'information des citoyens de la mégapole en expansion permanente. Selon ce règlement, tous les services

¹ Composée en cinq colonnes : Guide de l'information, Catalogue de l'information, Rapport annuel sur l'information, l'information du public des services gouvernementaux de la municipalité et des arrondissements et corpus législatif sur l'information du public. La rubrique est à la fois lisible et facile à repérer dès que l'on ouvre le site. Voir le site Internet du gouvernement municipal de Guangzhou : <http://www.gz.gov.cn/>.

² « Guangzhou zhengfu xinxi gongkai chayue zhongxin guapai, hongtou wenjian mianfei chaxun » (Le centre d'information du public du gouvernement de Guangzhou est inauguré, les documents administratifs sont consultables sur place gratuitement), *Yangcheng Wanbao*, 27 novembre 2009.

gouvernementaux de la municipalité doivent soumettre à leur tuteur un rapport sur l'année écoulée avant le 31 janvier de l'année en cours ; quant aux organismes de tutelle, ils sont tenus de rendre publics ces rapports avant le 31 mars suivant.

Le gouvernement municipal de Guangzhou a toutefois été devancé par ses homologues de Shanghai et de Wuhan, qui avaient demandé dès 2004 à leurs services de rédiger un rapport annuel.

2 : Pratiques

a: Des demandes actives

En l'absence de rapports annuels et de communication officielle, il est difficile de connaître le nombre des informations communiquées durant les premières années ayant suivi la mise en vigueur du Règlement de 2003¹. Néanmoins, selon les rapports de 2008 et 2009 des services gouvernementaux de la municipalité, les citoyens profitent abondamment des possibilités qui leur sont offertes dans le cadre de la nouvelle politique gouvernementale.

En 2008, la municipalité a reçu 250 000 demandes d'accès, dont 216 259 adressées au seul Bureau des ressources foncières et du logement, ce qui souligne l'acuité des problèmes que rencontrent les habitants dans ces domaines ; une suite a (théoriquement) été donnée à toutes les demandes². L'année suivante, le nombre de demandes concernant cette même administration a atteint 275 353, soit une augmentation de 27,3 % : il a, ou aurait, été donné suite à toutes les demandes, sauf dix refus et trois divulgations partielles¹.

La deuxième administration la plus sollicitée est le Bureau de l'industrie et du commerce. Si, en 2008, ce service n'a reçu que 167 demandes d'accès, dont 158

¹ Si l'on prend en exemple la municipalité de Shanghai, celle-ci a publié un total de 258 772 pièces d'information entre 2004 et 2008, dont 52 570 au cours de la seule année 2007 ; entre temps, la municipalité a reçu environ 9 400 demandes d'accès aux informations, mais le niveau de satisfaction des demandeurs a baissé de 79,3 % (dont 5,5 % d'informations partielles) en 2004 à 59 % (dont 3,2 % de partielles) en 2008. Vu que le gouvernement municipal de Guangzhou est toujours considéré comme l'un des gouvernements locaux les plus ouverts, le nombre d'informations communiquées par lui ne devrait pas être loin de celui de Shanghai, ou même devrait le dépasser. En ce qui concerne les statistiques de l'information du public par la municipalité de Shanghai, voir ses rapports annuels sur l'information du public, disponibles sur le site officiel du gouvernement local : <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node14868/userobject21ai328725.html>. Consulté le 17 janvier 2011.

² Selon le rapport annuel du Bureau de ressource foncière et de logement de 2008, disponible sur son site <http://www.laho.gov.cn/zwgk/gknb/t2009030364902.htm>. Consulté le 17 janvier 2011.

accordées², en 2009, les demandes ont explosé passant à 515 464. Mis à part une demande qui a été accordée sous divulgation partielle, il a été donné suite aux 515 463 autres³. Est-ce qu'un résultat de 99,99 % peut être crédible ? Comment, par exemple, sont comptées les demandes reçues en décembre ? Sont-elles reportées à l'année suivante, car il n'est pas possible d'avoir « donné suite » aux 100 % au cours du mois de réception, à moins d'anticiper sur le mois suivant ou bien « donné suite » signifie-t-il seulement envoyer un accusé de réception ?

On ne connaît pas les chiffres concernant le Bureau des finances ou le Bureau des affaires civiles de la municipalité. Seraient-ils mauvais ? Mais, à part les quatre services administratifs mentionnés ci-dessus, les rapports annuels indiquent que les autres sont beaucoup moins sollicités : le Bureau des prix, par exemple, n'a reçu aucune demande en 2008.

Le nombre de demandes d'accès de Guangzhou est atypique par rapport aux autres villes chinoises. Par exemple, en 2008, seulement quatre demandes ont été formulées dans la ville de Foshan, voisine de Guangzhou⁴. Pour les autres grandes métropoles chinoises, le nombre de demandes enregistrées à Guangzhou est sans comparaison, ni commune mesure, avec les 110 000 faites à Wuhan en 2007 ou, pire encore, les 9 400 reçues à Shanghai en 2008⁵. Cette forte envie d'être informé semble refléter la conscience particulière des habitants de Guangzhou en matière de droits de l'homme et des citoyens ; elle rejoint leur attitude participative, dès que leurs droits légitimes sont impliqués, mis en péril ou leur semblent menacés et qu'on leur accorde l'occasion de participer peu ou prou. Les demandeurs d'accès à l'information recouvrent toutes les catégories sociales instruites : avocats, propriétaires, entrepreneurs privés, professeurs, fonctionnaires etc., mais on rencontre également les associations civiles et des groupes « vulnérables » :

¹ Rapport annuel 2009 du Bureau des ressources foncières et du logement, disponible sur son site : <http://www.laho.gov.cn/zwgk/gknb/t20100520-77984.htm>. Consulté le 17 janvier 2011.

² Une sous divulgation partielle, une information n'existait pas, une demande n'était pas claire et six n'étaient pas détenues par l'administration, selon le rapport annuel du Bureau d'industrie et de commerce de 2008, consulté le 17 janvier 2011 sur son site officiel : <http://www.gzaic.gov.cn/zwgk/zwgknb/>.

³ Selon le rapport du même Bureau pour 2009, consulté sur son site le 17 janvier 2011.

⁴ *Nanfang dushibao (Southern Metropolis Daily)*, 3 avril 2009.

⁵ Rapport annuel sur l'information du public en 2007 du gouvernement municipal de Wuhan, disponible sur le site www.wh.gov.cn/cms/frontpage/pubinfo/PubinfoDetail.action?id=1200910151100200014, consulté le 17 janvier 2011.

ouvriers retraités, travailleurs migrants, handicapés, etc. Les informations demandées concernent autant des affaires privées que publiques et recouvrent une gamme étendue: prestations de retraite, registres de l'immobilier, normes de compensation pour le réaménagement et pour les animaux de compagnie en milieu urbain, frais de scolarité.... Les sujets peuvent également concerner les affaires « d'intérêt public », tels que des détails sur les dépenses gouvernementales et les budgets, les coûts des péages d'autoroute, la pollution de l'environnement et les sanctions administratives.

Lorsque leurs attentes ne sont pas satisfaites, les administrés demandent un réexamen administratif ou poursuivent l'administration impliquée en justice. Toutefois, la municipalité de Guangzhou n'est sans doute pas un exemple illustratif : vu le taux élevé de satisfaction des demandes des habitants, la municipalité n'a été confrontée qu'à un seul litige concernant l'information du public depuis 2003. En 2008, en effet, le Cantonais Xu Dajiang a demandé au Bureau d'industrie et de commerce de Guangzhou des informations relatives à une sanction administrative de 2007 : le Bureau a refusé de répondre sous prétexte qu'il n'était pas le service condamné ; Xu a poursuivi cette administration devant le tribunal d'un arrondissement de la ville, mais a toutefois perdu son procès¹.

b: L'efficacité du traitement des demandes

Le gouvernement de Guangzhou se montre relativement efficace en ce domaine : une grande majorité des informations demandées sont communiquées. Par contre, dans d'autres localités comme Shanghai, le taux de réponse est tombé de 79,3 % en 2004 à 59 % en 2008². Dans la province de Hunan, parmi les vingt et une demandes reçues au niveau provincial en 2008, dix seulement ont été suivies d'effet³. L'exemple confirme que, même si les lois et les règlements ont doté les citoyens d'un droit à l'information, les organismes gouvernementaux sont généralement réticents à fournir des informations sur leurs activités et les politiques qu'ils mènent. De surcroît, les tribunaux refusent souvent l'ouverture de procès ayant pour objet la divulgation de renseignements et donnent rarement raison au

¹ « Man to Appeal on Information Disclosure Lawsuit », *Quotidien du peuple*, 1^{er} septembre 2009.

² Rapports annuels sur l'information du public de la municipalité de Shanghai, consulté le 17 janvier 2011 sur son site <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node14868/userobject21ai328725.html>.

³ Cité par HORSLEY Jamie, « Update on China's open government information regulations : Surprising public demand yielding some positive results », article consultable sur le site Internet des *Human Rights in*

plaignant : entre 2004 et 2008, les citoyens de Shanghai ont intenté quatre cents actions en justice contre le gouvernement municipal, mais un seul défendeur a obtenu gain de cause¹. Selon le rapport d'un département de l'Université de Beijing, s'appuyant principalement sur l'analyse de l'opportunité et du contenu des informations communiquées par les organismes gouvernementaux, seulement 40 % des gouvernements provinciaux (Y compris les quatre grandes municipalités qui jouissent d'un statut administratif provincial : Beijing, Chongqing, Shanghai, Tianjin) et 4,7 % des services gouvernementaux centraux ont obtenu un note passable : soixante points sur cent². À l'issue de cette étude comparative, la province de Guangdong se situe à la troisième place, juste derrière les municipalités de Beijing et de Tianjin qui obtiennent le meilleur classement.

c: Le transparence budgétaire

En octobre 2009, la municipalité de Guangzhou a publié les plans budgétaires de ses cent quatorze services. Les citoyens ayant littéralement pris d'assaut le site Internet gouvernemental pour consulter ou télécharger ces documents, celui-ci s'est trouvé saturé dès le lendemain³. Le fait prouve au passage l'extrême rapidité de la circulation et de la diffusion d'une nouvelle intéressante, paramètre récent qui aura, s'il n'en a pas déjà eu, des conséquences politiques insoupçonnées et difficiles à prévoir ou à anticiper. Aujourd'hui, le suivi d'exécution du plan budgétaire de la municipalité cantonaise est consultable sur le site Internet municipal⁴. Le seul gouvernement local qui publie ses informations budgétaires depuis 1949 est celui de Guangzhou, alors que -rappelons-le- celui de Shanghai a refusé, en 2008, de rendre public les informations budgétaires municipales sous prétexte qu'elles faisaient partie des secrets d'État⁵. Toutefois, sous l'influence de la

China : [http:// www.hrichina.org/public/contents/article?revision_id=175174&item_id=175172](http://www.hrichina.org/public/contents/article?revision_id=175174&item_id=175172). Consulté le 17 janv. 2011.

¹ « Shanghai : Si nian 400 qi xinxi gongkai min gao guan » (Shanghai : 400 procès engagés contre les dirigeants gouvernementaux), *Quotidien du peuple*, 12 novembre 2008.

² « Zhongguo xingzheng touming niandu baogao 2009 » (Rapport annuel sur la transparence administrative de Chine en 2009, disponible sur le site Internet: http://www.cppss.cn/news_body.asp?id=808.

³ « China Government opens cracks in its culture of secrecy », 1^{er} février 2010, article consulté le 21 janvier 2011 sur le site web : <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=9714476>.

⁴ Voir <http://www.gz.gov.cn/>, consulté le 21 janvier 2011.

⁵ LIANG Fafu, « Fiscal Budgets Should Not Be State Secrets », 27 octobre 2009, article consulté le 21 janvier 2011 sur le site web: http://www.china.org.cn/opinion/2009-10/27/content_18777476.htm.

municipalité de Guangzhou, le gouvernement provincial du Guangdong et certains services du gouvernement central ont commencé à publier des informations budgétaires¹.

d: La timidité du gouvernement

Malgré le taux élevé des demandes d'accès autorisées, puisque nul citoyen ne connaît ni les vrais chiffres ni le contenu des informations détenues par les organes publics, il est en fait impossible d'évaluer sérieusement et significativement l'efficacité en matière d'information publique. Il est encore moins facile de conclure que les informations gouvernementales diffusées ont répondu ou non aux attentes des citoyens. En effet, la quantité des éléments communiqués à l'initiative du gouvernement est largement inférieure aux demandes des habitants : par exemple, pour les deux administrations les plus sollicitées de la municipalité de Guangzhou, que sont le Bureau des ressources foncières et du logement et le Bureau d'industrie et du commerce, le nombre des informations divulguées à leur initiative étaient respectivement de 5 155 et de 1 075 en 2009, très largement inférieur au nombre des demandes qui atteignait 275 353 pour le premier et 515 464 pour le second.

Ces précisions montrent combien le gouvernement reste timoré en la matière : il ne diffuse pas les informations qui doivent faire l'objet d'une communication, sauf si des administrés les lui demandent. La protestation des habitants de Panyu en 2009 en est une illustration (Cf. chapitre 3 *supra*). L'article 19 précité du « Règlement relatif à l'information du public » de Guangzhou est pourtant clair : « *Lorsque des décisions impliquent les intérêts importants des individus ou d'organismes (...), les organes décisionnaires doivent publier le projet et la motivation de leurs décisions, qui ne peuvent être adoptées qu'après une consultation suffisante des opinions* » des personnes concernées et avoir fait en conséquence les modifications appropriées. Conformément à ce texte, la municipalité devait anticiper l'information des habitants de Panyu concernés par le projet, afin de les informer suffisamment et de les consulter avant d'adopter son projet. En réalité, le gouvernement a inversé la procédure prévue : le projet a été adopté sans informer, ni consulter les habitants intéressés. Il a fallu attendre que la protestation des

¹ ZHENG Caixiong, « Guangdong to Go Public with Budget », *China Daily*, 25 mars 2010 ; ZOU Le, « Premier Wen Pushes for Budget Transparency », *Global Times*, 30 mars 2010.

habitants prenne une ampleur massive et une forte intensité pour que le gouvernement commence à diffuser des informations relativement détaillées sur ce projet et à recueillir les avis des habitants, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il en ait tenu compte.

En fait, la timidité du gouvernement concernant la divulgation proactive des informations constitue l'origine essentielle de nombreux conflits entre les gouvernés et les gouvernants, notamment en matière d'urbanisme. Guidés par l'intérêt économique ou du fait de leur culture intrinsèque du secret, les gouvernements locaux ont pris l'habitude de tarder à informer les citoyens touchés par les projets d'urbanisation : informés trop tardivement, les projets ayant déjà été mis en chantier, les habitants recourent fréquemment à des moyens extrêmes pour empêcher la mise en œuvre de ces projets, ce qui entraîne des confrontations violentes, des heurts avec les forces du maintien de l'ordre, voire des suicides ou des tentatives d'immolation.

En résumé, le « droit à l'information » des citoyens reste à parfaire, non seulement parce que la Chine partage avec de nombreux autres pays la culture du secret, mais également en raison des contradictions entre les nouveaux règlements sur l'information du public et la « Loi sur les secrets d'État », les autorités semblant toujours privilégier celle-ci par rapport à ceux-là.

En outre, l'efficacité et l'équité des tribunaux en matière de traitement des contentieux sont également mises à l'épreuve par suite du manque d'indépendance du pouvoir judiciaire.

Section 2 : La consultation

La consultation des experts n'est pas seulement une pratique des temps modernes. A l'époque des « Printemps et Automnes » et des « Royaumes combattants » (*Chunqiu Zhanguo*, 722-221 av. J.-C.), elle est déjà un procédé courant chez les seigneurs : ils accueillent des *menke* (littéralement : hommes à la solde des seigneurs) en tant que conseillers pour leurs activités politiques et sociales ; à l'époque impériale, on pense notamment aux *muliao* (conseillers) des fonctionnaires et commandants.

Dans l'histoire de la Chine, les autorités accordent également une place importante aux opinions de la population. Un empereur réputé -Tang Taizong¹- aurait dit : « *L'empereur ressemble à un bateau, le peuple à l'eau. L'eau peut transporter un bateau, mais aussi le faire chavirer.* » Donc, pour avoir le soutien populaire, il faut que les empereurs restent à son écoute et prennent en considération ses préoccupations. Pour ce faire, les *Weifu Sifang* (Tournées discrètes d'inspection d'empereurs se déguisant en homme du peuple ordinaire) ont été un des moyens fréquemment utilisés.

Il convient de noter que les examens impériaux (*Keju kaoshi*) ont non seulement fourni au pouvoir impérial les meilleurs éléments pour l'aider dans la gestion du pays, mais également formé l'intelligentsia chinoise à une culture de participation politique. Une formule de Fan Zhongyan (989-1052), célèbre homme politique et lettré de la dynastie Song (960-1279), peut illustrer l'esprit d'engagement des lettrés : « *On doit se préoccuper des intérêts de la population quand on est chargé d'une fonction officielle, on doit se préoccuper de la gouvernance de l'empereur quand on fait partie du peuple.*² » Cette culture a été tellement prégnante que, même longtemps après la disparition de l'empire, les intellectuels ont encore l'habitude de considérer le rôle de « conseiller du prince » comme leur devoir quand ils n'occupent pas une fonction publique.³

Quand les communistes sont arrivés au pouvoir, les intellectuels ont été écartés des processus décisionnels : leur formation et leurs connaissances issues de la vieille société (*Jiushehui*) étaient opposées à l'idéologie marxiste-léniniste. La consultation des opinions du peuple a toutefois été mise en avant, du moins dans les discours et les proclamations du Parti communiste, ce qui est illustré par la récurrence de « la ligne de masse » ; mais celle-ci a été en réalité transformée en méthode de diffusion des politiques du Parti. Dans le

¹ Sous le règne (626-649 de ce deuxième empereur de la dynastie Tang (618-907), la Chine atteint une prospérité sans précédent.

² *Ju miaotang zhigao ze you qimin, chu jianghu zhiyuan ze you qijun.* Fan Zhongyan est nommé chancelier entre 1040 et 1045. Cette phrase provient de *Yueyanglou Ji*, son fameux essai.

³ Phénomène particulier à la Chine, les intellectuels -universitaires, écrivains, journalistes ou autres- ayant reçu une formation supérieure, se passionnent à rédiger des essais politiques concernant certains enjeux politiques ou sociaux à l'actualité pour la presse et sur des sites Internet. Ils se lancent également, avec enthousiasme, dans des débats politiques en donnant des critiques et des conseils sur les actualités politiques et sociales.

Un autre constat réside dans la recherche en science sociale : le plus souvent, les chercheurs se contentent de donner de vagues conseils ou de suggérer des solutions aux problèmes qu'ils étudient. D'ailleurs, BEJA a souligné cette obstination des intellectuels chinois dans *A la recherche...*, *op.cit.*, p. 286.

sillage de la lutte des classes, la soi-disant quête des avis populaires est devenue une sorte d'inspection politique du Parti visant à s'informer de la loyauté des individus.

La normalisation de la pratique des consultations avance en parallèle avec celle de la vie politique. Ce processus est cependant graduel et lent, tandis que la législation a pris beaucoup de retard sur les pratiques mises en place : elle n'a débuté qu'à la fin des années 1990.

Nous analyserons dans un premier temps le rôle des experts au processus décisionnel (§1), avant d'aborder dans un second temps l'intervention des citoyens dans la prise des décisions en tant que « consultants profanes » (§2).

§1 : La consultation des experts

A : Les vicissitudes du rôle des experts depuis 1949

Dans les années 50, le gouvernement central a établi plusieurs centres de recherche comme organismes de consultation ; mais, au fur et à mesure de la centralisation du pouvoir politique et de l'accentuation de l'idéologie de la lutte des classes, le rôle de ces centres a été peu à peu marginalisé. Les intellectuels, disqualifiés comme « *puants de la neuvième catégorie* » (*Choulaojiu*), ont subi un long et profond mépris de la part du régime à cause de leurs connaissances « *bourgeoises* » opposées aux dogmes du Parti, et ils ont été astreints à diverses périodes à des mois de rééducation socialiste pour leur faire acquérir de gré ou de force des savoirs « *objectifs* » et « *corrects* »¹. Le régime maoïste leur a réservé peu de place comme conseillers. L'épisode sulfureux des « Cents fleurs » les a dissuadés plus encore de se considérer comme « conseiller du prince ».

La consultation a pu commencer à se développer après le lancement des réformes en 1978, au fur et à mesure de la normalisation de la vie politique, ainsi que du développement de l'éducation et de la formation qui ont façonné des personnels qualifiés dans diverses compétences. Différents centres de recherche ont été établis dans les années 80 sous l'égide des autorités. En 1986, ces centres ont atteint le nombre de quatre cent vingt au

¹ Voir BEJA Jean-Philippe, « Conseiller du prince ou groupe de pression ? La place de l'intelligentsia dans la Chine des réformes », in *Perspectives Chinoises*, n°19, 1993, p.15.

niveau national¹, et recruté quinze mille de chercheurs, avec mission de fournir des informations et des propositions concernant la prise de décisions par les autorités.

Après avoir connu le choc du *Mouvement du 4 juin*, le Parti a révisé sa politique envers les intellectuels², les dirigeants manifestant une certaine tendance à s'ouvrir à eux. Certains de ceux-ci, tout en restant d'ardents partisans de la démocratisation du régime, ont renoncé à la voie radicale et se sont montrés favorables à des réformes graduelles. Ce compromis a fourni une base à la coopération des deux parties. Comme le décrit M. Béjà³ : « *Alors que, pendant les années quatre-vingt, pour être modernes, ils [les intellectuels] devaient se battre pour la démocratie, les choses changent avec la nouvelle conception de l'État moderne : le rôle des intellectuels consiste à apporter leur expertise au gouvernement pour lui permettre de réaliser la modernisation du pays. Il n'y a pas de contradiction fondamentale entre le pouvoir politique et l'intelligentsia. Tous deux doivent collaborer pour mettre au point des politiques publiques efficaces.* »

Ainsi, des économistes commencent à intervenir dans les processus décisionnels depuis les années 90. Un cas illustratif est celui de la réforme fiscale de 1994⁴, qui a été directement inspirée d'un rapport de deux chercheurs chinois, Hu Angang et Wang

¹ Parmi ces 420 centres, quelques-uns ont été établis dans les trente premières années de la Chine populaire, mais 85 % l'ont été entre 1978 et 1986.

² La définition de « l'intellectuel » varie selon les auteurs. Certains recourent à l'explication fonctionnelle : créateur et dispensateur du savoir, l'intellectuel est avant tout le professeur, l'écrivain, le chercheur. D'autres choisissent comme critère le niveau d'éducation. (BEJA, *art.cit.* p.16). Quant à XU Jilin, il distingue les intellectuels en trois catégories : les traditionnels, les organiques et les spécifiques, sans toutefois leur donner de définition claire. On peut considérer que les « traditionnels » sont des intellectuels féodaux, les « organiques » ceux qui travaillent au sein des gouvernements et les « spécifiques » ceux ayant une ou plusieurs compétences spéciales. (XU Jilin, « Quelle possibilité pour les intellectuels engagés ? », traduit du chinois par MERLE Aurore, in *Perspectives Chinoises*, n° 81, 2004, p. 2.

³ BEJA Jean-Philippe, *A la recherche ...*, *op.cit.* p. 244.

⁴ La réforme a des incidences importantes directes sur les comportements des gouvernements locaux. Après sa mise en application, le pouvoir central renforce son contrôle sur les recettes fiscales, alors que la part détenue par les gouvernements locaux a largement diminué, passant de 85 % en 1978 à 45 % en 2002. Parallèlement, les engagements de dépenses sont passés de 53 % à près de 70 % (*China Statistical Yearbook* 2003). C'est en partie parce que le gouvernement central chinois réduisait ses propres dépenses budgétaires, y compris les transferts infranationaux. Le manque de moyen financier constitue la cause principale de l'imposition par les gouvernements locaux de taxes illégales auprès des entreprises et des habitants. Mais la pratique la plus courante est la vente de terres (cf. chapitre 3).

En ce qui concerne la réforme fiscale de 1994, voir HUCHET Jean-François et WANG Wei, « Les enjeux de la réforme fiscale », in *Perspectives Chinoises*, n° 28, 1995, p. 14-18 ; TONG James W., « *Fiscal Regimes in China 1971 to 1998* », in *Chinese Economy*, vol. 31, n° 3, p. 5-96 ; JIN Bangui, « La réforme des procédures fiscales en Chine », Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de sciences politiques, 2000, 507 p.

Shaoguang¹. Deux autres économistes réputés, Li Yining et Wu Jinglian, reconnus comme des éminences grises des décideurs centraux, jouissent d'un poids considérable dans la conception des réformes économiques : celle des entreprises dans les années 90 a été inspirée et même pilotée par les théories de Li ; quant à Wu, renommé comme le « *père fondateur de l'économie de marché à la chinoise* », il a incontestablement influé l'orientation générale de la réforme économique chinoise depuis 1992.

A la fin des années 90, suite à la mise en avant du terme de l'État de droit par les autorités centrales, les juristes (Universitaires et avocats) ont rejoint le groupe des « *conseillers du prince* »², jusqu'alors dominé par les économistes. Puis, depuis les années 2000, au fur et à mesure de l'accentuation des problèmes sociaux causés par les réformes précédentes, les voix des sociologues sont peu à peu prises en considération par les décideurs gouvernementaux : soucieux de la situation déplorable des laissés-pour-compte de la réforme, notamment les travailleurs migrants, ils cherchent à obtenir des responsables politiques l'assouplissement du système du livret de résidence (*Hukou*), ainsi qu'une réforme de la protection sociale, permettant aux travailleurs migrants de jouir des mêmes droits que les citoyens ; Ils incitent également les autorités des grandes villes à installer des écoles destinées aux enfants de la « main d'œuvre venue d'ailleurs » (*Wailaigong*).³

Les expertises scientifiques sollicitées par les décideurs gouvernementaux ne se limitent pas à l'économie, au droit et à la sociologie. Parmi les « consultants-experts », on trouve également des urbanistes, des écologistes, des médecins, etc. Le gouvernement municipal de Guangzhou a ainsi établi en 2005 une banque d'experts en décision publique, divisés en onze groupes répartis en fonction des différents enjeux sociaux en présence. Ces

¹ Titré « *Zhongguo guojia nengli baogao* » (Rapport sur la capacité d'Etat chinois). Cette étude souligne le rôle déterminant d'un Etat centralisé fort pour la modernisation d'un pays. Comment renforcer le pouvoir de régulation du gouvernement central ? Il faut accroître sa part de détention des recettes fiscales. Pour ce faire, les deux auteurs proposent un projet de réforme fiscale exhaustif qui est devenu plus tard la principale référence de la réforme fiscale de 1994.

Voir HU Angang et WANG Shaoguang, *Zhongguo guojia nengli baogao*, Liaoning renmin chubanshe, 1993, 287 p.

² Voir WANG Jianxun, « Gonggong canyu : zhishifenzi he lüshi de juece » (The role of intellectuals and lawyers in public participation), in *CAI Dingjian, Gonggong canyu...* (Public participation...), *op.cit.* p.317-347.

³ Voir BEJA J.-P., *À la recherche...*, *op.cit.* p. 245-246 ; FROISSART Chloé, « Les aléas du droit à l'éducation en Chine : enquête sur la scolarisation des enfants de travailleurs migrants à Chengdu », in *Perspectives Chinoises*, n°77, 2003, mis en ligne le 26 juillet 2006, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/106>, consulté le 06 février 2011 ; voir aussi la thèse de l'auteur *Quelle citoyenneté pour les travailleurs migrants ...*, thèse de Froissart citée.

cent dix huit consultants recouvrent des domaines d'expertise très étendus : sociologie, droit, urbanisme, écologie, agronomie, informatique, environnement, etc.¹

Ces experts, universitaires pour la plupart, chargés d'étudier les sujets confiés par le gouvernement municipal et de lui fournir des expertises scientifiques pour l'aider à prendre ses décisions, ont marqué les premiers efforts réalisés par la municipalité de Guangzhou pour institutionnaliser le recours à l'expertise dans le processus décisionnel. Auparavant, la consultation d'experts était plutôt spontanée et aléatoire, les autorités publiques gardant un pouvoir discrétionnaire quant à la nécessité de recourir ou pas à l'expertise ; d'ailleurs, les experts étaient souvent consultés à titre individuel. L'installation d'une banque d'experts, avec des règles imposées aux deux parties -gouvernement et experts- facilite la gestion des expertises scientifiques par le gouvernement ; elle constitue également un point de départ pour systématiser et régulariser les pratiques municipales de consultation des experts.

On assiste ainsi en Chine, depuis une vingtaine d'années, à un rapprochement progressif entre le pouvoir et les intellectuels : cela permet à ces derniers de jouir d'un poids important lorsqu'ils interviennent, en tant qu'experts, auprès des autorités pour la définition des politiques publiques ; ils peuvent également suggérer au gouvernement d'adapter ou de réformer certaines lois ou réglementations administratives, afin de les adapter aux changements de conjoncture. En fait, sans que cela apparaisse clairement, l'évolution de la source de légitimité du Parti se profile derrière la dynamique d'interaction gouvernants-experts : depuis la mort de Mao Zédong, la légitimité du Parti repose principalement sur son efficacité en termes économiques et sociaux (croissance du Produit National Brut, amélioration des conditions de vie et stabilité), si bien que la consultation des experts est devenue un des ressorts essentiels de la légitimité du régime actuel.

Le développement du concept d'expertise manifeste une progression vers une prise de décision rationnelle. Mais la consultation des experts au processus de la prise de décision publique a été l'objet d'importantes critiques.

B : Les limites du savoir d'expert

« *La connaissance scientifique a ses limites* »¹ : l'idée que les appréciations fournies par les experts sont souvent « *limitées et localisées, et n'apportent sur des problèmes*

¹ Voir le site Internet officiel de cette banque d'experts, URL : <http://www.gzzjk.com.cn/index.asp>.

complexes qu'un éclairage partiel »², en pouvant conduire à la production de politiques erronées, est partagé dans tous les pays, quelle que soit la nature du régime. (la polémique sur le commandement des doses de vaccin de H1N1 en France en 2009 ³ en est une illustration.) Dans le contexte chinois, deux problèmes revêtent une acuité particulière par rapport aux pays démocratiques développés.

En premier lieu, contrairement à la France, le recours à l'expertise scientifique est peu institutionnalisé en Chine. Malgré l'importance accordée par les autorités depuis 1990 au rôle des experts dans les processus décisionnels, il a fallu attendre dix ans pour que cette nécessité procédurale soit écrite dans les lois. La « Loi sur la législation », adoptée en mars 2000, marque le début de cet effort: « *Au cours du processus de l'élaboration de règlements administratifs, l'organe de rédaction doit solliciter en profondeur les opinions des organismes, organisations et citoyens. La consultation peut être menée sous diverses formes, telles que réunion de discussion, débat d'expert, audience publique, etc.* » (Article 58).

La loi évoque l'intervention des experts conjointement à celle des citoyens ordinaires et des organisations sociales, sans toutefois apporter de précisions quant aux modalités de son organisation. A l'instar de la « Loi sur la législation », les articles 12 et 19 de l' « Ordonnance relative à la procédure de l'élaboration des lois administratives », adoptée en novembre 2001, comportent autant de réserve en réitérant tout simplement cette nécessité. L' « Ordonnance relative à la procédure de l'élaboration des règlements » fournit un peu plus de clarté sur les procédés de recours à l'expertise, dans son article 13 : les organes chargés de la rédaction « *peuvent inviter des experts et des organisations*

¹ Voir ROQUEPLO Philippe, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, Paris, 1996, p.113, BAUDET Jean-C., *Mathématique et vérité*, L'Harmattan, Paris, 2005 ; SCHLICK Moritz, *Théorie générale de la connaissance*, trad. Bonnet Christian, Gallimard, coll. Bibliothèque de philosophie, Paris, 2009, p. 551.

² JOLY Pierre-Benoit, « Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique ? », in *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 53, n°1, 1999, p.47.

³ Aux yeux de certains, bien sûr, en plus de l'erreur des experts sur l'appréciation de la situation générale, l'affaire a été embrouillée par la logique commerciale et les intérêts économiques. Voir : AFP, « Vaccins H1 N1 : les labos "grands vainqueurs" dans cette affaire, dénonce le PS », premier avril 2010, <http://www.journaux.ma> ; « L'affaire des vaccins contre la grippe porcine, A, H 1 N 1: Nicolas Sarkozy, François Sarkozy, Roselyne Bachelot. Tout se tient... », disponible sur : <http://www.toutsaufsarkozy.com/cc/article04/EkVIFpVFyVxhErilrk.shtml>, consulté le 7 janvier 2011.

compétents à participer à la rédaction des règlements,[ils] peuvent également leur confier le projet de rédaction. »

Mis à part les trois textes législatifs et réglementaires susmentionnés, deux lois et deux règlements ont également réservé quelques articles à la consultation des experts : la « Loi relative à l'étude d'impact environnemental » de 2002 (art. 11 et 13), et celle sur la planification urbaine et rurale de 2007 (art. 26 et 46) ; la « Mesure provisoire relative à la participation du public aux études d'impact environnemental » de 2006 et l'article 9 de l'« ordonnance relative aux réquisitions et compensations des logements sur les terrains de l'État » de 2011.

Parmi ces dispositifs, la Mesure provisoire constitue le seul texte réglementaire à l'heure actuelle qui ait donné certaines précisions sur les procédés de la consultation des experts. L'article 20 prévoit en effet : *« le maître d'ouvrage ou d'autres organismes d'évaluation environnementale peuvent, à sa demande, consulter les avis des experts sous forme écrite ou d'une autre manière. La mise en application d'une expertise décide d'avoir recours soit à un expert particulier, soit à un organisme groupant plusieurs experts. Les experts consultés doivent donner des conseils précis, les formuler sous forme écrite, datée et signée. Quand il s'agit d'une consultation collective, l'organisme consulté doit notifier les avis contradictoires éventuels dans sa réponse au maître d'ouvrage. »*

Si la Mesure essaie de cadrer la démarche aboutissant au recours à l'expertise, cet encadrement est largement insuffisant: non seulement les procédés définis par la Mesure, qui ne régit que les domaines touchant à l'environnement, restent à parfaire, mais celle-ci, certes provisoire, ne répond à aucune des questions essentielles suivantes : quelle transparence, quelle portée a la consultation des experts ? Quelle est leur responsabilité propre ? Quel genre de décision doit recourir impérativement à l'expertise scientifique ? Quel(s) expert(s) faut-il appeler en consultation? Quels sont les critères de sélection? A quel moment de la prise de décision interviennent-ils ? Pour quel(s) procédé(s)?

Vu ces limites, l'organisation de la consultation des experts est en réalité déterminée par les penchants personnels des décideurs gouvernementaux, car ils disposent d'un large pouvoir discrétionnaire sur les questions énumérées ici. En fait, les gouvernants tranchent arbitrairement sur la nécessité d'une expertise au cours d'une prise de décision ; ils peuvent également manipuler la procédure de sélection des experts, ne choisir que des partenaires

dociles ou partageant leur opinion, afin de se servir des experts comme paravent ou poudre aux yeux pour justifier leurs politiques.

En deuxième lieu, le rôle des experts dans le processus décisionnel reste ambigu. Dans les textes législatifs, la consultation d'experts est présentée comme une forme de consultation publique (*Gongzhong yijian*), conjointement à celle des citoyens et des organisations sociales : la consultation du public influe sur la valeur démocratique de la prise de décision, tandis que le recours aux experts touche, au moins théoriquement, aux aspects rationnels. Cette ambivalence produit des ambiguïtés, non seulement concernant la place des experts dans le processus consultatif, mais également au sujet de l'étendue et de la portée de leurs opinions. Quand elles s'opposent à celles des citoyens ordinaires, comment et dans quel sens les autorités tranchent-elles? Etant donné que les textes officiels ne distinguent nullement les experts du « public », s'agit-il encore d'une prise en compte des opinions populaires quand les autorités adoptent les avis des experts, mais rejettent ceux des citoyens ordinaires ?

Au demeurant, la déontologie des experts chinois fait l'objet de critiques, situées à trois niveaux distincts, mais imbriqués. Tout d'abord, puisqu'il n'existe pas de disposition législative traitant du conflit d'intérêt, il arrive que certains experts examinent des projets qui les impliquent directement. Dans l'affaire de Panyu en 2009, au lendemain de la protestation des habitants, le gouvernement local a invité quatre experts pour éclairer les incidences du projet sur les habitants : après discussions et délibérations, les quatre experts ont conclu que « *le danger du projet était contrôlable* » et qu'ils étaient favorables à l'implantation de cette usine ... mais des internautes ont révélé plus tard que des intérêts directs liaient ces « experts » à la construction préconisée¹. Ensuite, les experts manquent d'indépendance vis-à-vis des autorités. Dans le contexte chinois, où le pouvoir prédomine sur le droit des citoyens, les experts craignent parfois de subir des représailles s'ils émettent des avis contrecarrant la volonté des autorités, tandis qu'ils ont tout avantage à se comporter docilement vis-à-vis d'elles ou à déguiser leur véritable pensée. Ainsi, en 2001 dans la province du Sichuan, un district administratif voulait installer une centrale hydroélectrique: pour que sa demande de construction soit agréée par le gouvernement provincial, les experts invités par le gouvernement local à étudier le bienfondé du projet

ont été assez irréflechis pour que leur rapport qualifie des milliers d'hectares de bonnes terres arables de zone montagneuse désertique ; le projet a pourtant été autorisé en 2004, non sans susciter très vite des protestations massives des habitants touchés ². En troisième point, n'omettons pas la propagation de règles tacites au sein du milieu des experts : un fonctionnaire municipal de Guangzhou¹ notait que les experts rejettent rarement les projets qui sont soumis à leur évaluation, car, s'ils refusent ou repoussent les analyses ou propositions formulées par un autre groupe d'expert, ce dernier rejettera à l'avenir celles qu'ils formuleront.

§2 : Le recours aux associations, une modalité limitée

A : Une consultation peu institutionnalisée

Étant donné que le Parti accorde historiquement une attention particulière à la « ligne de masse », il ne manque pas d'interaction active systématique entre lui, les gouvernements et les organisations sociales, ces contacts réciproques étant concomitamment renforcés par suite de l'ouverture progressive du milieu dirigeant aux autres composantes de la société chinoise. Les gouvernants chinois ont en effet commencé à saisir dans les années 1990 qu'il était de leur intérêt de recourir davantage à la consultation des associations lors de la prise des décisions, consultation qui est néanmoins toujours très sélective, peu institutionnalisée et comporte de nombreuses limites.

Par le jeu d'un amalgame simplificateur, le gouvernement groupe en quatre grandes catégories les organisations sociales chinoises : 1°) les académiques, 2°) les industrielles ou commerciales, 3°) les professionnelles (avocats, médecin, etc.), et 4°) les organisations fédérales (syndicat, fédération de femmes, ...). Ces associations peuvent également se classer en deux groupes distincts, selon leur relation avec le gouvernement et leur niveau d'autonomie: les OG, Organisations gouvernementales ou sous l'égide de l'État, et les

¹ «Jiawang zhuanjia zhenwei minzhong shuo shihua» (Que les experts parlent de la vérité pour l'intérêt du peuple), *Yangcheng wanbao*, 2 novembre 2009.

² XIU Caixia, *Lun woguo difang zhengfu juece guochengzhong de zhuanjia zixun zhidu* (*Discussion on the system of expert consultation in the process of local government decision-making in China*), mémoire de Master en Sciences politiques à l'université Suzhou, sous la direction de Qian Yuying, avril 2007, p. 22.

ONG (*NGO*² en anglais), Organisations non gouvernementales, constituées et fonctionnant à l'initiative de la société.

Les OG, associations organisées et gérées par l'État qui évoluent au fil du temps en organismes semi-gouvernementaux, sont en réalité des courroies de transmission supplémentaires ; elles bénéficient tout naturellement d'une place privilégiée lors des opérations de participation par rapport au second type d'associations sociales. La présence de ces dernières lors de processus décisionnels est un phénomène relativement récent, puisqu'il remonte seulement aux années 1990. Cela est dû, d'un part à l'accroissement de l'influence des associations, qui ont atteint un stade suffisamment fort pour que le gouvernement ne puisse plus ignorer leurs voix, de l'autre, à un paramètre, sans doute primordial : le gouvernement a besoin de la coopération des associations dans la prise des décisions tant pour bénéficier des informations collationnées par elles qu'afin de faire face à une société de plus en plus compliquée et difficile à contrôler.

À l'intérieur de cette seconde classe d'associations, différentes études ont montré que celles qui s'occupent de protection environnementale et écologique³ ou bien qui groupent des universitaires ou des avocats⁴, ainsi que les organisations commerciales et industrielles⁵, figurent parmi les plus actives. On assiste désormais à un mouvement croisé : de bas en haut, ces trois catégories d'organisations sociales, chacune à sa manière,

¹ Interview avec M. YANG, fonctionnaire municipal de Guangzhou, janvier 2009.

² *Government-Organized, Non-Governmental Organizations*.

³ HO Peter and EDMONDS Richard Louis, *China's embedded activism: opportunities and constraints of a social movement*, London & New York, Routledge, 2008, 258 p; KUEN Sarah, «La participation du public en droit environnemental chinois», in EBERHARD Christoph (dir.) *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.351-375 ; HE Gang, « La société chinoise face au changement climatique », in *Perspectives Chinoises*, n°1, 2007, p.79-85 ; SCHWARTZ Jonathan, «Environmental NGOs in China : roles and limits», in *Pacific Affairs*, vol.77, n°1, p.28-49 ; YANG Guobin, «Environmental NGOs and institutional dynamics in China», in *China Quarterly*, n°181, p.46-66.

⁴ ZHU Xufeng, *Zhongguo sixiangku zhengce guochengzhong de yingxiangli yanjiu* (L'influence des groupes de réflexion chinois sur le processus décisionnel), *Qinghua daxue chubanshe*, 2009, 246 p ; WANG Jianxun, « Gonggong canyu: Zhishi fenzi he lüshi de Juese » (La participation publique : le rôle des intellectuels et les avocats), in CAI Dingjian (dir.), *Gonggong Canyu : Fengxian shehui de zhidu jianshe* (La participation publique : la construction institutionnel dans la société du risque), Falü chubanshe, 2009, p.317-347 ; FAN Wei, « Cong "Jianghu" dao "Miaotang" : Zhongguo lüshi canzheng yizheng jianru jiajing » (L'émergence de la participation au processus décisionnel des avocats chinois), *Fazhi ribao*, 2 mars 2008.

⁵ CHEN Shengyong, *Lang Youxing, Feizhengfu bumen de fazhan yu difang zhili* (La gouvernance locale et le développement des organisations non gouvernementales), Zhejiang daxue chubanshe, 2008, 387 p ; YU Jianxing, *Zai zhengfu yu Qiye Zhijian : Yi wenzhou shanghui wei yanjiu duixiang* (Entre le gouvernement et les entreprises : étude empirique sur les chambres de commerce de Wenzhou), Zhejiang renmin chubanshe, 2004.

essaient d'influer les décisions gouvernementales ; parallèlement, de haut en bas, le gouvernement tente également de s'en rapprocher rapprocher, proportionnellement à l'importance de l'influence constatée ou supposée de chacune de ces associations dans leur domaine propre¹.

Les thèmes mis en consultation sont très variés. Il peut s'agir de projets de loi, de règlements, de programmes de développement économique, social ou culturel à court, à moyen ou à long terme, mais aussi de décisions administratives spécifiques. Bien que le gouvernement ne soit pas encore totalement sorti de la culture du secret et soit toujours enclin à prendre des décisions discrétionnaires à huis clos, il lui arrive de se tourner vers les associations sociales pour recueillir leur(s) avis et suggestions en ce qui concerne les politiques ayant une influence socioéconomique importante. Pourquoi cette évolution? Afin d'améliorer la qualité des décisions et d'éviter des erreurs éventuelles avec les risques qu'elles entraînent. Le rapprochement vers les associations est considéré comme illustratif de l'ouverture du système décisionnel et de concrétisation de la volonté démocratique du gouvernement.

Si les moyens les plus utilisés pour consulter les associations sont les réunions de discussion et les séminaires consultatifs², le gouvernement confie aussi des missions d'investigation (*Diaoyan gongzuo*) à certaines associations avant de prendre une décision, dans le but de connaître la situation des segments sociaux qu'elles groupent. Il arrive aussi que le pouvoir leur confie la rédaction d'avant-projets de loi, qui, bien entendu, n'auront qu'un caractère consultatif, parce que l'autorité gouvernementale déterminera seule le contenu final³. Le gouvernement de la municipalité de Guangzhou utilise une autre façon

¹ Voir ZHENG Yongnian, *China's opening society: the non-state sector and governance*, London: New York: Routledge, cop, 2008, 244p; LU Yiyi, *Non-governmental organizations in China: the rise of dependent autonomy*, London, New York: Routledge, 2009, 170p; SAICH Tony, «Naissance d'une société civile aux couleurs de la Chine», in *Esprit*, n°302, p.162-170; DING Yijiang, «Corporatism and civil society in China: an overview of the debate in recent years», in *China Information*, vol.12, n°4, p.44-67.

² YU Keping, «Zhongguo gongmin shehui de xingqi jiqi dui zhili de yiyi» (L'émergence de la société civile et son impact sur la gouvernance en Chine), in CHEN Shengyong, Lang Youxing, *Feizhengfu bumen de fazhan yu difang zhili...op.cit.p.41*.

³ Ces deux moyens participatifs, vus aussi comme activités principales des grandes associations, sont très souvent évoqués dans leurs chartes ou rapports annuels. Voir la charte de *GZMGWS (Municipal Guild of Water Supply*, Guangzhou), alinéa 5, disponible sur le site de cette association : <http://www.gzcsgs.com/About.aspx>, celle de *GZMEA (Guang Zhou Municipal Engineering Association)*, art. 7, consultable sur son site Internet : <http://www.gzszxh.com/doc.php?id=2>; voir aussi WANG Jianguo, LI Jianbo, «Tigao Guangdongsheng hangye xiehui shanghui canzheng yizheng diwei he nengli de diaoyan baogao» (Rapport sur le statut et la capacité de participation politique des Chambres de commerce et d'industrie de la province du Guangdong), in *Shetuan guanli yanjiu*, n° 2, 2011, p. 32-35.

de procéder: il invite les principaux animateurs des associations commerciales et industrielles les plus influentes à participer aux réunions annuelles gouvernementales, où elles sont censées pouvoir faire valoir leur point de vue.

Ceci étant précisé, force est d'observer que, malgré l'enthousiasme des associations et l'attitude moins fermée du gouvernement, ce dernier leur accorde très peu de moyens pour participer d'une façon ou d'une autre aux prises de décision. Contrairement aux pays démocratiques, la Chine n'a pas mis en place d'institution spécifique destinée à l'expression des associations, à l'instar des commissions consultatives occidentales. Bien entendu, des membres du monde associatif peuvent théoriquement participer aux audiences publiques ou aux débats d'experts ; mais, en pratique, les candidats à ces audiences sont sélectionnés par l'autorité et, les débats d'experts étant uniquement réservés à des spécialistes des questions soulevées, les discussions n'y sont ouvertes qu'aux rares associations disposant de ce genre de personnel qualifié.

L'absence de tout circuit institutionnalisé permettant la communication mutuelle entre le gouvernement et les associations aboutit dans les faits à ce que la consultation de ces dernières reste aléatoire : malgré le fait qu'elle soit devenue presque coutumière, elle dépend encore le plus souvent de la bonne volonté des dirigeants. Elle peut parfois s'imposer sous la pression d'un problème urgent, sur lequel les dirigeants éprouvent le besoin de connaître les avis et suggestions des associations. Prenons un exemple, le gouvernement étant habituellement très hostile aux organisations pour la défense des droits des citoyens, il surveille étroitement leurs activités, n'hésite pas à réprimer ses responsables et n'entretient pratiquement pas de contact direct avec eux. Cependant, quand un incident collectif survient, les dirigeants sont bien contents de les avoir pour mieux appréhender la situation et recueillir des informations, voire des suggestions¹.

En ce qui concerne le suivi d'une consultation, quelle qu'elle soit, rien n'est prévu ni a fortiori imposé : le gouvernement donne la suite qu'il veut et sous la forme qu'il décide aux propositions des associations consultées. Dans quelle mesure leurs opinions ont-elles été entendues? Et même ont-elles été prises tant soit peu en compte ? Les organisations concernées prennent seulement connaissance de la réponse à ces questions après la promulgation des décisions. Au cours du processus décisionnel, la plupart des associations

ne sont pas en mesure de négocier avec les décideurs, ni de s'imposer à eux ; dès lors, elles ne peuvent qu'adopter une attitude passive et accepter leur dépendance vis-à-vis des pouvoirs : c'est l'autorité concernée qui détermine quelle organisation consulter, sur quel(s) sujet(s), à quel moment, de quelle manière et pour quelle portée.

B : Une consultation inégale

La seconde carence dominant les processus de consultation de la voix associative tient à leur caractère sélectif : non seulement le procédé n'est pas institutionnalisé, mais il est inégal. Le gouvernement ne place pas toutes les associations sur un pied d'égalité et ses consultations ne concernent le plus souvent qu'un nombre restreint d'interlocuteurs. D'une manière générale, les associations les plus consultées sont celles qui ont été déclarées, possèdent une influence sociale réputée importante et sont dirigées par des personnes connues. Quant aux associations qui ne sont pas reconnues par le gouvernement ou qui ont une faible influence sociale, elles ne sont pas entendues.

Diverses causes sont à l'origine de cette différence de traitement.

La première tient à la complexité des procédures d'enregistrement. Beaucoup d'associations n'arrivent pas à réunir toutes les conditions requises leur permettant d'accéder à un statut légal, phénomène récurrent qui les oblige à conserver un caractère officieux puisqu'elles ne peuvent pas se déclarer officiellement et de rester inconnues des autorités, qui, sont en droit de les ignorer. Il est en effet évident qu'un gouvernement ne peut pas consulter une association dont l'existence n'a pas été portée à sa connaissance.

Il existe néanmoins des associations qui ne bénéficient pas d'un statut légal, puisqu'elles n'ont pas été en mesure de se faire enregistrer, mais ont acquis une réelle influence ou représentativité sociale. Ce cas concerne souvent des associations de défense des droits des citoyens (*Weiquan zuzhi*), telle que celle des travailleurs migrants du Guangdong (*Guangdong Panyu dagongzhe wenshuchuli fuwubu*) créée en 1998 pour défendre les ouvriers « immigrants » et veiller au respect de leurs droits légitimes. Le gouvernement local estime qu'elle peut présenter une menace pour le développement

¹ Selon un entretien avec ZENG Feiyang, directeur de l'association des travailleurs migrants de Guangdong, le 15 juillet 2010.

économique, dans la mesure où son objectif principal risque de contrevenir éventuellement aux intérêts des entreprises et du gouvernement¹ : l'association n'a toujours pas réussi à obtenir un statut légal malgré treize ans d'existence. Selon le témoignage de Zeng Feiyang, son président, les consultations initiées par les autorités locales étant rares, l'association prend souvent d'elle-même l'initiative de leur faire part de la situation de ses mandants, de leurs demandes et de ses suggestions ou conseils pour améliorer leurs conditions de travail².

Bien que le pouvoir refuse d'accorder un statut légal à certaines associations, ce qui lui permet de les interdire ou de les dissoudre plus facilement s'il en éprouve l'envie, il tolère leur existence tant qu'il considère que leurs activités ne sont pas antigouvernementales, mais favorables au maintien de la paix sociale ou à la diminution des troubles : certains droits et intérêts des travailleurs ont aussi été respectés ou amendés à la suite des interventions de telle ou telle association civile. Cependant, par crainte de contredire sa politique sur la restriction au développement de ce type d'organisations, le gouvernement ne recourt pas à des dispositifs officiels pour approcher ces associations. Les consultations, quand elles ont lieu, restent discrètes et se limitent à des rencontres entre responsables³.

Dans un second temps, la plupart des associations chinoises souffrent de difficultés au niveau de leur financement et de leur personnel. Prenons l'exemple des associations de commerce et d'industrie au Guangdong, Selon les investigations de l'Administration municipale pour la gestion des organisations sociales de Guangzhou en 2010, seulement 30 % de ce genre d'association ne souffrent pas de difficulté financière ; la situation financière de la moitié d'entre elles est seulement suffisante pour payer le salaire du personnel et les dépenses courantes ; pour les 20 % qui restent, elles ne sont même pas capables de percevoir les cotisations de leurs membres⁴. Le manque de ressources financières non seulement restreint la capacité d'action de ces associations, mais encore les empêche de produire des données « clés en mains » répondant aux attentes des pouvoirs locaux et, les prive de pouvoir recruter des personnes qualifiées, tandis que le bénévolat n'est pas encore

¹ YUE Jinglun, QU Huan, « *Feizhengfu zuzhi yu nongmingong quanyi de weihu* » (Les ONG et la défense des droits des travailleurs migrants agricoles), in *Zhongshan Daxue Xuebao*, vol. 47, n°3, 2007, p. 80-85.

² Entretien avec ZENG Feiyang, le 15 juillet 2010.

³ *Ibid.*

⁴ WANG Jianguo, LI Jianbo, « Tigao Guangdongsheng... *art.cit.* p. 34.

un phénomène répandu en Chine. A l'heure actuelle, une majorité d'associations chinoises, celles de Guangzhou ou d'ailleurs, pâtissent d'une pénurie en ressources humaines¹. Une participation effective à une consultation suppose en effet que l'association dispose d'un minimum de moyens, notamment humains, pour maîtriser des sujets variés et parfois très techniques². Que ces associations manquent de moyens pour mener les investigations et études nécessaires et soient incapables de fournir des projets ou des propositions suffisamment étayés pour être intéressants et constructifs, conduisent les autorités à se méfier de leur capacité participative et à se montrer favorables aux grandes associations qui ne subissent pas ces contraintes³.

Cependant, il convient de souligner qu'une consultation n'est pas uniquement axée sur le recueil de suggestions : elle comporte au moins une seconde fonction, qui consiste à se mettre à l'écoute des intéressés pour se mettre au courant de leurs préoccupations, connaître leurs demandes, juger leurs besoins et entendre leurs avis. Même dans le cas où une association n'est pas en mesure de proposer des suggestions significatives, le gouvernement doit au moins leur accorder l'opportunité de s'exprimer et de témoigner leur ressenti. L'incapacité d'argumenter ou de proposer des solutions ne devrait pas être une barrière excluant des associations du cercle de la consultation.

C : Les moyens d'expression des associations

Mis à part quelques illustrations particulières mentionnées ci-dessus (associations environnementales, académiques, industrielles et commerciales, etc.), plusieurs observateurs relèvent que la majorité des associations chinoises ne cherchent pas à influencer

¹ HE Zhoue, *Shehuituanti canyu gonggong juce yanjiu* (Etude sur la participation des organisations sociales au processus décisionnel), mémoire de master en Administration publique, sous la direction du Professeur LIU Ailian, Université Haihe, 2006, p. 25 ; WANG Sao, ZHAO Lei, « Gonggong zhengce zhidingzhong de minjian zuzhi canyu » (La participation des associations au processus décisionnel), in *Tianfu Xinlun*, n° 1, 2008, p. 96 ; LI Jun, « Lun tongguo hangye xiehui shixian gongzhong canyu » (Promouvoir la participation des associations pour renforcer la participation publique), in *Zhengzhi yu Falü*, n° 4, 2006, p. 87.

² PICHENOT Evelyne, « Pour une Participation active de la société civile aux consultations publiques européennes », avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental de la République française, http://www.eesc.europa.eu/ceslink/_pdf/Documents/Evelyne%20Pichenot%20Brochure%20JO-CES_FR.pdf, Internet : site consulté le 8 septembre 2011.

³ YE Dafeng, « Feizhengfu zuzhi canyu gonggong zhengce guocheng : zuoyong, wenti yu duice » (Le processus de la participation des associations : portée, limites et solutions), in *Fujian Dangxiao Xuebao*, n° 5, 2006, p. 28.

les politiques gouvernementales¹ : elles se contentent de fournir des services sociaux, mais s'extraient des « affaires politiques » considérées comme sensibles et risquées. Et, pour les associations, notamment celles de *grassroots*, qui veulent défendre la cause des populations qu'elles représentent, elles disposent de très peu de moyens pour participer à la prise des décisions.

Entraîner des élus, des membres des CCPPC, des responsables de services gouvernementaux à adhérer à une association est une tactique répandue pour influencer les décisions par leur intermédiaire. Ainsi, il n'est pas rare que des élus jouissant d'une notoriété personnelle ou de hauts responsables gouvernementaux cumulent leur(s) fonction(s) avec la présidence ou la vice-présidence de certaines associations. Mais toutes les associations ne sont pas aussi attirantes : des considérations politiques ou économiques entrent en ligne de compte dans le choix que font ces personnages de telle association de préférence à telle autre ; seules les grandes organisations, dotées d'un statut reconnu publiquement et disposant déjà d'une grande influence sociale, peuvent espérer leur adhésion. Les chambres de commerce et d'industrie en sont une illustration typique : à Guangzhou, le président ou le vice-président de pratiquement toutes les associations de ce type est élu d'une assemblée populaire ou d'une CCPPC. Cette imbrication des structures politiques et économiques est pointée du doigt, donnant l'image que le pouvoir décisionnel est passé entre les mains des groupes d'intérêts économiques².

Quand elles ne disposent pas d'un porte-parole doté d'un prestige politique, les associations cherchent à établir de bonnes relations avec les élus, les membres des CCPPC et les responsables du gouvernement, afin de faire entendre leur voix et participer aux décisions concernant leurs membres. A défaut, les représentants de ces groupements s'adressent directement au gouvernement en lui transmettant leurs revendications ou

¹ JIA Xijin, « An analysis of NGO avenues for civil participation in China », in *Social Sciences in China*, Summer 2007, p. 140 ; Chan Kin-Man, « Intermediate organizations and civil society : the case of Guangzhou », in *China Review*, vol. 22, n°3 , 1999, p. 259-281 ; autre article du même auteur « The development of NGOs under a Post-totalitarian regime : The case of China », in WELLNER Robert, *Civil life, globalization and political change in Asia : Organizing between family and state*, New York, Routledge, 2005, p. 20-41 ; LIU Xiaobo, « Reform in China: the role of the civil society », in *Social Research*, vol.73, n°1, p.121-138 ; « NGOs and social transition in China », in *Social Sciences in China*, vol.28, n°2, 2007, p.79-155 ; LING Bonny, LAM Wing, WICKERI Elisabeth, TAN Tina, « La société civile en Chine: contrôle, limites and contribution à la "société harmonieuse" », in *Perspectives Chinoises*, n°3, 2007, p.126-134.

² CHEN shengyong, MA bin, « Minjian shanghui yu defang zhili : gongneng jiqi juxian » (Les Chambres de commerce et la gouvernance locale : portée et limites), in CHEN shengyong, LANG Youxing, *Feizhengfu bumen...*, *op.cit.*, p. 355.

desiderata. Cette méthode est sans aucun doute la moins efficace face à un gouvernement autoritaire, qui fait souvent preuve d'inertie.

La tactique la plus utilisée est cependant la médiatisation. Le recours aux médias est la méthode favorite des associations ordinaires qui ne bénéficient pas d'une influence politique. En cherchant à influencer l'« opinion publique » et à former une pression sociale par les reportages intenses des médias, les associations tentent d'infléchir les décisions du gouvernement. Si ce moyen est efficace, il présente en même temps des risques : un gouvernement autoritaire n'appréciant ni la pression ni le « chantage » provenant de la société, des représailles s'en suivent. Ainsi, en 2010, suite à plusieurs coups médiatiques sur la sécurité alimentaire de produits vendus dans les supermarchés de Guangzhou, la filiale dans cette ville de l'association environnementale *Green Peace* a perdu son statut légal et a dû fermer pour « rectification » (*Zhengdun*)¹.

Bien que leurs capacités d'intervention dans le but d'influencer les décisions gouvernementales soient limitées, les associations chinoises ne recourent que très rarement à des modes d'action non conventionnels, telles que manifestation, protestation, *sit-in*, etc. Elles ne s'engagent pas non plus dans les actes protestataires des citoyens. Ainsi, au cours de la protestation des habitants de Panyu (Cf. *supra* chapitre 3, première partie), aucune association environnementale ne s'est jointe à leurs actions protestataires. Le cas de Panyu n'étant pas isolé, on retrouve le même scénario -que nous avons mentionné *supra* pendant les manifestations de Xiamen ou de Shanghai.

Pourquoi le monde associatif se retire-t-il systématiquement des scènes contestataires ? La réponse coule de source : au vu des sanctions infligées aux *leaders* des manifestations protestataires, les dirigeants des associations risquent de lourdes peines de prison. Ainsi, Zhao Lianhai, père d'un enfant victime du lait contaminé à la mélamine², a été condamné à deux ans et demi de prison, parce qu'il a créé une association pour la défense des enfants victimes de ce lait (*Jieshi baobao zhijia lianmeng*) et a organisé un *sit-*

¹ Entretien électronique avec un membre du *Green Peace* à Guangzhou : ZHU Jiangang, 29 mai 2010 ; voir aussi le reportage « Lü se Heping Guangzhou banshichu weigui caozuo bei chafeng » (Le bureau de Guangzhou de *Green Peace* est fermé en raison de l'infraction aux lois commise par cette organisation), disponible sur <http://club.china.com/data/thread/1638757/2713/25/21/11.html>, consulté le 10 septembre 2011.

² CUA Juliette, « Lait frelaté chinois : 10 mois de scandale », *L'Express*, 22 janvier 2009 ; « Scandale du lait frelaté en 2008 », disponible sur http://fr.wikipedia.org/wiki/Scandale_du_lait_frelat%C3%A9_en_2008, consulté le 10 septembre 2011.

in de parents devant le gouvernement d'un arrondissement de Beijing¹ ; *Times-weekly*, hebdomadaire de Guangzhou, a été obligé de licencier une de ses éditorialistes, car elle avait osé faire figurer Zhao Lianhai sur la liste de noms qu'elle avait citée en organisant sur Internet une élection des personnes ayant été les plus influentes au cours de l'année 2009².

§3 : La consultation des « profanes »

D'une manière générale, le Parti accorde une grande attention à l'opinion populaire : la « ligne de masse » et le système des « Lettres et Visites » en témoignent. Toutefois, la méthode de la « ligne de masse » a longtemps été utilisée par le Parti comme instrument de propagande pour faire accepter ses politiques au lieu d'être un outil de communication et de recueil des opinions populaires. Certes, nous avons vu que le système des « Lettres et Visites » a permis aux citoyens de participer aux processus décisionnels, mais leurs interventions, qui se sont situées très en aval et ont été plutôt réactives que proactives, ont pris principalement un caractère contestataire et été souvent inefficaces : rappelons-nous que le taux de résolution des plaintes ne dépassait pas 2 %³. En un mot, la population disposait de peu de moyens directs pour influencer la nature, l'organisation ou la forme des politiques publiques. La prise des décisions gouvernementales était réservée à un cercle étroit où se réunissaient les membres du Parti appartenant aux organismes du Parti et aux organisations de masse animées et encadrées par le Parti.⁴

La vogue d'installation de dispositifs de consultation du public a commencé au niveau local dans les années 90. En 1991, la municipalité de Beijing a installé un bureau spécifique pour recueillir les suggestions et opinions populaires⁵. L'objectif de ce bureau a

¹ « Chine : Zhao Lianhai, emprisonné pour avoir cherché la vérité », *Paris Match*, 17 novembre 2010 ; « Injuring the injured : the case of Zhao Lianhai », *Dui Hua Human rights Journal*, 9 novembre 2010.

² L'affaire de Peng Xiaoyun, éditorialiste licenciée, n'a jamais été officiellement rapportée par les médias chinois à cause de la censure, mais les rumeurs sur la cause de son licenciement avaient circulé sur Internet et ont été indirectement confirmées par Peng Xiaoyun et ses amis sur Twitter.

³ YU Jianrong, « Zhongguo xinfang zhidu pipan » (Critiques sur le système des "Lettres et visites"), *Zhongguo qingnianbao*, 8 décembre 2004.

⁴ Sur le processus de la prise de décisions publiques avant les années 90, voir ZHU Guanglei, *Dangdai zhongguo zhengfu guocheng* (Le processus gouvernemental en Chine contemporaine), Tianjin renmin chubanshe, 2002, p. 202-208.

⁵ Le premier bureau pour le recueil des suggestions populaires a été établi par le gouvernement provincial de Jiangxi en 1988. Les graves événements de juin 1989 ont plongé le pays dans une stagnation politique profonde. Mais, après deux ans de réticence, les mouvements de rénovations politiques ont repris.

été de compléter l'administration des « Lettres et Visites », alors chargée à la fois de la réception des plaintes et des suggestions : ce nouveau bureau a été chargé de prendre le relais partiel du précédent, en se consacrant uniquement au recueil des opinions et des avis formulés ; il a reçu pour mission de mieux collationner et d'étudier plus sérieusement les informations pour être en mesure d'en extraire l'« *intelligence populaire* », afin qu'elle soit indirectement utilisée lors de la prise de décision¹.

Au cours des années suivantes, une vingtaine de gouvernements locaux ont mis sur pied, à l'instar de la municipalité de Beijing, un dispositif similaire dans le but de recueillir les opinions populaires². Ces bureaux ont constitué la structure embryonnaire de la consultation publique en Chine.

En réalité, la consultation publique a pris son véritable élan à partir des années 2000, moment où la promotion de la participation des citoyens a été considérée comme un moyen permettant de combler le déficit de légitimité du Parti : une centaine de gouvernements locaux ont installé un bureau spécifique pour le recueil des opinions populaires³ ; en parallèle, de nouveaux dispositifs de consultation ont été mis sur pied et les anciens rénovés.

A : Les dispositifs

Le champ d'application des dispositifs de consultation est très étendu et couvre toutes les affaires publiques. Il convient cependant de distinguer deux catégories: la consultation routinière et la consultation sur une politique spécifique ; dans ce deuxième cas, les enjeux sont en rapport direct avec une future législation et des décisions importantes⁴. Lors de la prise d'une décision, les autorités recourent à plusieurs mécanismes pour consulter la population. Mais à l'heure actuelle, les mécanismes consultatifs sont peu institutionnalisés: certains sont des inventions locales, dont

¹ WANG Huaxing, «Xinfang xinxi souji he renmin jianyi zhengji- Fang Mahongyi xiansheng» (Le recueil des informations du système des « lettres et visites » et le recueil des opinions populaires : interview de M. Ma Hongyi), *Quotidien du Peuple*, 2 janvier 1996.

² HUAN Hongsheng, « Geini yige shanliang de jihui – Qiaoran xingqi de renmin jianyi zhengji zhidu » (« Donne toi une occasion d'être brillant : l'émergence silencieuse du système de recueil des suggestions populaires »), in *Lingdao wencui*, 28 mars 1994.

³ CHEN Shengyong, ZHONG Dongsheng et WU Xingzhi, *Rang gongmin lai dangjia* (Laissez les citoyens gouverner), Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2008, p.198.

⁴ WANG Xixin, *Gongzhong canyu he ...op.cit.* p. 174.

l'application se limite à la localité donnée ; par conséquent, il est possible qu'il existe des modalités locales efficaces, sans qu'elles soient connues des chercheurs ou de journalistes.

Le recensement que nous avons effectué est basé sur les recherches universitaires, les reportages des médias, les discours officiels et les textes de loi.

1 : Le recueil des suggestions populaires (Renmin jianyi zhengji)

Comme les autres dispositifs de consultation publique, le recueil des suggestions populaires remplit au moins deux missions : collecter les informations et consulter la population. Lui aussi se différencie en deux catégories : les recueils routiniers (*Richang zhengji*) et ceux ayant trait à des thèmes spécifiques (*Zhuanti zhengji*). Pour les gouvernements locaux qui n'ont pas encore établi un service chargé de recueillir les suggestions populaires, leur Bureau des « Lettres et Visites » prend en charge la réception des propositions quotidiennes et les organes de décision enregistrent les recommandations concernant des politiques spécifiques. Le public peut adresser ses avis directement aux autorités compétentes par courrier, téléphone ou bien en se rendant en personne à l'organe chargé du recueil des suggestions s'il préfère. Avec le développement d'Internet, la population peut exprimer ses opinions sur le site officiel des organes gouvernementaux, sous anonymat ou nominativement : par exemple, le gouvernement municipal de Guangzhou a créé sur son site une rubrique spéciale destinée au recueil des suggestions; ce site annonce les thèmes faisant l'objet d'une consultation, le délai de réponse et le courriel de l'organe compétent.

Pour élargir les possibilités d'intervention de la population, le gouvernement demande parfois à des médias de recueillir les suggestions et avis populaires, qu'ils transmettent ensuite au donneur d'ordre. Normalement, le gouvernement devrait publier le résultat du traitement des suggestions, mais cette règle est peu respectée en pratique, notamment pour les recueils routiniers.

2 : La réunion de discussion (Zuotanhui)

La réunion de discussion n'est pas un mécanisme consultatif nouveau. Avant la fondation de la Chine populaire, elle était déjà une démarche régulièrement employée par les cadres du PCC pour consulter les opinions de ses membres ou personnes non communistes. Puis, tout au long de l'histoire de la République populaire, la réunion de

discussion a été un moyen apprécié pour consulter l'opinion eu égard à ses avantages de flexibilité et de simplicité.

La réunion de discussion est fréquemment apparue dans les discours et les textes de loi en tant que forme importante de la consultation publique ; peu d'entre eux en donnent une définition claire ou essaient de l'encadrer, à part un règlement local en 2006 : la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements » de la municipalité de Guangzhou. Selon cette Mesure, la réunion de discussion est « *une réunion destinée à consulter les opinions des représentants du public sur les points à discuter, les principales mesures et dispositions du règlement à adopter* » (art. 19, 1^e alinéa). Cinq jours avant la tenue d'une de ces réunions, le responsable doit porter à la connaissance des administrés la date, le lieu et les thèmes qui seront abordés (*idem*, 2^e alinéa) ; il doit informer aussi le Bureau des affaires législatives, qui est obligatoirement présent à la réunion.

La réunion de discussion, fermée aux personnes qui ne sont pas concernées, est souvent organisée par l'autorité compétente pour consulter en amont les avis du public sur une politique donnée ; elle peut confier aussi cette mission aux organismes représentatifs de la société concernés par la politique. Le nombre des participants est limité : l'autorité détermine les critères de leur sélection, les modalités d'organisation, le contenu et la durée de la réunion. L'interaction entre l'autorité et le public consulté n'est pas obligatoire: une réunion se tient parfois uniquement pour permettre aux participants de s'exprimer ; le procès-verbal de la séance, qui n'est soumis ni à la vérification, ni à la signature d'aucun des participants¹.

3 : L'enquête par questionnaire (Wenjuan diaocha)

Les autorités utilisent fréquemment le système des enquêtes par questionnaire pour collecter des informations émanant de la population, puis comparer et quantifier le poids respectif des opinions exprimées. Comme cela se pratique ailleurs, les enquêtes menées par l'organe décisionnaire ou par l'organisme qu'il mandate à sa place combinent souvent les deux formes de questionnaire : questions fermées et questions ouvertes.

¹ WANG xixin, *Xingzheng guochengzhong gongzhong canyu de zhidu shijian* (Les expériences et les institutions sur la participation du public au processus gouvernemental), Zhongguo falü chubanshe, 2008, p. 9

Le champ d'application de cette méthode est vaste : elle est utilisée pour consulter l'opinion sur un projet de loi ou une décision politique, aussi bien que pour évaluer la performance des politiques publiques en cours d'application ou les conduites des fonctionnaires. Fait à remarquer, certains gouvernements locaux distribuent depuis quelques années des questionnaires à la population pour évaluer la performance des services : les résultats sont rendus publics par la suite, sans qu'il soit possible de savoir s'ils sont livrés tels quels ou bien s'ils ont été rectifiés scientifiquement ou arbitrairement.

Le site Internet officiel du gouvernement héberge aussi divers questionnaires destinés au public. Ils concernent, dans la plupart des cas, les politiques publiques menées ou servent à lancer des enquêtes quasiment gratuites pour évaluer les actions publiques. Par exemple, sur le portail du gouvernement municipal de Guangzhou, on peut trouver des questionnaires du type suivant ¹ :

1 : Pensez-vous efficace l'interdiction de fumer dans les lieux publics ?

a : très efficace ; l'odeur de fumée est évidemment diminuée.

b : la situation a été améliorée dans certains lieux publics (hôpitaux, centres commerciaux, etc.) ;

c : Le champ d'application est trop vaste, son exécution est tombée dans le laxisme, l'interdiction de fumer dans les lieux publics est un faux-semblant ;

d : Je ne connais pas le règlement, et je n'ai pas constaté de changement par rapport au passé.

2 : Etes-vous satisfait du BRT [Bus Rapid Transit] de Guangzhou ?

a : non b : assez c : oui

3 : Dans lequel des secteurs qui suivent, l'information du public vous intéresse-t-elle ?

a : Éducation ; b : santé publique ; c : logement ;

d : transports en commun ; e : eau, électricité et gaz.

D'une manière générale, les modalités de réponse aux questionnaires sont simples : on n'a pas besoin de s'inscrire au préalable sur le site officiel, les résultats de l'expression des participants sont ouverts à tous.

¹ Disponible sur <http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2353/list.html>, consulté le 20 février 2011.

Le site du gouvernement propose aussi des questionnaires avec une dominante de questions fermées et quelques questions ouvertes. On trouve par exemple une enquête intitulée « *Questionnaire sur la performance du gouvernement de la municipalité de Guangzhou* » : pour encourager la participation du public, l'autorité compétente promet que « *les réponses de chacun sont gardées secrètes* » ; des primes ou des récompenses sont offertes, les participants ont, par exemple, la possibilité d'obtenir un Ipad par tirage au sort¹.

4 : La réunion-débat (Lunzhenghui)

La réunion-débat combine deux formules distinctes : le débat d'experts et le débat public ; en pratique, une réunion pour un débat désigne plus souvent le premier cas².

Lors du processus d'élaboration d'un projet, l'autorité décisionnaire organise une ou plusieurs séances de débat d'experts pour les consulter sur la nécessité, la faisabilité et la rationalité du projet³: Contrairement à la réunion de discussion, où les participants sont directement concernés, les experts n'ont pas d'intérêt direct avec le projet soumis à discussion : ils sont, par conséquent, supposés être plus objectifs et compétents que les participants de la réunion de discussion. Dans certaines localités, les autorités organisent des débats publics en les nommant « réunion de débat »⁴. Au contraire du débat d'experts, les participants de ce genre de réunion comprennent les représentants des citoyens intéressés, les experts, le maître d'ouvrage et l'organe de décision : Par exemple, en 2005, dans la ville de Shenzhen, pour évaluer la faisabilité d'un contournement projeté de l'autoroute en construction, le gouvernement municipal a organisé une *Lunzhenghui* entre les experts, les citoyens et les autorités concernées⁵.

¹ Voir le site Internet du gouvernement municipal de Guangzhou : http://www.gz.gov.cn/sofpro/gecs/wenjuan_question.gecs?ques.questionnaireSeq=751&token=1298225667623881000&type=1, consulté le 20 février 2011.

² Par exemple, pour la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements », la municipalité de Guangzhou de 2006 en précise davantage : la rencontre « *est une sorte de réunion entre les experts pour débattre les questions d'expertise qui suscitent une controverse* » (Art.22, 1^{er} alinéa).

³ WANG Xixin, *xingzheng guochengzhong... op.cit.* p. 9-10.

⁴ On y trouve aussi ce terme, avec le sens de débat public, dans la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental » du Ministère de l'environnement en 2006 (Art.12).

⁵ WANG Xixin, *Xingzheng guochengzhong... op.cit.* p. 130-160.

5 : Le Forum Yangcheng (Yangcheng luntan)

Le Forum Yangcheng, créé en 1992 à l'initiative de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou, a constitué le premier forum public du pays destiné à débattre des affaires publiques. Le but originel était de propager la « démocratie socialiste » et le système des assemblées populaires¹ ; il s'est peu à peu transformé en un lieu important d'expression des habitants sur les affaires publiques de la municipales. Pour les autorités en effet, étant donné la facilité de son organisation, le Forum représente un mécanisme très pratique pour consulter en aval les opinions des habitants sur une politique donnée, mais aussi sur les affaires publiques en général qui incombent à la municipalité.

Malgré ses vingt années d'expériences enrichissantes, le Forum *Yangcheng* reste une pratique répétée, mais aléatoire, de la municipalité de Guangzhou : aucune loi, aucun règlement n'essaie de l'encadrer. Son déroulement et son développement dépendent donc exclusivement de la bonne volonté des autorités locales.

Le cadre de son organisation est représenté dans le tableau suivant² :

Facilitateurs	Assemblée municipale populaire de Guangzhou (AMP), Guangzhou TV, CRCOP ³ .
Participants	Tout public intéressé, avec présence obligatoire des autorités compétentes du sujet mis en débat.
Sujet(s) débattus	Un sujet pour chaque débat. Il peut s'agit de toutes les affaires publiques préoccupant des habitants : système de protection sociale, logement, éducation, santé publique, urbanisme, tourisme, environnement, sécurité publique, etc.
Initiateurs des sujets	Les facilitateurs, mais le public peut proposer des sujets depuis 2009 : à la fin de chaque année, d'un à douze thèmes peuvent être soumis à l'AMP pour l'année

¹ Guangzhoushi renda (Assemblée populaire municipale de Guangzhou), « Yangcheng luntan jianjie » (« Introduction sur le forum Yangcheng »), article disponible sur le site Internet officiel de l'Assemblée municipale, <http://www.rd.gz.cn/page.do?pa=2c9ec0b129660b600129660c43440002>, consulté le 20 février 2011.

² Les renseignements proviennent de: Guangzhoushi renda, *ibid* ; HAN Xiaoyu et XIE Yan, « Yangcheng Luntan : Jianchi 12 nian de yizheng pingtai » (« Le Forum de Yangcheng : une plate-forme pour débattre des politiques publiques depuis 12 ans »), in *Jiancha Ribao*, 29 novembre 2004 ; LI Ping, « Yangcheng Luntan : Tuijin Guangzhou gongmin canyu minZHU guanli de youxiao tujing » (Le Forum de Yangcheng : une voie efficace pour développer la participation des citoyens de Guangzhou à la gestion démocratique), in *Tanqiu*, vol. 162, n° 2, 2006, p. 39-41 ; TAN Chunhong, « Yangcheng luntan: Gongpu yu minzhong goutong de gonggong pingtai » (Le Forum de Yangcheng : une plate-forme de communication entre les fonctionnaires et la population), in *Dangdai Dianshi*, n° 5, 2007, p.29-31 ; site internet de Guangzhou TV, URL : <http://www.gztv.com/vod/t77.shtml>.

³ Centre de recherche sur les conditions sociales et les opinions populaires à Guangzhou.

	suivante ; les sujets retenus par l'AMP après concertation interne sont rendus public au début de l'année.
déroulement	<ul style="list-style-type: none"> - Le Forum est animé par un président, désigné par l'AMP. Le président arbitre le temps d'expression des intervenants, généralement trois minutes pour chacun (y compris les élus, les experts et les représentants du gouvernement), mais la fréquence de la prise de parole n'est pas limitée. - Le public intervient dans un premier temps, puis les autorités compétentes répondent aux questions posées ; les échanges d'opinions entre participants sont autorisés en cours de débat. - Les experts désignés par l'AMP ou les autorités concernées éclairent l'assistance par leurs compétences techniques, en théorie impartiales. - Le CRCOP est chargé d'établir un procès verbal, censé servir de référence pour les futures prises de décisions gouvernementales. - Le débat sera retransmis par la Guangzhou TV le lendemain après un montage des scènes.
Portée	Consultative.
Lieu	Le hall de l'AMP, puis le Parc populaire (<i>Renmin gongyuan</i>) depuis 2003.
Jour	Le forum avait souvent lieu pendant la semaine. Depuis 2009, pour faciliter la participation du public, le jour retenu est le dernier samedi du mois.
Durée	90 minutes.
Fréquence	Une séance tous les deux mois, puis tous les mois depuis 2003.
Participants	Nombre varié : de 100 à 500 selon l'intérêt des sujets. ¹
Langue	Cantonnais. ²

B : Le cadre législatif et réglementaire

La rédaction des textes de loi a pris beaucoup de retard par rapport aux pratiques. La « Loi sur la législation » de 2000 est la première qui prévoit la consultation des « *opinions du public* » (*Gongzhong yijian*) lors de l'élaboration des lois (art. 58). Dans les années suivantes, deux lois et quatre règlements ont prévu également cette nécessité procédurale³.

¹ Un inconvénient du Forum est de limiter la quantité de participants, mais plus ils sont nombreux, moins il leur est possible de s'exprimer ou d'échanger et moins il s'agit d'un forum, lieu d'échanges par définition.

² Mêlée aux habitants de Guangzhou, la partie plus ou moins importante de l'assistance venue d'ailleurs (*Waidi*) ne parle par forcément le cantonnais.

³ Ce sont les lois « relative à l'étude d'impact environnemental » de 2002 (Art. 5, 11, 21) et « sur la planification urbaine et rurale » de 2007 (Art. 26 et 46), les ordonnances « relative aux procédures de l'élaboration des lois administratives » de 2001 (Art. 12 et 19), « relative aux procédures de l'élaboration des règlements » de 2001 (Art.14 et 15), « provisoire relative à la participation du public aux études d'impact

Mais il faut attendre 2006 et la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental » pour trouver des éclaircissements sur les procédés de consultation.

Au niveau local, la municipalité de Guangzhou a adopté, en juin 2006, la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration de la réglementation » : c'est le seul règlement spécifique qui tente d'encadrer la participation du public aux processus décisionnels, mais ce texte ne revêt qu'une portée locale et pourrait être défait par ceux qui l'ont promu ou leurs successeurs.

Ces deux règlements -le premier à l'échelle nationale rendant obligatoire la participation du public dès qu'une mesure envisagée présente un impact en matière d'environnement, le second de dimension municipale traitant de l'élaboration des règlements administratifs- constituent le principal support réglementaire de la consultation publique dans la municipalité de Guangzhou¹.

1 : La « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental »

a : Motifs

Adoptée par le Ministère de l'environnement en février 2006, la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental » a pour principal objectif de « *promouvoir et régulariser la participation du public à l'évaluation des impacts environnementaux* » (Art. 1). L'interview accordée aux journalistes par le ministre de l'environnement Pan Yue précise que l'adoption de cette Mesure répond au moins à deux autres motifs : renforcer la protection de l'environnement en l'améliorant, prévenir les accidents environnementaux pour les réduire.

- Renforcer : Pan Yue met l'accent sur la nécessité de la contribution des forces de masse en matière de protection environnementale : « *La participation du public est un*

environnemental » de 2006, et la dernière en 2011 « relative aux réquisitions et compensations des logements sur les terrains de l'État » (Art. 9).

moyen important pour résoudre les problèmes environnementaux en Chine, de même que la divulgation de l'information est la condition préalable à la participation du public en matière d'environnement. (...) Ce n'est qu'en exposant les risques environnementaux potentiels à l'intense attention du public qu'il sera possible de minimiser la fréquence des accidents environnementaux.² »

- Prévenir les « incidents collectifs » engendrés par les problèmes environnementaux. Citons encore les paroles de Pan Yue : *« Dans le système d'évaluation des impacts environnementaux chinois, le contrôle des organes supérieurs de la protection environnementale envers leurs subordonnés et le contrôle de ces organes sur les organisations d'étude d'impact environnemental dépendant essentiellement des moyens administratifs, il manque à ce processus le contrôle social. L'insuffisance de la participation du public est l'origine des conflits environnementaux survenant après la mise en œuvre des projets de construction ; cette insuffisance conduit parfois même à des incidents collectifs.³ »*

Les déclarations de Pan démontrent la vision pragmatique des autorités chinoises vis-à-vis de la participation du public à la protection de l'environnement. Contrairement à la Convention d'Aarhus, qui met en avant les droits et le bien-être des citoyens⁴, la promotion de la participation du public aux problèmes de l'environnement en Chine s'inscrit d'abord dans une logique de gestion des risques environnementaux et des crises sociales. Ce paramètre présent à l'esprit, la portée de la participation du public fixée par les autorités chinoises devient limpide : contrairement aux apparences d'un langage à double consonance, leur intention n'est pas de développer la démocratie en Chine, mais plutôt de chercher à améliorer la gouvernance. Autrement dit, pour les autorités chinoises, la

¹ Ces deux textes de loi réservent également une partie importante à l'audience publique, dispositif essentiel de participation du public depuis 2002 en Chine. Notre thèse analyse cette institution, en particulier dans le chapitre suivant.

² « Jiedu “Huanjing yingxiang pingjia gongzhong canyu zanzheng banfa” » (« Interprétation de “l'Ordonnance provisoire relative à la participation publique à l'évaluation des impacts environnementaux” »), *Fazhi ribao*, 22 février 2006.

³ *Ibid.*

⁴ L'article 1 de la Convention d'Aarhus précise que, « afin de contribuer à protéger, dans les générations présentes et futures, le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement, conformément aux dispositions de la présente Convention. »

participation du public n'est pas une finalité, mais juste un moyen de consolider la légitimité de leur pouvoir.

b : Champ et moment d'intervention

Le champ de la consultation publique règlementé par la Mesure provisoire prévoit deux contextes d'application : la prise des décisions concernant l'implantation d'un projet de construction ; des mesures relatives à la planification spécifique. Selon l'article 2, les projets de construction qui doivent donner lieu à consultation publique relèvent de trois catégories. Ce sont ceux :

- qui peuvent engendrer des impacts importants sur l'environnement et font l'objet préalable d'un rapport d'étude d'impact environnemental ;

- qui ont déjà obtenu l'approbation du rapport d'étude d'impact, mais dont la nature, l'échelle, l'implantation, le procédé de construction, les mesures préventives à la pollution ou la destruction écologique ont connu de modifications importantes par la suite ;

- dont le délai de mis en œuvre ont dépassé l'échéance de cinq ans après l'approbation.

La seconde hypothèse concerne les planifications spécifiques (en matière d'industrie, d'agriculture, d'élevage, de sylviculture, d'énergie, d'aménagement hydraulique ou urbain, de tourisme et d'exploitation de ressources naturelles) dans la mesure où elles impacteraient éventuellement l'environnement et toucheraient aux droits des citoyens en matière d'environnement (Art. 33).

Le moment d'intervention du public est restreint aux étapes de l'établissement et de l'approbation du rapport d'étude d'impact (Art. 5 et 33). Il manque donc à la Mesure provisoire, par rapport à ce que préconise la Convention d'Aarhus, l'intervention du public tout au long du processus décisionnel¹, c'est-à-dire de l'élaboration à l'implantation, y compris le stade de l'évaluation du projet de construction ou de planification.

c: Facilitateurs et bénéficiaires

Le maître d'ouvrage ou l'organisme responsable de l'étude d'impact environnemental sollicité par lui ou l'organe public chargé d'élaborer le projet relatif à la

planification spécifique doivent favoriser la consultation des opinions (Art. 5 et 33) : pas par un sens plus élevé de la démocratie que d'autres, mais parce qu'ils doivent rédiger un compte-rendu sur la participation du public, soumis à l'organe de décision conjointement au rapport d'étude ; à défaut, le rapport serait refusé (Art. 6). Un commentaire sur l'adoption des opinions populaires exprimées doit également être joint à ce rapport (Art.17) ; les avis recueillis doivent être archivés pour référence ultérieure par l'organe de décision (Art. 16).

En France, où les enquêtes publiques sont menées par des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête² et dans d'autres pays, il revient souvent à des autorités publiques indépendantes de faciliter la participation du public. En Chine, cette mission incombe au maître d'ouvrage ou à son organisme d'étude d'impact, pratique qui met en doute sa neutralité et son objectivité et compromet l'efficacité effective de la participation du public. Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 17 le montrent bien: l'organe de décision « peut former » un comité temporaire d'experts pour examiner le bien-fondé de l'adoption des opinions recueillies et est alors tenu de prendre en compte les avis de ces experts. On remarque que le terme employé par la Mesure provisoire est « *peut* », ce qui n'a rien d'impératif: dans quelle condition les autorités doivent-elles organiser un tel comité d'expert consultatif ? La Mesure provisoire n'évoque pas cette question. En conséquence, puisque la Mesure ne rend pas obligatoire la consultation des experts et ne prévoit pas les conditions dans lesquelles elle le deviendrait, l'organe de décision peut en réalité esquiver cette procédure pour simplifier les choses.

En ce qui concerne les bénéficiaires de la participation, l'article 15 prévoit que les facilitateurs doivent sélectionner d'une manière rationnelle les représentants du public à

¹ Article 6-3 de la Convention d'Aarhus.

² En ce qui concerne l'enquête publique, voir Chaumet Michel, *Conduire l'enquête publique : une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Juris-service, 1993, p. 224 ; HELIN Jean-Claude, HOSTIOU René, JEGOUZO Yves et Thomas José (dir.), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Paris, Economie, 1986, p. 205; « Bilan d'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la protection de l'environnement et à la démocratisation des enquêtes publiques : le point de vue des commissaires enquêteurs », in *Petites affiches*, vol. 383, n° 64, 30 mai 1994, p. 4-12 ; LEGRAND Pierre, « Les dossiers d'enquête publique préalables aux expropriations : information du public et considérations d'environnement », in *Petites affiches*, vol.383, n°98-99, 17 et 19 août 1994, p. 4-10 et 8-13 ; PRIEUR Michel, « Les enquêtes publiques quel avenir ? : Environnement et information des citoyens », in *Notes et études documentaires* (Paris), n° 4 910, 1990, p. 7-136 ; « Quinze ans après la loi Bouchardeau, le commissaire enquêteur est-il majeur ? », in *Droit et ville*, n° 45, 1998, p. 13-239.

consulter, en prenant en compte leur lieu de résidence, profession, formation, capacité d'expression et possibilité de s'incliner à l'influence externe : cependant, le public consulté doit constituer un panel représentatif de l'ensemble des personnes morales ou physiques qui seront concernés par le projet de construction.

d : Possibilités et procédés d'intervention

Malgré ces omissions, sans doute volontaires, la Mesure, aussi provisoire soit-elle, ce qui laisse la possibilité au pouvoir soit de revenir en arrière soit de la maintenir en l'améliorant, s'avère exhaustive sur le plan des principes : le gouvernement local garantit la consultation du public, par diverses modalités de participation (enquêtes par questionnaires, consultations d'experts¹, réunions de discussion avec les citoyens et de débat avec les experts, audiences publiques² (art.12). Ajoutons que les procédés d'organisation de chaque mode de consultation sont détaillés.

Cette Mesure impose au maître d'ouvrage une information préalable sur tout projet de construction qu'il a mission de réaliser. Après que le maître d'ouvrage a déterminé l'organisme chargé de l'étude d'impact environnemental, les articles 8 et 9 l'obligent à fournir au public les renseignements suivants concernant le projet de construction :

- nom du projet et ses caractéristiques principales, nom du maître d'ouvrage et ses coordonnées ;
- nom de l'organisme chargé de l'évaluation, ses coordonnées et activités principales, les procédures envisagées pour l'étude d'impact environnemental;
- impacts éventuels engendrés par le projet;
- mesures envisagées pour prévenir ou réduire ses incidences nuisibles;
- principaux enjeux du projet faisant l'objet de la consultation;
- modalités de la formulation des avis du public;
- durée prévue de la consultation.

¹ Ici, on voit clairement que l'intervention des experts est considérée comme une forme de participation publique.

² Il s'agit encore d'une ambiguïté des dispositions. Les procédés d'organisation d'une audience publique prévues par les règlements dépassent largement le cadre d'une simple consultation de l'opinion: des débats publics entre les parties impliquées sont prévus l'interaction et les échanges entre les parties intéressées sont beaucoup plus actives que les autres formes de consultation publique. En fait, l'audience publique se rapproche plutôt d'une forme de démocratie délibérative, raison pour laquelle nous traiterons cette institution dans le chapitre suivant.

Une fois que l'étude d'impact est terminée, mais avant son envoi à l'organe administratif compétent, le maître d'ouvrage doit publier la conclusion du rapport (Art. 8 [4]) et faire établir une version simplifiée de celui-ci pour faciliter la consultation du public. Le maître de l'ouvrage doit également informer le public des modalités et des délais de consultation. Il en va de même pour les informations complémentaires sollicitées par le public (Art 8 [5]). Ces dispositions ont deux fonctions : dans un premier temps, elles permettent au public de contrôler la réalité de la consultation ; dans un second temps, elles facilitent la participation du public à l'étape suivante, qu'est le processus d'approbation du rapport d'étude par l'organe de décision.

Si la durée de l'information et de la consultation ne doit pas être inférieure à dix jours (Art.13, 2^e alinéa), sa durée maximale n'est pas fixée. En réalité, faute de précision réglementaire, il est possible de raccourcir le délai d'information et de consultation à dix jours. Cette durée reste cependant trop brève pour permettre aux « *citoyens profanes* »¹ d'une part de réussir à identifier les enjeux qui impacteront leurs intérêts, d'autre part de formuler des critiques effectives sur un projet de construction qui implique des savoirs compliqués et des connaissances spécifiques. Selon l'article 13 (3^e alinéa), si le projet de construction se heurte aux protestations importantes du public consulté, l'organe de décision peut procéder à une deuxième consultation publique. Il lui est loisible de le faire également s'il vient à douter que les vraies opinions populaires se soient exprimées.

Force est toutefois de constater un dernier point, élément essentiel pour la garantie du droit à la participation des citoyens : les modalités de recours prévues par la Mesure provisoire sont insuffisantes. Seule possibilité de recours réservée aux citoyens, les plaintes n'obtiendront pas forcément une réponse des autorités et encore moins une suite ou une prise en compte. Pourquoi ? Parce qu'il faut d'abord qu'elles estiment « *nécessaire* » d'examiner les doléances reçues. Remontons à la source, l'article 18 en l'espèce, pour en être certaine : « *lorsque les citoyens pensent que leurs suggestions ne sont pas adoptées, qu'ils ne bénéficient pas d'une explication suffisante du maître d'ouvrage ou de l'organisme d'étude d'impact qu'il a sollicité, ou s'ils contestent les explications fournies par ceux-ci sur les raisons du rejet de leurs suggestions, ces citoyens peuvent porter*

plainte par écrit à l'organe administratif chargé de l'approbation du projet de construction. » Applaudissons avant de lire la fin de ce même article de cette même Mesure, qui se passe de commentaire : « *L'organe administratif, S'IL LE JUGE NECESSAIRE, PEUT procéder à un examen des plaintes déposées.* »

Les insuffisances de la Mesure provisoire sont manifestes. Il est curieux de constater qu'elle est d'évidence inspirée de la législation occidentale, eu égard à sa manière d'organiser et de formuler ses dispositions. Cependant, elle n'a pas prévu un organe indépendant spécifique pour la consultation publique comme on le fait ailleurs ; la durée de l'information et de la consultation est raccourcie par rapport à celle en vigueur dans les pays démocratiques ; la transparence de la consultation est exigée mais reste insuffisante : par exemple, il n'est pas obligatoire de communiquer au public le résultat de l'approbation du rapport; par ailleurs, des moyens de recours sont absents de cette Mesure provisoire. Ces lacunes proviennent peut-être d'impensés des rédacteurs, à moins qu'elles ne soient volontaires en raison de la vision opérationnelle à court terme et politique à moyen terme des autorités : il est difficile de donner une réponse claire sur ce point.

La Mesure provisoire confère cependant aux citoyens un droit légitime de participer aux décisions relatives à l'environnement qui influenceront sur leur cadre de vie et leur bien-être; de plus, en reconnaissant le droit à la participation des organisations, le texte fournit une garantie législative aux associations désireuses de s'engager dans la lutte pour la protection de l'environnement ou les encourage à continuer à s'y engager, bien qu'il manque de précision quant aux modalités de leur participation.

2 : La « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements » de la municipalité de Guangzhou

a: Contexte

Le processus de l'adoption du règlement précité par la municipalité de Guangzhou illustre parfaitement tant le rôle des juristes, notamment universitaires, pour le

¹ Voir FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2008, 315 p.

développement de la participation du public que l'influence de la législation américaine sur l'élaboration de certaines normes législatives en Chine.

L'élaboration du règlement destiné à encadrer et renforcer la participation du public à l'élaboration des politiques et règles gouvernementales est issue d'une entrevue entre le directeur du Bureau des affaires législatives de la municipalité de Guangzhou et un professeur de droit de l'Université de Beijing, qui anime un centre d'étude sur la participation du public. À l'époque, c'est-à-dire en été 2005, le directeur, Chen Licheng, est à la recherche d'un support intellectuel pour l'aider à développer la participation du public dans la ville de Guangzhou. Quant au professeur Wang Xixin¹, il déplorait l'absence de réflexion et les lacunes autant procédurales que législatives en matière de participation² et voulait trouver un gouvernement local, qui lui servirait de lieu d'expérimentation pour tester et élaborer un règlement, afin d'améliorer et de renforcer l'effectivité de la participation du public. Cette entrevue déboucha sur un accord de coopération entre le gouvernement municipal de Guangzhou et le centre de soutien de la participation du public dirigé par le professeur, qui se trouva chargé de rédiger un programme de travail³.

Par la suite, Chen a envoyé des fonctionnaires de son département à l'université Yale pour une formation d'expertise de deux mois, afin de les préparer à mettre en œuvre à leur retour le programme de travail proposé par l'équipe de Wang⁴. Au cours de la préparation du projet, le professeur Wang a invité le Centre d'étude de droits (Chine) de l'Université

¹ WANG Xixin est professeur de droit administratif à l'Université de Beijing. Il est un des meilleurs spécialistes chinois en participation du public en Chine. Son principal ouvrage en la matière est *Gongzhongcanyu he xingzheng guocheng* (La participation du public et le processus gouvernemental), Zhongguo fazhi chubanshe, 2007, 378 p. ; il a dirigé deux livres sur la participation en Chine chez le même éditeur : *Xingzheng guochengzhong gonggongcanyu de zhidu shijian* (Les expériences et les institutions sur la participation du public au processus gouvernemental), 2008, 306 p. ; *Gonggong canyu he zhongguo xin gonggong yundong de xingqi* (La participation du public et l'émergence d'un nouveau mouvement public en Chine), 2008, 258 p.

² Centre d'étude et de soutien à la participation du public de la Faculté de droit de l'Université de Beijing, Centre d'étude de droit chinois de l'Université de Yale, Bureau des affaires législatives de la municipalité de Guangzhou, « Guizhang zhiding guocheng zhong zhengwu gongkai he gonggong canyu jizhi de yingyong xiangmu gongzuo fang'an (Taolungao) » (« Programme de travail pour l'application du projet sur l'information et la participation du public au processus d'élaboration des règlements [texte de discussion] »), in CHEN Licheng (dir.) *Guangzhou gonggongcanyu xingzheng lifa shijian tansuo* (Les expériences de la participation du public à l'élaboration législatives de Guangzhou), Zhongguo fazhi chubanshe, octobre 2006, p. 3-4.

³ YANG Zhongxu, « Guangzhou : rang gongzhong chengwei lifa zhuti » (« Guangzhou : laisser le public élaborer les lois »), *Zhongguo xinwen zhoukan*, 7 juillet 2006.

⁴ *Ibid.*

de Yale à participer au programme avec sa propre équipe. En octobre 2005, ces deux centres d'étude ont soumis leurs travaux, déjà bien avancés, au Bureau des affaires législatives de Guangzhou.

Conformément aux propositions du programme de travail et à l'expérimentation qui faisait partie du plan législatif de l'année en cours, le Bureau municipal devait choisir un règlement à mettre au point et à tester : les deux centres d'étude présentés plus haut devraient l'aider à concevoir un règlement et à élaborer sa mise en application progressive ; leurs propositions sur les procédures et les mécanismes de la participation du public devraient servir de pilotage au Bureau municipal chargé de la formulation finale d'un règlement.

Après réflexion et débats internes, ce Bureau a choisi d'expérimenter la « Mesure sur la gestion des marchés de transaction commerciale de la municipalité de Guangzhou ». Le projet de la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements », formulé avec l'aide des deux centres d'étude précités a servi d'encadrement méthodologique à cette expérimentation ; il était prévu de mener celle-ci durant environ six mois à compter du 18 novembre 2006, date de la publication du projet officiel de règlement faisant l'objet de l'expérience : elle devait permettre de modifier et parfaire le projet de règlement, en fonction des situations et des réactions rencontrées au cours de la période probatoire.

Le processus expérimental s'étant déroulé à la satisfaction de toutes les parties, la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements » a pu être adoptée le 27 juin 2006. À l'heure actuelle, elle constitue toujours le seul règlement à valeur législative régissant la participation du public à l'élaboration de règlements administratifs en Chine.

b : Les avancées

L'effectivité de nouveaux dispositifs de participation du public fait l'objet de critiques abondantes depuis leur mise en place¹. Ces critiques portent, non seulement sur le

¹ Les voix critiques viennent à la fois de la population, des journalistes, des spécialistes et des autorités. Pour les critiques de spécialistes, voir les trois ouvrages dirigés par WANG Xixin précités, ainsi que CHEN Shengyong, *Rang gongmin lai dangjia*, *op.cit.*, CAI Dingjian (Dir.), *zhongguo gonggong canyu*, *op.cit.* Quant aux critiques des autorités, voir CHEN Licheng, *Zai Shishi* « [Guangzhoushi guizhang zhiding gongzhong

formalisme de ces dispositifs, mais également sur leur faible niveau d'institutionnalisation. L'adoption de la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements » par la municipalité de Guangzhou essaie de répondre à ces observations et de combler les défauts constatés. Les motifs de l'élaboration d'un tel règlement sont même plus ambitieux : selon les initiateurs de cette Mesure, son adoption non seulement, est destinée à encadrer, à renforcer la participation du public à Guangzhou et à améliorer son effectivité, mais encore tente d'impulser un mouvement d'institutionnalisation de la participation du public dans le pays, en partant de la démonstration pionnière qui a été réalisée avec succès à Guangzhou, la troisième grande ville de Chine.¹

L'article 533 transpose la *Notice and comment rulemaking* de la «Loi sur les procédures administratives » des États-Unis (*The Administrative Procedure Act*), texte qui a servi de modèle et de référence à la Mesure. Cette dernière, inspirée de cette loi qui fait partie des dispositifs « *les plus élaborés et les plus rigoureux dans le monde* »², s'avère un règlement clair et de qualité.

i : Un règlement pensé

Les mécanismes de participation sont prévus à chaque étape du processus de mise au point d'une nouvelle réglementation, ce qui rend la Mesure opérationnelle et obligatoire l'organisation des procédures de participation du public par les services administratifs en charge de l'élaboration des règlements.

En référence aux expériences américaines, la Mesure exige que l'autorité compétente établisse des archives, afin de conserver la totalité du déroulement de l'élaboration d'un règlement (art. 32). Avant l'adoption de la Mesure, aucun texte législatif n'avait prévu

canyu banfa] xinwen fabuhuishang de jianghua » (Discours pour la conférence de presse sur l'application de la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements »), 7 juillet 2006, in CHEN Licheng, *op.cit.*, p. 164-165 ; ZHANG Li, « Tigao Difang xingzheng lifa zhiliang » « (Améliorer la qualité des règlements administratifs locaux) », in CHEN Licheng, *op.cit.* p. 288-290. ZHANG Li fait partie du personnel du Bureau des affaires législatives de Guangzhou.

¹ Centre d'étude de la Faculté de droit de Beijing, Centre d'étude du droit chinois de Yale, Bureau des affaires législatives de Guangzhou et programme de travail cité. Néanmoins, cinq ans après son adoption, la Mesure de Guangzhou n'a toujours pas trouvé son compère jusqu'à maintenant.

² La « Loi sur la procédure administrative » (*Administrative Procedure Act*) des États-Unis a été votée en 1947. Elle constitue « *l'un des dispositifs de contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration les plus*

cette nécessité ; l'article 32 vise donc à combler cette lacune. Il a sans aucun doute une portée significative : établir des archives aide, non seulement à recenser et à classer, voire à coordonner la formulation des avis du public, c'est-à-dire finalement à améliorer la qualité des avis exprimés, mais aussi à renforcer le contrôle du public sur le processus participatif. Outre le fait que les pièces archivées gardent les traces qui empêchent toute falsification ultérieure, sauf à les détruire sciemment, elles serviront également de références pour l'organisation de consultations futures¹.

Afin de garantir le financement des dépenses liées à la participation, l'article 8 de la Mesure prévoit que ces dernières sont à la charge du budget municipal. C'est le seul règlement qui a évoqué le mode de financement de la participation du public, ce qui peut dissiper les hésitations des autorités compétentes sur l'organisation de la participation du public à cause des charges financières qui peuvent parfois paraître lourdes pour ces organes.

Le règlement prévoit également des récompenses pour les participants actifs, afin de « *recueillir le plus possible des suggestions de qualité, de stimuler l'esprit public à s'engager dans la prise des décisions, et de l'encourager à formuler des suggestions significatives*² ».

ii : Les deux principes posés³

(a): *Universalité (Guangfanxing)*

En ce qui concerne les participants, la Mesure ne fixe aucune restriction au niveau de la localité du domicile ou de la nationalité des intéressés : toute personne morale ou physique (Chinois ou étranger, natif du lieu ou *Waidiren*, citoyen venu d'ailleurs) bénéficie

élaborés et les plus rigoureux dans le monde ». Voir PARKER Richard W., « Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis », in *Actualité juridique*, n°10, 20 octobre 1999, p. 751-756.

¹ Li Yi, « Guangzhoushi guizhang zhiding gongzhong canyu banfa tixian he guanhe le gongkai yuanze » (La Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements avait illustré le principe de publicité », in CHEN Licheng, *op.cit.* p. 212-213.

² Interprétation de l'article 9 de la Mesure.

³ Les principes de participation du public préconisés par la Mesure sont « l'universalité, l'égalité, la publicité et la commodité » (Art. 5). Ses exceptions par rapport aux autres dispositifs à ce sujet résidant dans sa

du droit de participer à l'élaboration des règlements municipaux si elle le désire (Art. 2) ; autrement dit, il n'y a pas d'exclusion des résidents temporaires.

Le champ d'application de la Mesure est illimité : tous les règlements faisant partie du plan annuel de législation administrative de la municipalité sont ouverts à la participation du public (Art. 3 et 12). Mais, selon l'interprétation de l'article 3 de la Mesure, émise par le Bureau des affaires législatives, le champ d'application englobe en fait l'élaboration, l'amendement et l'abolition de tous les règlements municipaux, afin d'élargir la participation du public.

Pour savoir à quel(s) stade(s) le public a le droit d'intervenir, il suffit de lire l'article 2: « *dans la présente Mesure, la participation du public désigne ses actions en ce sens pour la conception du projet, la rédaction, l'inspection et l'exécution des règlements, [et se manifeste] en formulant des suggestions que les organes administratifs décident d'adopter ou non et auxquelles ils donnent une réponse en temps opportun.* » La participation théorique du public se poursuit donc, du moins en théorie et en droit, tout au long du processus.

Quant aux modalités d'intervention, la Mesure prévoit que les réunions de discussion sont désormais une procédure incontournable de la consultation publique lors de l'élaboration des règlements (Art. 18, 1^{er} alinéa), tandis que les audiences publiques (Ouvertes¹ ou fermées) et les débats d'experts restés facultatifs interviennent en fonction des situations concrètes. L'autorité compétente peut confier à des organisations intermédiaires le soin d'organiser la consultation publique décidée (Art. 18, 2^e alinéa).

(b):Publicité

Pour que la participation du public soit effective et renforcer son contrôle sur le processus participatif, la Mesure prévoit que l'autorité compétente doit informer les administrés de façon complète et d'une manière indiscutable. Les informations, dont la diffusion est publique se situent à quatre niveaux.

propension à l' « universalité » et à la « publicité » de la participation, notre analyse porte donc essentiellement sur ces deux aspects.

¹ Inspirée d'expériences américaines, l'audience publique ouverte est une nouvelle forme de consultation publique créée par la Mesure (Texte de l'interprétation de la Mesure, in CHEN Licheng, *op.cit.* p. 153).

D'abord, l'information préalable est imposée. Les délais pour ce faire varient d'une petite semaine à un mois selon les modalités de la participation envisagée : de cinq jours pour les réunions de discussion et les audiences publiques ouvertes (Art. 19 et 20) à trente pour les audiences publiques fermées (Art. 12). Le contenu explicite des publications, soigneusement détaillé, concerne les renseignements expliquant le contexte de l'élaboration du règlement, ses motifs, sa nécessité et sa faisabilité, ses impacts éventuels, les modalités et délais tant de la formulation des avis que de leur consultation ou de l'obtention du texte intégral du projet, ainsi que le nom de l'organe compétent avec ses coordonnées (Art. 12, 2^e alinéa, et art. 15). L'autorité responsable peut publier la notification de la consultation publique sur son site Internet et sur celui du gouvernement municipal, ou par l'intermédiaire des médias (Art. 12, 1^{er} alinéa, art. 16, art. 28, 1^e alinéa, et art. 30).

Ensuite, à compter du jour de la réception des avis exprimés par le public, l'organe compétent doit les publier sur son site Internet officiel (Art. 10, 13, 17, 18, 19, 20, 22, 31) dans les cinq jours qui suivent. Cet impératif se traduit par une confrontation des observations émises par les personnes intéressées et contribue, par conséquent, à une meilleure convergence, voire une plus grande concordance, entre celles-ci ; il permet également au public de mieux formuler ses opinions et recommandations : cette transparence constitue un moyen de contrôle des citoyens sur la réalité de la consultation publique et son bon déroulement. Les résultats du traitement des avis recueillis au cours de chaque étape de la participation doivent être communiqués au public par le site Internet ou les médias locaux, dans un délai de vingt à quarante-cinq jours à compter du premier jour de la réception des avis. L'organe compétent doit expliquer les raisons d'adoption et de rejet des suggestions formulés, en vue de parer au formalisme de la consultation publique.

Enfin, les archives établies au cours de l'élaboration du règlement doivent être communiquées au public sur le site Internet officiel de l'autorité compétente. Les archives comportent les renseignements sur le contexte de l'élaboration du règlement, le procès-verbal et un compte-rendu sur la participation du public, le texte intégral du règlement adopté, ainsi que les autres données et renseignements qu'il a été nécessaire d'archiver (Art. 32).

c : Limites

Le règlement n'a prévu, ni sanction contre les autorités qui ne respecteraient pas ses dispositions ou certaines d'entre elles, ni moyen de recours pour le public en cas de contestation : ces deux carences, lourdes de conséquences, diluent les effets positifs de la Mesure et augmentent son volet restrictif. La Mesure étant calquée sur l'article 533 de la « Loi sur les procédures administratives » des États-Unis, ces manques ne traduisent nullement une réflexion insuffisante des experts qui ont rédigé le texte chinois. A nos yeux, deux raisons au moins peuvent expliquer ces limites.

D'abord, malgré la détermination du Bureau des affaires législatives, l'application de la Mesure reste en réalité un essai comme si l'on était encore au stade expérimental. Comme les autorités centrales soulignent en permanence que « *les réformes doivent être menées d'une manière graduelle et sûre (Wentuo)* », dans un pays qui reste politiquement très centralisé les gouvernements locaux ont moins d'ambition et de latitude pour procéder à des réformes « radicales ». Par prudence, l'organe dirigeant, quel qu'il soit, hésite à doter les citoyens d'un pouvoir qui risquerait de bouleverser les relations gouvernants-gouvernés : la participation des citoyens doit demeurer avant tout un « droit accordé » (*Fuyu de quanli*) par les autorités, en aucun cas prendre l'apparence d'un « droit naturel ».

Ensuite, les pouvoirs limités du Bureau des affaires législatives de la municipalité de Guangzhou sont probablement en cause. L'élaboration des textes s'effectuant sous la responsabilité du premier dirigeant du gouvernement local, ce dernier exerce une influence déterminante sur le processus et même sur le contenu des règlements à adopter¹. A cette seconde raison, s'ajoutent des intérêts sectoriels particuliers : leur poids déterminant peut contraindre le Bureau à renoncer à imposer des sanctions quand des dispositions ordonnées par la Mesure sont mal respectées ou pas du tout².

¹ ZHANG Li, *art.cit.* p. 290.

² Ces deux raisons expliquent sans doute également les origines du manque de moyen de recours pour les citoyens concernés par la « Mesure provisoire relative à la participation du public en matière d'étude d'impact environnemental ».

§4 : Un cas : la consultation publique suite aux protestations de Panyu

A : Le gouvernement local, apprenti de la « bonne gouvernance »

Face aux protestations des habitants, les concessions réalisées par le gouvernement local sont indéniables, mais les actions déployées par ce dernier démontrent l'emprise de la culture gouvernementale traditionnelle sur les autorités, leur formation et leurs compétences étant insuffisantes pour mener à bien une prise de décision démocratique.

Pour commencer, la réaction gouvernementale à la contestation des riverains sera lente. Aucun contact n'est pris avec les habitants avant l'intensification des actions protestataires : une conférence de presse est tenue le 30 octobre 2009, mais les internautes ont rapidement compris que les quatre experts invités pour justifier la « rationalité » et la « faisabilité » du projet y avaient des intérêts directs.

Le premier pas réalisé par les autorités locales vers le dialogue avec les opposants a lieu un mois plus tard, alors que la protestation des habitants est déjà très médiatisée, des journalistes relevant du niveau central (CCTV) étant venus mener une enquête¹. Sous la pression, le gouvernement de l'arrondissement de Panyu organise le 23 novembre une réunion de discussion avec une trentaine de représentants des riverains² : le choix de cette date est tactique, ce jour-là étant celui de la « Grande réception » du gouvernement municipal de Guangzhou, qui est destinée à écouter les plaintes des habitants. Les dirigeants de l'arrondissement ayant sans doute l'intention de limiter la crise au niveau local³, le maire prend un virage à 180 degrés au cours de la réunion: au contraire de la fermeté manifestée auparavant sur l'implantation du projet, l'édile promet aux riverains d'interrompre le processus, afin de soumettre le projet à l'étude d'impact environnemental, qui n'a pas encore été réalisée.

¹ Voir leur reportage : « Laji fenshao zhihuo » (Questionnement sur l'incinération des ordures), 21 novembre 2009, disponible sur : <http://space.tv.cctv.com/article/ARTI1258939257643229>, consulté le 25 février 2011.

² La presse n'a pas évoqué le mode de sélection de ces représentants. Selon les habitudes, nous supposons que ces participants comprenaient les présidents des comités de quartier, les personnes désignées par les autorités et des volontaires, qui sont des militants s'investissant dans le déroulement de l'affaire. Il en va de même pour les réunions de discussion *infra*.

³ La stratégie probable de la mairie de l'arrondissement jouait à pile ou face : si les habitants participent à la réunion de discussion, ils ne vont pas se plaindre au gouvernement municipal, qui leur ferait des reproches et les sanctionneraient éventuellement. En réalité, les habitants restant très méfiants vis-à-vis de l'attitude « ouverte » de la mairie, les contestataires se répartissent leur action : un groupe va participer à la réunion de discussion, l'autre se plaindre au gouvernement municipal.

Suite à la « promenade » des habitants ce même jour, qui fait le lendemain la une de la presse dans le pays, le gouvernement de l'arrondissement organise une seconde réunion de discussion, élargie à une centaine de représentants des habitants. L'objectif de la rencontre est identique: s'informer des attitudes concrètes des diverses catégories de personnes concernées, atténuer la tension par la concertation et le dialogue, informer sur les prochaines politiques envisagées. Le maire annonce aux participants le lancement d'un grand débat public (*Quanmin dataolun*) dans les six mois à venir sur le traitement des déchets de leur arrondissement. Cinq modalités de participation seront mises en place: joindre le maire par sa ligne téléphonique directe, témoigner au bureau des « Lettres et Visites », porter plainte au Bureau du service urbain et de jardinage, s'exprimer sur le site Internet du gouvernement de l'arrondissement et lui envoyer des courriels¹.

Toujours le même jour, celui-ci publie son programme préalable à la décision d'installation du projet, en annonçant l'organisation d'un référendum local avant la décision finale. Mais la faisabilité d'organiser un référendum pour décider l'installation ou non d'une usine d'incinération est aussitôt contestée: le nombre d'habitants censés être concernés par le projet n'est en effet que de trois cent mille, alors que l'arrondissement compte deux millions d'habitants. Ce constat revient à dire que le résultat de la consultation serait positif si les non concernés (qui représente 85% du nombre total des habitants de l'arrondissement) voteraient « pour » le projet².

Parallèlement, les démarches du « grand débat public » sont rejetées aussi par la plupart des habitants: à leurs yeux, les modalités préconisées ont pour but de « témoigner », pas de « débattre » des problèmes. Ceux qui ont utilisé les mécanismes mis en place se sont plaints que les autorités se sont contentées d'« enregistrer les opinions exprimées » et « n'ont pas communiqué » avec eux³.

¹ Le gouvernement d'arrondissement a créé un site Internet spécial de consultation sur le traitement des ordures, mais ce site est rempli de discours officiels et de reportages sur les actualités gouvernementales. D'ailleurs l'adresse réservée à l'expression publique est tout simplement invalide. voir <http://ljcl.panyu.gov.cn/index.html>, consulté le 25 février 2011.

² Voir WANG Chuantao, « Panyu gongtou juyou guanshang jiazhi » (Le référendum local de Panyu n'a qu'une valeur superficielle), *Yangcheng wanbao*, 27 novembre 2009.

³ XIAO Ping, « Panyu kaizhan laji fenshao quanmin dataolun disitian Fanying pingdan » (Réaction banale des habitants au lancement du quatrième grand débat public sur l'incinération des déchets à Panyu), *Xinkuaibao*, 26 novembre 2009.

La décision a d'abord été évoquée dans une lettre du gouvernement local, rédigée à son initiative et signée le 22 novembre 2009 selon la date qu'elle porte, mais elle n'a été rendue public que le 24, raison pour laquelle le reportage cité parle de « quatrième jour ». Ce courrier ayant été publié sur le site Internet du gouvernement

À la suite des réactions et interrogations des habitants, le gouvernement local abandonne l'idée d'organiser un référendum. Par contre, il organise le 10 décembre la troisième réunion de discussion avec les représentants des habitants. Deux nouveaux projets -ceux « *sur la création d'un arrondissement civilisé pour le traitement des déchets à Panyu* » et « *sur la classification, la collecte et l'utilisation complète des déchets de Panyu* »- sont mis à l'ordre du jour de la discussion, au cours de laquelle il a été annoncé qu'ils feraient l'objet d'une consultation publique plus tard. Le gouvernement présente également à cette réunion un programme sur les procédés d'organisation d'un grand débat public, qui, cette fois-ci, est un peu plus concret : des forums urbains (*Chengshi luntan*), des débats thématiques (*Zhuanti bianlun*) ou entre experts seront organisés entre décembre 2009 et juin 2010 pour que les habitants puissent s'exprimer « *complètement* » sur les méthodes de traitement des déchets¹.

La décision sur le grand débat public sera toutefois mise en sommeil tout au long de l'année suivante² : entre le 14 janvier et le 24 avril 2010, le gouvernement municipal lance cependant par Internet une campagne de consultation à propos du traitement des déchets urbains³ ; il organise en même temps des débats d'experts et des réunions de discussion pour connaître les avis des experts et consulter des habitants de Guangzhou.

Pour quelle raison le gouvernement municipal a-t-il détrôné celui de l'arrondissement de Panyu pour organiser un grand débat public? S'il paraît difficile de donner une réponse « *pertinente* »⁴, la maladresse des autorités au cours de la gestion de la crise paraît manifeste. Elles ont d'abord pris une attitude hautaine à l'apparition des premiers signes de contestation populaire, par exemple quand un secrétaire adjoint du gouvernement municipal déclare : « *on va non seulement installer cette usine*

le 28 novembre, il est donc difficile de savoir la vraie date de sa rédaction. Voir <http://ljcl.panyu.gov.cn>. Consulté le 25 février 2011.

¹ LI Lizhi et LAI Weixing, « *Laji chuli zeyou xuanzhi, quanmin taolun dan bugao quanmin gongtou* » (Le lieu de traitement des déchets sera décidé à la suite d'un grand débat public, mais sans référendum local), *Guangzhou ribao*, 11 décembre 2009.

² Selon les plaintes des habitants locaux sur leur site <http://www.rg-gd.net>.

Nous n'avons pas trouvé de reportage en la matière non plus.

³ Quatre sites Internet locaux ont servi de plate-forme au débat : <http://southcn.com> ; <http://dayoo.com> ; <http://www.ycwb.com/> ; <http://www.oeeee.com/>.

⁴ Il existe une raison probable : le gouvernement de l'arrondissement n'étant pas le décideur en mesure d'approuver le projet d'incinération, il n'a en conséquence pas davantage la capacité de décider ou non de suivre l'opinion des habitants, même s'il organise le débat.

d'incinération, [mais] on en installera plusieurs de ce genre par la suite»¹ ; cette simple phrase aura le mérite de susciter un tollé chez les habitants. Des internautes s'interrogent sur la neutralité et l'intégrité de ce fonctionnaire, car ils découvrent que certains de ses proches occupent des postes importants dans les entreprises d'incinérations locales².

La concession du gouvernement n'a été obtenue qu'à partir du moment où l'affaire a dégénéré en « incident collectif ». Cependant, elle s'est avérée maladroite et insuffisante en réalité. De la confrontation entre les contestataires et le gouvernement municipal depuis le jour de la « grande réception »³ jusqu'à celui de l'annonce du grand débat public faite par le gouvernement de l'arrondissement, les actions censées « démocratiques » déployées dans la précipitation se heurteront au *boycott* des habitants pour des raisons de « manque d'opérationnalité ». Tout compte fait, il s'avère que les autorités ont bel et bien été contraintes de modifier leur programme à plusieurs reprises et de le concrétiser sans cesse davantage. Ces maladroites résultent d'une culture gouvernementale autoritaire, qui a pour habitude de prendre unilatéralement les décisions. Du fait de leur manque d'expérience de la consultation du public au cours du processus décisionnel, les autorités locales ne disposaient pas des compétences et de savoir-faire nécessaires quand elles se sont trouvées confrontées à cette nouvelle situation.

Cependant, depuis la deuxième période de la crise (suite à la « promenade » des habitants), les autorités de la ville de Guangzhou se sont montrées des apprentis sérieux de la « bonne gouvernance » ; elles ont su également faire preuve de considération pour l'opinion populaire, en fonction de laquelle elles ont ajusté sans cesse leur politique, ce qui a enfin abouti au lancement de la campagne de consultation publique dans la municipalité au printemps 2010 : Les habitants y ont enfin trouvé un espace organisé et légitime pour

¹ *Xinkuaibao*, 23 novembre 2009.

² « Panyu laji fenshaochang zhizheng, Lü Zhiyi he liyi jituan ruhe pieqing ganxi ? » (Le débat sur l'installation de l'usine d'incinération des déchets à Panyu : comment Lü Zhiyi peut-il prouver qu'il n'a aucun lien avec le groupe intéressé ?) *Southern China daily*, 3 décembre 2009.

³ Le 23 novembre 2009, jour de la manifestation massive des habitants devant le gouvernement municipal, ce dernier a proposé de dialoguer avec les représentants des contestataires, mais ceux-ci n'ont pas voulu élire de représentants par crainte de représailles. Au cours de la confrontation, qui s'est prolongée environ cinq heures, aucun dialogue n'a été entamé. L'adjoint au maire s'est rendu au gouvernement de l'arrondissement de Panyu dans l'après-midi pour écouter les doléances des protestataires, mais ces derniers ont toujours refusé de se plaindre auprès de lui pour ces mêmes raisons.

exprimer leurs opinions, méthode et moyens qui ont résolu -temporairement- une crise sociale latente¹.

L'épisode de l'affaire de Panyu démontre que la participation du public à des décisions de portée collective s'avère un excellent procédé d'« *apprentissage de la citoyenneté active* »²; elle sert également de moyen d'initiation concrète à la « bonne gouvernance » pour les autorités : celles-ci profitent du déroulement des phases successives pour se rapprocher des citoyens, apprennent à collaborer avec eux pour trouver de meilleures solutions aux problèmes les concernant et à améliorer conjointement les décisions publiques grâce à la confrontation paisible des différentes parties impliquées.

B : Les experts divisés

Le rôle des experts au cours d'une consultation publique étant censé éclairer des controverses techniques³ et enrichir les discussions publiques, leur position devrait rester neutre. Dans le cas de Panyu, les experts ont pris toutefois des positions personnelles tranchées. Sans le vouloir au départ, ils se sont trouvés peu à peu divisés en trois groupes : les pour, les contre et les abstentionnistes. Ces derniers sont ceux qui ont refusé de donner leur avis sur l'affaire et de participer aux débats d'experts organisés par le gouvernement, en se retranchant derrière un faux-semblant transparent, aussi peu courageux que civique : « *L'affaire de Panyu étant trop délicate, nous ne voulons pas nous en mêler* »⁴.

Les partisans du projet étaient les plus nombreux et peu d'experts ont montré clairement une position opposée. Par exemple, lors d'un débat organisé par le gouvernement municipal en février 2010, un seul des trente-deux experts invités s'est opposé nettement au projet d'incinération ; c'était d'ailleurs le même qui montrait

¹ Car on n'a pas encore décidé le lieu d'installation de l'usine, qui sera mis en débat de janvier 2011 à décembre 2012. Il est difficile de prévoir si le futur choix va susciter ou pas une nouvelle contestation populaire.

² BLANC Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville », in BLONDIAUX Loïc, CHEVALLIER Jacques et al. (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 189.

³ REVEL Martine, « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile et BLONDIAUX Loïc (dir.), *Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, p. 242.

⁴ Selon une interview téléphonique entre un habitant de Panyu, Basuo Fengyun (Pseudonyme Internet), et un responsable officiel qui était chargé de l'invitation des experts. Voir l'article de Basuo Fengyun : *Guanyu minjian yaoqing zhuanjia de huiyu* (A propos de la réponse à l'invitation des experts), disponible sur : <http://www.rg-gd.net/viewthread.php?tid=201350>. Consulté le 26 février 2011.

manifestement des positions différentes de celles des autres depuis le début de l'affaire. Mais, fait paradoxal, plus de la moitié de ces experts ont fait savoir à cet expert original qu'ils partageaient son point de vue et, après les réunions, affirmé qu'il avait raison¹.

Qu'est-ce qui n'a pu être exprimé librement au cours des réunions d'expert ? Une lettre ouverte aux habitants de Panyu d'un de ces experts répond partiellement à cette question: « *Je suis encore en fonction, ne peux pas me comporter comme les [retraités]²...qui peuvent se ficher de tout (Wusuowei) et dire n'importe quoi. Je prends mes responsabilités quand je parle : mes paroles m'engagent.* »³ Ces déclarations ayant été écrites, si cet expert ose prononcer des avis s'opposant à la volonté des autorités de Guangzhou, il risque de perdre son poste et d'autres avantages.

Un des devoirs que les experts ont le plus de mal à observer est le respect de leur déontologie en raison des ingérences du pouvoir politique et administratif ; cette difficulté est d'autant plus grande que la liberté d'expression manque de toute garantie institutionnelle concrète.

C : Les habitants : citoyens ordinaires, mais compétents

L'aptitude des citoyens de base à intervenir dans les processus décisionnels a été longtemps mise en doute, méprisée ou rejetée, la prise de décisions publiques étant censée requérir des savoirs sophistiqués et des qualités exceptionnelles, ce qui manque aux « citoyens ordinaires ». Le développement des expériences de la démocratie participative contribue à mettre en cause cette idée reçue : les citoyens ordinaires peuvent être porteurs de compétences propres, issues de leurs expériences professionnelles ou de la vie quotidienne, jusqu'alors inexploitées : quand le processus décisionnel s'ouvre, ils peuvent s'avérer aussi compétents que les décideurs ou les experts pour prendre des orientations rationnelles. A ce sujet, l'exemple de Panyu est particulièrement illustratif.

¹ D'après la déclaration de cet expert : ZHAO Zhangyuan, « Guanyu cici guangzhou zhixing xuyao chengqing de wenti » (A propos de mon voyage pour Guangzhou, quelques questions nécessitent des éclaircissements). Disponible sur

<http://zhaozhangyuan.blog.sohu.com/145097621.html?act=1267455058773#>, consulté le 26 février 2011.

² L'expert opposé au projet est un retraité.

³ XU Haiyun, « Gongkaixin : Fandongpai jishi zhilaohu yeshi zhenlaohu - Zhi Panyu huanan bankuai jumin » (Lettre ouverte aux habitants de Panyu : les réactionnaires sont à la fois des « tigres en papier » et de « vrais tigres »), lettre publiée d'abord par l'auteur le 25 janvier 2010 sur <http://news.solidwaste.com.cn/k/2010-1/20101251018066078.shtml>. Consulté le 26 février 2011.

La compétence des citoyens s'est traduite sur trois niveaux différents : leur faculté à assimiler de nouveaux savoirs, leur capacité à s'engager, leur aptitude à coopérer et à soutenir des « débats publics »¹, malgré leur inexpérience antérieure.

Dans un premier temps, pour s'engager efficacement dans l'espace de discussion et convaincre les autres des dangers du projet sur l'environnement et la santé publique, les habitants se sont informés et documentés d'abord sur Internet, outil qui leur a été essentiel dans la phase de recherche et d'acquisition d'informations : Internet, en démocratisant l'accès au savoir, même les plus techniques², a servi aux internautes de plate forme leur permettant de se transmettre³ des informations et des connaissances entre eux.

Après avoir obtenu les premiers renseignements indispensables, ils ont mené une investigation à Likeng, le « village du cancer », un faubourg urbain de Guangzhou, dans lequel beaucoup de villageois étaient atteints d'un cancer depuis l'installation de deux incinérateurs en 2005⁴. Même si ces révélations ont été critiquées par manque d'assise scientifique, elles ont circulé sur Internet, échauffant les esprits et créant une compassion vis-à-vis des cancéreux, et une atmosphère sociale d'empathie à l'égard des combats menés par les habitants de Panyu.

La démonstration a été faite que les experts ne sont pas les seuls détenteurs de savoirs et que « l'expertise » peut être accessible à quiconque s'y intéresse et désire d'y étudier et comprendre. D'ailleurs, l'engagement lui-même revêt une vertu éducative

¹ Ce sont plutôt des discussions publiques sans encadrement, contrairement au débat public en France qui est institutionnalisé et bénéficie d'un garant indépendant. Voir au sujet du débat public en France : REVEL Martine, et al., *Débat public : une expérience française...*, op.cit., 2007, p. 412; VALLEMONT Serge (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, LGDJ, 2001, p. 198; RUI Sandrine, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, DL 2004, 263 p. ; SIMARD Louis, LEPAGE Laurent, FOURNIAU Michel (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, 2006, p.310

² LEVREL (J.), *Ouvrir des savoirs fermés : le dispositif médiatique Wikipedia*, communication à la journée d'étude « Science et démocratie : savoirs distribués et pouvoir », Journée d'étude franco-allemande organisée par le Centre Koyré, Paris, IRESCO, novembre 2006.

³ TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage : démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein du dispositif de budget participatif », in FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, 2008, p. 159-184.

⁴ Ces résidents ont dressé un bilan des personnes de Likeng atteintes d'un cancer : 62 pour la période de 2005 à 2009, dont 42 décès. D'après leur enquête, plus de 70 % des cas seraient d'origine respiratoire. Les données, publiées sur Internet pas les habitants, ne sont plus consultables aujourd'hui sur des sites chinois pour des raisons de censure, mais un site Internet étranger les a transmises. Voir : *La révolte des habitants du village du cancer en Chine*, article mis en ligne le 4 mars 2010, disponible sur : <http://www.algerie-dz.com/forums/archive/index.php/t-160959.html>. Consulté le 27 février 2011.

majeure¹, permettant d'acquérir connaissances spécifiques et compétences nécessaires pour concurrencer les experts et les autorités lors du processus décisionnel. Ainsi, au cours des « grands débats publics », des habitants savaient débattre dans le langage technique employé par les experts : Quand ceux-ci prétendent que « *l'incinération des déchets n'est pas dangereuse, puisque la dose des gaz toxiques qu'elle rejette [dans l'atmosphère] reste insignifiante* »², les habitants leur répliquent avec sagacité : « *La dose de dioxine est peut-être insignifiante, mais, cumulative au fil du temps, elle devient une nuisance chronique, nocive à la santé de l'être humain* »³ et des êtres vivants. S'appuyant sur les renseignements et la documentation collectionnés sur Internet, certains vont plus loin : ils peuvent, par exemple, débattre avec les experts des modalités de fonctionnement de tel ou tel incinérateur choisi, en fournissant des données précises et convaincantes⁴.

Dans un deuxième temps, suite à l'ouverture du dialogue avec les citoyens, ces derniers ont changé de stratégie pour faire modifier la politique du gouvernement local : leur mode d'engagement évolue de la manifestation et de la protestation à la concertation et à la suggestion. Face à la passivité des autorités à l'encontre du « grand débat public », les citoyens ont fait preuve d'une émancipation, qui n'a pas été sans prendre les caciques au dépourvu: ils ont pris l'initiative. En plus du dépôt régulier de lettres d'avis et de critiques aux organes gouvernementaux, ils ont initié des réunions de discussion avec la participation de dirigeants de l'arrondissement⁵ ; ils ont également invité les principaux experts partisans du projet à venir discuter avec eux de la faisabilité et de la rationalité du projet¹.

Quand le gouvernement a manifesté son intention d'organiser un débat d'experts, les habitants ont proposé leur propre liste d'experts, ceux proposés par les autorités étant à leurs yeux tous spécialisés en traitement des déchets. « *On doit certes traiter les déchets*

¹ TALPIN Julien, *art.cit.*, p. 160.

² Voir la lettre ouverte citée de l'expert XU Haiyun.

³ Voir les réponses des habitants à la lettre ouverte de l'expert XU Haiyun, disponible sur <http://www.rg-gd.net/>, consulté le 27 février 2011.

⁴ Voir l'article de l'activiste Yunyou (Pseudonyme Internet), « *Ziwo taozui yixia, wo shi ruhe pk diao liangge fenshaopai de* » (Un petit moment de narcissisme : comment je défis les deux experts traitant de l'incinération des ordures), texte mis en ligne le 14 décembre 2009, disponible sur : http://www.rg-gd.net. Consulté le 27 février 2011.

⁵ Voir l'article de Basuo Fengyun, militant cité, « *Song jinqi youji* » (Journal de l'offre d'un drapeau de récompense), disponible sur http://www.rg-gd.net. Consulté le 27 février 2011.

urbains, mais le plus important est de les gérer ». Donc, pour prendre des décisions rationnelles, « *il faut inviter aussi des experts en gouvernance urbaine, gestion sociale, sécurité environnementale et écologique, santé publique, etc.* » Ils ont également demandé aux autorités de réserver cent places à des auditeurs libres, car non présélectionnés, et de laisser entrer tous les médias intéressés pour « *renforcer la transparence et la crédibilité du débat* »².

Comme la création d'organisations spontanées au cours des événements est considérée comme une action illégale, Internet a servi aux habitants de facteur de coordination et de vecteur d'organisation. Ainsi, avant de déposer leur lettre de suggestions aux autorités, les activistes publient à chaque fois le contenu de leur courrier dans le but de connaître les avis de leurs concitoyens ; ceux qui sont invités à une réunion de discussion agissent de la même façon : ils transmettent les opinions et avis recueillis sur Internet, puis rendent compte plus tard au public, également via Internet, des processus adoptés et des résultats de leur engagement. Ainsi, bien qu'ils aient été dépourvus d'association pour agencer et combiner leur action, les habitants de Panyu ont fait preuve d'une compétence exceptionnelle en matière de mobilisation et d'engagement.

Un troisième paramètre mesure la compétence des habitants : l'aptitude à s'approprier les débats. Au début des discussions publiques, les autorités et une partie du public ont accusé d'égoïsme les habitants de Panyu : « *vous ne voulez pas que l'incinérateur s'installe dans votre [arrière-cour] mais dans celle de qui devrait-il être installé ? Pourquoi les déchets que vous produisez devraient-ils être brûlés ailleurs ?* »³ Diviser pour régner : la formulation habile de cette interrogation mettait le grand public en opposition avec les citoyens concernés. Les riverains ont alors modifié le registre de leurs arguments : ne soulevant plus la question du choix du lieu du projet, ils ont mis l'accent sur

¹ Voir une lettre ouverte des habitants, « Gei Nie Yongfeng, WANG Weiping, xu Haiyun deng zhuanjia de yaoqingxin » (Lettre aux experts Nie yongfeng, WANG Weiping et XU Haiyun), disponible sur <http://www.rg-gd.net>, consulté le 27 février 2011.

² Lettre de suggestion des habitants, « Guanyu Chuangjian panyu laji chuli wenmingqu dataolun zhuanjia zixunhui de jianyi yaoqiu » (Suggestions à propos du débat d'expert relatif au « Grand débat public sur la création d'un arrondissement civil de traitement des déchets à Panyu »), mise en ligne le 7 mai 2010, disponible sur <http://www.rg-gd.net>. Consulté le 27 février 2011.

³ XIAO shu, « Cong laji weiji zhong puzhuo gongmin shehui shuguang » (A la recherche de la velléité de la société civile à travers la crise des déchets), disponible sur <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=170278>, consulté le 27 février 2011.

sa dangerosité à l'encontre de l'environnement et de la santé publique. Par ailleurs, ils ont clarifié leur position : ce n'est pas au projet en lui-même qu'ils se sont opposés, mais à la méthode choisie de traitement des déchets ; où que soit installé un incinérateur, il produit des rejets toxiques, polluant dangereusement le voisinage en particulier et l'environnement en général. Ainsi, par petites touches successives, les intervenants non officiels ont réussi à transformer une querelle locale en une affaire publique qui pouvait, aujourd'hui ou demain, toucher tout un chacun.

Ensuite, ils ont fourni leurs propres propositions : puisque l'incinération des déchets produit des substances (Mâchefers, dioxine, etc.) encore plus toxiques pour l'environnement et l'être humain que les déchets, il vaut mieux trouver une troisième solution au lieu de se cantonner simplement à la question de savoir s'il convient de « brûler ou enfouir ». Quelle serait la troisième voie ? Pragmatiques et concrets, les citoyens ont proposé « *de réduire la quantité des déchets à l'origine, de procéder à une classification dans un premier temps pour recourir ensuite à la technologie du recyclage, afin d'utiliser au maximum les ressources disponibles* ». Afin que ces procédés soient respectés par toutes les parties sociales -entreprises, collectivités, commerces et particuliers- il apparaît indispensable à ces experts d'un nouveau genre que le gouvernement municipal instaure une loi spécifique pour encadrer la gestion et le traitement des déchets : ils ont été même jusqu'à proposer un projet de loi détaillé en la matière¹.

L'épisode de la consultation publique a été plutôt réussi, puisque les différentes parties prenantes sont parvenues à un consensus, en particulier grâce aux divers « débats publics » qui ont eu lieu. Finalement, en février 2011, le gouvernement municipal a adopté le « Règlement provisoire relatif à la classification et à la gestion des ordures ménagères urbaines de la municipalité de Guangzhou » : Il est prévu que cette nouvelle réglementation soit expérimentée quelques semaines, puis qu'elle entre en vigueur dès avril de cette année.

Résumons à partir du cas de Panyu : les citoyens ordinaires, loin d'être sans qualités, sont porteurs de compétences propres, inexploitées jusque là par les politiques ; il s'ensuit

¹ Voir la lettre de suggestion des habitants, « Jiejue laji weicheng de jianyi » (Suggestions pour résoudre le problème des déchets à Guangzhou), mise en ligne le 24 janvier 2010, disponible sur : <http://www.rg-gd.net/viewthread.php?tid=186447&extra=page%3D1>. Consulté le 27 février 2011.

d'évidence que leur participation aux prises de décisions publiques permette de « *faire émerger de nouveaux problèmes, d'apporter un éclairage différent et des solutions innovantes à des questions précises* »¹ et, du coup, de rationaliser et d'améliorer les choix collectifs.

Conclusion du chapitre 1

Notre étude a permis d'observer que deux des nombreuses idées reçues concernant les Chinois s'avèrent aussi inexactes l'une que l'autre :

- ils restent la plupart du temps indifférents à la politique et ne se préoccupent que de choses matérielles² ;

- non seulement ils ont un sens civique peu développé et une faible notion de leurs responsabilités de citoyens, mais il leur manque les compétences nécessaires pour participer utilement à l'élaboration d'une décision de caractère public³.

Les expériences conduites à Guangzhou prouvent le contraire: non seulement les citoyens s'intéressent aux affaires publiques⁴, mais ils s'y montrent compétents et s'engagent volontiers si l'institution leur en offre l'opportunité, sans risque excessif. En effet, « *l'apathie ou la dépolitisation ne sont pas des données par essence* »⁵, mais le résultat d'un contexte politique et institutionnel spécifique.

¹ TALPIN Julien, *art.cit.* p. 163.

² SAICH Tony, *Governance and...*, *op.cit.*, p. 206.

³ La théorie de l'élitisme occupe une place éminente en Chine. L'ouvrage de BEJA Jean-Philippe, *A la recherche de l'ombre chinoise*, *op.cit.*, comporte des descriptions pertinentes sur l'esprit élitiste des intellectuels chinois. En effet, la « qualité » des citoyens chinois a fait longtemps l'objet de vifs débats en Chine, à telle enseigne que leur « basse qualité » (*Suzhidi*) supposée est le principal argument des personnes s'y opposant à la démocratisation. Lors de notre enquête dans la municipalité de Guangzhou entre décembre 2008 et février 2009, 9,38 % (30/320) des personnes interrogées estimaient aussi que la qualité des citoyens chinois n'a pas atteint un niveau suffisant : il leur manque la compétence nécessaire pour participer à la prise de décision des affaires publiques.

⁴ La demande massive d'informations publiques des habitants de Guangzhou en fournit une preuve supplémentaire.

⁵ TALPIN Julien, *art.cit.*, p. 160.

CHAPITRE 2 : L'AUDIENCE PUBLIQUE

Nous nous pencherons dans un premier temps sur la genèse de l'audience publique en Chine (Section 1), avant d'aborder dans un second temps les procédures et la portée de cette institution délibérative particulière dans le contexte chinois (Section 2).

Section 1 : L'émergence d'une institution délibérative

Bien qu'institution importée, l'audience publique occupe une place essentielle parmi les mécanismes réservés à la participation directe des citoyens (§1). Elle est également un des dispositifs participatifs les plus institutionnalisés dans la Chine actuelle (§3). Mais l'instauration de règles en la matière partant des expérimentations de terrain, l'institutionnalisation de l'audience publique en Chine est à l'évidence un processus graduel et évolutif. (§2).

§1 : Une institution importée

L'audience publique n'est pas une institution chinoise : sa création est inspirée du modèle américain.

Née des principes de base « *Natural justice* »¹ et « *Due process of law* »¹, l'audience publique a été d'abord utilisée aux Etats-Unis dans le domaine judiciaire pour rendre les

¹ Les deux principes de la « *Natural justice* » sont les suivants : A) *nemo iudex in causa sua*, nul ne peut être le juge de son propre procès ; le jugement sera invalide s'il y a partie prenante ou conflits d'intérêts ou de

verdicts des juges plus transparents et justes par le biais de l'intervention directe du public au cours du déroulement de la sentence à partir du 18^e siècle². Elle a été ensuite introduite dans le processus législatif et administratif au lendemain de la seconde guerre mondiale par un événement emblématique qu'est la promulgation de la loi fédérale *Administrative Procedure Act* des États-Unis en 1946. Dans son chapitre 5, cette loi exige la convocation de audiences publiques au cours de l'élaboration des lois et règlements administratifs³, afin de collectionner des « *information sources for policy makers* »⁴, de permettre la « *discussion on really controversia issues* » et d'accroître « *the potential to arrive at solutions* »⁵.

Le PCC ne refuse jamais les mécanismes institutionnels destinés à légitimer et à renforcer son pouvoir, mais à condition que ces mécanismes soient infléchis et adaptés à « la manière chinoise ». Le système de l'audience publique a été introduit en Chine au début des années 1990. En 1993, la municipalité de Shenzhen a tenu la première audience publique pour définir des prix ; cette expérience s'est plus tard étendue dans d'autres localités. La « Loi sur les prix » promulguée en 1997 a prévu l'organisation d'une audience publique pour la fixation des prix avant que leur ajustement ne soit soumis à l'approbation ; quatre ans plus tard, en 2002, l'ex-Commission nationale pour le développement et la planification sociale ⁶ a promulgué une ordonnance relative à l'audience publique en matière de fixation des prix, texte qui a bien clarifié les règles et la

responsabilité ; B) *audi alteram partem*, entendre l'autre partie, c'est-à-dire lui donner une possibilité équitable de se justifier.

¹ "The essential elements of due process of law are notice, an opportunity to be heard, and the right to defend in an orderly proceeding." (Fiehe v. R.E. Householder Co., 125 So. 2, 7, Fla. 1929)

² "The principle of public hearing originated from « *Of Crimes and Punishments* », which was the masterpiece of Beccaria, the Father of Italian modern criminal laws in the 18th Century. In this masterpiece, there is such a rthesis, which warns people all the time. Hearing should be public, and proof of a crime should be public, so that public opinions which might be the unique socially restriction means could restrict mightiness and desire." WANG Lijuan & ZHANG Chunhong, « Application of the principle of public hearing in Media in China », In *Asian Social Science*, vol. 5, n° 7, July 2009, p.164.

³ Voir les articles 533, 554, 556, 557 de la Loi fédérale.

⁴ BILLINGS Leon G. « Information sources for policy makers », traduit de l'anglais en chinois par Peng Yanan, Disponible sur : <http://www.tsinghua.edu.cn/docsn/shxx/site/chinac/liudb/aids/lanmu/qinghua/tzzd/usa.htm>, consulté le 5 mars 2011.

⁵ MEINIG Bob (MRSC legal consultant), «Public Hearings: When and how to hold them», mise en ligne novembre 2008, disponible sur : <http://www.mrsc.org/focuspub/hearings.aspx>, consulté le 5 mars 2011.

⁶ Etablie en 1998, aménagée en 2003, nommée depuis lors Commission nationale pour la réforme et le développement, 13 décembre 2010.

procédure d'organisation d'une audience publique. Par la suite, cette méthodologie a fait florès en Chine au point d'être devenue aujourd'hui une procédure incontournable en matière de fixation des prix publics.

Pourquoi l'audience publique a-t-elle commencé pour la détermination des prix publics ? Pour certains chercheurs, c'est parce que démocratiser le processus de la fixation des prix est moins délicat comme enjeu politique¹. Il y a sans doute une autre raison, qui est plus stratégique : étant l'une des préoccupations quotidiennes majeures des familles à revenus ordinaires, démocratiser des décisions sur la fixation des prix donne une image démocratique du gouvernement du fait du lien étroit existant entre les prix avec la quotidienneté des citoyens, le retentissement de la procédure est plus direct et beaucoup plus étendu qu'avec d'autres sujets.

A partir des années 2000, l'audience publique s'est diffusée dans d'autres domaines, tels que l'urbanisme et l'environnement. Parallèlement, elle a été introduite dans le processus législatif à la fois par les assemblées et par les administrations.

Les attentes des autorités relatives à cette nouvelle institution sont doubles. Comme il l'est maintes fois réitéré dans les notices de convocation et même dans les textes législatifs, un objectif majeur de l'organisation d'une audience publique est de « *renforcer la scientificité et la légitimité des prises de décisions* »¹. Le motif de l'organisation des audiences publiques en Chine est dès lors à peu près identique à celui existant aux États-Unis : recueillir des informations nécessaires ou complémentaires, afin d'améliorer la qualité des prises de décisions; faire émerger les problèmes controversés et essayer de les résoudre par le biais de discussions collectives au cours des audiences publiques, de manière à réduire les éventuels conflits et à rendre les futures politiques publiques plus lisibles ou plus acceptables. Puisque la légitimité d'un pouvoir repose notamment sur la légitimation de ses politiques, la pratique de l'audience publique en Chine a donc pour finalité de renforcer la légitimité du pouvoir du PCC et de son gouvernement.

Cependant, dans le contexte chinois, l'audience publique se dote d'une troisième fonction, qui n'est pas moins significative : elle constitue aussi un moyen de contrôle des actions publiques. Par le truchement de l'intervention directe des citoyens dans le

¹ Entretien téléphonique avec un membre du Centre d'étude et de soutien à la participation publique de l'Université de Beijing, 13 novembre 2010.

processus décisionnel, le PCC tente de renforcer la transparence du processus gouvernemental en réduisant la corruption².

A l'origine, l'audience publique est, comme son nom le révèle partiellement, une procédure visant à recueillir les avis du public au sujet d'une politique publique³. Aux États-Unis, son organisation peut être formelle ou informelle. Dans le premier cas, la procédure étant quasi-juridique, non seulement son mode de déroulement doit suivre des règles strictes, mais la décision finale être basée sur le procès-verbal de l'audience (s'il n'en a existé qu'une ou sur les comptes-rendus de l'ensemble des séances quand il y en a eu plusieurs) ; dans le second cas, le déroulement des audiences publiques peut être simplifié en se limitant à une action de « *notice and comment* », celle-ci se réduisant alors à l'enregistrement des avis exprimés par le public⁴. Il n'en reste pas moins que ce mécanisme provenant des principes « *Natural justice* » et « *Due process of law* » en tant que règle éthique, l'équité reste considérée comme primordiale aux États-Unis⁵ tant au cours de la convocation de l'audience publique que de son déroulement.

Quand le système de l'audience publique est arrivé en Chine, procédés et règles ont été adaptés. Si l'on a emprunté la procédure formelle de son organisation, le concept de la « *decision based on the record* » a été rejeté, et le procès-verbal –d'ailleurs pas toujours rédigé- n'apporte aucun poids juridique à la décision finale⁶. Par conséquent, en raison de la procédure formelle de son organisation, la « *cross-examination* », démarche importante mais pas incontournable aux États-Unis, est devenue en Chine l'un des critères essentiels permettant à l'opinion d'évaluer l'effectivité d'une audience publique, facteur qui était inattendu pour les autorités. En effet, peu après la banalisation des audiences publiques en Chine, le niveau de leur « argumentation » est devenu crucial⁷, ce qui ressemble aux

¹ C'est par exemple ainsi stipulé par l'article 1 de l' «Ordonnance relative à la participation du public à l'élaboration des règlements de la municipalité de Guangzhou»

² CHEN Shengyong, *op.cit.*, p.175.

³ En ce qui concerne l'audience publique aux États-Unis : MATER Jean, *Public hearings procedures and strategies*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986 ; CHECKOWAY B. «The politics of public hearings», In *Journal of applied Behavior Science*, vol. 17, n°4, 1981, p. 566-582.

⁴ MEINIG Bob, *art.cit.* Se reporter aussi aux articles 533, 554, 556 et 557 de la loi fédérale.

⁵ MEINIG Bob, *Ibid.*

⁶ Voir WANG Xixin, *Gongzhong canyu he ...*, *op.cit.* p.226-227.

⁷ C'est par exemple l'opinion de CAI Dingjian, l'un des principaux spécialistes en ce domaine ; voir son article, « Gongkai Bianlun : Lifa tingzheng de Linghun » (« Publicité, argumentation : l'âge de l'audience publique législative »), *Fazhi ribao*, 6 mai 2001 ; voir aussi l'article d'un journaliste, TONG Dahuan,

exigences du débat public en France, mis à part les autres principes d'éthique imposés à l'institution: équivalence, publicité et objectivité¹. Ceci revient à dire que le public considère l'audience publique avant tout comme le lieu où se débattent les affaires publiques et où négocient les parties concernées. Pour répondre aux attentes citoyennes, les autorités chinoises sont donc amenées à en modifier en permanence la procédure : l'audience publique constitue en effet aujourd'hui une institution délibérative importante.

D'une manière générale, l'audience publique, quelle que soit la matière en jeu, comporte des caractéristiques suivantes :

- L'intervention du public se situe très en amont du processus décisionnel, la décision n'étant pas encore prise, toutes les modifications éventuelles restent envisageables, y compris l'annulation du projet mis à l'étude en cas de contestation majeure, de rejet ou de blocages par les personnes impliquées ;

- Les participants rassemblent toutes les parties immédiatement intéressées par la décision, bien que, en pratique, les experts et universitaires soient également invités ;

- La réunion constitue une assemblée de concertation, voire de confrontation ; le débat entre les différentes parties, notamment celles s'opposant, est en effet une des phases obligatoires. La rencontre délibérative est également un moyen tentant de civiliser l'expression des conflits et des oppositions, et visant à rechercher le consensus et les compromis ;

- Enfin, l'audience publique ne dispose que d'une portée consultative : elle n'est en aucun cas une institution décisionnaire ou même de codécision ; elle est seulement destinée à consulter les avis des citoyens intéressés. En fait, ce qui la distingue des autres dispositifs consultatifs est sa procédure particulière d'organisation, celle-ci la hissant au premier niveau actuel de la démocratie délibérative chinoise en devenir.

« Chongfen boyi gongkai bianlun shi tingzheng zhihun » (La négociation et l'argumentation sont l'âme de l'audience publique), *Guangzhou Ribao*, 7 février 2010.

¹ Voir http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-cdg-express/debat_public/principes.html, consulté le 7 mars 2011.

§2 : Les terrains d'expérience

Les expériences de l'audience publique en Chine peuvent être présentées en deux catégories, selon qu'elles sont administratives ou législatives.

A : Les audiences publiques administratives

Les terrains d'application des audiences publiques administratives se regroupent principalement autour de trois familles : la définition des prix, la planification urbaine, et la protection environnementale. Mais il peut s'agir d'autres matières, telles que la protection sociale, la sécurité alimentaire, etc., moins concernées que les premières citées¹.

Comme nous l'avons déjà écrit, l'audience publique a d'abord été utilisée pour la détermination des prix. Poursuivant l'objectif de régulariser le marché et de restreindre la manipulation des prix par les fournisseurs, la municipalité de Shenzhen a établi en 1993 une commission d'inspection des prix, qui était chargée de contrôler la détermination des prix. Pour ceux concernant les produits et les services qui « ont un lien étroit avec la quotidienneté des masses », cette commission a ouvert le processus de décision aux citoyens et experts, en invitant ces derniers à débattre ensemble de la rationalité des prix proposés par les fournisseurs avant de les soumettre à l'approbation des autorités compétentes². Cette expérience a vite été reprise par d'autres gouvernements locaux. A la veille de l'entrée en vigueur de la « Loi sur les prix » en mai 1998, treize gouvernements provinciaux et municipaux, dont Guangzhou, Beijing, Jiangsu, Tianjin, etc. ont expérimenté au moins une fois dans leur localité respective ce nouveau mécanisme de fixation des prix³. Suite à l'entrée en vigueur de cette loi, complétée et précisée par

¹ En Chine actuelle, il existe en fait deux types d'audiences administratives (*Administrative hearing*) ; celui relatif à la prise de décision publique et celui concernant une décision administrative adressée à un particulier. Ce dernier est principalement régularisé par la « loi relative aux sanctions administratives » de 1996. Selon cette loi (art. 42), un organe administratif, avant de décider une sanction administrative importante, doit informer la partie en cause, et, quand cette dernière demande une audience, prendre des mesures nécessaires pour son organisation. Étant donné que notre recherche porte essentiellement sur la participation des citoyens au processus décisionnel des politiques publiques, le second cas n'entre donc pas dans notre champ d'analyse.

² « Jiage tingzhenghui » (L'audience publique sur les prix), article mise en ligne le 28 septembre 2002 sur le site Internet du journal *Le Quotidien du Peuple*, disponible sur <http://www.people.com.cn>, consulté le 8 mars 2011.

³ Agence Chine Nouvelle, « Woguo yijing juxing 200 duoci jiage tingzhenghui » (« La Chine a déjà tenu environ 200 audiences publiques sur les prix »), 10 novembre 2002.

l' « Ordonnance relative à l'audience publique en matière de la fixation des prix », l'audience publique sur les prix s'est généralisée en Chine.

Vers la fin de 2002, la Chine avait déjà tenu environ deux cents audiences publiques en cette matière¹. Ce nombre a atteint deux milliers en 2005².

Si les secteurs engagés sont très variés, ceux qui suivent sont les plus concernés :

- transports en commun : prix des tickets de métro, bus, train, taxis et avion, et des péages ;
- télécommunications : frais d'installation des téléphones fixes et d'Internet, et de l'itinérance des téléphones mobiles ;
- énergie : prix du gaz, de l'eau et de l'électricité ;
- éducation : frais de scolarité des écoles et universités publiques ;
- soins et services médicaux ;
- tourisme : tarifs d'entrée aux sites touristiques, aux musées, etc. ;
- divertissement : frais de la télévision par câble ;
- foncier : prix de référence pour les terrains étatiques.

L'expérimentation de l'audience publique dans d'autres matières est relativement tardive, les autorités se montrant peu enthousiastes. Malgré la préconisation des dispositions réglementaires de certaines villes depuis la fin des années 1990³, ce n'est qu'à partir de 2002 que l'audience publique en planification urbaine a été mise en pratique par certaines grandes municipalités telles que Guangzhou, Shanghai et Wuhan.

Le premier cas d'une audience publique en matière d'environnement se situe à Beijing en 2004. Il s'agit d'un projet d'installation d'un tour électronique à haute tension dans le quartier résidentiel de *Baiwangjiayuan* près du Palais d'été. Pour bloquer le projet d'une manière légale, les habitants concernés ont saisi en audience publique le Bureau municipal pour la protection de l'environnement sur l'opportunité et les incidences du

¹ *Ibid.*

² JIA Xixin, «Tingzheng zhidu de minzhu xiandu he zhengdang chengxu» («The democratic limitation and procedural justice of public hearing »), In *Kaifangshidai*, n°1, 2007, p. 89.

³ Par exemple, en 1997, la municipalité de Dalian (Liaoning) a édicté un règlement relatif à la planification de la construction de réseaux commerciaux urbains, qui a prévu l'organisation d'audiences publiques pour le choix des lieux d'implantation des centres commerciaux.

projet¹. Un deuxième cas similaire, qui a eu un grand écho social, est l'audience publique sur l'impact environnemental du projet d'aménagement du palais d'hiver en 2005² ; cette affaire a d'ailleurs conduit par la suite à la promulgation de l' « Ordonnance provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental »³. A partir de 2004, l'audience publique en planification urbaine et environnementale se développe : de plus en plus de projets de construction et d'aménagement sont soumis à l'audience publique pour examiner collectivement leurs impacts sur la vie des citoyens et sur l'environnement. Cela est dû à la multiplication des incidents collectifs dans ces deux matières ; la promulgation de nouvelles lois et de règlements relatifs exigeant la participation du public y a également contribué.

La ville de Guangzhou a organisé quelques dizaines d'audiences publiques administratives depuis les années 90. Au cours des dix premières années, la municipalité a tenu environ quatre audiences par an, puis, à partir de 2007, le nombre de ces réunions a augmenté. La plupart d'entre elles traitent, comme dans les autres localités, de la détermination des prix ; d'autres concernent l'aménagement et l'environnement ou d'autres matières. Elles sont tenues soit par le gouvernement municipal, soit par celui de l'arrondissement.

A défaut de données officielles, nous avons collationné celles qui suivent d'après des reportages recensés dans des médias, afin d'illustrer les différents cas amenant les autorités de Guangzhou à tenir des audiences publiques entre 2004 et 2009⁴.

année	NAP ⁵	Matières concernées
2004	4	Tarifs de parking ; prix du gaz ; interdiction des motos.
2005	4	Prix de l'eau, des tickets de métro et de bus ; utilisation des sols.
2006	1	Impact environnemental de la construction d'une autoroute.

¹ « Shimin juzhu huanjing wuran tingzhenghui qianye de huanjingquan zhizheng » (Le conflit sur le droit à l'environnement à la veille de la convocation de l'audience publique relative à la pollution environnementale dans les quartiers résidentiels), *Zhongguo qingniqbao*, 13 août 2004.

² En ce qui concerne le déroulement de cette audience, voir WANG Xixin, *Xingzheng guochengzhong...*, *op.cit.* p. 226-281.

³ « Jiedu "Huanjing yingxiang pingjia gongzhong canyu zanxing banfa" » (Interprétation de "l'Ordonnance provisoire relative à la participation publique à l'étude d'impact environnemental"), *Fazhi ribao*, 22 février 2006.

⁴ Nous avons contacté le gouvernement municipal par mail pour demander les informations concernant l'audience publique à Guangzhou, mais nous n'avons pas reçu de réponse.

⁵ Nombre d'audiences publiques tenues.

2007	6	Prix des terrains ; gestion du marché des taxis ; utilisation des produits minéraux, élaboration d'un projet de construction et d'installation d'un supermarché ; tarifs de parking.
2008	10	Prix du gaz, du traitement des eaux usées, des terrains ; tarifs de parking ; gestion du marché des taxis ; planification de certains quartiers ; utilisation des sols.
2009	7	Prix du gaz, du traitement des eaux usées, du terrain ; frais de péage du pont ; démolitions et délogements ; installation des ascenseurs dans les vieux bâtiments.

B : Les audiences publiques législatives

Comme pour la fixation des prix, le premier cas d'expérimentation de l'audience publique législative se situe dans la province de Guangdong. En septembre 1999, autour du projet d'amendement du « Règlement sur la gestion des appels d'offres et la soumission des projets de construction », l'Assemblée provinciale populaire du Guangdong a organisé une audience publique pour consulter l'opinion populaire à l'instar des expériences anglo-saxonnes¹. La procédure a emprunté aux pratiques occidentales, mais en les modifiant : par exemple, la durée de l'information préalable a été réduite à dix jours, le nombre de participants limité à vingt. Quant au procès-verbal, il n'a servi que d'information référentielle pour la prise de décision finale². La même procédure a été suivie en novembre 2000 à propos du « Règlement sur le contrôle des projets de construction », lorsque l'Assemblée provinciale du Guangdong a organisé sa deuxième audience publique législative.

Pourquoi les objets de ces deux audiences publiques portent-ils l'un et l'autre sur des projets de construction ? Ce constat est lié à l'ampleur de la corruption en la matière. En puisant dans l' « *intelligence des masses* », l'assemblée provinciale a espéré parfaire l'ancien « Règlement sur la gestion des appels d'offres et les soumissions des projets de construction », adopté en 1993 mais qui n'était plus capable de réguler le marché et de pallier ses dérives. D'ailleurs, selon les élus, les autres dispositifs consultatifs -tels que le recueil des opinions populaires par les médias (Internet n'était pas encore courant) ou les réunions de discussion- ont été insuffisants pour aboutir à une consultation publique

¹ LEI Bin, YUAN Jun et WU Zhangmin, *Guangdong fazhi 30nian* (30 ans de l'Etat de droit au Guangdong), Guangdongsheng renmin chubanshe, 2009, p.13.

² YANG Yizhong, *Zhongguo minzhu fazhi jianshe de yige chuanguo* (Une innovation sans précédent de la consolidation législative en Chine), *Renmin fayuan bao*, 7 août 2009.

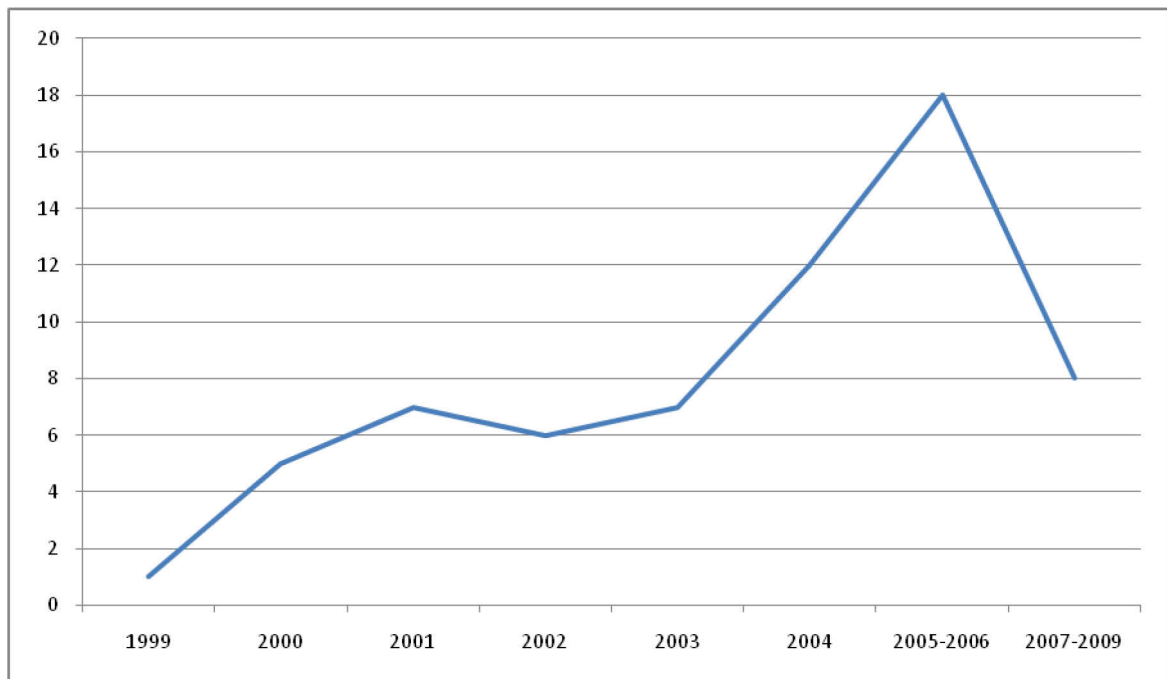
enrichissante et complète. L'audience publique a donc été introduite comme complément des autres dispositifs consultatifs pour combler l'une des lacunes ¹ constatées *de facto*. En soumettant les dispositions envisagées à l'audience publique, l'assemblée provinciale espérait améliorer la qualité des règlements par les éléments qui pouvaient surgir de la délibération collective entre les élus, les experts et les citoyens ordinaires.

L'expérience du Guangdong a reçu un grand écho dans le pays. En 2000, quatre autres assemblées provinciales ont recouru à l'audience publique pour enrichir la consultation et accroître la participation. Dans les années suivantes, de plus en plus d'assemblées populaires ont eu recours à cette procédure pour renforcer « *la scientificité et l'applicabilité* » des lois et des règlements. Selon les données officielles, entre 1999 et 2006, parmi les cinquante-six règlements promulgués par les assemblées provinciales et celles des municipalités sous administration directe (*Zhixiashi*), cinquante-cinq ont recouru à l'audience publique au cours de leur élaboration, puis, entre 2007 et 2009, huit audiences publiques ont été tenues à ce niveau ².

La courbe suivante indique le nombre d'audiences publiques législatives tenues par les assemblées provinciales et celles des municipalités sous administration directe (*Zhixiashi*).

¹ PENG Zongchao, XIE Lan, *Tingzheng zhidu : Touming juece yu gonggong zhili* (Le système de l'audience publique : la prise de décision transparente et la gouvernance), Qinghua daxue chubanshe, 2004, p.123 ; XU Lin, « Guangdongsheng yifa zhisheng shinian buchao Jiduo chuanju ling quanguo zhumu » (L'assiduité du Guangdong en Etat de droit, quelques innovations pionnières qui ont attiré l'attention nationale), *Southern China daily*, 22 août 2006 ; YANG Yizhong, *ibid.*

² ZHANG Qun (membre du Comité permanent de l'Assemblée provinciale populaire du Liaoning), « Lifa tingzheng : gongmin canyu lifa de tujing » (L'audience publique législative : un moyen pour la participation des citoyens à l'élaboration des lois et règlements), In CAI Dingjian, *Public participation : Constructing a Framework... op.cit.*, p.27.



- le nombre d'audiences publiques législatives tenues par les assemblées provinciales et celles des municipalités sous administration directe

Mis à part les assemblées provinciales, il est difficile de dresser un bilan complet de tous les organismes publics qui bénéficient d'un pouvoir de réglementation : organes publics centraux et provinciaux, ceux des municipalités sous administration directe et des grandes municipalités divisées en arrondissements. Le nombre d'audiences publiques tenues au niveau municipal est par exemple inconnu ; au niveau central, nous savons que, entre 2000 et 2005, les vingt-huit ministères ont tenu une trentaine d'audiences publiques¹, tandis que l'ANP, à l'heure actuelle, n'en a organisé qu'une qui s'est déroulée en septembre 2005 à propos du projet d'amendement de la loi de l'impôt sur les revenus.

Entre 1999 et 2010, l'Assemblée provinciale du Guangdong a organisé cinq audiences publiques, et l'Assemblée municipale de Guangzhou trois. Le tableau ci-dessous récapitule les audiences publiques législatives tenues par l'Assemblée provinciale du Guangdong et l'Assemblée municipale de Guangzhou :

Année	Organisateur	Objet	Contenu	NP 2	NA ¹

¹ *Ibid.* p. 30.

² Nombre de participants

	r				
09/1999	CP ²	« Règlement sur la gestion des appels d'offres et soumissions des projets de construction » (projet d'amendement)	Champ d'application du Règlement ; modalités des appels d'offres et des soumissions ; procédés d'évaluation des soumissions d'offres ; statut et rôle des centres de transaction relatifs aux projets de construction.	20	40
11/2000	CP	Projet de « Règlement sur le contrôle des projets de construction »	L'ensemble du règlement.		
02/2003	CM ³	Projet de « Règlement sur les démolitions et les délogements urbains »	Verdict de démolition ; prix de compensation ; échanges de propriétés.	16	20
07/2003	CP	Projet de « Règlement sur la santé publique » ⁴	Devoirs des citoyens ; interdiction de manger des animaux sauvages ; entretien de la salubrité des lieux publics ; mesures de prévention des vecteurs de maladie ; interdiction de fumer dans les lieux publics.	22	200
12/2003	CM	Projet de « Règlement sur l'apparence urbaine et l'assainissement environnemental »	Supervision de l'exécution du règlement ; problèmes existant et solutions relatives à eux.	16	20
05/2005	CM	Règlement sur l'abattage du bétail et la distribution de la viande	Autorisation des lieux d'abattage ; devoirs des exploitants ; droit d'entrée au marché de la viande et contrôle de ce marché.	16	20
11/2008	CP	Projet d'amendement du « Règlement sur la gestion immobilière du Guangdong »	Rôle du Comité de Quartier en cette matière ; statut des Comités de propriétaires (CDP) et élection de leurs membres ; droit au stationnement des propriétaires ; réaménagement intérieur des appartements.	19	200
09/2010	CM	Projet de « Règlement sur	Droit des patients et de leurs proches de	20	20

¹ Nombre d'auditeurs.

² CP, Comité permanent de l'assemblée provinciale populaire du Guangdong.

³ CM, Comité permanent de l'assemblée municipale de Guangzhou.

⁴ La tenue de cette audience publique a directement résulté de l'épidémie de SRAS. Son objectif a été de mener une réflexion collective sur les habitudes gastronomiques du Guangdong et hygiéniques des Cantonnais.

		l'urgence médicale »	choisir l'hôpital préféré ; délai d'arrivée sur place des ambulances en cas d'urgence.		
--	--	----------------------	--	--	--

D'une manière générale, les audiences publiques législatives sont souvent organisées par le Comité permanent de l'assemblée populaire ou par ses commissions spécifiques. Dans la plupart des cas, les principaux enjeux à débattre sont prédéfinis ; cependant, parfois, l'ensemble d'un projet est soumis au débat sans imposer de restriction ou sans limiter les thèmes abordables.

Les projets de lois et règlements soumis aux audiences publiques concernent *grosso modo* les affaires suivantes :

- Régulation des marchés, tel que le « Règlement de la municipalité de Guangzhou sur l'abattage du bétail et la distribution de la viande » ;
- Aménagement et environnement, tels que le « Règlement de la municipalité de Guangzhou sur les démolitions et les délogements urbains » ou l'« Ordonnance relative au traitement des eaux usées » émise par le Bureau national de l'environnement ;
- Gestion urbaine, tel que « Règlement sur la gestion immobilière » de l'Assemblée provinciale de Guangdong ;
- Gestion sociale en éducation, culture, santé publique, etc., tels que les règlements sur « la gestion des accidents dans les écoles élémentaires et secondaires » de l'Assemblée municipale de Shanghai, « la protection des patrimoines mondiaux de la province de Sichuan », « l'urgence médicale » de l'assemblée municipale de Guangzhou ;
- Protection sociale, comme le « Règlement sur l'assurance chômage » de l'Assemblée provinciale d'Anhui ;
- Contrôle et suivi de l'implantation des lois et règlements, tels que l'audience publique organisée par l'Assemblée municipale de Guangzhou sur l'effectivité de l'application du « Règlement sur l'apparence urbaine et l'assainissement environnemental ».

En tant qu'institution démocratique inédite en Chine, l'audience publique a suscité un grand intérêt de la part des autorités. Mais il convient de noter que, dans le domaine législatif, elle reste encore actuellement en phase expérimentale malgré dix années de pratique. Les tentatives sont en fait timides : pour la municipalité de Guangzhou, par

exemple, l'assemblée municipale adopte en moyenne environ cinq règlements par an, mais, entre 2003 et 2010¹, elle n'a tenu que trois audiences publiques. Les autres grandes villes ne font pas mieux : ainsi, l'assemblée municipale de Shanghai a réuni seulement quatre audiences publiques entre 2004 et 2009². Pour consulter la population, il semble que les autorités continuent de préférer la réunion de discussion et le recueil des suggestions à l'audience publique : ainsi, en 2008, pour les trente projets de lois préparés par le Comité permanent de l'ANP et soumis à une consultation publique, on a toujours recouru au procédé de recueil des suggestions³.

Il en va de même pour les organes législatifs locaux : entre 2007 et 2009, pour les dix-huit règlements qu'elle a adoptés, l'Assemblée municipale de Shanghai a utilisé sans exception le recueil des suggestions populaires comme modalité de consultation publique⁴. Quant à l'Assemblée populaire et au gouvernement municipal de Guangzhou, le Recueil des suggestions populaires et la Réunion de discussion sont restés des procédures incontournables pour le processus d'élaboration des règlements¹. Cette préférence provient probablement de la simplicité et de la flexibilité de ces deux moyens de consultation par comparaison avec l'audience publique, qui est également moins facile à contenir ou à encadrer.

§3 : Consolidation législative

Bien qu'il n'existe pas de loi unifiée relative à l'audience publique, les dispositions la concernant se trouvent dans des lois et règlements spécifiques. Conformément aux champs d'expérience, la législation en la matière se répartit principalement en trois secteurs : prix, aménagement et environnement, législation.

¹ Selon les rapports annuels de l'Assemblée municipale de Guangzhou, consultables sur son site www.rd.gz.cn/index.html.

² « Shanghaishi yifaxingzheng zhuangkuang baogao (2004-2009) » (Rapport sur l'administration de la municipalité de Shanghai selon les critères légaux [2004-2009]), Disponible sur : <http://sh.eastday.com/qtmt/20110224/u1a859525.html>, mis en ligne le 24 février 2011, consulté le 7 mars 2011.

³ BAI Long, « Gongzhong canyu lifa he juece youJinzhan Daiwanshan » (Avancées et limites de la participation du public à l'élaboration des lois et aux prises des décisions), le *Quotidien du peuple*, 10 novembre 2010.

⁴ « Shanghaishi yifaxingzheng zhuangkuang baogao », rapport cité.

A : Prix

La Loi sur les prix de 1997 est la première associant l'audience publique à la prise des décisions gouvernementales. Adoptée par le Comité permanent de l'ANP, ce texte a posé en principe l'organisation d'audience publique au cours du processus décisionnel. L'article 23 précise : « *Lors de la détermination de prix réglés ou fixés par le gouvernement, mais impliquant les intérêts vitaux des masses, tels que les prix des services publics ou sans but lucratif et ceux des produits à monopole naturel, une audience publique doit être mise en place sous la présidence des services gouvernementaux compétents, dans l'objectif de consulter les avis des consommateurs, des opérateurs et des autres acteurs sociaux intéressés, afin de clarifier la nécessité et la faisabilité du projet.* » Cette loi n'a toutefois pas prévu les principes et les modalités de l'audience publique : Il s'agit probablement de laisser un champ libre à l'expérimentation avant de lui assigner des règles et procédures strictes, ce qui risquait de lui interdire toute efficacité ou de diminuer sa portée.

Ceci n'empêche pas que la pratique conduit à instaurer progressivement des modalités de mise en application et des règles de fait qui rendent prévisibles les formes générales prises par une audience publique. Ainsi, en se référant aux expériences locales et aux dispositions américaines, l'ex-Commission nationale pour la planification et le développement social a adopté en août 2001 l'« Ordonnance provisoire sur l'audience publique en matière de détermination des prix » ; en octobre de la même année, la Commission a publié le catalogue des articles dont la fixation ou l'ajustement des prix devait être désormais soumis à audience publique préalable.

Un an plus tard, ce texte d'expérimentation a été remplacé par l'« Ordonnance sur l'audience publique en matière de détermination des prix ». Celle-ci, jetant la base législative de l'institutionnalisation de l'audience publique en Chine, a servi de modèle pour l'élaboration des lois ou des règlements régissant l'audience publique en d'autres matières : elle a en effet fixé les principes, le cadrage, les modalités et procédures de

¹ Depuis quelques années, tous les projets de règlements préparés par l'Assemblée municipale ou le gouvernement municipal sont publiés sur leurs sites officiels Internet, afin de recueillir les avis du public.

l'audience publique ; elle a prévu aussi (art. 28) l'obligation de son organisation lors de l'ajustement des prix, entraînant, à défaut, l'invalidation juridique de la décision qui aurait été prise.

Toutefois l'ordonnance s'est gardée de préciser la portée de l'audience publique en la matière ; le public la considérait comme une institution de partage du pouvoir de décision entre les citoyens et les autorités, alors que pour ces dernières elle était seulement un dispositif consultatif sans portée concrète parmi d'autres. Cette incompréhension a débouché sur des critiques portant sur la suite donnée aux audiences, les autorités passant outre aux avis publics postérieurs à la mise en place de cette ordonnance. Cette dernière a également montré d'autres lacunes, par exemple son opacité concernant les modalités de sélection des participants et son manque de précision sur la transparence ou sur le contrôle de l'audience.

Un régime autoritaire n'est pas forcément moins soucieux de l'opinion populaire qu'un régime démocratique. Face aux critiques et à la méfiance des citoyens, les autorités ont été obligées d'ajuster l'Ordonnance de 2002, qui a été finalement remplacée en 2008 par un règlement intitulé « Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement ». Répondant aux critiques et aux conseils du public et des chercheurs, cette nouvelle réglementation a clarifié la portée de l'audience publique, qui est déclarée consultative.

Cinq nouvelles mesures ont été prises en même temps, la nouvelle ordonnance ayant : 1) précisé la composition des participants aux audiences et les modalités de sélection ; 2) ajouté des auditeurs à la présidence de toute audition publique ; 3) régularisé sa transparence, y compris le droit à l'audition libre et au travail des médias ; 4) perfectionné les procédures de convocation et du déroulement des audiences ; 5) spécifié la publication obligatoire du bilan d'adoption des avis exprimés au cours des audiences publiques.

Des progrès sont certes enregistrés, mais ce nouveau règlement comporte des limites. Deux modifications les plus critiquées sont d'avoir totalement retiré le droit de saisine aux citoyens et de n'avoir prévu aucun moyen de recours en cas de contestation. D'ailleurs, la faiblesse de la procédure fixée est toujours patente : intervention excessive du gouvernement, participants privés de moyens pour étayer ou seulement éclairer les

expertises etc.¹

B : Aménagement et environnement

Avant la promulgation de lois et règlements unifiés, certains pouvoirs locaux ont tenté de formaliser l'audience publique sur des enjeux spécifiques à l'aménagement du territoire ou à l'environnement. Par exemple, en 1997, le gouvernement municipal de Dalian (Liaoning) a promulgué un règlement relatif à la planification et à la construction des réseaux commerciaux urbains, prévoyant l'organisation d'audiences publiques pour le choix des sites des centres commerciaux. En 2001, la municipalité de Shanghai a également instauré un règlement relatif à l'audience publique avant ouverture d'un supermarché ; la même année, le Jiangsu a pris une ordonnance pour la protection des patrimoines culturels, dont certaines dispositions ont prévu l'organisation de l'audience publique lors de la planification concernant les sites culturels.

Concernant les lois centrales, l'audience publique est pour la première fois prévue par la « Loi relative à l'étude d'impact environnemental » de 2002 : les articles 11 et 21 proposent aux organes de planification locale et aux maîtres d'ouvrage d'organiser une audience publique, c'est-à-dire les autorisent à en tenir d'une manière facultative, pour recueillir l'avis des intéressés au cours de l'étude d'impact environnemental des projets ayant une incidence importante sur l'environnement. Cette insuffisance législative sera comblée partiellement par la « Loi sur les autorisations administratives » de 2003, qui non seulement précise la nécessité de l'organisation de l'audience publique quand il s'agit d'un projet qui implique l'intérêt public ou celui des tiers, mais également fixe la procédure pour son organisation (articles 46, 47 et 48).

La promulgation de la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004 est un tournant

¹ HU Bin, « Zhengfu zhiding jiage tingzheng banfa » de jin yu tui (Les forces et les faiblesses de la « Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement », in *Fazhi yu Jingji*, vol. 195, n° 2, février 2009, p. 134-135.

qui introduit le « design institutionnel »¹ en matière environnementale. La Mesure désigne comme champ d'application les projets de construction faisant l'objet d'une étude d'impact environnemental. La procédure et les modalités d'organisation concrète de l'audience sont définies. Par rapport aux règlements régissant l'audience pour la fixation des prix, la Mesure comporte des avancées significatives en ce qui concerne la neutralité de la présidence de séance : le principe d'évitement du président est imposé (art. 11), et celui-ci doit veiller à faciliter l'échange des arguments entre les parties prenantes (art. 10.2) afin que les différents points de vue soient suffisamment exprimés.

Le champ d'application de l'audience publique en aménagement et environnement est élargi en 2006 par la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'évaluation d'impact environnemental ». Conformément à la nouvelle mesure, à part les projets de constructions, les projets de planification établis par les organes publics font également l'objet de l'audience publique quand ceux-ci ont un impact significatif sur l'environnement et le cadre de vie des habitants locaux.

Enfin, la démarche est réitérée par la « Loi relative à la planification urbaine et rurale » de 2007. Son article 26 précise que : « *Avant d'approuver les projets relatifs à la planification urbaine et rurale, l'autorité compétente doit organiser des débats d'experts, des audiences publiques ou d'autres moyens consultatifs pour solliciter les avis du public. La durée de l'information et la consultation publique ne devront pas être inférieurs à trente jours. Le bilan adopté des avis du public devra être joint avec le projet soumis à l'approbation.* » Si cela paraît positif, l'audience publique n'est cependant pas rendue obligatoire et cette disposition trop succincte reste insuffisante et en retrait par rapport aux mesures susdites relatives à l'environnement.

C : Législation

Les textes législatifs au niveau central sont moins développés concernant l'audience publique relative à l'élaboration des lois et règlements que ceux des deux secteurs susmentionnés.

En 2000, se référant aux suggestions des spécialistes ainsi qu'aux expériences concrètes menées au Guangdong², l'ANP a enfin inscrit l'audience publique dans la « Loi

¹ BLATRIX Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, *Débat public : une expérience... op.cit*, p. 54.

² PENG Zongchao, XIE Lan, *Tingzheng zhidu...*, op.cit. p.124.

sur la législation », mais sans aller plus loin. L'article 28 indique seulement que, « *au cours du processus d'élaboration de règlements administratifs, l'organe de rédaction doit solliciter en profondeur les opinions des organismes, organisations et citoyens. La consultation peut être menée sous diverses formes, telles que réunion de discussion, débat d'expert, audience publique, etc.* »

En 2001, la même tonalité se retrouve dans l' « Ordonnance relative à la procédure de l'élaboration des lois administratives » ; celle traitant de l'élaboration des règlements a cependant ajouté quelques précisions sur l'organisation de l'audience publique lors de l'élaboration de règlements impliquant d'une manière significative les intérêts des citoyens, des personnes morales ou d'autres organismes, et lorsque ceux-ci ou ceux-là ont des points de vue controversés sur les projets (art. 15). L'Ordonnance a même prévu des modalités générales pour l'organisation des audiences publiques correspondantes, démarche toutefois facultative laissée à l'interprétation libre des autorités responsables.

A part ces trois textes législatifs, l'audience publique en cette matière relève d'autres lois ou règlements spécifiques, tels que « les Règles de l'audience publique de l'Administration d'État des denrées alimentaires et des médicaments » de 2005 (art. 23) ou la « Mesure relative à la procédure de l'élaboration des lois sur la protection environnementale » de la même année (art. 18). Leur énoncé est similaire à celui de la « Loi sur la législation » et la nécessité ou l'obligation de tenir une ou des audiences n'est pas exprimée.

Pour combler cette insuffisance législative au niveau national, la plupart des localités ont instauré des règlements spécifiques concernant l'audience publique législative. La « Mesure relative à l'audience publique en matière législative du Comité permanent de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou » a été adoptée en 2002 : ce texte a affirmé l'intérêt de l'organisation de l'audience publique lors de l'élaboration, de l'amendement ou de l'abolition d'un règlement, dont l'opportunité ou le contenu susciterait une forte controverse (art. 4) ; la procédure et les modalités du déroulement de l'audience sont détaillées.

Le point le plus remarquable de cette Mesure consiste à doter les citoyens, les personnes morales et les organisations sociales du droit de solliciter une audience publique sans leur imposer de condition spécifique (art. 5). Plus tard, en 2006, la « Mesure relative à la participation du public à l'élaboration des règlements de la municipalité de Guangzhou »

a également donné des précisions sur la méthodologie d'organisation de l'audience publique dans le processus d'élaboration des règlements administratifs locaux (art. 21).

Section 2 : Une procédure controversée

L'audience publique n'est, en fait, jamais une procédure isolée du processus de consultation publique. Avant son ouverture, l'organe de décision a déjà plus ou moins recueilli les avis du public par d'autres moyens : réunion de discussion, recueil des suggestions populaires, enquête par questionnaire, etc. Quand les différents points de vue se sont exprimés, l'autorité en charge d'un projet d'intérêt général tient une audience publique destinée à confronter les opinions controversées. A travers l'interaction directe des parties prenantes, il est tenté de trouver un compromis : c'est ainsi que se déroule théoriquement une audience publique en Chine.

Les paragraphes suivants visent à analyser la procédure de la mise en œuvre d'une audience publique. Comme celle-ci est déjà fixée par les textes législatifs centraux, les processus locaux se ressemblent, même si les démarches mises en œuvre leur apportent des nuances en fonction des localités et des matières concernées.

Nous analyserons ici les trois étapes successives du processus : la préparation (§ 1), le déroulement (§ 2) et les suites de l'audience (§ 3), puis nous procéderons à une évaluation générale des effets découlant de cette institution (§ 4).

§1 : La préparation de l'audience publique

A : La décision d'ouverture

La décision peut être prise dans deux circonstances : avec ou sans saisine. Dans le premier cas, lorsque le projet aura des impacts significatifs sur l'intérêt national, local ou sur l'environnement, ou bien s'il présente des forts enjeux socio-économiques, l'organe de décision peut, sur demande du responsable du projet, soit organiser une audience publique, soit en charger l'échelon inférieur. Puisque les dispositions réglementant le sujet n'ont pas précisé le seuil de la saisine, l'organisme compétent décide seul de la tenue ou non d'une

audience publique. Dans le second cas, le projet étant initié par un décideur public, celui-ci peut, à son initiative, organiser une audience publique pour consulter et recueillir des avis.

L'organisation d'une audience publique peut être initiée par le maître d'ouvrage, les citoyens intéressés ou les élus. Les lois et les règlements n'ont pas imposé de règle précise sur le droit de saisine par des personnes concernées¹. Dans la réalité, les saisines émanant des habitants touchés sont fréquentes. Concernant les projets ayant un impact majeur sur l'environnement local, ce sont souvent les habitants qui sollicitent l'organe compétent pour qu'il organise une audience publique ; citons, par exemple, la saisine des habitants d'un quartier de Beijing sur le projet d'installation d'un pylône électronique à haute tension.

En ce qui concerne l'audience publique sur les prix, le requérant doit fournir à l'organe décisionnaire un projet d'ajustement, ainsi qu'un rapport d'examen du prix de revient². Le projet doit préciser la matière concernée par l'ajustement du prix, ainsi que son prix actuel et celui envisagé, le montant et le taux unitaire de réévaluation, le fondement et le motif, ses impacts socio-économiques et toute autre information éventuelle motivant la modification envisagée³.

Une fois que l'organe compétent a décidé d'organiser une audience publique, celle-ci doit être tenue dans les vingt jours qui suivent la date de la décision pour un projet envisagé par l'administration⁴, délai porté à trois mois quand il s'agit d'une évolution de prix⁵.

B : Désignation de la commission de l'audience publique

Lorsqu'une audience publique est décidée, l'organisme responsable met en place une commission spécifique chargée de conduire et d'animer la réunion de concertation : elle peut se composer d'un président et d'un greffier si l'enjeu est relativement simple ; elle est plus souvent composée de deux à sept membres et dirigée par un président. Le président,

¹ Concernant celui des élus, la « Mesure relative à l'audience publique en législation du Comité permanent de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou » a précisé que les élus, s'ils étaient au moins cinq, pouvaient déposer une demande d'audience publique auprès du comité permanent de l'Assemblée municipale (art. 6).

² Art. 16 de la Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement de 2008.

³ *Ibid.* art. 17.

⁴ Art. 20 du « Règlement relatif à l'audience publique sur la fixation des prix » de 2002 ; art. 47 de la « Loi relative à l'autorisation administrative » de 2004 ; art.25 de la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004.

⁵ Art. 22 du « Règlement relatif à l'audience publique sur la fixation des prix » de 2002.

désigné par l'organe de décision, est choisi parmi son personnel, tandis que les autres membres sont nommés soit par cet organe, soit par le président qu'il a investi. Toutefois, pour les projets relevant d'une autorisation administrative, les membres doivent être choisis en dehors de l'organe de décision¹ pour les raisons de neutralité et d'indépendance. Dans certains cas, cet organisme peut inviter des notables sociaux à siéger à la commission, mais le président de séance doit toujours être l'un de ses employés².

Cet arrangement institutionnel met à l'épreuve l'indépendance et la neutralité de la commission. Est-ce que la réunion peut encore être impartiale et équitable si elle est présidée par l'organe de décision, dont les intérêts sont impliqués ou peuvent l'être ? Comment garantir l'effectivité de la délibération publique, si le président et ses assesseurs sont susceptibles de prendre parti en faveur de l'organisme pour lequel ils travaillent ? Faute de réponses à ces interrogations, la crédibilité de l'audience publique peut être mise en cause. D'ailleurs, les textes législatifs n'ont pas défini de qualité particulière pour les présidents, contrairement à ce qui s'impose à l'animateur d'un débat public en France (esprit d'organisation, capacité d'écoute, autorité naturelle, etc.)³. Comme la fonction de la présidence est de garantir le bon déroulement de la réunion et de veiller à l'expression complète des participants et au libre échange des opinions, afin que les résultats de la concertation collective puissent éclairer les décideurs, le choix des membres est en fait essentiel pour qu'une audience publique soit effectivement un lieu de concertation ouverte. Cependant, il semble que cette question n'est pas encore prise en considération par les autorités. Cette absence, volontaire ou non, se traduit, non seulement par un manque de précision des textes législatifs, mais aussi en pratique par des négligences.

Si, sur ce sujet, la municipalité de Guangzhou ne fournit pas d'exemples, on ne manque pas d'illustrations ailleurs. Lors de l'audience publique sur l'aménagement du Palais d'hiver à Beijing en 2005, le président a fait l'objet de critiques de la part des participants à cause de son incapacité à animer la réunion : il a été accusé d'avoir été incapable de conduire les débats et de mener des échanges⁴. Autre exemple : en janvier

¹ Art. 48 [3] de la « Loi relative à l'autorisation administrative » de 2004 ; art. 8 de la mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale de 2004.

² Art. 7 de la « Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement » de 2008

³ MANSILLON Yves, « Le débat public vu par le praticien », In Hostiou René et Struillou (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Gridauh, Paris, diffusion par la Documentation française, 2007, p. 233.

⁴ WANG Xixin, *Xingzheng guochengzhong... op.cit.* p. 259-261.

2011, les deux jeunes employés du Bureau de la planification urbaine de la municipalité de Hangzhou ont été accusés d'avoir abandonné et « fui » l'audience publique qu'ils ont présidée avant que la réunion soit terminée. Leur « fuite », selon le terme utilisé par la presse, est la conséquence de leur impéritie : incapacité de répondre aux questions des participants du fait d'un grave manque de maîtrise du sujet ; pour se sortir d'embarras, ces deux jeunes fonctionnaires ont préféré anticiper la clôture de l'audience¹.

C : L'information préalable

Le délai d'information préalable à la tenue d'une audience varie selon les enjeux qui lui sont soumis ou, plutôt, les personnalités responsables.

Pour les réunions ayant trait à la fixation des prix, l'organe de décision doit informer le public trente jours avant la séance prévue par l'intermédiaire de son site Internet et des médias ; il lui appartient de préciser le nombre de participants, d'auditeurs, les médias invités, ainsi que les modalités d'inscription et de sélection des participants². Pour les prix, la date, le lieu, les éléments clés du projet d'ajustement, les listes des participants et des membres de la commission d'audience doivent être communiqués au public quinze jours avant l'audience³ par l'organe responsable. Ce dernier doit envoyer parallèlement aux participants les dossiers relatifs à la réunion, ceux-ci devant comprendre une notification, un projet d'ajustement, la conclusion du rapport d'examen du prix de revient, l'ordre du jour de la réunion et son déroulé⁴.

Le délai d'information préalable est limité à dix jours quand il s'agit d'une autorisation administrative concernant la protection environnementale,⁵ durée réduite à sept jours seulement pour l'audience publique relative à l'autorisation administrative au sens général, tandis que le « Règlement sur la procédure des décisions administratives importantes de la municipalité de Guangzhou » de 2010 l'a raccourcie à seulement cinq jours (art. 16 [5]).

¹ « Guihua tingzhenghui weisha kaicheng zui jili de “luohuangertao” hui ? » (Pourquoi une audience publique sur la planification urbaine s'est-elle transformée en une réunion de « fuite » ?), *Yangzi wanbao*, 8 janvier 2011.

² Art. 18 de la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004.

³ Art. 19 de cette « Mesure ».

⁴ Art. 20 de cette « Mesure ».

⁵ Art. 17 de cette « Mesure ».

Vu la complexité des enjeux soumis à débat, l'expertise et le degré de connaissances supposées pour s'y engager d'une manière significative et effective, le délai d'information préalable est insuffisant pour que les citoyens ordinaires puissent se préparer et appréhender les enjeux, collecter les informations nécessaires, etc. C'est en tout cas ce qu'ont révélé les personnes interrogées à ce sujet. Citons, pour étayer cette affirmation, deux résumés de leurs réponses en ce qui concerne ces problèmes:

Questions : *Quelles sont les caractéristiques des dossiers pour l'audience publique, par exemple sa longueur, sa compréhensibilité ? Si vous n'avez pas confiance dans les informations fournies par ces dossiers, disposez-vous suffisamment de temps pour vérifier leur authenticité?*

Réponse A¹: *les dossiers sont très spécifiques. Pour chaque audience publique, nous recevons souvent un grand nombre de dossiers au format A 4, dont l'épaisseur peut atteindre jusqu'à environ trois centimètre. Certaines des informations qu'ils comportent sont faciles à comprendre, mais nous ne comprenons pas la plupart d'entre elles, car elles font appel à des connaissances très spécifiques. Comme on nous envoie les dossiers deux semaines avant l'ouverture de la réunion, le temps est trop court pour s'engager dans une investigation concrète permettant de vérifier l'authenticité des informations fournies.*

Réponse B¹ : *les dossiers qu'on nous a donnés sont très différents ; ils comportent parfois plusieurs volumes, par exemple pour l'audience publique concernant le frais de la télévision par câble. Il est difficile de juger si la durée de l'information préalable est suffisante, car cela dépend du sujet et des connaissances préalables des participant ; certains pensent que trois jours sont suffisants, d'autres estiment qu'il faut quinze jours, et même plus.*

Ces deux interlocuteurs sont respectivement l'un responsable de l'Association des consommateurs de Guangzhou, l'autre membre d'une CCPPC. Etant donné les fonctions qu'ils occupent, on peut prétendre que ce sont des individus compétents, mais, même pour eux, le délai d'information est plus ou moins limité, *a fortiori* pour les autres citoyens « profanes » ; ne disposant pas forcément des capacités ou des moyens nécessaires pour comprendre et vérifier les dossiers dans un délai de sept ou cinq jours, ils rencontrent nécessairement plus de difficultés. De surcroît, ce délai -qui est déjà court- n'est souvent

¹ Entretien avec le directeur de l'Association des consommateurs Zeng Zhizhong le 17 juillet 2010.

pas respecté dans la réalité ; dans certains cas extrêmes, les participants ne reçoivent la notification et les dossiers inhérents que quelques heures avant la séance².

D : La sélection des participants

En ce qui concerne le nombre des participants, il n'existe pas de règle générale dans les textes législatifs relatifs aux différents types d'audience publique. En pratique, ce nombre est compris entre dix et quarante, à part le cas exceptionnel de soixante-treize personnes pour l'audience ayant eu à traiter de l'aménagement du Palais d'hiver en 2005 à Beijing. En outre, les dispositions concernant l'origine des participants varient. Certaines ont apporté des précisions, tandis que d'autres sont restées assez ambiguës. Les premières concernent les règlements sur la fixation des prix de 2002 et 2008 ; la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental » relève du second cas : tous les participants sont appelés des « intéressés » sans distinction. Cependant, au regard des expériences mises en pratique, on peut observer que les participants appartiennent le plus souvent à cinq catégories : les citoyens et les organismes sociaux intéressés, les élus et les membres des CCPPC, les experts, les organes publics concernés par le sujet, et, enfin, les exploitants ou maîtres d'ouvrage.

Mis à part le règlement sur la fixation des prix de 2008, ainsi que certains règlements locaux qui ont apporté quelques précisions sur le nombre des consommateurs ou des citoyens pouvant participer à une audience publique, les dispositions préfèrent ne pas expliciter la répartition des représentants de chaque partie mentionnée ci-dessus. Si l'imprécision de ces dispositions ne vise pas délibérément à faciliter la manipulation de la procédure par les autorités à travers la sélection des participants, elle a sans doute pour objectif de ne pas rigidifier les procédés dans la pratique et de ne pas compromettre la représentativité effective des participants et l'équilibre entre les différentes forces impliquées.

¹ Entretien avec un membre de la CCPPC de Guangzhou Pan Shasha le 18 juillet 2010.

² Lors de l'audience publique sur la construction d'une autoroute passant par la ville de Guangzhou, l'audience publique se tenait l'après-midi du jour où les hôpitaux impactés recevaient la notification de participation le matin ; quant aux autres riverains, ils avaient reçu cette notification trois jours plus tôt. (Blog des riverains, disponible sur http://gzbbbs.soufun.com/2811025013~-1~528/74020977_74020977_2.htm, consulté le 15 mars 2011.

Les modalités d'inscription des candidats sont simples, grâce à deux moyens : adresser un courrier postal ou se rendre en personne auprès de l'organe compétent. Une photocopie de la pièce d'identité est exigée, accompagnée d'un formulaire précisant les informations personnelles individuelles (nom, âge, niveau d'éducation, coordonnées, appartenance à la catégorie des représentants etc.). Dans certains cas, les organisateurs demandent aux candidats de préciser leurs principaux points de vue sur le projet dans le formulaire. Ceci peut offrir éventuellement à l'organisateur la possibilité de manipuler la procédure de sélection des participants, en éliminant des opposants et en ne choisissant que des personnes favorables au projet. Critiqués vertement par le public, les organisateurs imposent de moins en moins aujourd'hui cette obligation aux candidats.

Pour que l'audience publique se déroule dans une ambiance transparente, les lois et règlements attribuent au public des places d'auditeurs. Bien que la plupart des dispositions ne précisent pas le nombre exact autorisé, il est souvent équivalent à celui des participants, sauf certains cas exceptionnels : par exemple, en 2008, lors de l'audience publique relative au « Règlement sur la gestion immobilière du Guangdong », il y eut dix-neuf participants et deux cents auditeurs ; ceux-ci sont souvent choisis par tirage au sort ou selon leur ordre d'inscription.

Les modalités de sélection des participants varient selon les enjeux impliqués. Pour l'audience publique sur la fixation des prix ou celle concernant une nouvelle législation, deux moyens parallèles se combinent : tirage au sort et recommandation. Le tirage au sort est présidé par l'organisateur, qui choisit au hasard des représentants parmi les candidats ayant postulé. La recommandation relève de l'organisateur (notamment pour choisir les experts, élus, membres des CCPPC), des organisations intermédiaires (par exemple l'association des consommateurs) et d'autres établissements publics ou sociaux. Quand les cibles sont précises, les participants sont choisis différemment. Pour la « Mesure provisoire relative à la participation du public à l'étude d'impact environnemental » de 2006, les participants ont été sélectionnés par l'organisme chargé de l'étude d'impact environnemental et par l'organe décisionnel (art. 15, 25). Pour certains règlements locaux, c'est aux intéressés de choisir et de recommander leurs représentants ; par défaut, ces derniers sont sélectionnés par tirage au sort, ce qui est, par exemple, stipulé à l'article 12 de la « Mesure relative à l'audience publique sur la construction des réseaux commerciaux de la municipalité de Guangzhou » de 2005.

Le tableau suivant recense, de façon non exhaustive, à partir de quelques exemples concrets, les procédés de sélection des participants :

Dispositif	Nombre limité	Composition	Auditoire	Modalité de sélection
« Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement »	non précisé	Consommateur ¹ , exploitateur, autres intéressés, experts, universitaires, organes publics et organismes sociaux relatifs.	autorisé	Tirage au sort et recommandation par les associations professionnelles ou l'organe de décision
« Mesure provisoire relative à l'audience publique sur les autorisations administratives pour la protection environnementale »	sans précision	Les intéressés (citoyens, personnes morales, organisations sociales), les témoins	sans précision	Tous les intéressés, mais, quand ils sont nombreux, ils doivent élire ou recommander des représentants
« Mesure provisoire relative à la participation du public à l'évaluation d'impact environnemental »	15 ou plus	Les intéressés (citoyens, personnes morales, organisations sociales)	15 ou plus	Choisis par le maître d'ouvrage, l'organisme chargé d'impact d'étude, ou l'organe public responsable du projet
« Règlement sur la procédure des décisions administratives importantes de la municipalité de Guangzhou »	sans précision	Les intéressés, à l'exception des personnes occupant une fonction publique	autorisé	Sans précision
« Mesure relative à l'audience publique sur la construction des réseaux commerciaux de la municipalité de Guangzhou »	18 à 25	Habitants locaux, commerçants similaires ² , Bureau de rue (<i>Jiedao</i>), Administrations des commerces, de la planification, des commerces et des industries	sans précision	Tirage au sort ou élus par les intéressés
« Mesure relative à l'audience	10 à 20	Citoyens, personnes morales,	autorisé	Ordre de

¹ L' « Ordonnance sur l'audience publique en matière de détermination des prix » de 2002 n'a pas précisé le nombre de places réservé aux consommateurs, celle de 2008 l'a élucidé, mais, selon l'article 9[5], le nombre des consommateurs présents à l'audience publique ne doit pas être inférieur à 40 % de l'ensemble des participants.

² Le total des habitants et commerçants locaux ne doit pas être inférieur à un tiers de l'ensemble des participants (art. 14 [2]).

publique en législation du Comité permanent de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou »		organisations sociales		l'inscription
---	--	------------------------	--	---------------

- les procédés de sélection des participants

Comme la nature des participants est cruciale pour déterminer l'effectivité et de l'efficacité d'une audience publique, celle-ci attire notamment l'attention du public et des chercheurs. Depuis le début de la mise en œuvre des expériences, les modalités de sélection des participants sont abondamment critiquées.

La première critique tient au rôle ambigu des élus et des membres des CCPPC. Les dispositions n'ont pas explicité leur fonction pendant l'audience publique. Puisque les élus et les membres des assemblées populaires sont théoriquement censés représenter les citoyens, ils devraient être élus ou recommandés par ces derniers ; néanmoins, en pratique, ils sont désignés par l'organisateur, ce dernier étant souvent l'organe de décision. Dans cette circonstance, ces représentants désignés peuvent-ils encore représenter l'intérêt des citoyens ? Les expériences concrètes prouvent que non. Dans de nombreux cas, ces « représentants », qui ne sont pas élus, se montrent souvent favorables au projet soumis lors de la réunion, contrecarrant les opinions des citoyens qui n'ont pas pu participer à la réunion¹. Ce constat est à tel point répandu que le public a dénommé l'audience sur la fixation des prix « *réunion d'augmentation des prix* », illustration parfaite de l'absence de participation effective des personnes réellement intéressées.

La légitimité de la présence des élus et membres des CCPPC est même contestée par certains d'entre eux. Wang Zechu, une des personnes interviewées, qui est également un célèbre membre de la CCPPC en raison de son engagement actif dans les affaires publiques de Guangzhou, le dit clairement : *Puisque l'audience publique est une institution réservée*

¹ En 2005, lors de l'audience publique sur l'ajustement du prix de l'eau du robinet de Guangzhou, parmi les 35 participants, 33 c'est-à-dire près de 95 %, se déclarent favorables à l'augmentation du prix ; parallèlement, selon les enquêtes du Bureau municipal des statistiques, plus de 70 % des habitants espèrent que le prix de l'eau n'augmentera pas. Cet exemple de Guangzhou est loin d'être un cas isolé : les mêmes scénarios se répètent constamment dans d'autres villes. En bref : malgré l'opposition des citoyens, leurs « représentants » se déclarent toujours majoritairement pour le projet soumis à l'audience publique.

Voir « Guangzhou tingzhenghui duoshuren wancheng shuizhangjia, He Jian'an : wo zhende bu lijie » (La plupart des participants sont pour le projet d'augmentation du prix pendant une audience publique à Guangzhou. He Jian'an : je ne comprends plus du tout), *Southern China Daily*, 25 décembre 2005 ; « Tingzhenghui bei zhiyi zhikaihua bu jiegou » (L'effectivité de l'audience publique est mise en cause), disponible sur <http://gd.news.sina.com.cn>, texte mis en ligne le 19 janvier 2011 et consulté le 19 mars.

à la participation directe des citoyens, il vaut mieux faire participer directement les citoyens intéressés au lieu de les faire représenter par les élus ou les membres des CCPPC, ce qui va à l'encontre de l'esprit de l'audience publique¹.

Au rôle controversé des élus et des membres des CCPPC, s'ajoute la question de la présence des experts. Quelle est leur mission dans une audience publique ? A quoi servent leur participation et leurs connaissances ? À éclairer les participants par leur expertise ou les décisionnaires au cours de l'audience publique ou les deux à la fois ? Aucune déclaration officielle ne le précise. Puisque les experts sont également désignés par l'organisateur, il leur est difficile de rester objectifs pendant la réunion. D'ailleurs, avant l'ouverture de l'audience, l'organe de décision a souvent eu déjà des contacts avec eux pour prendre leur avis, soit par le truchement du débat d'experts, soit par la réunion de discussion. Si le motif de leur participation est d'apporter des éclairages particuliers aux décideurs, cette démarche n'est-elle pas superflue, étant donné que les experts ont déjà été consultés avant la réunion ?

Les élus, membres des CCPPC et experts ou universitaires occupant déjà environ un tiers des sièges, le nombre des sièges réservés au public est d'autant plus modeste que le total des participants reste faible et toujours limité. Par exemple, pour l'audience publique sur les tarifs à appliquer aux téléphones portables en 2008, il n'y avait que cinq représentants des consommateurs sur dix-huit personnes², chiffre dérisoire par rapport aux quelques dizaines de millions de propriétaires de téléphones portables à l'époque. Qui plus est, les modalités de sélection restent souvent opaques : dans certains cas, on ne sait même pas pourquoi on est sélectionné³ ; dans d'autres l'authenticité même de l'identité des représentants porte le public à s'interroger⁴.

En résumé, compte tenue des rapports de force, les vrais intéressés peuvent rarement s'opposer au maître d'ouvrage ou à l'organe de décision : ceux-ci désignent la plupart des représentants ; ils peuvent non seulement choisir uniquement des élus et des experts

¹ Interview réalisé le 20 juin 2010.

² DOU Hongmei, « Shouji manyoufei tingzhenghui xiancheng zhibo » (Reportage en direct sur l'audience publique relative au frais de l'itinérance des téléphones portables), *Beijing Ribao*, 22 janvier 2008.

³ LU Xiao et WANG Huihui, « Anhui gonglu jiage tingzheng : weihe meiyou mingong de shengyin ? » (Pourquoi n'entend-on pas la voix des travailleurs migrants pendant l'audience publique sur l'ajustement du prix des autobus à longue distance au Anhui ?), Agence Chine nouvelle, 15 janvier 2002.

⁴ Tingzhenghui bei zhiyi ... *art cit.* ; HUANG Guan, « Ha'erbin tingzhenghui xiazi shang le shui » (Qui est le victim des lacunes de l'audience publique de Ha'erbin), Agence Chine nouvelle, 18 décembre 2009.

favorables à leurs idées, mais également les influencer du fait du manque d'indépendance des élus et des experts, ce qui ne semble pas si rare en Chine.

Toutefois, même si les représentants sont choisis parmi les postulants, leur représentativité est également mise en cause. Des études révèlent que la plupart d'entre eux ayant une éducation supérieure et un niveau de vie relativement aisé, les groupes vulnérables se trouvent sous-représentés pendant les audiences publiques¹. Dans certains cas, par exemple en cas de l'ajustement des prix, les familles à faible revenu sont les plus touchés. Ayant examiné les listes de participants à quelques audiences publiques sur la fixation des prix à Guangzhou, nous avons observé que beaucoup des représentants des consommateurs sont, soit présidents d'un comité de quartier, soit responsables d'une entreprise (PDG, directeur, ...), soit professeurs ou avocats. Aussi impartiales et dévouées au bien commun qu'elles prétendent l'être, ces personnes peuvent-elles être aussi sensibles à l'ajustement du prix du gaz, de l'eau ou des transports en commun que les *citoyens d'en bas* - les citoyens ordinaires plus ou moins défavorisés ?

E : La préparation des participants pour la réunion

En théorie, les participants disposent de cinq à quinze jours de préparation et d'étude des dossiers remis préalablement à la réunion. En fonction de son sens des responsabilités et de sa condition intellectuelle ou sociale, chacun va ou non tenter -plus ou moins- de saisir les points de vue des intéressés par le biais de l'enquête par questionnaires, de réunions de discussion, d'interviews, etc. L'organisateur rend d'ailleurs le plus souvent publiques leurs coordonnées personnelles, afin de les aider à recueillir les avis des citoyens².

À ce sujet, voyons comment le responsable de l'Association des consommateurs de Guangzhou se prépare à une audience publique¹ : *Nous devons étudier et vérifier des dossiers, ce qui exige d'avoir le sens de ses responsabilités propres. Nous collectionnons*

¹ ZHANG Zhiyuan, « Jiage tingzheng kunjing de jie jue zhidao » (« Les solutions pour sortir de l'impasse de l'audience publique sur la fixation des prix »), in *Fashang Yanjiu*, vol. 106, n° 2, 2005, p. 6 ; JIANG Wenlai, « Jiage tingzhenghui ruhe baozheng kexue gongping » (« Comment garantir la scientificité et l'impartialité de l'audience publique sur la fixation des prix ? »), Agence Chine nouvelle, 22 décembre 2009.

² Des exceptions existent toujours. L'organisateur refuse parfois de publier les coordonnées et les informations personnelles des participants, sous prétexte de protéger leur vie privée ; en fait, dans la majorité des cas, c'est tout simplement parce que l'enjeu soumis au débat paraît délicat aux organes décisionnaires.

les informations relatives au(x) sujet(s) abordé(s) par divers moyen. Nous disposons aussi de plusieurs canaux pour amener les consommateurs à s'exprimer.

Pour chaque audience publique à laquelle nous participons, nous établissons un groupe de travail, composé de cinq ou six membres, pour mener des enquêtes par téléphone, des interviews à domicile ou d'autres travaux similaires. Par exemple, pour l'audience publique concernant le prix des autobus à longue distance, notre équipe s'est rendue sur le terrain pour connaître les tarifs, la ponctualité des véhicules et la qualité des services des compagnies de transport.

Il convient de mener des enquêtes directement auprès des personnes, afin qu'on puisse parler pour les consommateurs d'une manière significative. Mais les difficultés sont grandes, car le nombre de citoyens que nous représentons est considérable : le temps de préparation est si court qu'il rend difficile un sondage assez large pour bien connaître les avis des consommateurs et bien sérier leurs attentes. D'ailleurs, parfois, nous sommes des profanes dépourvus de certaines connaissances spécifiques indispensables, ce qui stimule également notre capacité à recueillir des informations nécessaires, afin de consolider notre argumentation pendant la réunion.

Ce responsable confirme les limites des possibilités réelles de préparation, y compris pour une telle association reconnue. En effet, même si une association officielle placée sous la tutelle gouvernementale dispose de plus larges moyens que sa collègue de type *grassroots*, elle rencontre aussi des difficultés : temps de préparation, personnel, expertise.... Pour les autres, ces difficultés sont certes plus grandes, en particulier les enquêtes sur le terrain qui sont même inenvisageables, comme l'atteste un membre de la CCPPC. Les commentaires de cette élue, que nous transcrivons en langage parlé, rejoignent nos analyses² : *On a publié mes coordonnées, beaucoup de gens m'ont contacté, [car] ils pensent que nous osons dire la vérité en tant que membre de la CCPPC. (...) Nous manquons de moyens. De plus, même si tu sais que tes concitoyens ont des problèmes, ils [les tenants des pouvoirs] vont t'empêcher d'aller investiguer. Notre fonction est de transmettre les opinions des masses, mais pas de mener des investigations. S'il y a lieu d'y*

¹ Entretien avec le responsable de l'Association des consommateurs de Guangzhou Zeng Zhizhong le 17 juillet 2010.

² Entretien avec un élu d'une CCPPC Pan Shasha le 18 juillet 2010.

procéder, les autorités doivent établir une équipe spécifique pour le faire : c'est un travail du gouvernement, mais pas le notre. Or, en tant que représentant, si tu veux consolider tes arguments par des informations et des données concrètes et réelles pendant la réunion, tu peux mener des enquêtes, mais, si tu attends du gouvernement qu'il t'accorde un fonds ou t'établisse une équipe pour investiguer, tu ne feras rien, car tu n'obtiendras rien.

Quant à mes difficultés pour préparer une audience publique ? Beaucoup d'enjeux discutés pendant la réunion étant très compliqués, ils requièrent de connaissances spécifiques pour les comprendre et pouvoir donner des avis convaincants ou utiles, ce qui, en tant que profane, me pose des problèmes. D'ailleurs, pour résoudre la difficulté de s'engager dans une enquête sérieuse, il vaut mieux que le gouvernement puisse organiser et aider les représentants à le faire si ces derniers le sollicitent.

Au travers de ces deux témoignages, ressort l'insuffisance du soutien -tant au niveau institutionnel que matériel- à une participation effective des représentants qui voudraient s'exprimer au nom des citoyens concernés. Les autorités chinoises ne fournissent pas aux participants d'aide technique, néanmoins cruciale pour garantir et renforcer leur capacité d'engagement et sa qualité. De plus, puisque les lois et les règlements n'ont pas exigé expressément la nécessité de contre-expertises de la part de l'organisateur¹, cette mission incombe aux représentants des citoyens intéressés. Cependant, les autorités ne leur facilitent pas cette tâche, par exemple par un soutien financier. Puisque l'engagement des intéressé(e) relève de l'intérêt général, il serait raisonnable de leur accorder une aide financière pour qu'ils puissent remplir leur mission. D'ailleurs, le droit à l'investigation des représentants ne bénéficie pas vraiment d'une garantie institutionnelle tant que des dispositions ne l'ont pas énoncé ; elles n'ont pas précisé non plus que le maître d'ouvrage ou l'organe de décision doit faciliter l'investigation des représentants et leur fournir des informations supplémentaires quand ils les leur demandent. Cette lacune institutionnelle accroît encore la difficulté des représentants au cours de la préparation de l'audience publique et diminue leur capacité d'engagement.

¹ En ce qui concerne l'audience publique sur la fixation des prix, l'article 18 du règlement de 2002 a prévu la « possibilité » d'une contre-expertise sur l'authenticité des informations fournies, à la diligence de l'organe de décision et s'il le juge nécessaire. Le règlement de 2008 a enlevé le contenu de cet article, mais dans son article 20 concernant les dossiers à envoyer obligatoirement aux participants, un d'entre eux traite de la conclusion de l'organe de décision sur la supervision du prix de revient, ce qui sous-entend l'engagement de contre-expertises éventuelles par l'organe de décision.

§2 : Le déroulement

Selon la « Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement », l'audience publique ne peut être tenue que lorsque les deux tiers des participants sont présents. A défaut de quorum, l'organisateur doit différer la date de son ouverture (art. 21). Par contre, l' « Ordonnance provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004 a mieux précisé les conditions d'un report (art. 31), qui peut avoir lieu dans trois cas : pour cause de force majeure, pour requérir l'éviction du président de l'audience, pour des raisons justifiées ou en fonction de certaines circonstances fondées.

La durée d'une audience publique varie entre deux heures et une journée selon la complexité des enjeux : une audience publique pour la fixation des tarifs des billets d'entrée à un musée durera environ deux heures, mais la séance sera beaucoup plus longue, au besoin une journée entière s'il s'agit de l'amendement d'une loi ou des projets d'aménagement. D'ailleurs, le règlement sur l'audience publique concernant la fixation des prix de 2008 prévoit qu'elle peut se tenir en plusieurs séances (art. 22) ; ce cas de figure n'a pas encore eu lieu jusqu'à présent.

La séance est souvent tenue dans un grand hôtel local. S'il concerne une audience publique au niveau national, elle se déroulera dans un hôtel de luxe à Beijing : Ceci montre l'importance que lui accordent les autorités, qui veulent accentuer l'ambiance solennelle de la séance, notamment du fait de la présence de médias. C'est sans doute également un problème de culture gouvernementale : les dirigeants chinois ont l'habitude de tenir les événements publics importants dans des lieux somptueux et grandioses.

Les principes applicables aux audiences publiques varient selon leur nature, mais en termes de publicité, d'équité et d'impartialité, qui sont repris dans tous les textes législatifs. Mis à part ces trois principes, l'audience publique sur la fixation des prix stipule aussi le devoir d'efficacité (art. 4) ; quant à celle concernant l'environnement, le règlement relatif de 2004 souligne la notion de commodité pour la participation des citoyens (art. 4). Les dispositions sont assez réservées en ce qui concerne l'interprétation de ces principes. Concernant la publicité, les mesures afférentes sont l'information préalable et

l'autorisation de la présence de médias et d'auditeurs. En réalité, si cette première règle est déjà peu respectée, la seconde se heurte également à de fortes contraintes : l'entrée des médias n'est pas libre, mais soumise à autorisation, et les places qui leur sont réservées sont contingentées. Leur sélection relève en théorie du tirage au sort ou de l'ordre d'inscription ; cependant, en réalité, ceux qui sont sous la tutelle du gouvernement sont privilégiés. Citons un cas typique : seule l'Agence Chine Nouvelle et les chaînes de télévision centrale (CCTV) ont été autorisées à assister à l'audience publique sur les frais d'itinérance des téléphones portables en 2008 ; il n'y avait pas de siège d'auditeur ; les participants n'ont pu sortir au cours de la séance et d'utiliser leurs téléphones, afin de les priver de tout contact avec l'extérieur¹. Le principe de la transparence de l'audience publique n'a donc pas été du tout respecté.

En termes d'équité et d'impartialité, la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection de l'environnement » de 2004 a prévu la possibilité de récuser le président, mais les dispositions du reste du texte sont peu claires, d'autant plus que, les règles sur la désignation de la commission de l'audience publique et sur la composition de ses membres, ainsi que celles sur la sélection des participants, analysées *supra*, constituent déjà par elles même une violation de ces deux principes.

Pour encadrer le déroulement de la séance, une discipline est imposée aux participants et assistants². Elle n'est pas énoncée dans les textes législatifs, mais fixée officieusement par des textes gouvernementaux informels. D'une manière générale, les participants sont tenus de se conformer aux sept règles suivantes³ :

- 1) ils doivent s'exprimer avec et après l'autorisation du président de l'assemblée;
- 2) leurs arguments doivent être justifiés ;

¹ Selon le témoignage de Hao Jinsong, « Wo zai shouji manyoufei tingzhenghui shang de 24 xiaoshi » (Mes 24 heures pendant l'audience publique sur le frais de l'itinérance des téléphones portables). Disponible sur : <http://haojinsong.blog.sohu.com/77527919.html>, consulté le 20 mars 2011.

² Article 4 du Règlement relatif à la participation du public à l'élaboration des règlements de la municipalité de Guangzhou : lorsqu'il s'exprime, le public doit respecter les lois, les règlements et les politiques du pays, et ne pas enfreindre les mœurs telle que la bonté, ni attaquer avec mauvaise volonté le pays, le gouvernement, l'organisme public ou social et l'individu.

³ Selon les dossiers envoyés aux participants que nous avons pu consulter lors de nos enquêtes. Aussi, le site Internet du gouvernement municipal de Handan (Hebei) : <http://www.ldj.hd.gov.cn/fazhi/zhidu/3-4.htm>, consulté le 20 mars 2011.

- 3) ils ne doivent pas se déplacer ou quitter la séance sans autorisation, à défaut, le président a le droit de les expulser de la réunion ou de les considérer comme absent ;
- 4) ils doivent rester polis et observer la bienséance ;
- 5) les auditeurs n'ont pas le droit à la parole, mais ils peuvent soumettre à l'organisateur leurs opinions sous forme écrite après la séance ¹ ;
- 6) les personnes présentes ne doivent ni crier, ni applaudir ;
- 7) les enregistrements d'image ou de son et la prise de photographies sont soumis à autorisation préalable.

A : Le cadrage de l'objet de l'audience

Les règlements relatifs à l'audience publique sur la fixation des prix de 2002 et de 2008 ont précisé que le débat se déroulerait autour de la nécessité et de la faisabilité du projet² ; les autres textes n'ont pas précisé l'objet de la réunion. Selon les expériences en chantier, le débat en matière d'aménagement et d'environnement est souvent axé autour de l'opportunité, de la rationalité, des caractéristiques et des incidences du projet, tandis que l'audience publique législative est orientée autour de la nécessité, de la rationalité et de l'applicabilité des dispositions.

Concernant le cadre du débat, c'est sans doute l'audience publique sur la fixation des prix qui fait l'objet de plus fortes critiques. Souvent contraints de répondre à « *une question à choix unique* », les participants considèrent le cadre du débat comme trop étroit et concernant principalement des options proposées par l'exploitant. En théorie, les représentants des consommateurs n'ont pas le droit d'avancer un projet différent ; ils sont obligés de faire un choix entre les options proposés par l'exploitant, qui suggèrent dans la plupart des cas une augmentation des tarifs : seuls les taux d'accroissement sont l'objet de discussion.

Le cadre du débat est très contesté par les représentants des consommateurs, qui proposent souvent des projets différents de celui de l'exploitant, en dépit de l'impossibilité législative. Par exemple, lors de l'audience publique concernant les frais du traitement des eaux usées de Guangzhou en 2009, un des utilisateurs présents a proposé un projet

¹ Art. 13 du règlement de 2008 relatif à l'audience publique sur la fixation des prix.

² Art. 2 du règlement de 2002 et de 2008.

permettant de faire baisser les charges¹ ; de même, en 2005, lors de l'audience publique sur les tarifs du métro de Guangzhou, quatre représentants des consommateurs ont également proposé un projet visant à faire baisser les prix².

B : La conduite du débat

Des dispositions spécifiques sont relatives au déroulement de la séance. D'une manière générale, la conduite de la réunion se présente ainsi : dans un premier temps, le président vérifie la présence ou non des participants sélectionnés ; ensuite, après avoir introduit les parties présentes, il rappelle les règles de discipline de la séance, les droits et les devoirs de chacun, enfin, déclare l'ouverture des débats.

L'ordre des prises de parole reste fonction de la matière concernée. Le tableau suivant recense les diverses pratiques:

Matière	Ordre des prises de parole
prix ³	1 : programmes d'ajustement de l'initiateur du projet de la fixation des prix ; 2 : conclusions du superviseur du prix de revient ; 3 : expression des participants ; 4 : remarques finales du président de l'audience.
Environnement ⁴	1 : présentation du projet par le représentant du maître d'ouvrage ; 2 : énoncé du rapport relatif à l'étude d'impact environnemental par le représentant de l'organisme d'évaluation ; 3 : expression des représentants du public intéressé ; 4 : réaction des représentants du maître d'ouvrage ou de ceux de l'organisme d'évaluation aux questions et opinions exprimées par les représentants des citoyens ; 5 : débat entre les représentants de chaque partie prenante ; 6 : dernière exposé des représentants du public concerné ; 7 : déclaration de clôture de la séance par son président.
Législation ¹	1 : présentation par le président de l'audience publique des principaux éléments dont

¹ ZHANG Xiaojia, « Guangzhou zhaokai wushui chulifei tingzhenghui yu bacheng daibiao zhichi zhangjia » (Après la tenue par la municipalité de Guangzhou d'une audience publique sur les charges du traitement des eaux usées, plus de 80 % des représentants sont favorables à l'augmentation des tarifs), *Guangzhou Ribao*, 13 octobre 2009.

² « Guangzhou ditie piaojia tingzheng: xuanze fang'an san daibiao hen wunai » (L'audience publique sur les prix des tickets du métro de Guangzhou: les représentants ont été contraints de choisir l'option 3 malgré eux), *Xinxi Shibao*, 13 décembre 2005.

³ Art. 22 du « Règlement relatif à l'audience publique sur la fixation des prix » de 2008.

⁴ Art. 30 de la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004.

	<p>elle est l'objet;</p> <p>2 : expression des participants ;</p> <p>3 : interrogation aux participants par les membres de la commission de l'audience ;</p> <p>4 : débat entre les participants.</p>
--	---

Parmi les trois règlements précités, celui régissant les questions touchant l'environnement est le plus précis ; il essaie de garantir le plus possible l'expression des représentants des personnes qui vont se trouver impliquées par le projet.

A contrario, le règlement relatif à la fixation des prix n'a pas prévu l'échange d'arguments entre les représentants du public et ceux de l'exploitant. En fait, cette lacune est comblée dans la pratique.

C : La circulation des paroles

Grâce à des témoignages collectés sur place, on peut retracer quasiment intégralement le déroulement d'une audience publique.

Selon le responsable de l'Association des consommateurs de Guangzhou² :

Chaque représentant doit s'exprimer et déposer par écrit son avis à l'organisateur. Les opinions exprimées sont enregistrées par le greffier de la séance, puis le procès-verbal de la séance est vérifié et signé par les représentants après la réunion.

L'organe de décision ayant déjà consulté les avis des représentants avant l'ouverture de l'audience, il les présente et les analyse en les synthétisant au début de la séance. Par conséquent, les représentants connaissent déjà différentes opinions avant de parler, et ils peuvent les réfuter lors de leur intervention. Après que tous les représentants se soient exprimés, certains peuvent reprendre de nouveau la parole.

Le président respecte beaucoup les représentants. Il n'accorde pas de privilège à qui que ce soit. La prise de parole est libre, chacun peut se livrer à un exposé tant qu'il lève la main. Mais la durée de parole est limitée en fonction du nombre des participants et de la durée prévue pour la rencontre. Si quelqu'un dépasse le temps qui lui est imparti, on lui

¹ Art. 19, 20 & 21 de la « Mesure relative à l'audience publique en législation du Comité permanent de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou ».

² Entretien procédé le 17 juillet 2010, Guangzhou.

fait remarquer qu'il raccourcit celui de ses successeurs ou risque même de priver quelqu'un de pouvoir s'exprimer. La durée de chaque intervention est de 10 à 15 minutes. Si ce temps est insuffisant pour certains, le président lui accordera le plus souvent un peu plus de temps pour qu'il finisse d'exposer son argumentaire, bien entendu tant que les échanges portent sur l'objet de la séance.

Pour moi, chaque audience publique est un défi, dit notre interviewé : il faut résumer les avis que nous avons collectés en deux ou trois pages. Combien de personnes avons-nous interrogé ? Combien pour, combien contre ? Pour quelles raisons ? Il faut préciser toutes ces questions lors de notre intervention.

A une question concernant l'existence d'un vrai débat, un membre d'une CCPPC répond¹:

« Je pense que oui. Personne ne te dicte ce qu'il faut dire ou ne pas dire. Tu peux parler de ce que tu veux, à condition que tu termines tes paroles dans le délai fixé. La prise de parole est libre ; ainsi, par exemple, tu peux interrompre un autre orateur pour donner un avis divergent, mais ces interruptions restent en fait très rares. »

Concernant la question « *Est-ce que le temps d'expression est suffisant pour les représentants ?* », ce membre nous a répondu : « *C'est difficile à arbitrer. Cela dépend du thème de l'audience. Si le contenu du débat est compliqué, on a besoin de plus de temps ; par contre, s'il concerne l'ajustement du prix de l'eau, du gaz, etc., la séance peut se dérouler assez vite, car ces thèmes sont relativement simples.* »

Au regard de ces témoignages¹, les audiences publiques paraissent conduites à Guangzhou dans une ambiance ordonnée et pacifique: les confrontations vives sont rares et le droit à la parole de chaque représentant est garanti. Or, si l'arbitrage du président de séance est impartial dans cette municipalité, il ne se passe pas forcément ainsi dans les autres localités : en 2009, lors d'une audience publique sur le prix de l'eau du robinet dans la ville de Harbin, capitale de la province du Heilongjiang, un représentant des consommateurs a jeté une bouteille d'eau minérale par terre pour mettre en cause la partialité du président, ce dernier ne lui ayant pas attribué la parole bien qu'il l'ait demandée en vain à plusieurs reprises ; on comprendra la cause de ce refus réitéré si l'on sait que ce citoyen était le seul des représentants qui se prononçait contre le projet

¹ Entretien procédé le 18 juillet 2010, Guangzhou.

d'augmentation des prix².

D : L'argumentation des parties impliquées

La garantie du droit à la parole des représentants est un des critères pour évaluer l'effectivité du débat, le degré et la qualité des argumentations en sont deux autres.

Les connaissances et informations détenues par chaque partie constituent un point essentiel pour la validité et la crédibilité des prises de parole. Si la capacité à argumenter des débatteurs détermine dans une large mesure le poids de leurs opinions, ce potentiel est conditionné par le niveau d'informations dont ils disposent. Les représentants des citoyens intéressés, généralement profanes, manquent d'informations et d'expertise et ils ne bénéficient pas non plus comme on l'a vu de moyens suffisants pour mener une enquête significative : cette asymétrie d'informations rend leur position fragile face au maître d'ouvrage et à l'exploitant pendant la réunion. En conséquence, lors du débat, les représentants du public manquent parfois d'arguments convaincants pour imposer leur opinion : selon les témoignages de participants, le débat dérape souvent hors du cadre prévu par l'audience, en se focalisant sur des sujets futiles ou des détails et en s'écartant des vrais problèmes au cœur de la discussion³.

Les propos ou arguments de certains participants sont parfois contestables. En 2005, lors de l'audience publique sur les tarifs du métro, à la question d'un représentant du public désirant savoir « *Pourquoi les proches des employés du métro ne paient-ils pas ?* », un représentant de la compagnie exploitante a répondu que « *le métro étant la cible d'attaque préférée des terroristes, il faut donc renforcer les efforts anti-terroristes. Mais, puisque la force des employés est limitée, leurs proches ont le devoir indéniable de les assister en assurant la sécurité des lignes de métro. Donc, ils n'ont pas besoin de payer les tickets*⁴ ».

¹ Sachant que nos deux interrogés ont respectivement participé au moins à six audiences publiques.

² « Ha'erbin shuijia tingzhenghui yidian chongchong fandui zhangjiazhe rengpin kangyi » (Trop d'interrogations concernant l'audience publique sur l'ajustement du prix de l'eau à Ha'erbin ; un contestataire de l'augmentation du prix a jeté une bouteille d'eau pour protester), *Zhongguo Qingnianbao*, 10 décembre 2009.

³ ZHANG Zhiyuan, *art.cit.* p. 4.

⁴ « Guangzhou ditie laozong cheng 1.8 wan yuangong qinshu mianpiao shi wei fankong » (Le directeur général de la compagnie de métro déclare qu'on attribue les billets gratuits aux 180 000 personnes proches des employés pour lutter contre le terrorisme), *Xinxi Shibao*, 13 décembre 2005.

Dans certains cas, les représentants se contentent de lire leur « exposé » préparé préalablement, sans s'engager dans le débat : en 2009, lors d'une audience publique sur l'ajustement du prix de l'eau dans la ville de Jinan, un représentant s'est endormi en pleine séance ; il a été démontré qu'il s'agissait en fait d'un représentant acquis aux autorités¹.

Dans d'autres cas, pour justifier leurs arguments, les représentants falsifient les informations. Pendant l'audience publique sur la construction de l'autoroute Pingnan, qui devait passer par Guangzhou, l'organisme d'évaluation des impacts environnementaux du projet a déclaré que les riverains ne s'y opposaient pas et que, bien au contraire, 95 % d'entre eux y étaient favorables, ce que les représentants des habitants concernés ont formellement démenti². Cette affaire révèle aussi le manque d'indépendance et de déontologie des organismes chargés de l'étude d'impact environnemental. La partialité en faveur des exploitants se retrouve aussi dans l'audience publique sur la fixation des prix : la qualité et l'authenticité des informations fournies par l'exploitant font souvent l'objet de critiques du public ; cependant, jusqu'à présent, aucun organisme chargé d'examiner l'exactitude des dossiers n'a émis un avis défavorable aux exploitants.

La défaillance du débat résulte tant de l'insuffisance de l'information préalable dont disposent les participants que de la partialité des « règles du jeu » en l'absence d'un organisme tiers indépendant chargé de l'organisation de l'audience publique, mais aussi du fait que les participants sont désignés par l'organe de décision et que les rapports de force sont déséquilibrés en raison de la sous-représentation des citoyens.

§3 : Après l'audience

A : La portée du procès verbal et du rapport

Selon les textes, la commission de l'audience publique doit établir un procès-verbal, validé et signé par tous les participants après la séance³. La mesure relative à l'audience

¹ « Jinan shuijia tingzhenghui yi daibiao dangzhong shuizhao » (Un représentant de l'audience publique sur l'ajustement de l'eau de Jinan s'est endormi ouvertement), *Dahebao*, 22 décembre 2009.

² Voir le blog des riverains, disponible sur : http://gzbbs.soufun.com/2811025013~1~528/74020977_74020977_2.htm, consulté le 21 mars 2011.

³ Art. 23 du « Règlement relatif à l'audience publique sur la fixation des prix » de 2002 et celui de 2008 ; art. 29 de la « Mesure provisoire relative à l'audience publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale » de 2004.

publique sur l'autorisation administrative pour la protection environnementale de 2004 a prévu que la décision finale devait prendre en compte les avis des représentants; l'organe de décision doit également justifier les raisons pour lesquelles les diverses opinions exprimées sont adoptées ou non (art. 30).

Pour ce qui concerne les autres types d'audience publique, la commission doit également rédiger un rapport, qui décrit les principaux éléments de l'audience, les opinions des participants sur le projet et les suggestions de la commission sur le traitement de ces opinions¹; ce rapport doit être envoyé à l'organisme chargé de la fixation des prix dans les quinze jours suivant la date de la clôture de l'audience²: celui-ci doit tenir compte des avis exprimés par les représentants. En cas de modification, l'organisme décisionnaire peut tenir une seconde audience publique ou recourir à d'autres moyens pour consulter à nouveau le public³.

Quelle est la portée de ces documents? Que l'on considère le procès-verbal ou le rapport, elle s'avère très limitée: ils ne comportent aucun effet juridique sur la décision finale. L'organe de décision peut prendre en considération les avis des représentants, mais aussi les écarter complètement si cela l'arrange; cela dépend du sens démocratique de l'autorité concernée, mais aussi des enjeux économiques et politiques. Si leurs effets socio-économiques sont immédiats et favorables aux résultats de l'évaluation annuelle du gouvernement local (comme les grands projets de construction), ce dernier n'est pas obligé de prendre en compte les opinions exprimées par les représentants. Sur ce point, l'audience publique ne diffère en rien des autres dispositifs consultatifs (réunion de discussion, recueil des suggestions, etc.): elle constitue simplement un moyen pour le gouvernement d'apprécier l'opinion publique à un instant précis sur un sujet donné. De plus, en réalité, étant donné que les « représentants » présents lors des audiences publiques

¹ *Ibid.* Art. 24; art. 24 de la « Mesure relative à l'audience publique en législation du Comité permanent de l'Assemblée municipale populaire de Guangzhou » de 2002.

² Art. 25 du « Règlement relatif à l'audience publique sur la fixation des prix » de 2008. Cependant, l'article 24 du Règlement de 2002 a aussi prévu la nécessité de l'envoi du rapport aux participants dans les dix jours qui suivent la date de clôture de la séance. Cette stipulation est supprimée par le Règlement de 2008.

³ *Ibid.* art. 26. En ce qui concerne le règlement régissant 2002, l'article 25 a précisé: *L'organe de décision doit prendre en compte les avis des représentants. Quand la plupart d'entre eux s'opposent au projet ou que les avis concernés sont très divergents, l'organe de décision doit aider le requérant de l'audience à ajuster son projet, et, s'il est nécessaire, l'organe de décision peut organiser une deuxième audience publique.*

Le Règlement de 2008 n'a pas réitéré l'obligation de l'ajustement du projet en cas d'opposition majoritaire des représentants ou de controverses importantes, absence qui peut être considéré comme un recul par rapport à celui de 2002.

ne « représentent » pas forcément la voix des intéressés, même si la décision finale fait preuve d'un « respect » des avis des participants, celle-ci peut toujours s'assimiler à une violation de la volonté générale.

Les autorités se rendant compte sans doute aussi des limites de l'audience publique, les textes législatifs ont prévu la possibilité de l'ouverture d'une seconde séance ou d'un recours à d'autres dispositifs consultatifs après la première audience. Toutefois, le premier cas n'a pas encore eu lieu : la plupart du temps, les autorités préfèrent organiser des réunions de discussion ou recueillir des suggestions populaires en cas de doute sur les résultats de l'audience. Le recours à ces moyens peut être motivé par la complexité de la procédure, par ses aléas ou par son coût, dont le montant n'est pas négligeable, puisqu'il varie de entre 10 000 et 300 000 yuans¹, soit de 1000 à 30 000 euros. Bien que la dépense soit totalement prise en charge par le gouvernement, elle fait hésiter quant à l'opportunité d'organiser une réunion de concertation, sauf lorsqu'elle est explicitement prévue par les lois ou les règlements.

Les textes législatifs n'ont pas précisé le délai concernant la décision après l'audience publique : une fois que celle-ci est prise, elle doit être rendue publique, ainsi que les avis exprimés pendant l'audience. En réalité, les autorités cantonnent la diffusion des résultats aux seuls participants, omettant le public² : celui-ci reste tenu à l'écart et n'a pas connaissance de l'effet de l'audience publique sur la décision finale, ni de l'efficacité concrète des observations déposées par oral ou par écrit.

B : Recours des citoyens

Aucun texte n'a prévu de voies de recours en cas de contestation : ceci constitue un handicap majeur pour garantir le droit à la participation et confirmer la portée de l'audience. Dans la réalité, certains citoyens intentent néanmoins des actions en justice pour protester contre le non respect des lois par les autorités.

En 2001, un avocat de la province du Hebei, Qiao Zhanxiang, a poursuivi l'administration locale des chemins de fer, car cette dernière avait augmenté les prix des

¹ CHEN Shengyong, *Rang gongmin...* *op.cit.* p.181.

² CAI Dingjian, « Lifa tingzheng xianzhuang ji gaijin yijian » (l'état actuel de l'audience publique en législation et quelque suggestions pour son amélioration), *Fazhi Ribao*, 28 avril 2005 ; CHEN Shengyong, *op.cit.*, p. 190-191.

billets sans avoir tenu une audience publique ; il a toutefois perdu le procès¹. En 2006, Hao Jinsong, avocat inscrit cette fois au barreau de Beijing, a intenté la même action contre l'administration nationale des chemins de fer. La cour intermédiaire de Beijing ayant refusé le procès, Hao a fait appel auprès du tribunal supérieur de Beijing, qui a invalidé la décision de la cour subalterne. Hao ayant tout de même perdu son procès plus tard, il a déposé un nouvel appel auprès du tribunal supérieur de Beijing. A la fin de 2006, alors que le tribunal n'avait pas encore rendu son verdict, l'administration nationale des chemins de fer a annoncé une augmentation des prix des billets de train. À la suite de ce rebondissement, le tenace avocat Hao a écrit une lettre ouverte au ministre des chemins de fer, courrier qui a été publié par le *Journal des procureurs*, placé sous la tutelle du Parquet suprême. Même si le ministre a déclaré que la lettre de Hao Jinsong ne modifiait pas la décision prise par son administration, l'augmentation tarifaire a toutefois été annulée et les prix des billets n'ont pas augmenté en 2007².

Cet avocat a également intenté une action en justice en 2008 contre la Commission nationale pour le développement et la réforme, parce qu'elle lui avait refusé d'assister à l'audience publique sur les frais de l'itinérance des téléphones portables : il a également perdu le procès¹, comme on pouvait s'y attendre, étant donné le vide juridique continuant de perdurer.

Dans l'esprit du législateur chinois, *Falü meiyou jinzhi jishi yunxu*, c'est-à-dire que *tout ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé et légal* : Les lois et les règlements n'ayant pas interdit aux citoyens de recourir à la justice en cas de contestation, le recours à l'outil judiciaire est ainsi la seule petite marge de manœuvre dont ils peuvent disposer, s'ils en ont les moyens financiers ou la capacité technique, pour protéger leurs droits légitimes. Cependant, les difficultés du recours à ce procédé sont patentées, les cas de succès rares et le destin des procès aléatoire, tout dépendant de la volonté des magistrats concernées et de leur autorité de tutelle.

La contestation des citoyens peut parfois se présenter autrement. Ainsi, à la fin de 2008, après l'audience publique sur les charges du traitement des eaux usées de Guangzhou, un représentant opposé à l'augmentation des frais et s'interrogeant sur les

¹ JIANG Xiaoming, « Hao Jinsong Bufucong de gongmin » (Hao Jinsong, un citoyen indocile), *Southern China week-end*, 9 novembre 2009.

² *Ibid.*

modalités exactes du calcul des prix de revient, a organisé une réunion de discussion. À l'issue de ses débats, ce rassemblement a abouti à la rédaction d'une lettre de revendication adressée à l'administration municipale pour le contrôle des prix, afin de solliciter un réexamen du calcul du prix de revient. Comme la contestation des habitants de Guangzhou ne cessait de s'amplifier à la suite du résultat de l'audience publique (80 % des représentants étaient favorables au projet d'augmentation des charges², tandis que 70 % des citoyens y étaient opposés³), l'Administration a organisé elle aussi une réunion de discussion deux semaines après l'audience publique pour consulter de nouveau les habitants sur le projet d'ajustement des facturations. Résultat ? Au lieu des 40 centimes prévus et approuvés par l'audience initiale en décembre 2008, la hausse des charges a été ramenée à 10 centimes et, seconde victoire des contestataires, la nouvelle tarification n'a été appliquée qu'à partir du 1^{er} juillet 2009, soit sept mois après la date prévue dans le projet débattu lors de l'audience publique⁴.

§4 : Les effets

A : L'effet sur les projets

Il s'agit dans un premier temps de déterminer l'influence de l'audience publique sur la conduite d'un projet et sur la décision finale. La réponse ne peut qu'être nuancée. D'une manière générale, les projets soumis au débat étant déjà très élaborés au préalable, les possibilités de modification sont d'emblée limitées. Ceci est illustré notamment par l'audience publique sur la fixation des prix, au cours de laquelle les participants n'ont pu négocier que le taux d'augmentation des tarifs, qu'ils peuvent rarement -pour ne pas dire jamais- faire baisser.

¹ HAO Jinsong, « Wo zai shouji manyou tingshenghui ... », blog *cité*.

² CHEN Zhilong, « Guangzhou wushui chulifei tingzhenghui bacheng daibiao zhichi zhangjia » (Pendant l'audience publique, 80 % des représentants ont été favorables à une augmentation des charges liées au traitement des eaux usées de Guangzhou), in *Xinkuaibao*, 31 décembre 2008.

³ Selon l'enquête du Centre d'étude sur les opinions populaires et les conditions sociales à Guangzhou.

⁴ « Wushui chulifei shangtiao zhizheng » (Controverses sur l'augmentation de charges relatives au traitement d'eaux usées), *Nanfang*, 6 février 2009.

De même l'influence des audiences publiques relatives à la législation, à l'aménagement du territoire ou à l'environnement sur la décision finale est partielle et même médiocre. Lors de l'audience traitant du Règlement sur la gestion des appels d'offres et des soumissions des projets de construction au Guangdong, seules quatre des dix suggestions présentées par des participants dans le but d'amender le projet ont été adoptées par l'assemblée provinciale; ces propositions concernaient des problèmes techniques, tandis que celles sur la régulation des intérêts entre les différentes parties impliquées ont été rejetées¹. Pour l'audience publique sur l'aménagement du Palais d'hiver de Beijing en 2005, la direction du Palais et les autorités compétentes ont décidé de poursuivre le projet, en passant outre à l'opposition caractérisée des écologistes et des associations pour la protection de l'environnement ; quelques mesures mineures destinées à limiter l'impact du projet sur le système écologique du Palais ont toutefois été prises en compte².

Dans des cas extrêmes, les suggestions des participants sont complètement écartées par les autorités : en 2003, lors de l'audience publique relative à la démolition du village Xiaoguwei (Guangzhou) afin de permettre la construction d'une cité universitaire, les résidents locaux ont proposé un plan de détournement de certains travaux pour conserver la partie du village la plus renommée pour ses constructions artistiques ; leur proposition ayant été rejetée par le maître d'ouvrage et les autorités, le village a finalement été démoli en 2004³.

Dans un deuxième temps, il s'agit d'évaluer si la procédure de l'audience publique constitue ou non un processus d'apprentissage pour les organismes qui utilisent cette méthode de concertation aux niveaux de la conception et de la conduite ultérieures de leurs projets et de leurs décisions. La réponse est sans doute négative.

Malgré plus d'une décennie d'expérimentation, ainsi que des révisions législatives, l'audience publique concernant la législation, l'aménagement et l'environnement reste toujours une pratique hypothétique, son organisation dépendant de la volonté des autorités

¹ ZHANG Qun, Lifa Tingzheng... *art.cit.*, p. 42-43.

² Le projet consiste à étaler une couche de plastique sur le fonds et les quatre côtés du lac pour économiser les déperditions en eau, mais il va porter atteinte à l'écologie de ses environs qui dépendent des eaux lacustres. Modifié après l'audience, le projet a seulement annulé l'étalage de plastique sur les côtés du lac, ce qui est notamment insignifiant pour la protection écologique des environs du palais.
Voir WANG xixin, *Xingzheng guochengzhong*, *op. cit.* p. 269.

³ *Ibid.* p. 197-203.

concernées. En ce qui concerne les textes législatifs, 1 % seulement d'entre eux font l'objet d'une audience publique ¹ ; celles en matière d'aménagement ou d'environnement paraissent encore moins nombreuses.

La précarité de la tenue des audiences publiques explique son influence insignifiante sur les méthodes d'élaboration des décisions et sur le comportement des décisionnaires. Sa portée limitée sur la décision finale ne va pas non plus conduire les organes chargés de la conception des projets à changer leurs façons de procéder ou leurs attitudes. Pour illustrer ces constats, prenons l'exemple de l'audience publique relative à la fixation des prix, car il est assez convaincant : les organismes compétents économisent toujours leurs efforts pour parfaire les projets, bien qu'ils soient soumis aux débats. Force est de remarquer que dix ans de critiques publiques, à la fois vives et abondantes, n'ont pas été suffisants pour augmenter la qualité des dossiers ou l'authenticité des données, ni le respect des textes officiels.

B : L'impact sur les mobilisations

Quelles opportunités l'audience publique ouvre-t-elle aux citoyens ? Est-ce qu'elle a élargi le champ des acteurs ?

Comme il l'a été analysé *supra*, les acteurs mobilisés par l'audience publique appartiennent en fait aux catégories sociales ayant une instruction supérieure et le statut de notable (élus, membres des CCPPC, experts, avocats, universitaires, fonctionnaires, responsables des organisations quasi-gouvernementales). Ces personnes bénéficient déjà au quotidien du droit à la parole dans les affaires publiques, en tout cas bien davantage que les citoyens ordinaires. Eu égard aux autres dispositifs consultatifs antérieurs, l'audience publique n'a pas élargi le champ des acteurs ; au contraire, elle a privé du droit à la parole certaines couches populaires, pourtant immédiatement concernées par les décisions prises. En fait, l'audience publique est devenue une sorte de dialogue qui ne concerne que les « élites sociales ».

En second lieu, si certaines audiences publiques au niveau national ont permis aux associations sociales d'élargir leur champ d'action, à l'instar de l'audience sur l'aménagement du Palais d'hiver, durant laquelle on a vu le rôle déterminant des

¹ ZHANG Qun, *art. cit.* p. 43.

associations pour la protection de l'environnement, ce potentiel ne se rencontre que rarement au niveau local. Les associations de *grass-roots* sont même quasiment absentes de la sélection des participants, qui privilégie systématiquement les GONGO (syndicat, association de consommateurs, etc.).

Cependant, il faut aussi relativiser ce constat : même si l'audience publique a fermé sa porte aux citoyens « d'en bas », elle permet un débat social à l'extérieur de la réunion grâce aux médias. Les citoyens qui n'ont pas pu participer à l'audience peuvent toujours s'exprimer sur Internet et, plus rarement, au travers de réponses à des questions de journalistes ; leur avis influe indirectement sur la décision finale. En ce sens, c'est déjà un progrès par rapport au processus décisionnel fermé qui écarte complètement toute possibilité d'intervention ou de participation des citoyens. Les autorités, dans certaines audiences publiques, essaient de réduire le plus possible l'attention sociale portée sur elles, ce qui les amène à interdire la diffusion des informations¹.

C : L'effet sur l'institution

Dans un premier temps, à partir de la première audience publique en 1993 à Shenzhen sur la fixation des prix, le champ d'action de celle-ci n'a cessé de s'élargir, gagnant progressivement d'autres domaines comme la gestion urbaine, la protection sociale, la sécurité alimentaire, etc: le gouvernement central lui-même recourt de plus en plus souvent à l'audience publique pour justifier ses politiques et pour essayer de résoudre des conflits. D'autres secteurs publics (éducation, santé publique) et privés (marchés) tentent également de réguler leur fonctionnement et de prévenir les conflits grâce à ce moyen. Par exemple, afin de trancher les querelles sur les redevances à payer par les nombreux établissements de karaoké, le patronat des bars de ce type à Guangzhou et à Shanghai a proposé au gouvernement central d'organiser en 2006 une audience publique pour que toutes les parties impliquées puissent négocier le partage des responsabilités sur

¹ En 2008, afin de diminuer l'influence sur l'opinion de l'audience publique prévue sur les frais des téléphones portables, l'information n'a été rendue publique que cinq jours avant son ouverture, délai ramené à un jour quant à la date et le lieu de l'audience, puis les restrictions font surface : l'auditoire est interdit, et le reportage est limité à quelques journaux de la presse officielle. Voir Hao Jinsong, « Wo Zai... », blog *cit* ; DING Guoyuan, « He Chenyang, shouji manyou tingzhenghui fengbi jinxing » (L'audience publique sur les frais de l'itinérance des téléphones portables se déroule à huis clos), *Gongren Ribao*, 22 janvier 2008.

les droits d'auteur en matière de musique¹ : leur demande a certes été refusée, mais la même année à Nanjing, les autorités ont tenu une audience publique pour régler le différend survenu entre les tenanciers des bars et les compagnies de diffusion de musiques².

Ces exemples démontrent qu'une « culture de l'audience publique » commence à se développer en Chine : en tant qu'institution délibérative, elle est à la fois acceptée par le gouvernement et la société. Pour le premier, elle est un moyen de justification et de communication sur ses politiques intérieures. Pour la seconde, elle constitue un espace de négociation des intérêts et d'expression des aspirations. Néanmoins, on constate un écart entre l'attente des autorités et celle des citoyens : pour les premières, c'est la procédure qui importe ; pour les autres, sa portée est cruciale. Cette différence explique les raisons pour lesquelles les réformes adoptées n'arrivent toujours pas à infléchir la perception des citoyens sur les expériences mises en chantier et leurs opinions à ce sujet.

Dans un second temps, même si la procédure de l'audience publique n'a pas fondamentalement changé, la manière dont elle est conduite s'est plus au moins améliorée au fil du temps : les textes législatifs sont devenus plus précis, concernant la présidence (la répartition du travail entre les membres, principe d'éviction potentielle, etc.), l'établissement du procès-verbal (précision de son contenu, sa portée), la transparence (installation des sièges des journalistes et de l'auditoire), les modalités de sélection des participants ainsi que leur origine. Aussi formelle et rigide que soit l'audience, participants et organisateurs sortent peu à peu de leurs craintes et de leurs réserves, de telle sorte que les débats réels, les échanges d'arguments, même vifs, finissent par apparaître de temps en temps, bien qu'ils ne soient pas encore un phénomène général³. Les améliorations ont notamment porté sur les détails de la procédure, et la désignation des participants est aussi plus pertinente : au début, on a séparé les sièges des opposants de ceux des partisans, ce qui prouvait que la partie était relativement jouée d'avance et les positions de chacun connues au moment de leur choix ; comme cette disposition spatiale compromettrait la

¹ CHEN Qidian, « Guangzhou kala OKgeting yuji niandi kaijiao banquanfei » (Il est prévu que les bars de karaoké paient des redevances à partir de la fin de l'année), *Nouvelle Express*, 11 novembre 2006.

² LIN Li, « Nanjing KTV shoufei shouci tingzheng » (La première audience publique sur les redevances pour le karaoké à Nanjing), *Jiangsu Shangbao*, 11 septembre 2006.

³ Concernant la ville de Guangzhou, l'audience publique sur les charges du traitement des eaux usées en 2008 ou celle sur les frais de péage du pont Huangpu en 2009 illustrent ces propos.

tenue des débats, les autorités ont décidé de mélanger les participants sans distinction entre les différentes parties.

Malgré ces évolutions positives, l'audience publique ne parvient toujours pas à répondre aux espérances des citoyens. Pire encore, sa crédibilité ne cesse de décroître; l'appréciation du public est tellement négative que, pour certains, l'audience publique est une simple manifestation, un *show*, du gouvernement qui s'y donne une teinture démocratique¹, tandis que, pour d'autres, elle est juste un moyen de communication sur les politiques publiques².

L'augmentation du sentiment d'aliénation des citoyens est liée à la perte de crédibilité de l'audience publique. Au fil du temps, de moins en moins de personnes se portent candidats à l'audience, de sorte que parfois l'organe compétent est amené à reporter la date d'ouverture ou à l'annuler faute de quorum. En 2005, le comité permanent de l'assemblée municipale de Zhuhai (Guangdong) a tenté d'organiser une audience publique législative, mais il a dû abandonner son programme faute de quorum avec seulement quatre postulants pour seize places réservées au public. Les habitants ont expliqué cette indifférence : « *Il est inutile d'y participer, car on ne va pas nous écouter.* »³ D'autres villes ont été confrontées au même phénomène : en 2010, pour l'audience sur l'ajustement des tarifs des taxis dans la ville de Wuxi (Jiangsu), il n'y eut que deux postulants pour les huit sièges réservés aux consommateurs ; le gouvernement local a par conséquent été contraint de demander aux comités de résidents de désigner des participants dans leur circonscription administrative⁴. Le même scénario s'est répété la même année à Chengdu (Sichuan)⁵ et Hefei (Anhui)¹.

¹ WANG Jing, « Jiage Tingzhenghui, yuding jieguo de zouxiu » (« l'audience publique sur des prix, un "show" dont les résultats sont prédéterminés »), in *Zhongguo gong'an*, n° 12, 2006, p. 20-22.

² C'est ainsi que les interviewés nous ont répondu sur notre question « *Que pensez-vous de l'audience publique dans la ville de Guangzhou ?* » Pour l'audience publique sur la fixation des prix, la réponse est sans ambiguïté : « *on tient une réunion publique pour informer que le prix va augmenter.* » interview procédé en juillet 2010 auprès des habitants de Guangzhou.

³ TAN Xiongwei, « Xianxing tingzheng zhidu de sanda quexian » (Les trois pièges de l'audience publique), *China Youth Daily*, 1 avril 2006.

⁴ SHI Hongping, « Chuzuche tiaojia tingzhenghui xiaofeizhe daibiao baoming jin 2 ren » (Seulement deux postulants pour représenter les consommateurs lors de l'audience publique relative à l'ajustement des tarifs des taxis), *Wuxi Shangbao*, 9 février 2010.

⁵ YAO Changshou, « Chengdu chengqu zhandao tingcheifei, zheng 11ren tingzheng jin 7 ren baoming » (Seulement sept postulants pour les onze sièges réservés au public pour l'audience publique sur les tarifs du parking de Chengdu), *Huaxi Dushibao*, 14 juin 2010.

Ce sentiment de défiance à l'égard de l'audience publique est largement partagé par la population. Selon un sondage du Centre d'étude sur les conditions sociales et opinions populaires de Guangzhou en 2006, 62,5 % des Cantonais pensent que l'audience publique est trop formaliste et que la participation des citoyens n'a aucune ou peu d'influence sur la décision finale².

Lors de notre enquête à Guangzhou en 2008-2009, à la question « *Que pensez-vous de l'efficacité des audiences publiques à Guangzhou ?* », 76 % des trois cent vingt personnes interrogées ont répondu qu'elle est nulle, très faible ou insignifiante à Guangzhou, 8 % qu'elle est assez utile et seulement 0,2 % pensent qu'elle l'est beaucoup, c'est-à-dire quasiment personne ; 14 % ne connaissent pas l'audience publique, et encore moins son efficacité.

Réponses données	Nul	Très peu	Un peu	Assez	Beaucoup	Inconnu	Total
Nombre	40	104	100	25	6	45	320
Part %	12 %	33 %	31 %	8 %	2 %	14 %	100 %

Cependant, il convient de souligner que les citoyens ne remettent pas en question l'institution elle-même mais plutôt les expériences mises en œuvre par les autorités, ainsi que le comportement de ces dernières au long du processus. Les exemples d'initiatives de l'audience publique provenant des citoyens démontrent qu'ils sont en fait favorables à un dispositif favorisant leur participation directe au processus décisionnel et à l'expression de leurs intérêts ; ils affichent leur désenchantement lorsque la procédure est manipulée ou qu'elle se montre partielle et insignifiante vis-à-vis de la décision finale.

Quant à la question sur les problèmes rencontrés par les expériences de l'audience publique, les résultats des réponses des habitants s'illustrent par le tableau suivant :

Question posée à 276 personnes :	Taux des
----------------------------------	----------

¹ TANG Xiaohu, « Hefei tianranqi tiaojia tingzhenghui baoming yuleng bei zhi suqiu wu huiying » (L'audience publique sur le tarif des gaz à Hefei s'est heurtée à l'indifférence du public ; on reproche que la voix des habitants ne soit pas écoutée), *Xin'an Wanbao*, 26 septembre 2010.

² *Ibid.*

« d'après vous, quels problèmes l'audience publique rencontre-t-elle à Guangzhou ? »	réponses %
Le nombre prescrit de participants est trop limité	60,1
Le processus manque de transparence	58,8
Les enjeux soumis à l'audience sont médiocres, le cadre du débat est étroit	36,1
Les participants manquent de représentativité	29,8
La distribution des paroles est déséquilibrée : les représentants du gouvernement, des groupes d'intérêt économiques et les experts sont privilégiés	24,8
La participation n'a pas d'influence substantielle sur la décision finale	23,5
Le lieu où se tient l'audience n'est pas pratique	20,6
Le temps laissé à l'expression des participants est insuffisant	14,3
La participation manque de soutien financier	9,7

Sur un échantillon de 320 personnes, les 44 personnes interrogées qui ne connaissent pas l'audience publique sont évidemment mises de côté. Quant aux 276 personnes ayant connaissance de l'audience publique, elles expriment majoritairement deux observations d'importance : d'abord, six sur dix estiment que « *le nombre de participants prescrit est trop limité* » et presque autant déclarent que « *le processus manque de transparence* », soit 60,1 et 58,8 % de ces interviewés.

Si ces données reflètent les lacunes les plus prononcées de l'audience publique aux yeux des habitants, ce sont aussi des signes révélant leur désir de participer et d'être tenus informés. La première de leurs préoccupations concerne leur droit de participer, en espérant être suffisamment informés. Ensuite, leurs interrogations portent sur des éléments essentiels : à quoi peut-on participer ? Qui m'a représenté ? Est-ce que les délégués ont pu parler pour moi ? Leur participation influe-t-elle la décision finale ? On remarque que les réponses concernant ces questions prennent un ordre décroissant : 36,1 %, 29,8 %, 24,8 %, puis 23,5 % (ces deux dernières ayant d'ailleurs la même valeur intrinsèque pour la raison évoquée et pouvant être assimilée à un quart). Ce sondage démontre que les habitants sont loin d'être des acteurs sociaux irrationnels : les citoyens ont une perception pertinente des affaires publiques, paramètre dont les pouvoirs devront tenir compte de plus en plus. Enfin, viennent les questions techniques moins primordiales aux yeux des personnes interrogées : « le lieu où tient l'audience n'est pas pratique » (20,6 %), « le temps d'expression laissé aux participants est insuffisant » (14,3 %) ou « la participation manque de soutien financier » (9,7%). Ceci reflète aussi probablement le problème suivant : si les interviewés

n'ont jamais ou même rarement participé à une audience publique, ils ne peuvent pas apprécier les difficultés inhérentes.

Conclusion du chapitre 2

Bien que l'audience publique soit en vigueur en Chine depuis plus d'une dizaine d'années, elle reste à l'heure actuelle au stade expérimental et suscite encore nombre d'interrogations.

Si le recours à la procédure d'audience publique augmente depuis quelques années, son champ d'action concerne principalement la fixation des prix (sur laquelle elle a peu d'influence et joue plutôt le rôle d'une chambre d'enregistrement et de canal d'information). La Chine étant en pleine phase d'urbanisation, les cas d'expérimentation relatifs à l'aménagement ou à l'environnement sont cependant plus rares : seul un projet sur mille de construction et de planification urbaine est soumis à l'audience publique. Faute d'espace de concertation à la fois impartial et permettant un échange entre les différentes parties prenantes (promoteur, gouvernement, riverains), des scènes de conflit violent se répètent chaque jour. Il est donc temps d'étendre le champ d'action de l'audience publique à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, mais ceci présuppose d'abord une amélioration de sa procédure en Chine.

En tant qu'institution délibérative, l'audience publique se distingue des autres dispositifs participatifs par sa prétention à garantir la justice procédurale avant la prise d'une décision. Le *design* de sa procédure est donc crucial pour la réalisation de cette « justice ». Pour ce faire, elle doit être publique, transparente, objective et impartiale. Cependant, quel que soit le niveau administratif considéré, on éprouve du mal à garantir ces principes en raison de l'intervention excessive des autorités gouvernementales. À l'origine, l'institution est destinée à légitimer les politiques du gouvernement; faute d'effectivité, cet objectif n'a pas été atteint, en particulier par suite de tentatives de

manipulation et du « *manque de sincérité* »¹ de certains décideurs, échec qui, par contrecoup, a affecté la crédibilité du gouvernement.

Comment parfaire la procédure de l'audience publique, afin d'améliorer la confiance des citoyens dans le gouvernement et ses institutions, et accroître par ce moyen sa participation à des décisions le concernant directement ? Ceci et cela restent un des grands défis que les autorités chinoises ont à relever.

CHAPITRE 3 : L'AUTOGESTION

La promotion de l'autogestion des habitants dans les quartiers urbains chinois est la résultante du croisement de deux mouvements contraires d'amplitude variable, l'un ascendant, l'autre descendant.

Le mouvement descendant recouvre les démarches initiées par l'État, depuis la fin des années 80, pour le développement de l'« *autogestion autonome de base des masses* », avec la rénovation progressive d'une ancienne institution maoïste : les comités de résidents (CR) : reconnaissant la capacité d'engagement des citoyens, l'État essaie -plus ou moins- de les associer au processus de la gestion urbaine de proximité par l'intermédiaire des CR.

A contrario, le mouvement ascendant désigne les efforts déployés par les citoyens, dans la décennie suivante, pour tenter d'organiser des actions collectives en vue d'améliorer leur cadre de vie et défendre leurs intérêts. Visant à la défense des propriétés, les comités de propriétaires (CP) sont formés par les possédants urbains actifs : l'union

¹ WANG Xixin, « *Tingzhenghui heyi pinfan zaoshou xinren weiji ?* » (Pourquoi l'audience publique se

faisant la force, l'objectif de leur regroupement est d'arriver peu ou prou à contrôler les activités des promoteurs et des régies d'immeuble (RI), et à se réapproprier le pouvoir de la gestion immobilière de leur quartier.

Partant de logiques d'initiation différentes, le fonctionnement concret de l'une et de l'autre de ces deux instances de quartier présente des caractéristiques distinctes : le mouvement descendant se traduit par l'extension des structures gouvernementales jusqu'au niveau de base (section 1) ; le mouvement ascendant incarne un aspect innovant de la gestion urbaine, d'autant que son développement, envisagé du point de vue des structures de pouvoir communautaires traditionnelles, constitue un véritable défi (section 2).

Section 1 : Les comités de résidents, un mouvement descendant

Les comités de résidents (CR), créés au début des années 1950, ne se distinguent en rien des organisations de masse ; à l'époque maoïste, ils avaient principalement pour objectif de contrôler et de mobiliser les habitants échappant au cadre des unités de travail ou à d'autres organisations officielles. Leurs missions ont évolué en fonction des différentes périodes. A la suite du déclin des unités de travail dans les villes, les CR sont devenus les cellules de base de la gestion urbaine du Parti et du gouvernement (§1). Cependant, malgré l'accent mis par le Parti sur leur caractère d'« *organisation autonome de base des masses* » depuis les réformes, le rôle essentiel des comités est resté le même : conditionnés par les dispositions des lois et règlements prévoyant leur organisation, leurs missions et leur fonctionnement, les comités ne disposent que d'une mince marge d'autonomie; leur dépendance vis-à-vis du gouvernement en matière de finances et de personnels les contraint à demeurer essentiellement des agents exécutifs du gouvernement (§2).

§1 : Une institution au cœur de l'évolution de la Chine urbaine

A: Une institution maoïste

Les CR sont en fait la métamorphose des organisations *Baojia*¹. Ces dernières, créés sous les dynasties Song (967-1276) en tant qu'instances gouvernementales de base, étaient chargées de missions administratives, telles que le recensement de la population, la perception des impôts, la construction des équipements collectifs (ponts, routes), le maintien de la sécurité publique et de l'hygiène locale, la prévention des incidents naturels (incendies, inondations) etc.

Le système *Baojia* a été aboli par le PCC, parce qu'il était « *l'instrument des dominations réactionnaires* ». Cependant, le PCC lui-même, ne disposant pas d'institution de base pour organiser et gérer la population urbaine à son arrivée au pouvoir, a été obligé de recruter les personnes précédemment chargées des fonctions des *Baojia* pour exercer les tâches précitées. Les CR, également apparus dans les villes de Tianjin et de Shanghai, y étaient désignés au début sous diverses appellations, comme « l'équipe de service d'hiver » (*Dongfang fuwudui*)² ou « l'équipe des résidents » (*Juminzu*)³.

Pour encadrer et unifier les fonctions de ces organisations, ainsi que pour instaurer une instance permanente chargée de « *garder le contact et le contrôle* »⁴ des populations urbaines échappant à l'encadrement des unités de travail ou des organisations de masse⁵ (femmes au foyer, enfants, « trois sans »⁶), le Comité permanent de l'ANP a promulgué le 31 décembre 1954 une « Ordonnance relative aux comités de résidents urbains ». Ce texte, définit les CR comme des organisations d'autogestion des masses, ayant pour missions « *de renforcer l'organisation des résidents urbains et d'améliorer leur bien-être* »⁷. Ils avaient les cinq fonctions principales suivantes⁸ : 1) gérer toutes affaires concernant le bien-être des habitants ; 2) transmettre leurs opinions et demandes au gouvernement

¹ Dix foyers forment un « *Jia* », et dix « *Jia* » un « *Bao* ».

² GUO Shengli, *Chengshi shehui chonggou yu guojia zhengquan jianshe – Jianguo chuqi shanghai guojia zhengquan jianshe fenxi* (La restructuration de la société urbaine et la construction du pouvoir de l'État – une analyse sur la construction du pouvoir de l'État à Shanghai au début de la fondation de la Chine populaire), Tianjin renmin chubanshe, 2006, p.157.

³ TOWNSEND James, *op.cit.*, p.158.

⁴ *Ibid.* p.159

⁵ Voir PENG Zhen, « Guanyu chengshi jiedao banshichu, jumi nweiyuanhui zuzhi he jingfei wenti de baogao » (« Rapport relatif aux bureaux de rue, comités de résidents et problèmes financiers »), 8 juin 1968. Concernant l'intégralité du rapport, consultable sur le site Internet du Centre national des informations, disponible sur : http://www.ceilaw.com.cn/pls/ceilaw/cei.cdcatl_qry?libnum=009.

⁶ Personnes sans revenus, sans capacité de travailler, sans tutelle légale.

⁷ Ordonnance de 1954: art. 1.

⁸ *Ibid.* art. 2.

local ou à ses organes délégués ; 3) mobiliser les habitants pour répondre aux appels du gouvernement et respecter les lois ; 4) maintenir la sécurité publique des quartiers ; 5) régler les conflits de voisinage.

Le nombre de ménages concernés par un comité variait entre cent et six cents. Il pouvait être divisé en « petites groupes » (*Xiaozu*) de quinze à quarante familles; Dans tous les cas, le CR lui-même comptait sept à dix-sept personnes, à raison d'un élu par chaque groupe, puis il désignait en son sein un représentant par groupe constitutif¹.

Les CR ont très vite proliféré dans le pays : en août 1955, 80 % des 129 villes de l'époque en avaient instauré un². Durant les années suivantes, en parallèle avec l'exercice des fonctions stipulées par l'ordonnance de 1954 et conjointement avec les autres organisations de masse, ils ont joué un rôle majeur pour inciter les citoyens à soutenir les politiques du Parti : mobiliser et organiser d'une part les jeunes pour aller travailler dans les campagnes, d'autre part les femmes au foyer pour participer à la production industrielle, etc. Au cours de ces processus, les CR n'avaient pas de pouvoir décisionnel, les bureaux de rue et les instances locales du Parti incarnant la direction de la mise en œuvre de ces politiques.

James Townsend décrit avec lucidité la coopération entre ces trois organes: *«the Party general branch at the street level provides overall leadership on current work projects, deciding which programs will be emphasized, when and how political study will be organized, and so forth. Individual Party members are responsible for maintaining contact with activists within the residents' committees, thereby ensuring committee action on Party goals, and for testing and raising mass political consciousness. The street offices handle more specific tasks by calling regular meetings of committee chairmen, passing on assignments for day-to-day work, and disposing of problems that the committees are unable to solve by themselves.»*³

Ainsi, au lieu d'être une institution autonome, les comités de résidents étaient devenus un organe exécutif du Parti et des bureaux de rue. Leur rôle a commencé à être marginalisé à partir de 1960 : à la suite de l'installation massive des communes populaires dans les cités urbaines, les CR ont été transformés en branche communale chargée

¹ *Ibid.* art.3.

² *Le Quotidien du Peuple*, 9 août 1955.

³ TOWNSEND James, *op.cit.* p.163.

subsidiairement de fonctions incombant aux communes¹. Suite à l'échec du « Grand bond en avant », le Parti a renoncé au modèle de la commune populaire dans les zones urbaines, mais les unités de travail ont gagné du terrain. Sous ce système, chaque citoyen disposait d'un statut spécifique sous la tutelle de sa propre unité (ouvrier-entreprise, professeur et élève-école, militaire-armée, etc.) ; les personnes qui n'étaient pas incluses dans l'un des systèmes restaient rares. Le champ d'action des CR a été dramatiquement réduit². Pendant la Révolution culturelle, la plupart de ces comités ont été dissous, ceux qui restaient étant transformés en comités révolutionnaires avec pour mission principale de relancer la lutte des classes³.

B : Le renouveau des comités de résidents après Mao

L'institution a été restaurée dès la sortie de la Révolution culturelle. En 1982, les CR ont été inclus dans la Constitution, l'article 111 réitérant le statut et les fonctions prescrits par l'ordonnance de 1954, en indiquant qu'ils étaient des « *organisations autonomes de base des masses* » et que leurs missions consistaient à « *s'occuper des affaires publiques et de l'intérêt collectif dans leur quartier d'habitation, résoudre les différends populaires, aider à maintenir la sécurité publique, transmettre au gouvernement les opinions et les demandes des masses, et avancer des suggestions* ». Par la suite, les CR ont continué de proliférer de sorte qu'on en dénombrait fin 1988 au moins 95 684 répartis dans toutes les grandes villes.⁴ Leur champ d'action s'est parallèlement élargi et l'importance de leur rôle a augmenté dans la structure administrative locale.

A l'époque post-maoïste, le développement des CR s'inscrit avant tout dans une démarche visant à résoudre deux besoins : promotion des services communautaires et consolidation du pouvoir de l'État à la base, deux objectifs considérablement amoindris depuis les réformes de 1978. L'imposition progressive des CR dans les grandes villes est issue tout d'abord du déclin graduel des unités de travail. Cette dégénérescence est le

¹ HUA Wei, « Danweizhi xiang shequzhi de huigui-zhongguo chengshi jiceng guanli tizhi 50nian bianqian » (Du système des unités de travail au système des communautés, l'évolution de la gestion de base dans les villes chinoises), in *Zhanlüe yu Guanli*, n°1, 2000, p. 89.

² *Ibid.* p. 88.

³ *Ibid.* p. 90 ; HE Haibing, « Woguo chengshi jiceng shehui guanli tizhi de bianqian » (L'évolution du système de la gestion de base dans les villes chinoises), *Guanli Shijie*, n°6, 2003, p. 55.

⁴ DA Fang, traduit par Minaudier Françoise Lemoine, « Les comités de quartier : Pékin relance la "dictature des masses populaires" », in *Perspectives Chinoises*, n° 4, juin 1992, p. 18.

produit de quatre facteurs ¹ : émergence de nouveaux organismes en dehors du système des unités de travail (entreprises privées ou individuelles) qui réduisent par conséquent son espace de contrôle et d'influence en zone urbaine ; exode de salariés des entreprises publiques vers d'autres entités économiques et sociales ; détachement des fonctions administratives et sociales des unités (logement, protection sociale) ; restructuration des entreprises publiques (faillite, fusion, privatisation).

La physionomie de la société urbaine se transforme profondément durant ce mouvement qui aboutit à une métamorphose imprévue : les unités de travail ne sont plus les cellules de base des villes et, en raison de l'augmentation de la mobilité sociale et de la réforme des logements, de nouveaux types de quartiers regroupant différentes couches sociales et professionnelles surgissent. Ainsi, insensiblement, un nouvel espace social échappant au contrôle du pouvoir naît et s'agrandit à mesure de l'approfondissement des réformes, engendrant de nouvelles aspirations et des besoins auxquels l'ancien système des unités de travail ne peut répondre. La création d'une nouvelle structure de gestion et de contrôle urbain apparaît dès lors plus urgente que jamais.

Les tentatives d'alléger les fonctions socio-administratives des unités de travail débutent au début des années 1980, époque où le gouvernement chinois a tenté de promouvoir un nouveau paradigme de gestion des services sociaux, sous la dénomination de « *bien-être social pris en charge par la société* » à la place du précédent modèle, dit « *bien-être social pris en charge par les unités de travail* ». Cette évolution est en fait la première tentative des autorités de promouvoir des organisations sociales intermédiaires, destinées à assumer des services sociaux décentralisés par l'administration ou délaissés par les unités de travail. C'est ainsi qu'ont peu à peu émergé dans l'ensemble de la Chine les nouveaux concepts de « communauté », « services communautaires » ou « construction des communautés ».²

¹ HUA Wei, *art.cit.*, p. 91; He Chongda, Lü bin, « Zhongguo danwei zhidu shehui gongneng de bianqian » (L'évolution des fonctions sociales des unités de travail en Chine), in *Chengshi Wenti*, vol. 148, n° 11, 2007, p. 84-94 ; LI Lulu, LI Hanlin, WANG Fenyu, «The phenomena of "danwei" system in China and its reform», in *China Social Science Quarterly* (Hong Kong), 1994(Spring Volume), p. 5-16 ; BRAY Davide. *Social space and governance in urban China : the "danwei" System from origins to reform*, Stanford University Press, 2005 ; LÜ Xiaobo, PERRY E., *The changing Chinese workplace in historical and comparative perspective*, M. E Sharpe, 1997.

² HUA Wei, *Ibid.* p. 91 ; PENG Bo, Tomba Luigi, « Fabriquer une communauté : gestion des évolutions sociales dans une ville chinoise », in *Perspectives Chinoises*, n° 4, 2008, p. 50-65.

Ces communautés, échelon territorial inédit, vont se doter de compétences pour assurer les prestations de services sociaux. Les CR, structures essentielles des communautés, se font un devoir de relayer systématiquement ces fonctions. Les pouvoirs publics encouragent les comités, ainsi que les bureaux de rue leurs tuteurs, à créer des unités de service public pour « *améliorer la qualité de vie des habitants de proximité* ». Parallèlement, les autres organisations sociales ont pu également se développer, ayant reçu mission d'« *assister le travail des CR* » et d'animer la vie des quartiers.

Les péripéties du 4 juin 1989 ont renforcé la résolution des autorités en ce qui concerne le développement et la consolidation des CR dans les zones urbaines, afin que ceux-ci contrôlent la population au plus près dans le but de « *déchiffrer en temps opportun les éléments et les actes contre-révolutionnaires* ». ¹ Le renforcement du rôle des CR est donc au cœur des réformes de la gestion urbaine, dont le développement va de pair avec la construction des communautés.

À compter des années 1995, Shanghai a avancé un nouveau concept concernant la gestion urbaine : « *deux niveaux de gouvernement, trois niveaux de gestion, quatre niveaux de réseaux* ». La municipalité se proposait ainsi de délimiter le rôle et les compétences respectives du gouvernement municipal, de l'arrondissement, des bureaux de rue et des CR, démarche qu'on pourrait qualifier de tentative de territorialisation de l'action publique à la manière chinoise. Dans ce modèle, les compétences administratives sont déconcentrées jusqu'au niveau des bureaux de rue, et les CR, en tant qu'organisations autonomes des populations citadines, servent d'auxiliaires du gouvernement pour la gestion urbaine au niveau de base ².

Cette conception a été rapidement adoptée par les autres grandes villes du pays. En 1998, à l'instar de l'expérience de Shanghai, la municipalité de Guangzhou a fait connaître son programme triennal de réforme de la gouvernance urbaine ³. Ses auteurs y ont réitéré que « *le travail des bureaux de rue et des CR détermine l'efficacité et la performance de la*

¹ DA Fang, *art.cit.* p.18-21.

² LIU Chunrong, « State and social capital accumulation : The politics of neighborhood council system in Shanghai », in *Chinese Public Affairs quarterly*, vol. 2, n° 3, 2006, p. 235-239 ; PU Xingzu, « Teda chengshi shequ guanli tizhi de gaige zouxiang » (La direction des réformes de la gouvernance dans les grandes villes), in *Zhengzhixue Yanjiu*, n° 3, 1998, p. 52-57.

³ YANG Changming, YANG Yan, « Guangzhoushi xingzheng tizhi gaige de jiben jingyan yu xinqxiang » (Les expériences et la nouvelle orientation des réformes administratives dans la municipalité de Guangzhou), in *Guangzhou chengshi Zhiye Xueyuan Xuebao*, vol. 2, n° 2, juin 2008, p. 60.

construction et de la gestion communautaire », car ils « *sont les vecteurs du renforcement de l'édification du Parti, de la civilisation spirituelle et de l'ordre social* ». Il faut donc impérativement renforcer le travail de ces comités dans les communautés, en créant les conditions optimales au déploiement de leur potentiel en tant qu'organisations autonomes de base en gestion communautaire et prestation de services sociaux¹.

Puisque la démarche ne soulève pas de problèmes dans son application et s'avère un moyen souple et efficace de contrôle et de dynamisation, le mouvement de construction communautaire au niveau local sera approuvé par les autorités centrales. En 1999, le Ministère des affaires civiles crée l'Administration pour la construction du pouvoir politique de base et des communautés, chargée de leur direction ; en même temps, vingt-six communautés urbaines sont choisies comme unités expérimentales de « construction communautaire ». L'année suivante, le même ministère promulgue « *l'avis sur l'approfondissement du développement des communautés urbaines au niveau national* » : selon ce texte, l'espace d'une communauté se réfère à la zone juridictionnelle d'un CR et la construction communautaire est un processus destiné à renforcer la direction du Parti dans les quartiers urbains, augmenter la capacité d'autogestion des masses et améliorer la qualité de la vie des résidents².

Le nouveau contexte laisse apparaître que le statut et les fonctions des CR ont bénéficié d'une continuité ; ce qui a changé, c'est leur rôle au sein de la structure organisationnelle au niveau de base. Marginaux à l'époque des unités de travail, ils ont réussi à se substituer à ces dernières comme « *cellule de base urbaine* » à l'ère de la réforme. Ils vont ainsi relayer les missions assumées auparavant par les unités de travail, tant sur le plan social et administratif (gestion des populations communautaires, prestation des services collectifs, etc.) qu'au niveau politique : vecteur de la « *socialisation du pouvoir de l'État* » dans le territoire créé -la communauté-ils constituent un espace essentiel à la fois pour le contrôle de la société urbaine grâce à leur proximité avec la

¹ Zhonggong Guangzhou shiwei, Guangzhoushi renmin zhengfu guanyu shenhua chengshi guanli tizhi gaige de jue ding (La résolution du comité du Parti et du gouvernement municipal de Guangzhou sur le renforcement des réformes de la gestion urbaine), 2 décembre 1998, mise en ligne le 17 avril 2008. Disponible sur : <http://www.upo.gov.cn/pages/zwgk/fgzc/zh/2008/1923.shtml>, consulté le 6 avril 2011.

² Ministère des affaires civiles, « Minzhengbu guanyu zai quanguo tuijin chengshi shequ jianshe de yijian » (L'avis sur l'approfondissement du développement des communautés urbaines au niveau national), Disponible sur : <http://zqs.mca.gov.cn/article/sqjs/zcwj/200912/20091200044439.shtml>, mise en ligne le 9 novembre 2000, consulté le 6 avril 2011.

population urbaine et pour la légitimation du pouvoir du Parti, à travers la propagande véhiculée par eux dans les quartiers et les services qu'ils procurent.

Par rapport aux organes gouvernementaux, les CR, comme les autres organisations de masse, disposent d'une position privilégiée et d'atouts incomparables, en raison, d'une part de leur « lien étroit » avec les populations qu'ils gèrent, d'autre part de la flexibilité et de l'ouverture de leur mode de gestion par le biais de l'interaction effective avec les résidents. Ceci peut sans doute expliquer la raison pour laquelle les autorités préfèrent installer un dispositif se prétendant « *organisation autonome de base des masses* », mais qui assure principalement des fonctions administratives, au lieu d'une institution gouvernementale chargée de ces mêmes missions.

Répondant à l'appel du Ministère des affaires civiles, toutes les grandes villes chinoises ont par la suite initié une vague de réforme des CR. La restructuration de l'institution de Guangzhou a été entamée en 2002. En moins de six mois, à travers la création de comités dans les quartiers qui n'en disposaient pas, 1 414 unités ont été installées dans la municipalité, chacune recouvrant environ 2 000 foyers urbains¹, le nouveau découpage ayant été minutieusement défini et réparti.

§2 : Les deux visages des CR

A : Organisation autonome de base des masses

Avatar de la démocratie locale, les CR sont définis dans tous les textes officiels comme des organismes autonomes par lesquels les masses exercent l'autogestion, l'auto-éducation et l'auto-service dans les quartiers résidentiels. Ces petits groupes de citoyens sont qualifiés d'institution exécutive de l'assemblée générale des citoyens des quartiers (*Shequ jumindahui*) et d'organisme représentatif de ces habitants, puisque les membres de ces comités sont théoriquement élus par les personnes domiciliées dans leur juridiction.

¹ Guangzhoushi renmin zhengfu zhuanfa shengzhengfu bangongting guanyu yinfa guangdongsheng chengshi jiceng guanli tizhi gaige gongzuo shishi fang'an de tongzhi (L'Avis du Bureau général du gouvernement municipal populaire de Guangzhou sur la retransmission du Plan du Gouvernement provincial relatif à la mise en œuvre de la réforme concernant le système de la gestion de base dans les villes de la province de

1 : L'élection des CR

Selon la « Loi organique relative aux comités de résidents » de 1989, chaque comité peut être composé de cinq à neuf membres en fonction de sa taille juridictionnelle, dont un président et un ou deux présidents adjoints (art. 7). La loi n'a pas imposé de lieu de résidence des membres mais, à partir des années 2000, la plupart des textes officiels locaux stipulent que les membres doivent être élus en principe parmi les résidents sur place¹.

Deux modalités électives sont prévues pour la désignation des membres : soit l'élection directe par les habitants adultes (plus de 18 ans, mais à l'exception des personnes privées de leurs droits politiques) ou les foyers (chaque foyer envoie un représentant) ; soit l'élection indirecte, chaque petit groupe de résidents [*Jumin xiaozu*] envoyant deux ou trois représentants. Le mandat de chaque équipe a une durée de trois ans, les membres pouvant être nommés ou réélus consécutivement (art. 8).

Les membres des CR de Guangzhou étaient désignés par le gouvernement supérieur jusqu'en 2002. Depuis lors, les habitants de certains quartiers peuvent élire les membres de leur comité sur la liste de candidats proposés par le bureau de rue². La procédure de l'élection est plus ou moins identique à celle en vigueur au niveau de l'arrondissement, les deux appliquant des procédures identiques : enregistrement des électeurs, désignation des candidats, mobilisation, vote et proclamation des résultats.

La mise en œuvre de ce processus présente autant de problèmes à un niveau ou à l'autre. Selon de nombreuses personnes interrogées lors de notre investigation de terrain entre 2008 et 2009 dans la ville de Guangzhou, les candidats ne sont souvent pas les résidents de quartiers³ ; même quand c'est le cas, les électeurs disposent de peu

Guangdong), 8 avril 2002. Disponible sur : <http://law.lawtime.cn/d633450638544.html>, consulté le 8 avril 2011.

¹ Cela est, par exemple, exigé par le texte officiel cité du gouvernement municipal de Guangzhou : *Guangzhoushi renmin zhengfu zhuanfa...*, 5^e alinéa.

² *Guangzhoushi renmin zhengfu zhuanfa...* *texte cité*, 5^e alinéa.

³ Ce problème est relevé aussi par WANG Zechu, membre de la CCPPC de Guangzhou. Selon son rapport de 2008 concernant l'élection des comités de résidents de cette ville, le fait que les fonctions de ces comités soient prises en charge par des personnes venues de l'extérieur du quartier est un phénomène commun. Ainsi, il arrive souvent que des habitants de l'arrondissement de Yuexiu exercent des fonctions dans les comités de résidents de l'arrondissement de Haizhu, ceux de Baiyun dans celui de Tianhe.

WANG Zechu, « Zai juweihui huanjie xuanjuzhong shixing jumin zhijie shidian de jianyi » (Suggestions concernant l'élection directe aux comités de résidents), rapport consultable sur Internet. Disponible sur : http://epaper.oeeee.com/G/html/2008-04/10/content_436451.htm, consulté le 8 avril 2011.

d'informations concernant les postulants : faute de communication suffisante, ils choisissent les personnes ayant un nom qui leur plaît ou au hasard.

Le désintérêt des habitants est tellement flagrant que les organisateurs doivent user de toutes les incitations possibles, pour faire participer les gens à l'élection, y compris en leur donnant une indemnité ou en leur offrant un cadeau¹. Pourquoi ? Parce que, là encore, un manque évident d'effectivité a produit un déficit d'image qui a abouti à désintéresser complètement les habitants de l'élection des CR. Par contrecoup, cette indifférence a refroidi l'intérêt des autorités pour son organisation ; il en résulte que des bureaux de rue recrutent des employés et les affectent directement aux postes à pourvoir en se passant de l'élection², ce qui dénature complètement l'idée qui avait présidé à la naissance des comités.

2 : L'interaction entre les habitants et leur comité

Conjointement au CR, une assemblée générale des résidents siège dans chaque quartier. Ses membres peuvent être des citoyens du lieu ayant plus de 18 ans (à l'exception des personnes privées de droits politiques ou souffrant d'une maladie mentale) ou les représentants des foyers ou ceux d'un groupe restreint d'habitants³. Vu que chaque CR comprend au moins mille foyers, les membres des assemblées sont en réalité souvent élus parmi les petits groupes de résidents, chacun disposant de deux ou trois représentants.

La structure des assemblées générales est très différente d'une communauté à l'autre. Dans certaines d'entre elles, on siège en comité permanent pour exercer les fonctions de l'assemblée pendant sa fermeture ; dans d'autres, l'assemblée ne possède qu'un président, qui est chargé de convoquer et présider la réunion, de recueillir les avis des habitants et de les transmettre par la suite au CR. Les représentants à l'assemblée, les membres du comité permanent, le président ou d'autres postes exercent des fonctions à temps partiel qui ne sont pas rémunérées.

Selon la Loi organique relative aux CR de 1989, l'assemblée est l'organe décisionnel de la communauté ; le CR étant son organe exécutif, il exécute les décisions prises lors de

¹ Exemples : les citoyens interrogés de l'arrondissement de Panyu sont payés trois yuans par vote ; ceux de l'arrondissement de Tianhe perçoivent un paquet de lessive.

² Selon les habitants interrogés.

³ Art. 9 de la loi organique relative aux comités de résidents de 1989.

l'assemblée générale et reste responsable devant ce dernier (art. 10). Quant à ses pouvoirs, la « Loi électorale relative à l'élection des CR urbains » de 1994 précise dans son article 12 que l'assemblée générale des habitants a six missions prédéfinies : 1) écouter et examiner les rapports et les plans de travail du CR ; 2) écouter et examiner ceux concernant ses recettes et ses dépenses ; 3) élire et, le cas échéant, révoquer les membres du comité ; 4) rédiger et amender la convention applicable aux résidents ; 5) étudier et trancher les affaires touchant à l'intérêt général des habitants du quartier après concertation avec eux ; 6) approuver, modifier ou annuler les décisions du CR. L'assemblée se réunit tous les semestres, en présence des agents du bureau de rue ; elle est convoquée et présidée soit par le CR, soit par le comité permanent de l'assemblée ou son président.

Dans la réalité, la loi est peu respectée. Ainsi, entre 2005 et 2008, 80 % des CR de Guangzhou n'ont jamais convoqué d'assemblée générale, selon le rapport de Wang Zechu¹. Pendant notre enquête sur le terrain, la plupart des habitants interrogés ont témoigné aussi qu'ils n'avaient jamais participé à une assemblée générale ; par contre, certains pensaient que des membres du Parti avaient probablement participé à ce genre de réunion. Ces derniers, des privilégiés, se plaignent cependant du formalisme des réunions : elles sont « surtout l'occasion d'entendre les discours des cadres du CR. C'est toujours eux qui parlent. Les responsables font tour à tour l'éloge de leur travail de l'année (le rapport des membres), après quoi la réunion est terminée. Parfois ils nous laissent un peu de temps pour donner nos avis personnels, mais cela est rare. D'ailleurs, il nous est interdit de discuter entre nous pendant la réunion. ²»

Néanmoins, toutes les assemblées générales ne sont pas privées de sens. Dans certaines communautés, l'assemblée dispose tout de même d'un certain pouvoir décisionnel sur les affaires communes, tels que les petits aménagements de quartier, l'installation d'équipements, l'utilisation du fonds collectifs, etc, le CR soumet ces enjeux à la discussion de l'assemblée : après concertation, il résume les principaux avis des participants sous forme d'options préalables à la décision finale, puis ces options sont

¹ WANG Zechu, *rapport cité* de 2008.

² Entretien procédé en 23 juin 2010.

soumises au vote des résidents de quartier ; la décision est ensuite prise selon les résultats du vote¹.

Mis à part l'assemblée générale, les habitants disposent de la réunion d'évaluation démocratique de quartier (*Shequ minzhu pingyi huiyi*), autre mécanisme pour contrôler et superviser leur comité ; elle se tient une fois par an : les opinions recueillies auprès des habitants lors de la rencontre serviront de référence principale aux bureaux de rue pour sanctionner ou récompenser les membres des comités. En pratique, il arrive souvent que la réunion d'évaluation ait lieu conjointement à celle de l'assemblée générale. Tout de suite après que les principaux responsables du comité (président, vice-président) ont rendu leurs rapports annuels, a lieu l'évaluation du travail du comité : chaque participant à la réunion dispose d'un formulaire sur lequel figurent les noms de tous les membres du comité avec quatre notes possibles d'évaluation de leur travail -très bien, bien, assez bien, mauvais- parmi lesquelles le participant doit faire un choix. Il n'existe toutefois pas de possibilité de préciser les raisons pour lesquelles les habitants ont donné leur appréciation ni pour quelle(s) tâche(s).

La réunion de discussion et celle de médiation (*Xietiaohui*) sont aussi des mécanismes régulièrement utilisés par le comité pour associer les habitants à la prise de décisions. Il s'agit souvent de problèmes spécifiques ou d'affaires imprévues concernant l'intérêt général de la communauté, par exemple ce qui a trait aux problèmes de parking, de promenade des chiens dans le quartier etc.. Le comité organise alors une réunion pour trouver un consensus par la discussion entre les intéressés.

Les habitants peuvent également se rendre en personne à leur comité pour lui faire part de leurs soucis ou suggestions, mais il s'agit la plupart du temps de difficultés personnelles ou de conflits de voisinage. Les comités se chargent de transmettre les embarras exprimés par les résidents au gouvernement supérieur pour qu'il apporte une solution.

¹ Parfois, la décision est prise selon les résultats du vote des participants ; les options ne sont pas soumises au suffrage de tous les résidents du quartier. (Entretiens de juin 2010 avec le président du comité de résidents de Tiandan dans l'arrondissement de Tianhe, et celui de Huayuan (Fangcun). D'ailleurs, les comptes-rendus de certaines assemblées générales sont consultables sur Internet.

URL : <http://www.txlsq.com/jwgk/html/314.html>;

URL : http://news.dayoo.com/guangzhou/201007/09/10000251_102754223.htm;

URL : www.gdep.gov.cn/hbxj/lssq/tran/201008/P020100809389391604357.ppt

URL : <http://wenwen.soso.com/z/q133867706.htm>.

Il semble que ces deux rôles des comités - « courroie de transmission » et « médiateurs des conflits »- soient les mieux acceptés et les plus utilisés par les habitants, notamment par les personnes âgées. Lors de notre investigation à Guangzhou, certaines personnes interrogées pensaient que le rôle essentiel d'un CR était de résoudre les conflits familiaux ou de voisinage : c'est pourquoi elles préfèrent aller se plaindre auprès des « cadres » du comité, quand leurs voisins sont trop bruyants ou quand les enfants adultes ont maltraité leurs parents âgés.

Néanmoins, malgré le lien « étroit » que doit garder le comité avec les résidents, il n'est absolument pas envisageable qu'il participe à un moment quelconque à un mouvement de protestation, quelle qu'en soit la nature. Au contraire, le comité doit aider le gouvernement à apaiser les tensions et à prévenir toute radicalisation. La mission spécifique qui leur incombe dans cette situation est de faire un « travail idéologique » (*Sixiang gongzuo*) auprès des contestataires, afin de les persuader d'accepter la politique du gouvernement qu'ils n'approuvent pas.

3 : La relation entre les CR et les autres institutions de quartier

Tout compte fait, il existe principalement cinq types d'institutions dans les quartiers : le comité du Parti, le CR, le comité des propriétaires, les entreprises de gestion immobilière et les associations sociales.

Le comité du Parti dirige le travail du CR, de deux manières : soit par le cumul des fonctions des membres du Parti dans le CR, le secrétaire du Parti étant souvent aussi président ou vice-président du comité ; soit par l'assignation directe des missions concrètes au CR, dans les cas, par exemple, de mobilisation des résidents pour l'exécution de telle ou telle politique du Parti.

Les comités du Parti ont été renforcés dans les communautés de Guangzhou à partir de 2002. Cette évolution est en fait le second axe de la réforme de 2002, conjointement à la restructuration des CR. Le secrétaire du Parti de la municipalité de l'époque avait d'ailleurs tenu à préciser les motifs de la réforme, dont le but était « *de conforter la direction du Parti sur l'autogestion des résidents pendant la réforme du travail des communautés* », en prenant garde à « *éviter deux écueils : le premier est de rejeter la direction du Parti ou de*

l'affaiblir sous prétexte d'autogestion, et le second d'entraîner une intervention excessive des structures du Parti dans les affaires des CR. ¹»

Les objectifs poursuivis par les autorités avec cette réforme sont transparents : l'installation de comités du Parti dans toutes les communautés est destinée, non seulement à consolider son pouvoir au niveau le plus bas des villes sous le prétexte de développer des organismes de démocratie locale, mais aussi à constituer un moyen de contrôle des comités, de sorte qu'aucune institution ne dépasse les bornes imposées par le Parti et ne se transforme en organisation autonome des population, au risque de contrebalancer le pouvoir de l'État et du Parti.

En ce qui concerne les autres institutions de quartier, elles jouissent en théorie d'un statut d'égalité avec le CR, mais leur fonctionnement est soumis à son contrôle et elles ont le devoir de coopérer avec lui lorsqu'il exerce ses fonctions : elles se doivent de l'aider à diffuser les tracts, à mobiliser leurs membres pour participer à la campagne de nettoyage du quartier, à assumer l'animation culturelle et sportive pendant les fêtes, etc.

Malgré le rôle de « mouchard » qu'incarne le CR², les conflits entre lui et les associations sociales sont assez rares ; celles-ci ne tentent pas de contrôler ou d'influer ceux-là comme cela peut se rencontrer en France³ : Cela est dû à la dépolitisation des associations dans les communautés, d'autant qu'il s'agit dans la majorité des cas d'organisations collectives de loisirs et de sports.

La relation entre le CR et celui des propriétaires, ainsi qu'avec les entreprises de gestion immobilière, est en réalité compliquée ; faute de clarification des compétences entre ces trois institutions, les conflits entre elles sont fréquents. Dans certains quartiers, l'entreprise de gestion immobilière a pu percevoir les frais correspondant à des charges immobilières (par exemple l'élimination des déchets), alors que cette tâche est assumée par le CR. Dans ce type de situation, son mécontentement justifié à l'égard la régie immobilière coule de source. Dans d'autres circonstances, il arrive que les entreprises de gestion immobilière tentent de corrompre le CR ou que ce dernier essaie de s'ingérer dans

¹ *Le Quotidien du Peuple*, 3 avril 2002.

² Ce rôle veille à découvrir les tendances de transformation des associations de quartier en contre-pouvoir et, dans un premier temps, à les rapporter au Parti et au gouvernement supérieur.

³ RANGEON François, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? », in BLONDIAUX Loïc, CHEVALLIER Jacques et al. (dir.) *Démocratie locale... op.cit.* p. 344.

les compétences du comité des propriétaires. Nous analyserons ces problèmes dans la section 2 de ce chapitre.

Ajoutons pour terminer une observation qui ne simplifie pas les rapports : le CR incarne aussi un rôle de médiateur entre ces organismes en cas de conflit, par exemple de différends entre le comité des propriétaires et les entreprises de gestion immobilière ; il a le devoir de réconcilier les adversaires en organisant des réunions de discussion ou de médiation avec la participation des intéressés. S'il ne parvient pas à apaiser la tension, il transfère le litige à l'échelon supérieur, à charge par lui de trouver la solution pour le résoudre.

B : En tant qu'organe délégué du gouvernement

1 : Les fonctions des CR

La « Loi organique relative aux CR » de 1989 leur a assigné huit missions (art. 3), parmi lesquels on peut aisément distinguer quatre enjeux purement politiques, laissant loin derrière eux un aspect plus technique et les trois tâches concernant directement le quotidien des citoyens : 1) diffuser les lois et les politiques de l'État ; 2) éduquer les résidents à remplir leurs devoirs conformément à la loi ; 3) développer les activités pour la construction de la civilisation spirituelle socialiste ; 4) aider à maintenir l'ordre social et la sécurité publique ; 5) aider le gouvernement populaire ou ses organes délégués en matière d'hygiène publique, de planification familiale, d'aide sociale, d'éducation de la jeunesse etc. ; 6) gérer les affaires concernant le bien-être des habitants ; 7) réconcilier les personnes en conflit ; ; 8) transmettre les opinions et les demandes des résidents au gouvernement populaire ou à ses organes délégués.

Remarquons au sujet de ces fonctions que la loi de 1989 s'inscrit dans la continuité de l'ordonnance de 1954. Malgré les déclarations officielles sur le thème de l'« *organisation autonome des masses* », le rôle des CR ne connaît pas un grand changement par rapport à l'époque maoïste : ils doivent continuer à prendre en charge certaines tâches incombant au gouvernement local, bien qu'elles aient été alourdies par suite de la déconcentration et de la décentralisation mises en œuvre.

L'article 2 de la loi précitée affirme que les CR doivent assister le gouvernement local dans son travail et fonctionner en suivant ses « conseils » : celui-ci a profité de cet

euphémisme pour faire donner par les bureaux de rue des « instructions » aux CR et leur transmettre des tâches administratives relevant de leur compétence. Pour dicter leurs prescriptions, les bureaux de rue convoquent chaque semaine une réunion de travail à laquelle participent les représentants désignés des comités, ou bien leur envoient un agent pour leur prescrire de nouvelles tâches, à moins que les consignes soient simplement transmises par téléphone¹.

La réforme de 2002 dans la municipalité de Guangzhou a prévu que l'objectif de la restructuration des CR était d'élargir leurs compétences, afin de se rapprocher des populations, pour mieux répondre à leurs attentes et les servir, et, parallèlement, alléger le travail du gouvernement : les bureaux de rue disposent d'un nouvel argument pour transférer aux CR les tâches « *difficiles qu'ils ne peuvent pas ou ne veulent pas gérer à leur niveau* »². En conséquence, les missions prises en charge par les comités augmentent chaque année depuis la réforme : selon les recensements effectués, un CR devait assumer 130 tâches en 2001, 160 en 2004, puis 200 en 2009³.

Un président d'un CR dans l'arrondissement de Tianhe décrit ainsi son ressenti¹ : « *Nous sommes chargés de trop de missions. Mis à part celles prescrites par la loi organique, nous devons remplir aussi les tâches administratives déléguées par le gouvernement. Notre travail routinier consiste principalement à nous occuper de quatre ou cinq domaines : régler les affaires administratives des résidents, comme leur fournir les attestations civiles de tout genre (naissance des enfants, mariage, etc.), examiner les dossiers des allocataires, contrôler la sécurité des vieux logements, et gérer la population venue d'ailleurs (Wailai renkou)...*

La seconde catégorie de notre travail, c'est d'exercer les missions assignées par le gouvernement. Par exemple nos tâches essentielles en ce moment sont « la construction d'une ville civilisée », « la préparation des Jeux asiatiques », « le recensement de la population ». Pour ces deux premières missions, il s'agit essentiellement de préserver

¹ ZHUO Caiqin et CHEN Yihuan, « Zhongguo xinxing chengshi shequ juweihui de jiaose chongtu yu chonggou » (La contradiction et la reconstruction du rôle des comités de résidents dans les nouvelles communautés urbaine), in *Shehui Gongzuo*, n° 8, 2007, p. 18.

² WU Xia, Shegong zhu jiedao wei juwei dama jianfu (L'installation des travailleurs sociaux dans les communautés pour alléger le travail des « grand-mères » des comités de résidents), *Xinxi Shibao*, 4 septembre 2010.

³ Xiaoxiao juweihui yao guan siwuqian ren de 200jian shi (Un petit comité de résidents de quatre ou cinq mille habitants doit gérer 200 tâches). *Xinxi Shibao*, 25 novembre 2009.

l'hygiène publique du quartier. Pour ce faire, il faut aller propager la politique du gouvernement foyer par foyer ou animer des campagnes de nettoyage, mais il nous faut aussi organiser les bénévoles de notre quartier pour maintenir l'ordre et la sécurité publique, pour faire des patrouilles.

Nous sommes trop occupés, chaque jour est rempli de travail. Il est monnaie courante de faire des heures supplémentaires ou de travailler pendant les week-ends, car nous sommes surchargés par un trop grand nombre de rôles et de fonctions. »

Trop de missions administratives dévient la nature des CR, car elles empêchent leurs membres de s'investir dans les affaires relevant des domaines d'« autogestion ». La perception des populations à l'égard des comités a évolué aussi en raison de l'accentuation de leur coloration administrative : si aujourd'hui les personnes âgées gardent toujours l'image du rôle « médiateur » des CR, pour les générations plus jeunes les comités sont perçus comme « organe délégué du gouvernement » bien qu'elles aient conscience que ceux-là sont définis comme « *organisation autonome des masses de base* » par la législation en vigueur².

Il est curieux de constater la résignation des comités à l'égard des bureaux de rue. Bien que leur mécontentement soit quasi unanime, pour quelles raisons ne refusent-ils pas la délégation excessive de tâches qui leur est imposée ? Il en existe plusieurs, mais l'une des plus apparentes est due à leur dépendance vis-à-vis de ces bureaux en ce qui concerne le financement et le personnel.

2 : La dépendance à l'égard du gouvernement

Depuis la réforme, la gestion du personnel des comités s'est professionnalisée afin d'améliorer l'efficacité du travail fourni. Les critères imposés aux postulants sont plus sévères, par exemple au niveau de l'âge ou du niveau d'instruction³. De plus, même si les textes locaux affirment que les fonctions des comités peuvent s'exercer à temps partiel, la réalité veut que la majorité des postes soient occupés à plein temps. A titre illustratif, les

¹ Entretien procédé le 18 juin 2010.

² Selon les entretiens auxquels nous avons procédé avec les habitants de Guangzhou en 2008 et 2009.

³ Par exemple, pour les deux comités de résidents que nous avons connus, l'âge maximum imposé aux candidats à la présidence est de 40 ans. Le niveau d'instruction des membres doit être au moins bac + 3.

deux CR que nous avons contactés comptent chacun neuf membres, dont sept occupés à temps complet. À l'heure actuelle, les modalités de gestion du personnel des comités sont calquées sur celles des fonctionnaires publics, depuis la désignation des membres jusqu'à leur évaluation, en passant par leur formation et leur rémunération : le gouvernement est en conséquence totalement impliqué.

Comme nous l'avons indiqué, l'élection des comités est étroitement contrôlée par le gouvernement : la liste des candidats est recommandée par les bureaux de rue, auxquels sont soumis les résultats de l'élection pour approbation. La sélection des candidats est réalisée de deux manières : soit par désignation directe, dans le but de procurer un emploi à certaines catégories sociales, tels que les militaires retraités, les anciens salariés débauchés par des entreprises publiques (*Xiagang*) ; soit par examen écrit et oral ouvert à tous et assimilés aux épreuves de recrutement des fonctionnaires publics. Les personnes ayant réussi les examens et été élues reçoivent une formation professionnelle procurée par le gouvernement ; elles ne peuvent entrer en fonction que si l'autorité responsable juge qu'elles disposent des aptitudes et qualités nécessaires et leur attribue en conséquence un certificat de capacité. Les membres recrutés vont alors signer un contrat de trois ans : le premier semestre constitue la période d'essai au cours de laquelle le gouvernement local peut renvoyer une personne jugée incompétente ou indésirable ; de toute manière, celui-ci garde le droit, pendant les trois années, de révoquer ou de muter librement les membres des comités.

Ce personnel est rémunéré par le gouvernement. Les salaires des membres à temps complet sont pris en charge par le budget du gouvernement municipal et de l'arrondissement ; il en va de même pour les dépenses des comités dans l'exercice de leurs fonctions. Afin d'attirer les meilleurs « éléments » vers le travail dans les communautés, le gouvernement de Guangzhou ne cesse d'augmenter le niveau de rémunération des membres et d'améliorer leurs conditions de travail. En 2007, le Bureau municipal des affaires civiles a élevé le financement annuel d'un comité de 150 000 à 220 000 yuans : le salaire moyen des membres atteint 1 883 yuans par mois, soit 760 de plus que les années précédentes ¹ ou une augmentation des deux

¹ « Guangzhoushi juweihui zhuanzhi ren yuan gongzi jiang canzhao shiye danwei biao zhun » (les salaires des membres des comités de résidents se référeront aux niveaux des personnels relevant de l'établissement

tiers. Le montant des revenus ne se limite pas à ce niveau, si l'on prend en compte primes et autres avantages¹ : la rémunération des membres n'est sans doute pas loin du salaire moyen des habitants de Guangzhou (3 349 yuans en 2007²). Derrière ces prérogatives se profile en fait un autre type de corruption ou de dépendance pécuniaire : dépendants financièrement du gouvernement, les comités sont plus faciles à contrôler et à diriger.

Les comités doivent rendre compte aux bureaux de rue de chaque dépense importante, et, selon une enquête menée en 1998 à Shanghai, demander une autorisation au directeur de ce bureau pour toute dépense dépassant 50 yuans³ : le seuil d'autorisation a augmenté depuis les années 2000 mais cela ne change pas le fait que les CR sont dépendants des bureaux de rue au niveau du financement et des dépenses. Précisons également que les bureaux de rue détiennent le pouvoir d'évaluation des membres du comité ; chaque bureau de rue a établi ses propres critères d'évaluation : les résultats détermineront la récompense ou la sanction des membres en ce qui concerne leurs primes annuelles, leur promotion et l'allocation prise sur le fonds de travail du comité.

La dépendance des comités à l'égard du gouvernement au niveau du financement et du personnel entraîne deux conséquences importantes : ces comités sont principalement responsables, non devant les résidents, mais devant le gouvernement et ils donnent la priorité aux instructions gouvernementales par rapport aux demandes des habitants. En 2003, un chercheur a mené une investigation auprès de 49 présidents de CR dans la ville de Ha'erbin : 79,6 % pensent que les tâches assignées par les bureaux de rue constituaient les priorités de leur travail, 14,3% seulement des présidents interrogés considèrent les demandes des habitants comme prioritaires, tandis que 6,1 % mettent au premier rang leur

public), disponible sur : <http://www.jyq.gov.cn/sqjs/ShowArticle.asp?ArticleID=5858>. Consulté le 12 avril 2011.

¹ En 2010, la prime des membres s'élève à 1 234 yuans par mois. (Selon « Guanyu Zengjia juweihui zhuanzhi ren yuan gongzuo jintie de tongzhi », (L'avis sur l'augmentation des prix des membres à temps complets des comités de résidents). voir <http://www.gzmz.gov.cn/text/tzgg/201005/6645.html>, consulté le 12 avril 2011.)

² *Southern Daily*, 4 juin 2008.

³ JIANG Peng, « Youyi yu Cuowei-Touguo he yezhu dahui, yezhu weiyuanhui de guanxi kan juweihui de falü jue » (Déboîtement : la relation entre les comités de résidents et les comités des propriétaires et leurs assemblées générales), in *Zhejiang Shehui Kexue*, n° 1, 2006, p. 35.

propre emploi du temps¹, résultat qui porte en lui-même un enseignement imprévu, mais instructif.

Une organisation soi-disant « autonome » se distingue d'un organe public en matière de développement des activités, de gestion du personnel et d'utilisation des fonds, faute de quoi il est difficile de la considérer comme « autonome ». Néanmoins, les CR ne disposent d'aucune de ces trois facilités nécessaires pour revenir à leur juste appellation. Il s'en suit une conclusion d'évidence : en tant qu' « *organisation autonome de base des masses* », ces comités sont privés de leur sens originel, et redevenus des organes exécutifs des gouvernements - à l'instar de ce qu'ils étaient à l'époque maoïste.

Section 2 : Les comités de propriétaires - un mouvement ascendant

Par rapport au CR, le comité de propriétaires (CP) est une institution récente, puisqu'elle apparaît en 1991. Sa création a pour principale origine la défense des droits des propriétaires, droits fréquemment violés par les promoteurs et les régies d'immeubles. Les premiers CP ont été créés au Guangdong, dans la ville de Shenzhen : l'expérience s'est ensuite diffusée dans les autres villes littorales, telles que Guangzhou et Shanghai ; à la fin des années 90, l'institution a été généralisée dans toutes les grandes villes chinoises.

L'émergence des CP apporte des innovations à la structure de gestion communautaire traditionnelle. A l'égard des CR et d'autres instances officielles existant dans les communautés, les CP incarnent mieux les intérêts des accédants à la propriété (§ 1).

Contrairement aux CR et aux autres organisations de masse, les CP sont initiés et gérés par les propriétaires eux-mêmes ; leur formation et leur fonctionnement suivent un processus assez démocratique, à tel point qu'ils sont considérés à juste titre comme le « *laboratoire de la démocratie urbaine* » en Chine. Cependant, conditionnés par le contexte politique autoritaire, ces comités ont rencontré de nombreux obstacles au cours de leur développement (§ 2).

¹ YIN Haijie, ZHAO Li, « Chengshi shequ juweihui de gongneng piancha fenxi » (Dérapage des comités de résidents dans l'exercice de leurs fonctions », in *Ha'erbin gongye Daxue Xuebao*, vol. 8, n° 2, 2006, p. 65.

§ 1 : Un vecteur d'innovation

A : Une institution née de la défense des droits des propriétaires

Pratiquement inexistante à l'époque maoïste après avoir été vilipendée et pourchassée en tant que telle, la classe des propriétaires est apparue comme une « *nouvelle figure sociale* »¹ suite au mouvement d'accès à la propriété des citoyens et à la réforme des logements urbains.

Le concept de propriété ayant considérablement évolué, cette étape a d'abord concerné le logement individuel. Auparavant, dans le sillage du système de la planification centralisée, tous les logements et les biens privés avaient été nationalisés, les citoyens ne disposaient quasiment d'aucun logement privé, ni du droit d'accès à la propriété² : les logements où ils habitaient étaient fournis par leur unité de travail, la gestion et l'entretien du parc immobilier étant assurés par les entreprises publiques. Les citoyens, étant locataires des logements appartenant à l'État, ne pouvaient intervenir directement dans la gestion immobilière des entreprises recrutées par les unités de travail ; en cas de réclamation sur les conditions d'habitation ou la qualité du cadre de vie, ils devaient aller s'exprimer auprès de leur unité de travail ou des CR, auxquels il revenait, du moins théoriquement, de résoudre le problème posé ou la cause de la réclamation³.

La situation a changé depuis les réformes du système des unités de travail et des logements. Les unités ne fournissant plus de logement à leurs salariés, ces derniers doivent désormais les acheter avec leurs propres moyens ; l'État encourage aussi les citoyens à devenir « propriétaires » par la mise en œuvre de politiques favorables au développement du marché immobilier et à la baisse du seuil d'accès au logement⁴. Accompagnée par la

¹ MERLE Aurore, « La mobilisation des propriétaires à Pékin, la construction plutôt que la révolution », article mise en ligne en avril 2010, site Internet de Sciences Po Paris : <http://www.ceri-sciences-po.org>, consulté le 16 avril 2011.

² YAN Lan et HERRMANN Hans-Günther, « Un nouveau concept de propriété en République populaire de Chine ? », in *Revue Internationale de Droit Comparé*, n° 3, vol. 49, p. 593-594.

³ ZHANG Jing, « Gonggong kongjian de shehui jichu – yige shequ jiufen qnli de fenxi » (« L'espace public et les conditions sociales : une analyse sur un litige communautaire »), in *Shehui zhuanxing yu shehui fazhan – shequ jianshe yantaohui wenji*, 2001.

⁴ READ Benjamin L. « Democratizing the neighborhood? New private housing and home-owner self-organization in urban China », in *The China Journal*, n° 49, 2003, p. 39 ; WANG Yaping and MURIE Alan, *Housing policy and practice in China*, New York : St. Martin's Press, 1999, WANG Yaping and MURIE Alan, « Commercial housing development in urban China », in *Urban Studies*, vol. 36, n° 9, p. 1475-94 ;

vague de privatisation des logements, la propriété est systématiquement transférée par l'État aux individus. Les citoyens, par l'obtention de la propriété de leur logement, possèdent désormais une autre identité : celle de « propriétaire », terme honni et banni voici encore peu de temps.

Selon les chiffres officiels, le taux de privatisation des logements, situé en 1995 à 35,7 % de l'ensemble, a doublé en seulement cinq ans, faisant un bond gigantesque pour atteindre 77,1 % dès 2000, puis 81,62 % en 2005 ; en 2010, 89,3 % des logements sont détenus par des propriétaires privés¹. Le gouvernement n'a pas publié de statistiques concernant le taux d'accession à la propriété des urbains, mais, selon les estimations de spécialistes, celui-ci concerne probablement environ 60 % de l'habitat en 2010². Quels que soient les chiffres exacts, ces envolées quantitatives signifient qu'une imposante couche socio-économique -« les propriétaires»- s'est formée et rapidement développée en deux décennies.

L'acquisition de la propriété³ a des impacts importants sur l'attitude et le comportement civique des résidents, à commencer concernant les politiques locales impactant leurs communautés résidentielles⁴. Comme ils ont payé cher leur logement et que leur résidence est le principal lieu du déroulement de leur vie personnelle et de celle de leur propre famille, ils achètent dans tel ou tel quartier pour se sédentariser, non pour déménager à court terme ; ils vont donc apporter une grande attention à la qualité de la résidence et de l'environnement: installation(s) collective(s), assainissement

ZHOU Min and LOGAN John R., «Market transition and the commodification of housing in urban China », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 3, 1996, p. 400-421.

¹ Ministère de la construction, « 2005nian chengzhen fangwu gaikuang tongji gongbao » (« Bulletin statistique sur la situation générale des logements urbains en 2005 »), disponible sur le site Internet du Bureau national des statistiques : <http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20060704-402334879.htm>, consulté le 18 avril 2011 ; *Idem*, « Zhongguo chengshi zhuangkuang baogao 2010/2011 » (« Rapport sur les villes chinoises 2010-2011 »), chiffres cités par l'Agence Chine Nouvelle, 5 octobre 2010.

² CUI Yu, « You duoshaoren baoyuan gaofangjia » (« Combine de personnes se plaignent la flambée des prix du logement ? »), disponible sur <http://www.afinance.cn/new/xzgd/201103/334895.html>, consulté le 18 avril 2011.

³ YAN Lan et HERRMANN Hans-Günther, *art.cit.* p. 593-603; HUANG Youqin, «The road to homeownership: a longitudinal analysis of tenure transition in urban China (1949-94) », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 4, 2004, p. 774-95.

⁴ COX Kevin R. «Housing tenure and neighborhood activism», in *Urban Affairs Quarterly*, vol. 18, n° 1, 1982, p. 107-129 ; GILDERBLOOM John L. and MARKHAM John P., « The impact of homeownership on political beliefs », in *Social Forces*, vol. 74, n° 4, 1995, p. 1589-1607 ; ROSSI Peter H. and WEBER

environnemental, sécurité du quartier, etc. Ensuite, s'ils estiment spoliés leurs droits de propriétaire, ils vont prendre des initiatives et mener des actions pour obtenir gain de cause¹. D'une manière générale, les cibles des propriétaires entendant faire valoir ou défendre leurs droits sont naturellement les promoteurs et les régies immobilières (RI), celles-ci étant d'ailleurs souvent filiales de celles-là, phénomène dû à plusieurs raisons.

Il arrive fréquemment que des promoteurs ne respectent pas les contrats d'acquisition. Une fois que les propriétaires ont emménagé dans leur nouvelle résidence, il est courant pour eux de constater des déficiences : soit la surface réelle de l'habitation est inférieure à ce qui est écrit dans le contrat, soit la qualité du logement laisse à désirer ou présente de vrais problèmes, soit l'installation collective ne correspond pas à la description contractuelle. De plus, les promoteurs prennent l'habitude de modifier à leur gré la planification du quartier concerné, l'utilité de certains logements et même le *design* de l'appartement vendu².

Les différends entre les propriétaires et leurs régies d'immeuble sont encore plus aigus. Les conflits se situent à plusieurs niveaux.

Le premier réside dans la qualité des services fournis par les syndicats. Les propriétaires se plaignent souvent que les sociétés collectent des charges arbitraires mais ne fournissent pas les services prescrits par le contrat et qu'elles tardent anormalement à effectuer les réparations qui leur incombent, quand les appartements présentent des problèmes ou que les parties communes et les installations collectives nécessitent d'être remises en fonctionnement normal. De même, la défaillance des gérants d'immeubles vis-à-vis du maintien de la sécurité dans le quartier est souvent évoquée. À ces griefs, s'ajoute la mauvaise attitude des agents lors des prestations dues aux occupants.

Eleanor, « The social benefits of homeownership : Empirical evidence from national surveys », in *Housing policy Debate*, vol. 7, Issue 1, 1996, p. 1-35; READ Benjamin L. *art.cit*, p. 41.

¹ XIA Jianzhong, « Zhongguo gongmin shehui de xiansheng – yi yezhu weiyuanhui weili » (« Le précurseur de la société civile en Chine – l'exemple des comités de propriétaires »), in *Wenshizhe*, n°3, 2003, p.118.

² Association des consommateurs de Chine, « 1998-2002nian yilai quanguo shangpin zhufang tousu qingkuang de zongshu baogao » (« Le rapport sur les plaintes concernant les logements commercialisés entre 1998 et 2002 »), données citées par *Xinjingbao (Journal de la nouvelle Beijing)*, 13 mars 2005 ; ZHANG Lei, « Yezhu weiquan yundong : chansheng yuanyin ji dongyuan jizhi » (« Le mouvement de la défense des droits des propriétaires : origines et mécanismes de mobilisation »), in *Shehuixue Yanjiu*, n° 6, 2005, p. 26-32.

Selon une enquête d'un centre de recherche menée en 2002 dans les trois grandes villes de Beijing, Guangzhou et Shanghai, environ 90 % des propriétaires ne sont pas satisfaits de la qualité des services des sociétés de gestion immobilière¹. Ceci ne s'est pas amélioré dans les années suivantes : en 2003, selon le recensement de l'Administration pour les constructions de Beijing, le tribunal de l'arrondissement Xuanwu a enregistré 269 procès concernant les litiges immobiliers ; deux ans plus tard, pour le premier trimestre de 2006, 977 litiges similaires étaient arrivés devant la même instance judiciaire.²

Mis à part les problèmes de qualité des services, les sociétés abusent aussi des parties communes ainsi que d'installations collectives en les transformant en biens exploitables, par exemple en percevant des frais de parking sur des véhicules de l'extérieur, des profits venus de publicités placées dans l'entrée d'immeubles ou dans les ascenseurs. Bien que ces bénéfices doivent normalement être reversés aux propriétaires, ils sont retenus par les régisseurs des immeubles.

Une dernière controverse importante tient à l'opacité des comptes des régies. Celles-ci rendent compte très rarement aux propriétaires du bilan de leurs recettes et dépenses. Un problème notamment proéminent concerne la gestion et l'utilisation du fonds d'entretien spécial. Selon l'article 75 de la « Loi sur les propriétés » de 2007 : *« le fonds pour le maintien d'un immeuble et des installations en dépendant doit être détenu en commun par les propriétaires de cet immeuble. Les fonds peuvent, après décision collective des propriétaires, être utilisé pour l'entretien des parties communes, tels que les ascenseurs et les réservoirs d'eau. La collecte et l'utilisation des fonds doivent être rendues publiques. »* Cette loi est peu respectée par les régies d'immeuble : non seulement celles-ci ne rendent publiques que très rarement les sommes qu'elles détiennent, mais le détournement de fonds par les sociétés s'avère un fait courant.

Pour la ville de Guangzhou, selon la statistique du Bureau pour la gestion et la sécurité de logement, les propriétaires ont payé environ 1,6 milliard de yuans concernant les fonds d'entretien spécial entre 2003 et 2005, mais seulement la moitié de ce montant

¹ LI Haoming, « Dui Jinghusui sandi de yixiang diaocha biao ming jiucheng gongzhong buman wuyue guanli » (Une enquête menée à Beijing, Guangzhou et Shanghai révèle que 90 % des habitants sont insatisfaits des services fournis par les entreprises de gestion immobilière), *Wenhuibao*, 28 février 2002.

² GAO Kaixiang, « Wuyue guanli zai goujian hexie shehui zhong gai ruhe fahui zuoyong », (« Comment les forces des entreprises de gestion immobilière contribuent à la construction d'une société harmonieuse ? »), in *Beijing Fangdichan*, n° 2, 2007, p. 25-30.

ayant été déclarée par les promoteurs et les sociétés de gestion, les détournements ont totalisé huit cent millions de yuans¹. Le directeur du Bureau de l'époque a publiquement souligné cette anomalie, en tentant d'en expliquer les causes² : « *Les textes législatifs de la province du Guangdong régissant le fonds d'entretien spécial sont peu opérationnels, et les moyens de contrôle des organes compétents manquent de clarification. Certains fonds destinés aux entretiens spéciaux étant détenus par des unités de construction ou par des sociétés de gestion immobilières, ils sont détournés de leur affectation primitive ou ne peuvent pas être utilisés selon la volonté des propriétaires, mais l'administration compétente ne dispose pas de moyens pour sanctionner ces abus, ce qui donne lieu à la violation des intérêts légitimes des propriétaires.* »

Si les CR se sont montrés incapables de défendre l'intérêt des propriétaires en cas de différend avec les promoteurs ou les RI, c'est que leur statut l'exclut : en tant que « *organisation de masse* » sous la tutelle du gouvernement, ils ne peuvent pas se ranger du côté des propriétaires pour les organiser en comité de défense ou les représenter ; de plus, comme leurs tuteurs entretiennent souvent une relation opaque ou ambiguë avec les promoteurs et les régies d'immeubles, « *dans les conflits d'intérêt qui touchent les gouvernements, ainsi que dans les mouvements de défense des droits, les cadres des comités se placent généralement du côté des municipalités.* »³ D'ailleurs, les comités recevant parfois des avantages pécuniaires ou matériels procurés par les promoteurs ou les RI⁴, il leur est d'autant plus difficile de parler et d'agir pour le compte des propriétaires.

La création des CP résulte des raisons exposées ci-dessous : elle se propose de lutter efficacement contre les atteintes à leurs droits par des promoteurs et des RI, preuve en est le nombre de CP nés du besoin des propriétaires de s'unir pour faire mieux respecter leurs

¹ Guangzhou : zhishao 8 yiyuan wuye weixiu jijin yibei nuoyong huo qinshan (Guangzhou : au moins 0,8 milliards de yuans des fonds d'entretien spécial immobilier sont susceptibles d'avoir été détournés ou employés abusivement), *Xinxi Shibao*, 27 mars 2006.

² *Ibid.*

³ CHEN Yingfang, traduit par ROCCA Jean-Louis, « Les mouvements de protestation des classes moyennes », in ROCCA Jean-Louis, *La société chinoise vue par ... op.cit.* p. 205.

⁴ Selon les entretiens avec les propriétaires de Guangzhou en 2008-2009, ainsi que des reportages publiés par des médias. Voir CHEN Wen, Yezhu de jiannan zizhi zhilu (Le chemin périlleux de l'autogestion des propriétaires), *Xinkuaibao*, 29 novembre 2006 ; « Juweihui ganbu yin chaiqian gaizao jieshou kaifashang huilü 300wan » (Les cadres du CR ont reçu du promoteur trois millions de yuans pour la démolition et l'aménagement du quartier), disponible sur : <http://www.chinalawedu.com/new/21605a12100aa2011/2011218guopei143857.shtml>, consulté le 19 avril 2011.

droits et les défendre¹. Les possesseurs de leur logement ont compris qu'ils devaient s'organiser pour « devenir plus forts ». Étant donné que la force d'une action individuelle est toujours limitée et que les protestations de propriétaires isolés sont rarement prises en compte par les promoteurs ou les régies, les CP disposent d'un poids supérieur lui permettant de mettre la pression sur ces derniers. Les revendications ou demandes du comité reposant sur le consensus et le soutien d'un ensemble de propriétaires d'un quartier, promoteurs et régies ne peuvent ignorer d'un revers de main la voix d'un groupe organisé comme il leur était facile de le faire vis-à-vis de propriétaires isolés. En cas de litige, promoteurs et régies immobilières pouvant se permettre de recruter les meilleurs avocats ont une position avantageuse par rapport aux propriétaires tant au plan juridique qu'au niveau des informations détenues ; la situation change si les actions des propriétaires sont guidées et soutenues par une organisation structurée.

Un troisième paramètre est lui aussi déterminant : une association tire avantages de son statut en termes d'information, de mobilisation, de capacité d'action et d'influence politico-sociale par rapport à un individu². Ce motif est, par exemple, à l'origine de la création d'un CP situé dans l'arrondissement de Haizhu à Guangzhou : « *A partir de 2004, nous avons découvert que le promoteur et la régie d'immeubles, son entreprise filiale, ont construit des boutiques commerciales sur les zones de verdure du quartier pour en tirer des profits. On a donc décidé de créer un CP pour lancer un procès, afin de récupérer ainsi nos zones de verdure, un parking public, et changer de syndic.* »³

Un autre des buts visés par les CP est de contrôler les entreprises de gestion immobilière et de récupérer les fonds d'entretien spécial. Étant donné la défaillance manifeste des CR en ces matières, les propriétaires se sont vus obligés d'établir par eux-mêmes une institution certes aux fins de surveillance, mais aussi pour communiquer efficacement avec les RI pour les affaires de gestion courante.

¹ READ Benjamin L., « Inadvertent political reform via private associations : assessing homeowners' groups in New neighborhoods », in PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle, *Grass political Reform... op.cit.*, p. 149-173 ; ZHU Jiangang and Ho Peter, « Not against the state, just protecting residents' interests », in *Perspectives*, vol. 5, n° 3, 2004, p. 25-49 ; WANG Feng and COOPER Terry L. « Chinese homeowner associations : a school of democracy ? », in *American society for Public Management*, fév. 2008, p. 4 ; MENG Wei, « Goujian gongmin zhengzhi: yezhu jiti xingdong celüe jiqi luoji » (« Stratégies et logiques de l'action collective des propriétaires »), in *Huazhong Shifan Daxue Xuebao*, vol. 44, n° 3, 2005, p. 17-33 ; ZHANG Lei, *art.cit.*

² Voir WANG Xixin, *Gongzhong canyu he... op.cit.*, p. 83-87.

³ *Le Quotidien du Guangzhou*, 12 janvier 2009.

L'article 76 de la Loi sur les propriétés exige que l'utilisation des fonds d'entretien spécial soit consentie par une forte majorité, fixée à au moins deux tiers des propriétaires concernés. Dans le cas où certaines parties communes -tels que ascenseur, piscine, voies privatives- présentent des dégâts, si l'instance devant organiser le vote et obtenir le consentement des propriétaires est déficiente, les engagements pris par certains propriétaires « serviables » seront la plupart du temps insuffisants par manque de moyens, d'énergie et de temps. Dans cette circonstance, non seulement les fonds d'entretien ne peuvent pas être récupérés auprès de la banque dans laquelle ils ont été déposés ; mais les régisseurs de l'immeuble peuvent refuser de discuter du problème avec des propriétaires sous prétexte qu'ils ne représentent pas la majorité des voix.

Ainsi, en 2010, l'ascenseur d'une grande tour de Guangzhou étant tombé en panne à la suite de pluies torrentielles, certains propriétaires ont dû monter trente-trois étages à pied pendant plusieurs semaines : ne disposant pas d'une organisation en mesure de réunir les nombreux propriétaires concernés afin d'obtenir le consentement de deux tiers d'entre eux, ils restaient dans l'impossibilité de pouvoir utiliser le fonds d'entretien mis à l'abri dans une banque ¹.

Tirant la leçon de ce cas symptomatique, les propriétaires de *Hailongwan* (dans l'arrondissement de Haizhu) ont décidé de créer leur CP. Ils en ont formulé les raisons dans leur lettre adressée au maire de Guangzhou : « *Faute d'un CP, on ne peut pas récupérer à la banque un fonds d'entretien. Regardant les graves dégâts causés par les pluies torrentielles de cette année à Guangzhou, nous entendons profiter de la leçon reçue du Jinsui dasha par suite de la privation du fonds d'entretien qu'ils ont dû supporter. Si le gouvernement [local] ne prenait pas en compte l'impérieuse nécessité de la création de notre CP, nous somme certains que les autres quartiers vont aussi poursuivre la leçon de Jinsui dasha tôt ou tard.*

« *De plus, si un quartier n'a pas de CP, le pouvoir d'autogestion des propriétaires n'est que parole en l'air. Les hôtes des propriétés ne disposent pas du pouvoir de gestion, les conflits entre les propriétaires et les entreprises de gestion immobilière ne peuvent que*

¹ « Guangzhou jinsui dasha yin baoyu dianti bagong jiefang huijia xu pa 33ceng » (L'ascenseur de *Jinsui dasha* étant tombé en panne à cause de pluies torrentielles à Guangzhou, les habitants doivent monter 33 étages à pied pour rentrer chez eux), *Yangcheng Wanbao*, 30 mai 2010.

s'agrandir au fils du temps, et, par conséquent, les incidents collectifs explosent facilement.»¹

Le mouvement d'auto-organisation des propriétaires a attiré dès le début l'attention des autorités. Pour encadrer et contrôler les comités, en 1994, dans la « Mesure relative à la gestion de nouveaux quartiers résidentiels urbains », le Ministère de la construction a indiqué que les CP avaient pour fonction de « *représenter et défendre les intérêts légitimes des détenteurs et utilisateurs de propriété du logement* » (art.6), et que leurs droits et devoirs étaient de contrôler, superviser et assister le travail des entreprises de gestion immobilière (art.7). Les dispositions ont été complétées par l' « Ordonnance relative à la gestion immobilière » de 2003 et la « Loi sur les propriétés » de 2007 en ce qui concerne le mode de la création, le fonctionnement, les droits et les devoirs des comités. Néanmoins, l'article 6 de la Mesure de 1994 a été supprimé : ceci maintient de l'ambiguïté sur le statut des CP et leur a posé de problèmes importants de fonctionnement.

B : un défi aux structures de gouvernance locale traditionnelles

Comme nous l'avons rappelé *supra*, les habitations des citoyens étaient fournies par leurs unités de travail jusqu'aux réformes post-maoïstes : ils emménageaient dans un logement en qualité de locataire, non de propriétaire ; la propriété des logements était détenue par les unités de travail ou l'État. La gestion immobilière était suivie par des offices locaux d'habitations, sorte d'organe public à la soviétique, cumulant à la fois les fonctions gouvernementales et d'entreprise. En d'autres termes, ces organismes quasi-gouvernementaux, délégués de l'État, non seulement contrôlaient la propriété des biens immobiliers, mais se chargeaient aussi de les traiter et de les entretenir².

Les résidents n'avaient pas le droit de choisir tel ou tel office pour la gestion et l'entretien de leurs résidences ; leurs unités de travail, le gouvernement local ou la

¹ Les propriétaires du quartier Hailongwan, « Xiaoqu chengli yewehui, weishenme bi dengtian huannan - gei wanqingliang shichang de yifeng gongkaixin » (Pourquoi la création d'un comité de propriétaires est-elle si difficile : lettre adressé au maire Wan Qingliang), consultée le 19 avril 2011 Internet <http://club.dayoo.com/view-6141660-1-1.html>.

² JIA Guangbao, « fanguansuo xiang wuye guanli gongsi zhuanzhi de youshi yu shexiang » (Les avantages de la transformation des offices d'habitation en régie d'immeubles), in *Zhongguo Fangdichan Xinx*, n° 1, 1997, p. 10-15 ; FU Shengyi, « Shenhua gaige tansuo fanguansuo zhuanzhi wuye gongsi minyinghua gaizhi

concertation des deux décidaient à leur place. Si les résidents étaient mécontents des services du gestionnaire, soit ils essayaient de changer de quartier résidentiel, soit ils allaient se plaindre auprès de leur unité de travail ou du gouvernement, ceux-ci étant censés demander aux offices d'améliorer leurs prestations ou de résoudre les problèmes signalés ; il n'était pas question pour les résidents eux-mêmes de changer d'office (qui n'est pas un syndic au sens du droit français). Au demeurant, les charges payées étant dérisoires, le fonds de gestion et d'entretien immobilier était soit, approvisionné par les unités de travail, soit subventionné par l'État.

L'étatisation de la gestion immobilière a deux conséquences directes. D'abord, le bureaucratisme du secteur pour ses prestations de services : les offices d'habitat étant eux-mêmes pour partie d'essence gouvernementale, leurs pouvoirs et leurs fonctions de gestion résidentielle provenaient de l'État, situation qui leur donnait le sentiment d'être délégués de l'État pour la gestion des résidents, sauf pour les prestations de services¹. Ceci a entraîné un certain type de relation entre offices d'habitation et résidents : au lieu d'être une liaison « prestataire de service-usager », les rapports entre les deux parties étaient davantage ceux d'« administrant à administré ».

Néanmoins, à la suite des réformes du système des unités de travail et du logement, les relations entre l'État, les RI et les résidents propriétaires ont changé dans les nouveaux quartiers, notamment là où des CP ont été instaurés. L'État ne désigne plus les RI à la place des propriétaires. L'accession à la propriété dote le citoyen du droit de recrutement des régies pour la gestion et l'entretien de leurs biens immobiliers : celles-ci sont dans la plupart du temps privatisées et doivent fonctionner selon les règles du marché ; elles ne sont plus un organisme quasi-gouvernemental à plusieurs branches, mais des entreprises de service dépendant du marché. Les propriétaires paient les frais et charges en échange des services fournis par les régies des immeubles sur la base d'un contrat précis, élaboré selon l'égalité des droits et devoirs de chacun des contractants. Dans les quartiers où des CP ont été formés, les comités représentant les propriétaires exercent le pouvoir de contrôle ; si la qualité des services procurés par le régisseur de l'immeuble ne correspond pas aux

de xinlu » (Approfondir la réforme, restructurer les offices d'habitation), in *Shanghai Fangdichan*, n° 1, 2001, p. 30-33.

¹ ZHANG Jing, « Gonggong kongjian de shehui jichu ... art.cit.

prescriptions contractuelles ou laisse à désirer, les propriétaires ont le droit de le renvoyer et de recruter une nouvelle régie¹. La gestion immobilière n'est donc plus fondée sur un système bureaucraté comme auparavant : elle est basée désormais sur une relation d'égal à égal entre les parties prenantes.

La formation de cette relation contractuelle signifie et traduit dans les faits le retour aux citoyens du droit à la gestion et au traitement de la propriété. Elle marque également l'avènement d'un nouveau mode de gestion communautaire caractérisé par l'autogestion et l'autocontrôle émanant des principaux intéressés. Les résidents sont ainsi passés de « locataires passifs » à « propriétaires actifs ». Cette relation suppose toutefois un équilibre entre les contractants, faute de quoi la partie forte aura tendance à violer les termes du contrat et à s'assurer le plus possible d'avantages en spoliant les intérêts de la partie plus faible. Cette hypothèse peut être prouvée par ce qui se produit dans les quartiers résidentiels. Dans ceux où n'ont pas été fondés de CP, les RI sont désignées par les promoteurs, les unes et les autres de ces instances ayant souvent un lien et des intérêts directs entre elles : non seulement les propriétaires sont alors privés du droit de choisir librement leurs entreprises de gestion immobilière, mais ils sont rarement capables de renvoyer les régies déficientes ; de plus, il leur est difficile d'intervenir et de contrôler les services de ces dernières¹.

La situation est très différente dans les quartiers où les propriétaires sont organisés un CP. Le vertu de ces associations civiles, relativement libres d'agir, réside dans leur capacité de rassemblement des intelligences, besoins et ressources de propriétaires dispersés en une force collective, qui peut équilibrer l'autre partie et négocier à égalité avec les promoteurs et régies d'immeubles contractant. En quelque sorte, on peut dire que les CP sont les appuis indispensables des accédants à la propriété pour la réalisation du droit à l'autogestion de leurs biens, c'est-à-dire à disposer d'un droit de propriété entier.

L'« Ordonnance relative à la gestion immobilière » n'a pas clarifié le statut juridique de cette nouvelle instance communautaire, mais elle a précisé que son champ d'action équivaut à une zone de gestion immobilière (art. 9), dont la délimitation est arbitrée par le gouvernement local. En ce qui concerne la désignation des membres et le fonctionnement,

¹ Article 11[4] de l'ordonnance relative à la gestion immobilière.

le règlement n'a pas non plus laissé d'ambiguïté pour une fois : il est affirmé que les membres d'un CP sont élus par l'assemblée générale des propriétaires, dont ce comité est l'organe exécutif et qu'il reste responsable devant elle.

Ce texte (art. 15) assigne sept fonctions principales aux CP : 1) convoquer l'assemblée générale des propriétaires ; 2) rapporter la gestion immobilière durant l'exercice considéré ; 3) signer le contrat avec l'entreprise de gestion sélectionnée par l'assemblée générale des propriétaires ; 4) recueillir en temps opportun les opinions et les suggestions des propriétaires et des utilisateurs des biens immobiliers ; 5) aider et contrôler l'entreprise de gestion dans l'exécution de son contrat de services ; 6) superviser l'implantation de la convention des propriétaires ; 7) assurer d'autres tâches assignées par l'assemblée générale. Clairement différenciées des missions assignées aux CR, qui sont à la fois de caractère administratif, social et d'autogestion, les sept fonctions prescrites aux CP ne relèvent que des affaires d'autogestion des accédants à la propriété. Bien que CR et CP se prétendent tous deux « organisations autonomes de base », on perçoit aisément l'écart existant entre eux en matière de représentativité concrète et de potentiel opérationnel.

Cette concurrence sur la représentativité entre ces deux instances, légitimée et en quelque sorte voulue par les textes législatifs, s'affiche également dans la perception qu'en ont leurs membres. Ceux qui travaillent dans les CR réclament d'assurer la représentation de l'ensemble des habitants de la communauté et insistent sur les limites de la représentativité des CP, cantonnée dans l'expression des voix et des intérêts d'une partie des résidents ; ils affirment parallèlement que ces comités, élus démocratiquement, doivent accepter la direction des bureaux de rue et du comité du Parti². Quant aux membres des CP, ils dénoncent que « *les CR sont en fait l'extension des structures gouvernementales au niveau de base* » et « *ne sont pas une forme d'autogestion des masses* »³ : à leurs yeux, puisqu'ils sont désignés parmi les autres propriétaires par une vraie élection, leurs

¹ CHEN Bin, YANG Yusheng etc., « Meiyou yewehui yezhu nengfou xuanpin wuye gongsi » (séminaire) (« Peut-on recruter une entreprises de gestion immobilière à défaut de comité de propriétaires ? »), compte-rendu disponible sur Internet : <http://www.pmaaa.com/fc/HTML/1649.html>, consulté le 21 avril 2011.

² Selon les entretiens avec les présidents des 2 CR mentionnés dans la section 1 de ce chapitre.

³ Entretien avec WANG Zechu, président du CP de Fangcun Huayuan (arrondissement de Fangcun à Guangzhou) le 20 juin 2010.

compétences ne relèvent que des affaires concernant ces derniers ; qui plus est, eux, ils agissent bénévolement pour le compte des propriétaires et ne subissent aucun conditionnement de quelque organisme que ce soit, y compris au plan du financement. Ces paramètres incontestables les différenciant des CR, ils sont censés mieux représenter les intérêts des résidents¹.

La compétition entre ces deux instances réside aussi dans leurs compétences respectives en gestion communautaire : en effet, dans les quartiers où un CP a été formé, le CR doit lui transférer les compétences relatives à la gestion des biens immobiliers. Pour ce qui a trait aux affaires collectives, les CP réclament de partager le pouvoir de décision, et, démontrant leur capacité dans ce domaine, ils participent largement aux activités locales et interviennent activement lors des réunions communautaires, jadis animées principalement par les CR.

Le développement des CP dans les nouveaux quartiers résidentiels urbains constitue donc un défi pour les CR en tant qu'organisation autonome de masse, d'autant que ces nouveaux comités réduisent aussi leur champ d'action sur les affaires communautaires. Néanmoins, la progression des CP ne se limite pas à cela : elle engendre en effet également d'autres conséquences beaucoup plus importantes : elle modifie dans les faits le mode de gouvernance locale.

Dans les quartiers urbains traditionnels, les structures de pouvoir étaient composées des unités de travail, des CR et des offices d'habitation. En s'appuyant sur ces organismes, l'État exerçait le contrôle, la gestion et l'encadrement des citoyens. La gouvernance locale/communautaire était fondée sur un modèle totalitaire/autoritaire, dans lequel l'État définissait le cadre des affaires publiques (ou qui pouvaient être désigné comme telles), arbitrait le droit à la participation des corps sociaux, déterminait l'accès des organismes aux quartiers pour la gestion locale².

Durant cette période, les organes gouvernementaux ou quasi gouvernementaux sont les privilégiés du système et les droits d'intervention des associations *grassroots* sont ignorés, délibérément (ou non). Les structures du pouvoir communautaire sont

¹ *Ibid.* ainsi que l'entretien avec SUN Weili, président du CP de *Dongyueju*, dans l'arrondissement de Haizhu, à Guangzhou. Voir aussi SUN Weili, « Juweihui xuanju yu yewehui xuanju bijiao » (Regard croisé sur l'élection des comités de résidents et des comités de propriétaires), disponible sur site Internet de l'association fédérale des CP animée par SUN Weili : <http://www.yezhu.org.cn/>.

² ZHANG Jing, « Gonggong kongjian de shehui jichu... *art. cit.*

monolithiques, mais très hiérarchisées : elles sont toutes sous l'obédience du Parti et ne doivent ni déformer ses volontés, ni s'opposer à elles, encore moins les trahir. Les CR sont uniquement responsables devant les bureaux de rue et ceux-ci seulement devant le gouvernement de l'arrondissement, et ainsi de suite : c'est un mode de gestion vertical et unilatéral¹.

L'émergence des CP a modifié le panorama de la gouvernance communautaire traditionnelle. Une force « d'en bas », venue de la société, a émergé et réclame le partage du pouvoir de gestion des communautés et des décisions publiques. Cette force autonome, constituée et agissant en dehors du système hiérarchique gouvernemental, tente d'incarner un contre-pouvoir dans les communautés urbaines, afin de contrôler les actes des promoteurs, des régies d'immeubles et des gouvernements. Leur existence même et leur fonctionnement concret au quotidien ont ouvert une brèche dans les mailles du monopole de l'État sur les structures du pouvoir au niveau de base ; ils signifient -à plus ou moins longue échéance- l'avènement du pluralisme de la gouvernance communautaire². Les affaires communautaires gérées autrefois par les instances désignées par l'État sont passées maintenant sous la cogestion des CR (qui représentent la société), des CP (qui représentent la place tenue autrefois par l'État) et des RI (qui représentent le marché).³ Les CP ont fourni aux citoyens, un nouveau moyen d'expression et d'engagement, en dehors des circuits établis par l'État. En d'autres termes, ils ont créé un nouvel espace de participation politique dans les villes, animé et géré par les citoyens eux-mêmes.

¹ SHI Fayong, « Yezhu weiyuanhui, zhunpaixi zhengzhi yu jiceng zhili » (Les comités de propriétaires : le corporatisme et la gouvernance locale), in *Shehuixue Yanjiu*, n° 3, 2010, p. 15 ; WHYTE Martin King and PARISH William L., *Urban life in contemporary China*, Chicago, University of Chicago Press, 415 p.

² Pour les tenants de l'analyse pluraliste, principalement ARON Raymond et DAHL Robert, « *l'action publique est le résultat d'interactions entre les acteurs et les groupes divers en compétition, situés dans et hors de la sphère étatique. Les politiques sont le produit de ces luttes d'intérêts et de visions du monde, sans que l'on puisse considérer qu'un groupe particulier, une élite, occupe toujours et partout une position dominante.* », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et KAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e éd., Paris, Sciences Po, 2006, p. 177. Voir aussi DAHL Robert, *Who governs : Democracy and Power in an American city*, Yale University Press, 1961, 355 p. ; ARON Raymond, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1976, 662 p. ; du même auteur : *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, 370 p.

³ Hilary Clinton a une métaphore pertinente sur la relation entre l'État, la société civile et le marché, assimilant ces trois éléments aux trois pieds d'un tabouret : « *si celui-ci n'avait que deux pieds, il tomberait* », cité par LE DUFF Robert & al (dir.), *Démocratie et mangement local – Ires rencontres internationales*, Dalloz, 2004, p. 12.

§2 : Un laboratoire de la « démocratie urbaine »

A : Procédures d'élection des comités de propriétaires

La constitution d'un comité de propriétaires doit suivre des exigences strictes. Les textes réglementaires nationaux, qui reposent principalement sur l' « Ordonnance relative à la gestion immobilière » et sur le « Règlement relatif aux assemblées générales des propriétaires », promulgué en 2003 par le Ministère de la construction, imposent à la formation d'un CP cinq conditions préalables :

- 1) une zone de gestion immobilière ne peut créer qu'un seul CP ;
- 2) le CP est élu par l'assemblée générale des propriétaires (AGP) ;
- 3) la tenue de la première AGP est organisée par une équipe préparatoire composée de représentants tant des propriétaires que du promoteur ou de la régie d'immeuble (RI) ;
- 4) cette équipe fonctionne sous les conseils du gouvernement local ;
- 5) les résultats de l'élection de l'AGP sont valides sous deux conditions : si plus de la moitié des propriétaires a participé au vote et, si les parties qu'ils possèdent sont supérieures à 50 % de la superficie totale des immeubles concernés.

La condition 4 est cruciale pour les propriétaires : même s'ils ont satisfait aux impératifs 3 et 5 mais ne parviennent pas à obtenir les « conseils » du gouvernement local, cette absence les empêche d'établir une équipe préparatoire et d'organiser une première assemblée générale, sans laquelle il reste impossible de créer un CP.

Pour la création d'un CP, le premier pas consistant à organiser une équipe préparatoire, les démarches commencent par la demande d'agrément au gouvernement local, qui, en l'espèce, est incarné par les bureaux de rue, du moins dans les villes subdivisées en arrondissement. Les règlements n'ont pas imposé le nombre minimum d'initiateurs sur ce sujet, mais les faits montrent qu'il est le plus souvent composé de cinq à quinze personnes.

Conformément à l' « Ordonnance relative à la gestion immobilière du Guangdong » de 2008, les bureaux de rue doivent répondre dans les trente jours qui suivent la date du dépôt de la demande, et aider les demandeurs à créer une équipe préparatoire pour la convocation de la première AGP (art.13)¹. Nombre d'autorités considérant les CP comme

¹ Les règlements nationaux ne précisent pas la date limite de la réponse gouvernementale.

des organisations de contre-pouvoir visant à « *saboter le travail et les politiques du gouvernement* », beaucoup de bureaux de rue se montrent défavorables aux projets de création ; ils invoquent toutes les excuses possibles pour empêcher l'avancement des démarches : manque de temps pour étudier le dossier déposé, prétexte le plus courant ; dossier incomplet, mais sans donner d'indication claire sur ce qui manque ; ou bien les informations fournies ne sont pas authentiques ; ou la situation du quartier résidentiel impliqué ne satisfait pas aux conditions prescrites par les règlements en vigueur, etc.¹.

Pour contourner ces obstacles, les propriétaires actifs sont contraints de recourir à une stratégie de « harcèlement » en se rendant régulièrement dans les bureaux des organes compétents et en leur écrivant sans arrêt. Ils doivent parallèlement étudier soigneusement les textes législatifs et réglementaires qui leur serviront d'appui principal lors de leurs « rencontres » avec les autorités pour que ces dernières ne les renvoient pas sur la base d'interprétations législatives délibérément déformées à leur avantage.

Des propriétaires écrivent parfois au gouvernement supérieur pour qu'il intervienne et les aide à obtenir une approbation. C'est par exemple la tactique adoptée par ceux de *Hailongwan*, essayant de former un CP depuis mai 2010. Le Bureau de la rue *Luofu* tardant délibérément à leur donner une réponse, en invoquant n'importe quels prétextes, ils ont décidé d'adresser une lettre collective ouverte au Maire de Guangzhou, publiée sur Internet sans attendre sa réponse. Les problèmes relevés dans ce courrier reflétant ceux des autres propriétaires non seulement dans la cité ou la province, mais dans l'ensemble du pays, il a été aussitôt retransmis par de nombreux sites Internet et a été très médiatisé. Le bruit fait autour de la carence du Bureau de rue incriminé a abouti à l'approbation du dossier en instance.

Une fois obtenue l'approbation du gouvernement, les propriétaires peuvent commencer à constituer une équipe préparatoire. Cette équipe de sept à quinze personnes¹ est composée par les représentants du bureau de rue, parfois aussi ceux du CR du quartier

¹ Ce sont par exemple les excuses du gouvernement pour renvoyer la demande des propriétaires de *Hailongwan* et ceux de *Xinshiji huayuan* dans l'arrondissement du *Tianhe* à Guangzhou.

Voir les reportages sur les difficultés de la création d'un CP de ces deux quartiers et les plaintes des propriétaires sur Internet :

<http://m.dayoo.com/93060/> ;

<http://news.xinhuanet.com/observation/2010-10/12/c-12651558.htm>;

<http://club.dayoo.com/view-6141660-1-1.html>;

<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=94192>.

impliqué, du promoteur et des propriétaires. L'article 13 de l' « Ordonnance relative à la gestion immobilière du Guangdong » de 2008 a prévu que les représentants des propriétaires devaient totaliser au moins 60 % des membres du groupe.

Conformément à cette Ordonnance, l'équipe préparatoire doit publier la liste de ses membres dans le quartier pendant sept jours (art. 13) et convoquer la première AGP dans les six mois suivant la date de sa formation (art. 15). Durant cette période, le promoteur doit fournir à l'équipe, officialisée par l'accord donné par le bureau de rue, l'adresse de chaque propriétaire du quartier concerné², les informations concernant les biens immobiliers et le fonds d'entretien spécial ; il doit également procurer à l'équipe des aides matérielles, tel qu'un emplacement pour mener ses activités et d'éventuelles ressources humaines (art. 14).

Il est difficile pour les promoteurs de respecter cet article, car ils ont pleine conscience que les CP ont pour vocation de protéger les droits des propriétaires et de superviser les activités des RI. Promoteurs et régies utilisent dès lors tous les moyens, pacifiques ou violents, pour saboter ou ralentir le travail de l'équipe.

En premier lieu, ils refusent de lui envoyer leurs représentants, de lui fournir, soit le répertoire des adresses des propriétaires, soit les informations concernant les biens immobiliers du quartier impliqué, ou bien encore ils lui communiquent des informations fausses ou tronquées ; ensuite, ils posent des affichettes diffamatoires ou diffusent des tracts mettant en cause les qualités personnelles de représentants des propriétaires dans l'équipe, afin de les discréditer vis-à-vis de leurs pairs dans le quartier ; dans un troisième temps, ils envoient des lettres anonymes ou passent des téléphones d'intimidation aux représentants.

Si ces tactiques n'ont toujours pas abouti à dissuader ces derniers de s'engager plus avant, il arrive que des promoteurs ou des RI recourent à des actes extrêmes d'intimidation, y compris par le recours à des violences physiques³. Beaucoup de

¹ Article 15 de l'Ordonnance relative à la gestion immobilière de la province du Guangdong.

² Pour confirmer l'éligibilité et le droit de vote des propriétaires, mais aussi pour communiquer avec eux au cours du processus de préparation et d'organisation de l'élection.

³ Voir l'émission initiée par le site <http://m.dayoo.com/93060/> : « Xiaoqu chengli yewehui kunnan chongchong ruhe tuwei » (Comment se sortir des difficultés pour créer un CP ?) avec la participation de YAO Jieying, Xiamenlang, SUN Weili, militants célèbres de Guangzhou en cette matière.

propriétaires ont ainsi abandonné leur action après avoir subi des maltraitances. C'est le cas de Yao Jieying, l'une des femmes les plus actives de la résidence *Hailongwan*. Après la formation de leur équipe préparatoire, cette retraitée et sa famille ont reçu sans cesse des appels téléphoniques et des lettres de menace. Pendant un affrontement entre elle et les agents de la RI, la police locale a amené Yao et son mari au commissariat sous prétexte d'enregistrer le procès-verbal, mais ils les y ont détenus durant dix jours pour cause de « *participation à la bagarre* ». Les opposants ont paru avoir gagné à court terme, puisque Yao a abandonné son engagement pour la formation d'un CP dans son quartier¹.

Si l'équipe préparatoire réussit à surmonter ces obstacles, elle peut organiser une élection pour désigner les représentants des propriétaires : chacun d'eux peut poser sa candidature ou devenir candidat par recommandation d'autres propriétaires ; le nombre de candidats par immeuble n'est pas limité. L'équipe publie ensuite la liste des candidats et leurs informations personnelles sur les panneaux d'affichage de chaque immeuble pendant quinze jours. Un immeuble peut avoir un ou plusieurs représentants selon le nombre des foyers qu'il compte ; les représentants sont désignés à partir du nombre des votes que chacun des candidats a obtenu.

Si personne ne conteste les résultats de l'élection, les membres du CP sont choisis parmi ceux de ces représentants qui sont candidats à cette fonction, les modalités de leur choix étant similaires à celui des représentants de l'immeuble. Selon l'article 26 de l'Ordonnance relative à la gestion immobilière du Guangdong, un CP peut se composer de cinq à quinze membres. Le nombre des candidats varie donc de sept à vingt (sept candidats électoraux pour les CP composés de cinq membres, vingt pour ceux composés de quinze membres).

Une fois que l'équipe constitutive dispose de la liste des candidats au CP, elle peut convoquer une AGP, en respectant un délai de quinze jours avant la date prévue pour la réunion. La convocation écrite comporte la liste des candidats, la date, le lieu et l'ordre du jour de l'assemblée². Ces informations doivent être envoyées en même temps au bureau de rue, à l'organisme chargé de la gestion des logements et au CR, qui enverront des délégués lors de la tenue de l'AGP pour « *orienter et superviser le déroulement de la réunion* ». À

¹ HONG Raolin, « Hailongwan yaoyi beiju fengbo "Doushi" de yanqi xigu » (l'affaire sur la rétention d'Ante Yao : la "combattante" a abandonné le combat), *Shidai Zhoukan*, 14 avril 2011.

² Article 15 de l'ordonnance relative à la gestion immobilière du Guangdong.

ce stade, les complications proviennent des difficultés à mobiliser les propriétaires pour les inciter à participer au vote et à les informer individuellement des raisons qui justifient leur présence. Les quartiers résidentiels chinois étant beaucoup plus étendus qu'en France, ils comprennent toujours quelques centaines de foyers, voire deux milliers.

Pour que les résultats du vote final correspondent aux exigences réglementaires, c'est-à-dire plus de la moitié des propriétaires détenant globalement plus de 50 % de la superficie exclusive de la résidence, « *les représentants, notamment les membres de l'équipe préparatoire, doivent passer plusieurs fois chez les propriétaires pour diffuser les informations des candidats et les bulletins. Faire des va et vient chaque jour entre des centaines de foyers après le travail (professionnel) est une besogne très fatigante. Comme les personnes à visiter sont la plupart du temps au travail ou en déplacement, nous les contactons par téléphone ; bien que le coût des communications soit cher, nous devons toutefois le payer par nos propres moyens*¹ ». On utilise aussi Internet pour la mobilisation de l'électorat, mais ceci s'avère moins efficace que les visites et les téléphones. Malgré les efforts déployés par les initiateurs, l'insuffisance de la participation des propriétaires constitue la raison principale de l'échec d'une élection à un CP².

Les candidats déclarés ayant obtenu le plus de bulletins favorables deviennent membres du CP ; ils choisissent parmi eux les président, vice-président et secrétaire du comité ; celui qui recueille le plus de votes est nommé président. Dans les trente jours suivant la date de la formation du CP, les résultats des votes et toutes les informations relatives à l'ensemble de l'élection, sont envoyés au bureau de rue pour constituer un dossier spécifique (*Bei'an*). Si l'examen des pièces fournies amène ce Bureau à juger que le processus électoral n'a pas été conforme aux prescriptions des lois et règlements, il a toujours la possibilité d'invalidier les résultats et, partant, d'annuler la validité du nouveau comité de propriétaires.

¹ Entretien avec SUN Weili, le 26 juin 2010.

² C'est, par exemple, la raison principale de l'échec de la tentative des propriétaires de *Tianhe Xinshijie dongyi huayuan* à Guangzhou. Pour créer leur CP, des propriétaires de ce quartier résidentiel ont commencé en 2005 un combat qui a duré cinq années : après avoir surmonté tous les obstacles posés par le gouvernement local, le promoteur et la RI, ils ont réussi à organiser la 1^{ère} AGP. Mais les résultats des votes ont été invalidés par le gouvernement sous prétexte que le taux de participation n'avait pas satisfait aux impératifs des règlements.

« Guangzhou wuye hei shouduan : yezhu jueyi bei zhuan you mianji fouding » (les résultats de vote des propriétaires sont invalidés en raison de la manipulation de la méthode de calcul sur les surfaces exclus), *Liaowang dongfang zhoukan*, 12 octobre 2010.

Les obstacles à surmonter et les embûches à franchir pour établir un CP démontrent les difficultés auxquelles des associations civiles se heurtent pour obtenir une légitimité auprès du gouvernement. C'est en fait une lutte pour le pouvoir sur les communautés s'étant approprié l'« espace public », auquel se livrent l'État, le marché et la société : chaque partie veut contrôler le nouveau territoire créé ; au cours de ces confrontations, les propriétaires se trouvent en position de faiblesse, ce qui est d'autant plus visible quand le gouvernement et les promoteurs forment une sorte de coalition d'intérêts.

Par rapport à l'élection du CR, celle du CP est plus authentique et démocratique¹. Sa création vient de l'initiative des propriétaires, qui en sont les principaux organisateurs et élisent eux-mêmes en leur sein les représentants. D'une manière générale, bien que des tentatives de manipulation soient parfois mises en pratique, la démarche électorale est compétitive et transparente et son déroulement respecte les prescriptions législatives. Quant à la participation à l'élection, elle ne provient pas d'une coercition exercée plus ou moins visiblement par des autorités, mais de la décision personnelle de chaque propriétaire.

Au cours de l'ensemble de ce processus, des questions se posent aussi bien aux propriétaires - sur quels critères choisir les candidats ? Pour qui voter ? - qu'aux candidats - comment communiquer avec les propriétaires ? Comment débattre avec des rivaux ? Comment augmenter sa crédibilité ? - C'est un vrai moyen d'apprentissage des procédures démocratiques pour les citoyens, qualité dont les élections aux assemblées populaires ou aux CR ne disposent pas à cause de leur formalisme. La création d'un CP, aussi compliquée et périlleuse soit-elle, est donc pour les citoyens le meilleur procédé d'apprentissage de la participation à une élection.

B : Autogestion : sur quoi et comment ?

1 : Le cadre de l'autogestion

Nous avons vu que l'« Ordonnance relative à la gestion immobilière » attribue sept fonctions aux CP. En pratique, le cadre de travail d'un CP concerne principalement l'entretien immobilier et la gestion des biens communs des propriétaires. D'une manière

plus concrète, il s'agit des cinq tâches suivantes : 1) recruter la RI ; 2) contrôler ses recettes et dépenses, ainsi que la qualité de ses services ; 3) gérer les profits provenant des biens communs : locations d'emplacements publicitaires, tarifs de parking, loyers des logements vides, etc.; 4) relayer les demandes et avis des propriétaires à la RI ; 5) convoquer les AGP pour prendre des décisions concernant les affaires communes du quartier. Les compétences d'un CP étant restreintes à la gestion des biens immobiliers communs, il n'a pas à intervenir dans les affaires privées des propriétaires.

D'une manière générale, si un quartier résidentiel a formé un CP, celui-ci peut ouvrir un compte en banque à son nom pour y déposer le fonds d'entretien spécial et les profits engendrés par la gestion des biens communs. Cependant, pour de multiples raisons, telles que la complexité des procédures, le manque de confiance entre propriétaires et membres des CP, la non coopération des promoteurs et des RI, ces sommes d'argent, parfois importantes puisqu'elle varient d'une dizaine de milliers de yuans à quelques centaines de mille, restent en réalité détenus par les promoteurs ou les RI. Les fonctions routinières des CP se limitent en fait à transmettre les observations des propriétaires aux RI et à contrôler leurs comptes, dont ils exigent la publication à la fin de chaque année ; les CP peuvent aussi examiner au cours de l'exercice, à n'importe quel moment, les opérations financières des RI, sans que celles-ci puissent leur refuser l'accès à leurs pièces comptables.

2 : Les mécanismes

Le CP n'est pas en lui-même un organe de décision. L'Ordonnance relative à la gestion immobilière prévoit que les décisions relevant des affaires communes des propriétaires doivent être prises par l'AGP, c'est-à-dire approuvées par une majorité supérieure à la moitié des personnes et des surfaces. Les critères sont encore plus stricts quand il s'agit de la collecte et de l'utilisation du fonds d'entretien spécial, ainsi que de la planification du quartier : dans ces cas-là, les décisions doivent recueillir une majorité

¹ WEI Chaolie, TANG Huxiang, « Yezhu weiyuanhui : Chengshi shequ minzhu fazhan de keneng zaiti » (Les comités de propriétaires : vecteurs d'innovation de la démocratie communautaire urbaine), in *Guangdong Xingzheng Xueyuan Xuebao*, vol.19, n°2, 2007, p.80.

minimum des deux tiers du nombre de propriétaires et des surfaces privatives totales (art. 12).¹

Ce même article de l'Ordonnance prévoit heureusement que l'AGP peut être consultée par « discussion collective », c'est-à-dire normalement, ou par écrit, possibilité qui laisse une marge de manœuvre aux CP pour exercer leur travail et évite le blocage de l'institution. Comme il est très difficile d'amener les propriétaires à participer à une assemblée, la seconde méthode permet souvent de prendre des décisions.

Internet joue désormais un rôle très important dans cette procédure : quasiment chaque quartier résidentiel dispose d'un forum électronique pour la communication mutuelle des propriétaires ; les sites les plus importants d'hébergement de ces échanges se nomment *house.focus.cn*, *gzbbbs.soufun.com*, et d'autres. Quand il s'agit d'affaires communes, les CP exposent le problème à résoudre sur leurs forums pour que tous ceux qui y accèdent puissent être informés, participer à la discussion et donner leur avis. Il convient cependant de garder présent à l'esprit que les messages écrits sur Internet n'ont pas d'effet juridique et n'ont qu'un rôle d'information et de communication. Si les CP veulent que leurs propositions soient adoptées, il leur faut obtenir le consentement signé des propriétaires, ce qui implique d'effectuer du porte à porte pour recueillir les avis des propriétaires ; dans les cas de décision urgente à prendre, les CP envoient aux propriétaires des lettres individuelles via EMS pour obtenir leur avis et leur approbation.

La convocation des AGP concerne donc souvent les réunions annuelles ou semestrielles ; les sujets traités portent sur l'évaluation des services de la RI, les petits aménagements du quartier, etc., et aussi des décisions plus importantes, tels que le renouvellement ou la révocation de la RI, accompagnée du choix de son successeur. Les envoyés du bureau de rue, du CR et de la RI ou du promoteur ne disposent pas de droit de vote quand il s'agit de prendre une décision.

Le niveau de participation des propriétaires à une AGP varie en fonction des régions et des quartiers. Il est néanmoins difficile d'établir un bilan valide, car les taux d'absentéisme dépendent de l'importance des enjeux, ainsi que des caractéristiques sociales des propriétaires d'un quartier, mais aussi de la capacité de mobilisation des CP, tant et si bien que la conjugaison de ces trois facteurs aboutit à des résultats très différents.

¹ La prise en compte des surfaces privatives possédées par les propriétaires est ajoutée par l'amendement de

Par exemple, quand il s'agit de révoquer ou de recruter une RI, le niveau de participation des propriétaires est assez élevé, parce que l'affaire concerne chacun d'entre eux et que tous ont un intérêt direct à participer aux décisions : leur vie quotidienne étant très liée aux activités de la RI, une bonne ou mauvaise régie influence directement la qualité de leur cadre de vie ; Il en va de même pour les réunions destinées à décider de l'utilisation des fonds d'entretien spécial.

Dans les quartiers dont les propriétaires sont principalement des salariés, plutôt retraités, si ceux-ci ne font pas partie des citoyens locaux, car leur résidence principale se trouve ailleurs, il est particulièrement difficile d'obtenir un pourcentage élevé de participation. Par contre, si les principaux leaders d'un CP jouissent d'un certain charisme et d'une bonne réputation ou s'ils ont acquis une expérience politique, il leur est relativement facile de convoquer et d'animer une AGP. C'est par exemple le cas du quartier *Fangcun huayuan*, dont le président du CP, Wang Zechu, est un personnage politique célèbre à Guangzhou : comme il est réputé pour oser parler dans l'intérêt de la population, il dispose d'une certaine influence et d'autorité dans le quartier ; il s'ensuit qu'il est plutôt facile pour lui de mobiliser les propriétaires pour participer à une AGP. Au cours de notre entrevue, il a également révélé que le niveau d'engagement des propriétaires dans son quartier est assez élevé et qu'ils « *s'expriment activement sur les affaires communes pendant les réunions* ».

Les contacts personnels avec les membres du CP fournissent aux propriétaires un deuxième mécanisme pour influencer la gestion immobilière de leur quartier. S'ils sont mécontents des services de la RI, s'ils ont découvert que les charges prélevées par elle ne sont pas normales ou s'ils ont des suggestions à faire sur l'entretien des parties communes et des installations collectives, ils s'en entretiennent directement avec les membres du CP, notamment son président, qui ne peuvent refuser de recevoir les propriétaires.

Les interactions entre eux et le CP sont même « institutionnalisées » dans certains quartiers. Pour celui de *Fangcun*, Wang Zechu a instauré depuis son élection une « *journée de réception* », qui s'assimile à la « *journée de réception* » du gouvernement. Durant la matinée du dernier dimanche de chaque mois, les membres du CP doivent recevoir les

propriétaires et les écouter ; le CP transmet leurs avis à la RI, qui doit répondre à chaque propriétaire par écrit et afficher la suggestion ou la réclamation avec la réponse qui lui a été adressée sur les panneaux d'affichage de chaque immeuble.

Le cas de *Fangcun huayuan* est sans doute exceptionnel en raison du statut politique spécial de Wang Zechu, qui est membre d'une CCPPC et consultant officiel du gouvernement provincial du Guangdong. Bien que présider un CP ne soit pas une fonction publique, ses tâches officielles le dotent d'une autorité spéciale lorsqu'il exerce sa présidence du CP. Une des conséquences positives directes pour le CP et ses ayants-droits est d'obtenir plus facilement le soutien et la coopération des autres organismes du quartier.

Dans un autre quartier résidentiel, *Dongyueju* dans l'arrondissement de Haizhu, le CP est sous la direction de Sun Weili, devenu célèbre pour ses engagements dans la défense des droits des propriétaires. Mais ce président, simple entrepreneur, ne dispose pas d'autant de ressources politiques que Wang Zechu. Dans son quartier, il s'avère difficile pour le CP de contrôler les activités de la RI et du promoteur : *« S'il y a des problèmes, on les contacte directement, mais cela ne sert à rien. Ils se fichent de nos avis, notamment quand les intérêts impliqués sont importants, et ils ne résolvent pas les problèmes soulevés. Il fallait que les propriétaires s'unissent et combattent contre eux pour faire valoir nos intérêts légitimes.¹ »*

Ces deux exemples démontrent l'influence de la culture politique d'un pays sur le fonctionnement des mécanismes sociopolitiques, nouveaux ou non. Dans un régime où les pouvoirs politiques et gouvernementaux n'ont pas de limite, leur capacité d'intimidation peut être considérable. Qu'ait pu être garantie l'autogestion des propriétaires de *Fangcun huayuan* est essentiellement dû au statut politique spécial de Wang Zechu ; il s'avère en effet plus difficile pour les autres quartiers ne disposant pas d'un tel avantage d'asseoir leur autonomie. L'influence politique et gouvernementale sur la participation des citoyens dans un régime autoritaire est donc à la fois concrète et abstraite, même si parfois elle apporte des effets positifs, tel que le bon fonctionnement de l'autogestion des propriétaires de *Fangcun* grâce aux ressources politiques détenues par Wang Zechu. Il n'en demeure pas moins que ce « bon fonctionnement » est à la fois fragile et temporaire : quand Wang ne sera plus le président du CP de ce quartier ou s'il était dépossédé de ses privilèges liés à

¹ Entretien avec SUN Weili le 26 juin 2010.

son statut politique, les propriétaires concernés perdraient la « protection » politique et gouvernementale, et leur capacité d'autogestion serait atteinte en conséquence.

3 : Le contrôle des propriétaires sur leur comité

Selon l'article 12 de l'Ordonnance relative à la gestion immobilière, les propriétaires jouissent de la possibilité de contredire leur AGP et leur CP : Si ces derniers prennent des décisions qu'ils estiment porter atteinte à leurs intérêts légitimes, ils peuvent demander à la cour populaire de les annuler ; En outre, si plus de 20 % des propriétaires proposent la convocation d'une AGP, le CP doit respecter leur proposition et tenir une assemblée extraordinaire (art. 13), moyen pour les acquéreurs d'un bien immobilier de révoquer les membres du CP qu'ils jugent incompetents.

En pratique, les propriétaires n'hésitent pas à utiliser ces pouvoirs quand les CP ont porté atteinte à leurs droits. Les possesseurs de *Futing huayuan*, quartier résidentiel situé dans l'arrondissement de Panyu, ont illustré ce cas de figure. En 2007, lorsque des propriétaires ont découvert que leur CP avait changé la RI sans convoquer l'AGP ni les informer, ils ont décidé de révoquer le CP légalement par une assemblée tenue par correspondance. En moins de trois heures, le rassemblement spontané a réussi à obtenir quatre cents signatures parmi les sept cent vingt-huit titulaires¹, soit 55 %.

La démarche de *Futing huayuan* n'est pas un cas isolé : les tentatives des propriétaires pour révoquer leur CP ou certains de ses membres sont souvent répercutées dans les médias. Ainsi, à Shenzhen en 2010, des propriétaires d'un quartier ont essayé de destituer leur CP pour cause de « *manquement de devoir* », car ils estimaient qu'il n'avait pas défendu efficacement leurs intérêts lorsque la RI avait tenté d'augmenter les charges². « *L'inefficacité de la défense des droits* » constitue la principale raison de révocation d'un CP ou de son président : ce reproche est, par exemple, l'argument avancé par des

¹ LEI Yan, « *Futing huayuan 400ming yezhu qianming bamian yewehui* » (400 propriétaires de Futing huayuan ont signé pour destituer leur CP), *Le Quotidien de Guangzhou*, 9 juillet 2007.

² CHEN Yihuai, « *Bei zhi buzouwei taoyuanju yezhu yaoqiu bamian yewehui* » (Les propriétaires de Taoyuanju tentent de révoquer leur CP pour manquement à ses devoirs), *Southern China Daily*, 11 janvier 2010.

propriétaires du quartier *Shanpan yongting* dans l'arrondissement de Baiyun à Guangzhou pour limoger le président de leur CP¹.

Nous avons précisé que le droit de convoquer l'AGP est détenu par les CP. Les textes législatifs ne prévoyant ni délai ni moyens de sanction, lorsqu'un CP contesté tarde à tenir une telle réunion, les propriétaires se trouvent confrontés à de nouvelles difficultés : certes, ils peuvent recourir au CR ou au bureau de rue pour qu'ils interviennent en sommant le CP de convoquer l'assemblée ; mais si le CP a été élu à l'origine grâce à l'initiative de ces deux entités ou de l'une des deux, il en découle que le gouvernement et le CR sont rarement favorables à la demande des propriétaires. Quand les membres d'un CP sont divisés, les propriétaires s'appuient sur les opposants de ceux qu'ils veulent limoger pour réaliser leur objectif : le président d'un CP de Beijing a été révoqué de cette manière en 2006.²

Les procès entre les propriétaires et leur CP font partie de nouvelles catégories de litiges civils. Les motifs des poursuites judiciaires sont multiples : opacité des comptes du CP³, manque de transparence lors d'une élection⁴, décision(s) non votée(s) par l'AGP⁵, etc. Il est intéressant de constater le dynamisme du contrôle des propriétaires sur le fonctionnement de leur CP et un type de relation entre eux qui n'a rien à voir avec celui des électeurs avec les élus des assemblées populaires : il est en effet rare que des électeurs demandent de révoquer les élus⁶ ou les envoient en justice pour manquement à leur devoir. Les origines de cette différence sont multiples : l'une d'entre elles réside probablement dans la proximité. Pour un CP qui dispose de certains pouvoirs dans un quartier résidentiel, ses décisions et ses activités ont de impact direct sur la vie quotidienne des propriétaires ; les effets, qu'ils soient substantiels ou potentiels, sont perçus et ressentis aussitôt. En raison de cette proximité, les propriétaires peuvent surveiller de près les activités de leur CP et

¹ WU Junyi, « Shanpan yongting guoji gongyu xiaqu yu bamian yewehui zhuren » (Les propriétaires de Shanpan yongting essaient de limoger le président de leur CP), *Le quotidien de Guangzhou*, 9 janvier 2009.

² YANG Siqi, « Yewehui de duoshi zhixia » (L'été des CP), *Zhongguo xinwen zhoukan*, 14 août 2006.

³ Liang Zhen, « Zhiyi zhangmu bu touming yezhu zhuanggao yewehui » (Les propriétaires ont envoyé leur CP en justice à cause de l'opacité de ses comptes), reportage Internet : <http://www.chinanews.com/estate/2011/04-20/2985182.shtml>, consulté le 25 avril 2011.

⁴ YAO Jianguo, « Yezhu zhuanggao yewehui chengli guocheng bugouming » (Des propriétaires poursuivent en justice leur CP pour opacité du processus de l'élection), reportage sur Internet <http://house.focus.cn/news/2009-04-22/662885.html>, consulté le 25 avril 2011.

⁵ TANG Hongjie, « Yezhu zhuanggao yewehui zuizhong shengsu » (Les propriétaires ont gagné leur procès contre leur CP), in *Le Quotidien de Guangzhou*, 27 janvier 2011.

⁶ Il existe des exemples, mais beaucoup moins fréquents que ceux entre propriétaires et CP.

être mis rapidement au courant, par le bouche à oreille entre voisins, quand il prend une décision arbitraire ou abuse de son pouvoir. En outre, avec le développement de nouvelles technologies, l'information et la communication mutuelle des propriétaires est plus rapide et gagne en efficacité. De plus, ils ont un statut socioéconomique identique : résidents-propriétaires dans tel ou tel quartier, ils ont parfaitement conscience de leurs points communs ; en conséquence, ils peuvent identifier très vite leurs compères lorsque leurs intérêts sont spoliés et s'unir pour agir collectivement.

Dans le rapport électeur-élu, ce genre de relation n'existe pas : les décisions n'étant le plus souvent pas prises par les élus, la cible du citoyen est plutôt le gouvernement que l'assemblée populaire ; distance et manque de transparence font par ailleurs que, la plupart du temps, les électeurs ne connaissent pas leurs élus et ne savent pas non plus avec qui ils pourraient s'unir pour agir ensemble. De toute manière, ils ignorent le processus décisionnel ou le connaissent mal et il leur est beaucoup plus difficile de se tenir au courant : quelle décision a été prise ? Par qui ? Comment ? Avec quel impact sur leurs intérêts ? L'ignorance des affaires publiques et leur éloignement du centre de la vie des citoyens réduisent leur prise de conscience et plus encore leur désir d'intervenir.

C : Les stratégies de défense des droits

La mission essentielle incombant aux CP est sans aucun doute la défense des droits des propriétaires, ce qui, on l'a dit, est aussi à l'origine de leur création. Le développement précédent ayant analysé les violations des droits des propriétaires par les promoteurs, les RI et les gouvernements, il s'agit d'exposer les modalités de lutte des CP, qui mettent en œuvre plusieurs stratégies pour défendre les droits de leurs adhérents.

Il convient de noter d'abord que les manœuvres déployées par les CP sont différentes de celles employées par les propriétaires non organisés : ces derniers peuvent utiliser des moyens « hors système » (*Tizhiwai*), c'est-à-dire la protestation, voire la violence, alors qu'un CP ne peut en aucun cas recourir à ces moyens. Le contexte chinois accroît considérablement les risques d'une action collective contestataire quand elle émane d'un organe organisé officiellement : non seulement le CP serait inmanquablement dissous, mais les principaux leaders risquent de subir de lourdes peines de prison ; les actions menées par les CP se déroulent donc généralement dans le cadre juridique et les tolérances légales.

Le premier pas vers la défense des droits est d'initier des démarches de négociation. Le CP contacte directement le promoteur ou la RI en protestant contre leurs abus et en leur demandant de réparer les dommages commis. Cette tactique est peu efficace : les promoteurs ou les RI soit tardent à répondre à la réclamation reçue, soit menacent d'interrompre la concertation. À ce stade, les CP sont obligés de demander l'intervention du gouvernement ; pour ce faire, ils font appel aux « Lettres et Visites ». L'inefficacité de ce système mise à part (cf. chapitre 1), cette action peut porter ses fruits, quand les intérêts des gouvernants et des fonctionnaires ne sont pas impliqués dans l'affaire ou bien si la protestation des CP est très médiatisée ; dans ce cas, la pression de « *l'opinion publique* » contraint le gouvernement à « *rendre justice* » aux propriétaires pour ne pas perdre de sa crédibilité. Ce sont néanmoins des cas exceptionnels : il existe souvent une relation interactive intéressée entre le gouvernement local et les promoteurs-RI, ces deux parties ayant noué une alliance objective d'intérêts depuis les réformes¹ ; Il s'avère donc difficile - ou, à tout le moins, délicat- pour un gouvernement de prendre une position en faveur d'un CP et de ses mandants. Les CP vont donc devoir ester en justice. Cependant, comme la loi ne leur a pas accordé la personnalité morale ni de statut juridique indépendant, les tribunaux ne peuvent accepter d'affaire initiée par eux : la seule solution pour contourner ce barrage repose sur l'action de membres du CP qui saisissent le tribunal compétent à titre, soit individuel, soit collectif ; le CP sert alors de soutien, de conseiller, d'organisateur ou de coordinateur de leurs actions.

Il est clair que le contexte actuel est peu favorable à la défense des droits des propriétaires, tant au niveau législatif ou juridique qu'administratif. Par conséquent, non seulement les propriétaires cherchent à s'unir en formant des CP, mais ces derniers tentent aussi de s'organiser pour s'entraider et mutualiser les ressources détenues par chacun. Fondée dans ce contexte, l'Association fédérale des comités de propriétaires du Guangdong poursuit ces objectifs. Initiée en 2005 par Sun Weili, président du CP de *Dongyueju*, l'association se propose de fournir des conseils et l'aide juridique aux CP du Guangdong au cours de leurs actions de défense ainsi que de leur donner la formation

¹ ZHANG Lei, *art.cit.* ; ZHANG Jing, *art.cit.* ; CHEN Peng, « *Dangdai zhongguo chengshi yezhu de faquan kangzheng* » (« La lutte légitime des propriétaires urbains en Chine contemporaine »), in *Shehuixue Yanjiu*, n° 1, 2010, p. 1-30 ; ZOU Shubin, « *Chengshi yezhu weiquan yundong: tedian jiqi yingxiang* » (Caractéristiques et impacts du mouvement de défense des droits des propriétaires urbains), in *Shenzhen Daxue Xuebao*, vol. 22, n° 5, 2005, p. 45.

nécessaire pour animer l'autogestion des propriétaires. Cette association a réussi à obtenir l'aide de journalistes, d'avocats et de spécialistes universitaires : s'appuyant sur ces soutiens, elle s'est transformée en une plateforme de communication mutuelle des CP du Guangdong et une école de formation ; elle fournit aux responsables des CP des connaissances juridiques et leur prodigue les conseils nécessaires à la défense des droits et à l'autogestion.

Comme cette association répète que son objectif est d'aider le gouvernement à atténuer les tensions, elle a peu à peu obtenu une relative confiance de la part des autorités : il arrive que ces dernières, à l'occasion de l'amendement d'une loi ou lors de décisions concernant la gestion immobilière ou des affaires communautaires, consultent les responsables de l'association. Celle-ci cherche aussi à influencer les politiques du gouvernement : d'un côté, elle tente d'établir une relation mutuelle avec les élus, en les soutenant dans leurs activités politiques, afin de leur demander de faire entrer leurs attentes dans l'agenda public sous forme de motion¹ ; d'un autre côté, ses responsables cherchent à entrer dans le système gouvernemental en devenant fonctionnaires d'un bureau de rue ou employés d'organismes quasi gouvernementaux² (CR, association de la gestion immobilière etc.). Poussant ses feux en même temps dans une troisième direction, cette association essaie de participer directement à l'élaboration de lois ou de règlements : en 2007, lors de l'amendement de l' « Ordonnance relative à la gestion immobilière du Guangdong », elle a formulé un projet de loi à l'intention de l'Assemblée provinciale du Guangdong, qui a adopté certaines de ses propositions³.

Dans d'autres localités comme Beijing, Shenzhen ou Suzhou, les principaux responsables de CP se portent candidats lors de l'élection des assemblées populaires : en étant élus, ils peuvent transformer les avis et les attentes des propriétaires en motion ; par la participation directe à l'élaboration des lois et des décisions publiques, ils défendraient

¹ ZHANG Jingen, ZHUANG Wenjia, « Fei zhengshi zhengzhi : yige caogen NGO de xingdong celuë » (Engagement politique non conventionnel : les stratégies d'action d'une NGO), in *Shehuixue Yanjiu*, n°2, 2008, p.41.

² Entretien avec SUN Weili le 26 juin 2010.

³ Entretien avec SUN Weili et son rapport d'activité de 2007: *2007nian gongzuo zongjie*, disponible sur son site Internet <http://blog.soufun.com/blog-23855068.htm>, consulté le 26 avril 2011.

mieux les intérêts des propriétaires¹. Cette approche constitue une nouvelle tactique des groupes de défense des droits depuis les années 2000.

En résumé, le potentiel démocratique des CP est non négligeable. En créant un nouvel espace de participation légitime, l'institution constitue un laboratoire pour la formation de la citoyenneté active². En s'appuyant sur ce support, les propriétaires peuvent s'impliquer d'une manière effective dans la vie politique locale : au cours de leur participation à des élections, de concertations collectives sur les affaires communes, de négociations avec les promoteurs et les RI et lors d'autres types d'actions groupées, ils s'approprient progressivement les démarches démocratiques, la connaissance juridique, les techniques de l'auto-organisation et de l'autocontrôle. Dans le contexte politique chinois, ce processus inventif d'apprentissage démocratique est novateur. Pour certains chercheurs, le fonctionnement des CP constituerait un modèle pour la réforme des assemblées populaires³.

Conclusion du chapitre 3

Pour traiter de l'autogestion des citoyens, il semble fort difficile de ne pas évoquer la notion d'*empowerment*. Concept peu utilisé en France, son origine remonte aux mouvements d'émancipation des immigrés aux Etats-Unis⁴. Il comporte des dimensions à

¹ ZOU Shubin, « Chengshi yezhu weiquan ... *art.cit.* p. 47 ; CHEN Peng, « Dangdai zhongguo chengshi ... *art.cit.*, p. 23-24.

² Pour Catherine NEVEU, la citoyenneté est considérée comme un « ensemble de processus et de pratiques », mais pas comme « un statut figé », et elle est pensée comme un processus de « fabrication » sociale et politique des individus et des collectivités, un processus d'engagement dans l'espace public. (CARREL Marion, NEVEU Catherine et Ion Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie...*, *op. cit.*, p. 9.

³ ZOU Shubin, « Chengshi yezhu weiquan... *art.cit.*, p. 47 ; XIA Jianzhong, « Zhongguo gongmin shehui de xiansheng ... *art.cit.* ; WANG Feng, COOPER Terry L, « Chinese homeowner associations ... *art.cit.* ; Wei Chaolie, TANG Huxiang, « Yezhu weiyuanhui : Chengshi ... *art.cit.*, p. 80 ; Bai Yang, « Xuanju de yishihua gongneng : cong yewehui xuanju laikan chengshi jiceng minzhu shijianzhong deboyi » (Fonction de ritualisation de l'élection : pratique démocratique urbaine des propriétaires de base dans la perspective des élections à un CP), in *Shehui kexue (Social Sciences)* n° 5, 2003, p. 71-75.

⁴ EISEN A., « Survey of neighborhood-based, comprehensive community empowerment initiatives », in *Health Education Quarterly*, vol. 21, n° 2, 1994, p. 235-252. KALYANPUR M., & RAO S.S., « Empowering low-income black families of handicapped children », in *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 61, n° 4, 1991, p. 523-532. RAPPAPORT J., « Studies in Empowerment: introduction to the Issues », in *Prevention in Human Services*. n° 3, 1984, p. 1-17. ZAMBRANA R.E., « The Role of Latino-Hispanic Communities in Health Services Research: Strategies for a Meaningful Partnership », in *Journal of Medical Systems*, vol. 20, n° 5, 1996, p. 317-328.

la fois psychologiques, organisationnelles, sociales, éthiques, communautaristes et politiques. Lorsqu'elle est reliée au plan individuel, la notion désigne à la fois l'organisation autonome de « sans voix », groupes sociaux faibles, mués en « force politique »¹, visant à développer leurs aptitudes à prendre la parole dans l'espace public, à accroître leurs capacités à satisfaire leurs besoins, régler leurs problèmes et mobiliser les ressources nécessaires de façon à se sentir de plus en plus maîtres de leur propre vie².

Le fait que les autorités promeuvent des CP et que les propriétaires forment des CR dans les communautés urbaines peut être considéré comme des tentatives d'*empowerment* des citoyens. Seulement, une fois que l'on essaie de les relier à la réalité chinoise, un décalage apparaît et le réel se distancie de la théorie : les uns, initiés par l'État, ne sont pas en mesure de représenter les intérêts des citoyens à cause de l'ingérence excessive du gouvernement, tout en se transformant en agents exécutifs de ce dernier ; les autres, initiés par la société, sont plus crédibles en tant que représentants des citoyens, mais ils affrontent des difficultés pour obtenir leur légitimité de la part des autorités, puis la protection juridique et législative au cours de leur développement.

En ce qui concerne le facteur structurant de l'*empowerment* individuel, que sont par exemple les CR ou les CP, W. Ninacs prescrit quatre critères pour sa bonne réalisation³ :

- 1) fournir aux membres de la communauté des structures et des conditions favorisant la possibilité de développer leur potentiel d'action ;
- 2) optimiser les forces médianes, afin d'assurer le bien-être de tous les membres ;

ZIMMERMAN M.A., «Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological concepts », in *American Journal Psychology*, n° 18, 1990, p. 169-177.

¹ CARREL Marion, « La citoyenneté plurielle : appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences... op.cit.* p. 95.

² GIBSON C.H., «A concept analysis of empowerment», in *Journal of Advanced Nursing*, n°1 6, 1991, p. 354-61.

KIEFFER C.H., «Citizen empowerment: A developmental perspectives », in RAPPAPORT J., HESS R. & SWIFT C. (ed.), *Studies in empowerment: Steps toward understanding and action*. New York, Hayworth Press, 1984 ;

RAPPAPORT J., « Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology », in *American Journal of Community Psychologie*, n° 15, 1987, p. 121-148.

³ NINACS William A., *Empowerment et intervention : développement de la capacité d'agir et de la solidarité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, 225 p.

3) développer une communication active pour créer un climat de confiance, une transparence dans les processus décisionnels et pour assurer la circulation de l'information ;

4) encourager la capacité de la communauté à susciter de l'entraide entre ses membres et à se mobiliser sur des questions sociétales dépassant les intérêts privés, de telle sorte que s'y entraîne un sentiment d'appartenance collective et de conscience civique.

Si l'on change d'angle d'observation, les deux premiers principes sont plutôt des conditions extérieures objectives qui dépendent des arrangements politiques, législatifs et juridiques ; les deux derniers sont des conditions intérieures subjectives relatives aux capacités et compétences des membres d'une communauté donnée. Il est évident que si les conditions extérieures, c'est-à-dire le contexte politique et législatif, ne sont pas favorables à la participation et à l'autogestion des citoyens, il n'y aura pas non plus pour eux d'occasion d'exprimer leurs qualités.

Le cas des CP prouve que les citoyens chinois sont tout à fait capables de s'organiser, de se mobiliser et de s'entraider ; les problèmes auxquels ils sont confrontés résident plutôt dans la rigidité d'un régime qui a peu confiance dans l'engagement des citoyens.

Conclusion de la deuxième partie :

Pour atténuer la tension sociale et réduire les abus gouvernementaux, des efforts considérables sont déployés par les autorités, en vue d'élargir les canaux d'expression de la population tout en rénovant les mécanismes participatifs. Cette ouverture du régime s'affiche à travers des innovations législatives, mais aussi par l'assouplissement des comportements des autorités.

Celles-ci, aussi pragmatistes que toujours, se sont appropriées très vite les nouvelles technologies d'information et de communication pour rendre la participation publique plus efficace. Le Web est utilisé et mis en avant au cours de ce processus. L'information et la participation électroniques ont gagné rapidement du terrain et jouissent d'un fort développement en raison de leur facilité d'accès et de leur efficacité. Internet a gagné sa

popularité non seulement auprès des autorités, mais aussi des chercheurs ; pour certains d'entre eux, la participation par la voie électronique serait l'avenir de la participation¹.

Comparée à l'époque maoïste, marquée par la mobilisation², la coercition et la lutte des classes avec l'objectif exclusif d'appuyer ou d'exécuter les politiques du Parti, la participation après Mao revêt de nouvelles caractéristiques assez différentes. La population a pris une certaine distance vis-à-vis de la participation initiée par l'État et, elle peut refuser de participer sans se voir pénalisée ou réprimée comme auparavant. Ce point semble irréversible et, aujourd'hui, la participation populaire est centrée sur la défense des droits ou l'accomplissement de la responsabilité citoyenne¹ et non plus pour démontrer sa loyauté envers le Parti. Depuis Mao, la participation est orientée de plus en plus vers la défense des intérêts des citoyens.

Une deuxième remarque tient à la prédominance de l'ordre, point hautement souligné par les autorités au cours de la participation. Le fait appelle deux interprétations possibles. En première approche, l'ordre signifie que la participation doit se dérouler dans le cadre des lois et des règlements, toute tentative de débordement étant sanctionnée ; cette conception contraste avec celle maoïste sur la participation, qui mettait quasi complètement les lois de côté. En second lieu, les mouvements contestataires ne sont pas encouragés, sauf quand ils émanent du pouvoir lui-même ; ils peuvent cependant être tolérés quand ils sont dépourvus de portée politique ou de conséquence sociale graves. Il n'en demeure pas moins que le droit à la manifestation des citoyens reste conditionné, alors qu'à l'époque de Mao, les autorités encourageaient la « révolution populaire », comme le célèbre *Zaofan youli* (on a raison de se rebeller) de Mao Zedong en est le témoin le plus démonstratif.

Malgré ces évolutions, la participation publique après Mao connaît encore des restrictions et des limites.

Tout d'abord, la participation -ou, plus précisément, le potentiel participatif- est loin d'être égale et inclusive, telle qu'elle est préconisée par les discours officiels et les lois en vigueur. Comme nous l'avons analysé, il existe toujours des privilégiés du processus participatif : ce sont les personnes et les organismes qui bénéficient de la confiance du

¹ Discussion personnelle avec WANG Shaoguang, en mars 2009 à Paris.

² LAPALOMBARA Joseph, « Political participation as an analytical concept », in VERBA Sidney and PYE Lucian W., *The citizen and politics: a comparative perspective*, Greylook Publishers, 1978, p. 168-188.

Parti et du gouvernement, tels que les membres du PCC, des CCPPC, les élus, les organisations de masse ; les citoyens ordinaires, les associations de base (*grassroots*), les couches populaires vulnérables ne bénéficient pas du même « droit à la participation » que les premiers.

Les Chinois distinguent d'ailleurs les forces sociales qui sont intégrées « dans le système » (*Tizhinei*) de celles qui demeurent « hors système » (*Tizhiwai*). Les premières concernent les personnes et les établissements où elles travaillent, qui se situent dans le domaine « public » ou « parapublic » : les bénéficiaires des dispositifs participatifs sont en effet, dans la plupart des cas, ceux qui sont « dans le système » et qui ont déjà bénéficié d'avantages pour s'impliquer dans les processus de prise de décision, parce qu'ils sont proches du cercle décisionnel. La seconde catégorie, classée « hors système », était exclue de ces processus dans le passé, les réformes ne lui ont pas procuré plus d'opportunité pour s'impliquer dans les prises de décision, les gens de cette catégorie ne faisant pas partie des privilégiés des nouveaux dispositifs participatifs. Les réformes en matière de participation du public n'ont donc pas élargi le registre des participants ; la grande majorité de la population ne dispose pas de plus de canaux d'expression qu'auparavant. Ceci constitue sans doute le facteur dominant qui explique l'intensification des protestations populaires depuis le début de ce siècle, malgré la création de nouveaux mécanismes d'expression : ceux-ci manifestent implicitement l'échec de la plupart des réformes en cette matière.

Ensuite, l'hostilité et la méfiance des autorités envers les initiatives sociales restent fortes : les tentatives citoyennes essayant d'accroître leur influence dans la vie politique sont, soit réprimées, soit strictement encadrées et surveillées. Le premier cas se réfère à la répression des autorités envers les partis et les associations qui tentent d'être indépendants ou qui s'engagent dans les activités politiques sensibles² ; le second cas évoque les associations de défense des droits des travailleurs migrants, des propriétaires, etc. L'État encourage apparemment la participation active des citoyens dans la vie politique mais quand une initiative émane du corps social ou d'une de ses composantes, elle rencontre de

¹ Deux motifs les plus évoqués lors des enquêtes que nous avons menées à Guangzhou.

² Par exemple la répression des autorités sur le Parti démocratique chinois (*Zhongguo minzhudang*) en 1998. Voir BEJA Jean-Philippe, *A la recherche...op.cit.* p. 286 ; SAICH Tony, *Governance and politics...op.cit.* p. 187.

gros obstacles pour obtenir des autorités la reconnaissance de sa légitimité : les difficultés rencontrées par les CP en sont un cas probant.

Le fait est que ni l'État, ni le Parti, ne veulent renoncer de quelque manière que ce soit à leur pouvoir de contrôle de l'engagement citoyen dans la vie politique : tant que la participation n'est pas égale pour tous, tant qu'elle n'est pas libre, les initiatives des citoyens étant freinées ou réprimées, et tant que la population ne disposera pas d'une véritable influence sur les processus décisionnels, force est de considérer la participation - qui ne semble parfois n'avoir conquis que son nom- comme « symbolique ».

Conclusion générale

Au long des six décennies de l'histoire de la République Populaire de Chine, la participation politique des citoyens a été conduite selon une double dynamique.

La première renvoie à l'aspiration et à l'engagement de la population. Bien que les participants actifs soient variables d'une époque à l'autre, le désir de la population de participer à la vie politique, de faire entendre sa voix et de faire valoir ses attentes auprès des autorités, non seulement n'a jamais cessé, mais encore s'est amplifié. À l'époque maoïste, les catégories sociales considérées comme faisant partie de la classe du « peuple », ont effectivement montré un grand enthousiasme pour la politique au début des années 1950. Les épisodes des « Cent fleurs » et du « Grand bond en avant », puis la Révolution culturelle ont ralenti les ardeurs, mais n'ont incité qu'une partie de la population à se désintéresser, voire à se retirer, volontairement ou non, des jeux politiques.

Dès que le régime se montrait favorable à l'expression populaire en la relançant, celle-ci reprenait du dynamisme et retrouvait son ampleur passée grâce à l'apport générationnel d'un sang renouvelé ; le « Mur de la démocratie » ou le mouvement du 4 juin 1989 en font d'autant mieux la démonstration que leurs têtes d'affiche étaient de jeunes ouvriers instruits ou des étudiants jouant le rôle d'avant garde.

Ainsi, le registre des personnes engagées a évolué et s'est élargi au fil du temps depuis 1978. Au fur et à mesure de la transformation de la société chinoise, qui va de pair avec la multiplication des enjeux et des conflits sociopolitiques, de nouveaux éléments, de nouvelles catégories sociales se sont engagés dans des actions revendicatives ou de participation (au sens conventionnel). Dans les années 1980, ce sont principalement les intellectuels qui se mobilisent avec la volonté de démocratiser le régime. Ils sont rejoints, à partir des années 1990, par des couches sociales peu ou moins instruites: ouvriers licenciés, travailleurs migrants, paysans, et autres groupes sociaux fragiles ; la brigade des mobilisés s'agrandit depuis les années 2000 avec la participation de propriétaires et de citoyens. Les motifs des revendications et l'engagement de ces catégories sociales sont certes différents mais le contenu et la portée de leurs demandes s'avèrent peu ou prou identiques, car elles restent axées sur l'ouverture du régime, l'intervention de la population dans les processus décisionnels, la prise en compte de ses aspirations et de ses attentes dans la formation des politiques publiques.

La seconde dynamique est liée à la capacité d'adaptation du Parti aux évolutions circonstanciées. Pour consolider son pouvoir et sa légitimité dans le pays, il sait habilement utiliser la participation populaire, en s'ajustant aux changements de conjoncture: à l'époque maoïste, la participation populaire était conçue comme un outil puissant pour éliminer les forces « antisocialistes » et consolider le contrôle du PCC sur la société ; après Mao Zedong, celle-ci est devenue un instrument pour réduire tensions et conflits sociaux. Pour ce faire, le Parti invente et rénove sans cesse les mécanismes destinés à l'expression des citoyens et à leur participation, comme en témoigne cette thèse : réforme du système des « Lettres et Visites », revalorisation des « groupes de discussion » et des comités de résidents, importation d'institutions démocratiques occidentales telle que l'audience publique, etc.

Il convient, malgré tout, de relativiser cette dynamique émanant des autorités, car elles posent elles-mêmes des barrières à la fois intouchables et infranchissables au cours du

processus rénovateur. Ces barrages ont été définis par Deng Xiaoping en 1979, à travers les *Quatre principes fondamentaux* qui sont « *l'adhésion à la voie socialiste, le soutien de la dictature du prolétariat, le respect de la direction du Parti communiste, et la fidélité tant au marxisme-léninisme qu'à la pensée de Mao Zedong* » : la référence à ces principes justifie tous les freins et constitue l'entrave foncière à tout changement politique profond.

Bien entendu, depuis Deng Xiaoping, chaque génération de dirigeants martèle la nécessité d'étudier « *les expériences avancées à l'étranger* », afin de les introduire en Chine en les amendant. Mais, à l'instar de leurs ancêtres, réformistes de la fin du XIX^e siècle, les dirigeants insistent sur la nécessité impérative du *Zhongxue Weiti Xixueweiyong* (les savoirs chinois sont la base fondamentale, ceux des Occidentaux des compléments utilitaires) : ils sont d'accord pour réformer, mais à condition de ne toucher qu'à la forme, pas au fond, et dans des proportions telles que le régime ne change ni de structure ni d'orientation, autrement dit, reste immuable.

Cependant, chaque institution étant enracinée dans une culture politique donnée, son épanouissement et son développement dépendent des caractéristiques du terreau qui la nourrit. Introduire des institutions d'ailleurs sans leur procurer les conditions nécessaires à leur installation, c'est les priver de toute efficacité potentielle. En bref, des facteurs structurels et contextuels ont creusé un écart entre les principes officiels consacrés et leurs applications concrètes, à tel point « *que la transposition des institutions des pays développés est souvent purement formelle* »¹ et superficielle.

Le régime chinois est censé considéré comme « *type de régime à la fois hybride et mutant, empruntant ses éléments constitutifs à la démocratie pluraliste et au système totalitaire, sans pour autant se confondre avec eux* »² : il prend aux pays développés les recettes institutionnelles qu'ils utilisent pour faire face aux problèmes à résoudre ; en même temps, il maintient toujours une structure de pouvoir léniniste³, dans laquelle un parti unique domine la direction du pouvoir politique. Ce constat revient à dire que « *le recrutement des dirigeants relève de la cooptation et non de la mise en concurrence*

¹ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op.cit.* p. 252.

² HERMET Guy, « L'autoritarisme », in Grawitz et Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, tome II : *les régimes politiques*, PUF, Paris, 1985, p. 269-315.

³ HE Baogang, « Authoritarian deliberation: the deliberative turn in Chinese political development », disponible sur <http://www.politics.ubc.ca>, consulté le 6 mai 2011.

électorale de candidats »¹, que l'administration est hypertrophiée, omniprésente, peu limitée par des règles juridiques et responsable seulement devant sa hiérarchie supérieure et le Parti, que le pouvoir d'État tente de pénétrer tous les aspects de la société par le biais de relais dévoués (organisations de masse, comités de résidents, comités de villageois, ...) et de régulations plus ou moins arbitraires, et, pour terminer cette énumération par son aspect le plus lourd : ni la sphère privée des citoyens, ni la sphère publique de la société civique ne sont solidement garanties par le droit. Si l'on pense aux trois éléments cruciaux de la démocratie moderne définis par Jürgen Habermas, à savoir « *l'autonomie publique des citoyens en tant que membres de l'État, l'autonomie privée des citoyens en tant que membres de la société, et l'indépendance de la sphère publique qui fonctionne comme l'intermédiaire entre l'État et la société* »², le régime se présente comme le contraire d'un régime démocratique.

Quand les régimes autoritaires mènent des tentatives de rénovation institutionnelle et d'ajustement structurel, il « *ne saurait s'agir d'une démocratisation du système passant par l'amélioration de l'imputabilité et de la responsabilité des gouvernants, mais plutôt d'une reformulation des instruments de contrôle par des régimes qui entendent garder leur emprise exclusive.* »³ Comme l'a montré Vincent Droz, ces aménagements tendent finalement, sans en donner l'impression, à consolider davantage l'autoritarisme. Le fait d'introduire des éléments démocratiques et d'élargir les procédures d'intervention des citoyens dans la prise des décisions ne semble pas s'éloigner de cette logique. En effet, la mise en œuvre d'expérimentations soi-disant démocratiques dans les villes (autogestion théorique des résidents urbains ou consultation du public dans certains processus décisionnels) ne se présente pas comme une tentative de démocratisation du régime politique ; si celle-ci est largement annoncée par les autorités, elle s'estompe derrière une approche « *graduelle* », et qui, ne traduit pas une volonté de redistribution, ni de partage, des pouvoirs entre l'État et la société. Les outils de participation sont plutôt une autre façon d'habiller sous des couleurs nouvelles le régime autoritaire et, un outil contribuant à canaliser la tension sociale et à réguler les problèmes conflictuels. Malgré une vingtaine

¹ HERMET Guy, « L'autoritarisme »... *art.cit.*

² HABERMAS Jürgen, traduit par Chavel Solange, « Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative », in *Raison Publique*, n°1, 2003, p. 41.

³ DROZ Vincent P., « Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe ? », in *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 54, décembre, p. 945-979.

d'années de développement de la participation citoyenne en Chine, on ne constate pas l'instauration d'une sphère publique libre, ni l'émergence d'organisations sociales ou politiques autonomes et d'organismes de supervision indépendantes, ni de changement significatif en matière de la protection des droits de l'homme, telles que la liberté d'expression des citoyens ou l'égalité des droits de tous devant la loi. Quant aux élections des assemblées populaires et autres, elles restent formelles et ces entités manquent toujours autant d'indépendance vis-à-vis du Parti et de l'administration, pourtant censées remplir une fonction d'arbitrage.

Il s'ensuit à l'évidence que, par rapport à la participation dans les pays démocratiques, celle qui s'exerce timidement en Chine se caractérise par l'étroitesse du champ d'application des mécanismes participatifs et par la portée limitée de l'intervention des citoyens. Dans le contexte chinois actuel, elle présente au moins six particularités:

1. La participation est développée sous l'égide du Parti qui détermine sa portée, le *design* institutionnel, la légitimité juridique des mécanismes, le champ et les procédés d'application. Il est le seul meneur de jeu, l'initiative et l'autonomie sociale étant restreintes au minimum, et leur protection juridique très limitée.
2. C'est une participation réduite, dont l'étroitesse s'affiche sur trois plans. Le premier concerne la médiocrité des enjeux impliqués. Les choix publics mis en discussion traitent le plus souvent d'affaires concrètes peu importantes (l'audience publique sur les prix, par exemple), tandis que les options relatives aux facteurs politiques ou économiques forts sont rarement soumises à la discussion publique¹. Le second renvoie à la sélection des participants. Pour les mécanismes participatifs officiels, les personnes et les corps intermédiaires jouissant de la confiance du régime sont privilégiés de la participation ; ceux qui n'en disposent pas sont bannis ou exclus. Quand les autorités ont besoin d'informations provenant de la société, elles procèdent à une consultation de type descendant sur des sujets et avec des modalités d'intervention prédéfinis. Le troisième plan a trait à sa portée.

¹ A simple titre d'exemple, la Chine a accueilli trois événements internationaux importants ces trois dernières années : les Jeux olympiques mondiaux à Beijing en 2008, puis, en 2010, l'Exposition universelle de Shanghai et les Jeux asiatiques à Guangzhou. Les travaux de préparation de ces événements impactent immanquablement la vie quotidienne des habitants de ces villes, ne serait-ce que par la construction d'infrastructures et d'équipements publics, qui nécessitent des démolitions et des délogements de certains quartiers. Cependant, aucune autorité de ces trois villes n'a demandé leur avis aux citoyens impliqués, ni une implication quelconque de leur part à la formulation des choix ou des programmes de préparation.

L'influence de la participation citoyenne sur la décision finale est incertaine ; elle dépend tant de la personnalité des principaux dirigeants, qui se montrent plus ou moins fermés à l'encontre de l'expression de la voix populaire, que du niveau d'engagement des citoyens, par exemple quand une affaire se radicalise et tourne en protestation collective des intéressés. Ici, de toute manière, la participation n'entraîne pas de partage du pouvoir décisionnaire entre les gouvernants et les gouvernés : elle est simplement un moyen de consultation populaire, sous des formes simples ou compliquées, la prise en compte ou non des avis des citoyens faisant partie des attributions discrétionnaires des autorités appelées à statuer.

3. En tant que technique de gouvernement, la participation populaire coexiste avec la coercition et la répression, bien que le régime chinois ne ressemble pas exactement à ce que décrit Guy Hermet, pour qui il repose « *de manière suffisamment permanente sur la force plutôt que sur la persuasion* ¹ » : les autorités recourent aujourd'hui régulièrement à la persuasion par la participation citoyenne pour faire accepter leurs politiques publiques ; mais ce constat ne signifie pas que le pouvoir a rejeté l'utilisation de la force ou de la coercition, qui sont toujours présentes et palpables, bien que leur emploi se soit réduit au fil du temps. Une ambivalence existe dans certains domaines, conduisant à des politiques paradoxales par exemple concernant l'expression des citoyens sur Internet : d'un côté, les autorités utilisent largement Internet pour permettre à l'opinion de s'exprimer sur les politiques publiques ; mais, de l'autre, les censures de la « toile » sont omniprésentes et la répression envers les internautes radicaux est rigoureuse¹. Ce mariage entre persuasion et coercition est notamment saillant dans les affaires soit de démolition accompagnées de délogement, soit d'expropriation d'agriculteurs de terres qu'ils cultivent. Sur la scène publique, les autorités affichent ostensiblement la volonté de négocier avec les intéressés sur les prix et les mesures de dédommagement ; mais, pour que les personnes déplacées ou dépossédées acceptent sans rechigner les décisions gouvernementales, une panoplie de moyens de coercition est déployée, tels que coupure de l'eau et/ou de l'électricité, pression

¹ HERMET Guy, « L'autoritarisme »... *art.cit.*

sur les intéressés par l'intermédiaire de leurs établissements de travail, menace physique par des agents publics, etc.

4. La participation est fragile et personnalisée. Faute de précision législative sur les moyens de recours, le droit à la participation des citoyens est dépourvu de garantie substantielle. Compte tenu de l'absence de l'État de droit et de la personnalisation du pouvoir, la participation citoyenne est à la fois frêle, vulnérable et incertaine, comme on l'a constaté dans cette thèse : bien que l'État tente de l'institutionnaliser, il est difficile d'obtenir que les dirigeants tant au niveau central que local respectent les textes ; le non respect des lois et des règlements est un fait courant. En fin de compte, la promotion de la participation populaire reste subordonnée à la sagesse des élites et des dirigeants locaux du PCC, qui doivent aussi être suffisamment éclairés pour prendre conscience des effets positifs de la participation sur la légitimation du gouvernement et du Parti².
5. La participation est éclatée. D'une manière générale, mise à part l'expérience des comités de propriétaires qui est un cas particulier, la participation des citoyens se présente sous forme individuelle ; par rapport aux pays démocratiques, où on peut noter une participation dynamique de la société civile, les associations chinoises de *grassroots* sont plutôt absentes ou, tenues à l'écart des processus décisionnels. Cet abstentionnisme se manifeste, non seulement dans les circuits officiels institués par l'État, mais également dans les activités des protestataires. Ce phénomène particulier est dû d'un côté aux conditions défavorables fixées par la participation des associations civiles, de l'autre aux sanctions sévères qui peuvent être infligées aux activités non conventionnelles organisées.
6. La participation manque de crédibilité auprès de la population.

« Êtes-vous satisfait(e) des circuits de participation mis en place par le gouvernement ? » Cette question, posée aux trois cent vingt personnes interrogées au cours de l'enquête à Guangzhou, a obtenu les scores suivant : 55,6 % ont

¹ Par exemple, le lauréat du prix Nobel de la paix Lui Xiaobo est arrêté et jugé coupable parce qu'il a publié des articles « subversifs » sur Internet qui ont été diffusés à l'étranger. Un autre dissident Hu Jia a été Emprisonné pour des causes similaires.

² HE Baogang, «Authoritarian deliberation», *art.cit.*.

répondu « pas du tout » ; 16,6% « un peu », soit plus de sept interviewés sur dix ; 26,9 % ont dit qu'il leur était difficile de se prononcer car ils n'avaient jamais participé à la formulation de projets politiques, ni par le biais des circuits gouvernementaux, ni d'aucune autre manière ; seulement trois personnes se sont dits « très satisfaits » des canaux de participation officiels, résultat qui est trop faible pour avoir une signification statistique. De toute manière, ces trois personnes étant des adhérents du Parti et, qui plus est des membres du gouvernement local, elles faisaient partie du cercle décisionnel restreint, double statut spécial qui jette un doute légitime sur l'objectivité de leur affirmation.

<i>Êtes-vous satisfait(e) des circuits de participation mis en place par le gouvernement ?</i>					
Réponses	Pas du tout	Un peu	Très	Difficile à dire	Total
Nombre	178	53	3	86	320
%tage	55,6 %	16,6 %	0,9 %	26,9 %	100 %

« *Quelles sont les raisons qui vous empêchent de participer aux décisions gouvernementales ?* » À cette autre demande, les positions exprimées par le même échantillon représentatif révèlent que la « non participation » des citoyens est surtout due à la défaillance des mécanismes et des procédés mis en œuvre. « *Il me manque du temps* » constitue la raison principale invoquée par une personne sur quatre ; les trois autres causes citées sont la méconnaissance soit du moyen de participer pour un tiers des interviewés, soit des contenus et impacts des décisions pour un sixième, opinion qui arrive loin derrière un doute légitime marqué par un quart des habitants interrogés : « *le gouvernement ne va pas prendre en compte mes opinions* ».

Les deux premières réponses montrent l'inefficacité de l'information préalable. Quant à la troisième, elle reflète la place insignifiante accordée à la participation, qui laisse les citoyens indifférents et, démontre aussi leur défiance à l'égard des gouvernants. 8,8 % des personnes ont osé faire part de leurs craintes : s'ils participaient à ce genre de consultation, leurs propos pouvant être considérés comme anti-gouvernementaux, ils risqueraient des ennuis, voire des représailles.

En revanche, les habitants indifférents à la vie politique sont minoritaires. Si un individu sur neuf pense que quelqu'un d'autre va se mobiliser à sa place, cette position est plutôt une manifestation du syndrome du « passager clandestin »¹, qui ne relève pas, au sens strict, de l'indifférence à l'engagement, car il s'agit d'attentistes qui comptent que d'autres, plus compétents ou motivés, s'investiront dans les affaires publiques.

Enfin, seulement une personne sur vingt dit ne pas avoir d'avis sur ce genre de problème, qui ne la regarde pas, sans qu'il s'agisse pour autant d'une totale insensibilité aux choix collectifs.

<i>Quelles sont les raisons qui vous empêchent de participer aux décisions gouvernementales ?</i> (320 personnes interrogées)	
Réponses (en ordre décroissant)	% tages
Je ne connais pas les moyens de participation	34,4 %
Le gouvernement ne va pas prendre en compte mes opinions	26,7 %
Il me manque du temps	24,9 %
Je ne connais pas les contenus et les impacts des décisions	16,5 %
Il y aura certainement quelqu'un(s) qui se mobilisera à ma place	11,4 %
Si je participais, mes propos seraient susceptibles d'être considérés comme anti-gouvernementaux et je risquerais des représailles	8,79 %
Je n'ai pas d'avis sur ce genre de question (cela ne me regarde pas)	5,12 %
Autres	4,76%

Partant de ces données collationnées, on constate que la population désire intervenir sur la scène politique, du moins dans le processus d'élaboration des politiques. Les nouveaux mécanismes participatifs procurés par le gouvernement ne sont toutefois pas en mesure de répondre à cette aspiration. Bien que les autorités ne publient plus les chiffres concernant les incidents collectifs et les protestations populaires depuis 2006, le mécontentement social est palpable derrière les différentes formes d'expression de la population dans la rue ou sur Internet. La légitimité du Parti basée sur l'efficacité

¹ Formulée par MANCUR Olson, la théorie du « passager clandestin » a pour but de profiter au maximum des biens publics (du pays ou ceux proposés par la collectivité) sans avoir à payer pour se les procurer ou en bénéficier.

Voir les deux principaux ouvrages de l'auteur : *Logique of collective action : public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 1971, 186 p. ; *The rise and decline of nations : economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, 1984, 276 p.

économique semble atteindre aujourd'hui ses limites en raison de l'accentuation des injustices et de l'inégalité sociale, qui appelle une réforme politique profonde pour la résoudre.

La promotion de la participation citoyenne est probablement un bon moyen pour consolider cette légitimité, mais à condition qu'elle soit authentique et effective ; à défaut, elle ne peut que produire les effets contraires à ce qu'il en attend. Depuis le deuxième mandat du gouvernement Hu-Wen, la crédibilité du Parti et du gouvernement ne cesse de décroître, ce qui annonce plus ou moins l'échec des modalités de réforme concernant la participation citoyenne dans le pays.

Actuellement, les autorités paraissent se trouver placées dans une situation similaire à celle de leurs prédécesseurs de la fin du XIXe siècle : le refus obstiné des dirigeants de la dynastie Qing de procéder à une réforme modernisatrice significative et profonde du régime impérial a conduit à la perte du pouvoir causée par la révolution populaire. Est-ce que le Parti va être confronté à un destin comparable¹? Cette question fondamentale devrait inciter les dirigeants à reconsidérer ses méthodes de réforme s'il ne veut pas être confronté à un changement politique et social radical, autrement dit, la révolution populaire.

Table des annexes

<i>Annexe 1 - Liste d'entretiens.....</i>	<i>398</i>
<i>Annexe 2 - Questionnaire enquête.....</i>	<i>400</i>
<i>Annexe 3- Quelques extrait d'entretien.....</i>	<i>402</i>
<i>Annexe 4 - Articles de presse.....</i>	<i>415</i>

¹ Nous pensons à la « révolution Jasmine » dans des pays arabes au printemps 2011; elle a obtenu un grand

Annexe 1- Liste des entretiens¹

Nom	Age	Fonction /Profession	Sujet d'entretien	Date d'entretien
P. Cai Dingjian	55	Professeur de droit	Situation générale de la participation citoyenne en Chine	03/11/ 2008
M. Fang	45	Ancien secrétaire de mairie de l'arrondissement Huangpu	Systeme des « Lettres et Visites »	2/12/ 2008
M. Yang	59	Habitant de Guangzhou	Comité de résidents et comité de propriétaires	5/12/2008
M. Zhong	60	Elu	Assemblées populaires, élection locale	15/12/ 2008
M. Wu	79	Médecin retraité	Comité de résidents,	17/12/ 2008

écho en Chine.

¹ Nous n'avons pas cité les noms de certains interlocuteurs dans notre thèse.

			associations civiles	
M. He	25	Etudiant	Ses expériences participatives personnelles	19/12/2008
Mlle. Wang	23	Etudiante	Ses expériences participatives personnelles	26/12/2008
Mme. Jiang	41	Employée d'une entreprise publique	Ses expériences participatives personnelles	1/01/2009
Mme. Zhang	36	Cadre d'une entreprise privée	Ses expériences participatives personnelles	1/01/2009
M. Yang	29	Fonctionnaire de mairie municipale de Guangzhou	Débat d'expert, l'audience publique	3/01/ 2009
P. Liu	37	Professeur de sociologie	Système décisionnel en Chine, Contestation populaire	10/01/ 2009
P. Zhang	36	Professeur de science politique	Consultation publique à Guangzhou	15/01/ 2009
M. Jiang	37	modérateur d'un site Internet	Activisme en ligne et la censure gouvernementale	23/01/ 2009
M. Zhu Jiangang	35	Professeur de sociologie	L'engagement des associations civiles à Guangzhou	29 /05/2010
M. Zhang Zhansi		Président du comité de résidents de <i>Guangdan Shequ</i> (Tianhe)	Fonctionnement de son comité de résidents	18/06/2010
M. Tan		Président du comité de résidents de <i>Fangcun Huayuan</i>	fonctionnement de son comité de résidents	20/06/2010
M. Wang Zechu	65	Président du comité de propriétaires de Fangcunhuayuan (Fangcun)	Fonctionnement de son comité de propriétaires, audition publique	20/06/2010
M. Sun Weili	40	Président du comité de propriétaires de Dongyueju, Président de l'Association fédérale des comités de propriétaires de	Fonctionnement de son comité de propriétaires et son association	26/06/2010

		Guangzhou		
M. Zeng Feiyang	36	Président de l'Association des travailleurs migrants de Guangdong	Fonctionnement de son association	15/07/2010
M. Zeng Zhizhong		Président de l'Association des consommateurs de Guangzhou	Audition publique	17/07/2010
Mme. Pan Shasha		Membre de la CCPPC municipale	Audition publique	18/07/2010
Habitant X (9 au total)	Retraités, Salariés de l'entreprise publique	Habitants des communautés de Tiandan et Fangcun	Implication des habitants aux affaires communautaires	07/2010

Annexe 2 - Le Questionnaire d'enquêtes¹ (Extrait)

1. Êtes-vous favorable à la participation des citoyens ordinaires aux décisions gouvernementales ? Pour quoi ?

- a. Oui, parce que _____
- b. Non, parce que _____

2. Selon vous, quel est le statut des comités de résidents dans la loi ?

- a. Organe gouvernemental de base, chargé d'exécuter les politiques et les instructions de leurs supérieurs
- b. Organisation autonome de base des habitants
- c. Filial de la régie immobilière
- d. Autres

3. Que pensez-vous du rôle réel du comité de résidents de votre quartier?

¹ Le questionnaire originares contient 34 questions, nous n'avons transcrit que celles qui sont citées dans notre thèse.

- a. Organe gouvernemental de base, chargé d'exécuter les politiques et les instructions de leurs supérieurs
- b. Organisation autonome de base des habitants
- c. Filial de la régie immobilière
- d. Autres

4. *Que pensez-vous de l'efficacité des audiences publiques à Guangzhou ?*

- a. Nul b. Très peu c. Un peu d. Assez e. Beaucoup f. Inconnu

5. *D'après vous, quels problèmes l'audience publique rencontre-t-elle à Guangzhou ?*

- a. Le nombre prescrit de participants est trop limité
- b. Le processus manque de transparence
- c. Les enjeux soumis à l'audience sont médiocres, le cadre du débat est étroit
- d. Les participants manquent de représentativité
- e. La distribution des paroles est déséquilibrée, les représentants du gouvernement, des groupes intérêts économiques et les experts sont privilégiés
- f. La participation n'a pas d'influence substantielle sur la décision finale
- g. Le lieu où se tient l'audience n'est pas pratique
- h. le temps laissé à l'expression des participants est insuffisant
- i. La participation manque de soutien financier

6. *Êtes-vous satisfait(e) des circuits de participation mis en place par le gouvernement ?*

- a. Pas du tout b. Un peu c. Très d. Difficile à dire

7. *Quelles sont les raisons qui vous empêchent de participer aux décisions gouvernementales ?*

- a. Je ne connais pas les moyens de participation
- b. Le gouvernement ne va pas prendre en compte mes opinions
- c. Il me manque du temps
- d. Je ne connais pas les contenus et les impacts des décisions

- e. Il y aura certainement quelqu'un(s) qui se mobilisera à ma place
- f. Si je participe, mes propos seraient susceptibles d'être considérés comme anti-gouvernementaux et je risquerais des représailles
- g. Je n'ai pas d'avis sur ce genre de question (Cela ne me regard pas)
- h. Autres

Annexe 3 - Quelques extraits d'entretiens

1 : Entretien avec Zeng Feiyang¹

(L'avocat Zeng Feiyang, âgé de 36 ans, est un ancien fonctionnaire, actuel responsable de l'Association des travailleurs migrants du Guangdong. Celle-ci, créée en 1998 pour la défense des droits des ouvriers, joue depuis lors un rôle assez positif et significatif dans ce domaine ; elle bénéficie d'une grande réputation au plan national.)

- Combien êtes-vous de personnes ?

Nous sommes seulement sept, dont trois à Guangzhou, deux à Dongguan, un à Zhongshan et un à Foshan. Nous disposons aussi de quelques consultants et bénévoles.

- Quelles sont vos activités habituelles ?

Notre travail courant est de rendre visite aux travailleurs, notamment à ceux qui sont blessés pendant leur travail. Nous exerçons nos activités en groupe.

- Vous êtes-vous beaucoup engagés pour la défense des droits des travailleurs ?

Dans la plupart des cas, il s'agit en effet d'agir pour la protection de leurs droits. Prenons l'exemple de nos visites aux ouvriers blessés : elles sont à la fois un réconfort psychologique aux victimes et une occasion de leur faire connaître leurs droits et de les informer sur les moyens de les faire valoir ou de les défendre.

- Existe-il des circuits de communication entre votre organisation et les autorités ?

Il existe des communications, mais on ne peut pas affirmer que les connexions entre nous et les divers pouvoirs aient une portée effective. Nous essayons de faire entendre notre voix autant que faire se peut. Pour certaines questions concernant la protection des droits des travailleurs, nous faisons parvenir aux autorités nos avis pour qu'elles comprennent mieux notre démarche, ce qui contribue à produire un environnement favorable au développement de notre organisme. Les autorités manifestent évidemment beaucoup d'inquiétude et de méfiance vis-à-vis de notre existence. Nous devons donc prendre l'initiative pour communiquer avec elles, leur faire comprendre notre but et nos méthodes. Il convient d'ailleurs de préciser que, à l'heure actuelle, très peu d'associations se sont fixées la défense des droits des travailleurs pour objectif.

- S'il en existe, quels sont les circuits de communication ?

N'étant pas un "département" subordonné au gouvernement, qui n'est pas non plus notre organisme de tutelle, les communications ont lieu par l'intermédiaire de circuits non officiels. Veillant cependant à communiquer avec les organes gouvernementaux à tout niveau, nous avons eu la satisfaction de constater que les informations fournies par nous ont servi de référence pour certaines décisions gouvernementales. Les autorités ayant besoin de connaître les opinions et attentes de la société, elles nous contactent parfois. La communication ne provient donc pas seulement de notre côté.

- Les autorités prennent donc parfois l'initiative de vous contacter ?

Oui. Pour certaines questions, mais ces consultations restent officieuses sans aucun caractère officiel ou systématique. Elles ne nous demandent que des avis ou des

¹ Entretien procédé le 15 juillet 2010.

suggestions [par oral] ; elles profitent en même temps de ces contacts pour nous interroger sur nos activités récentes.

- Pourriez-vous donner un exemple ?

Absolument. Ainsi, des ouvriers ont lancé récemment une action collective. Les autorités et le syndicat sont très inquiets : si l'événement dégénère, il impactera le développement économique et la stabilité sociale. Notre avis sur cette question nous a donc été demandé ; saisissant cette occasion de nous exprimer, nous avons fait entendre aux autorités et au syndicat notre opinion sur les actions collectives des ouvriers. Ayant abordé les questions concernant leurs rémunérations, ainsi que leurs conditions de travail, nous avons conseillé au gouvernement d'améliorer les politiques d'emploi pour que les travailleurs migrants jouissent des mêmes droits que les locaux et s'intègrent mieux à la société.

À une question concernant le rôle du syndicat, nous avons fait savoir aux autorités que, pour la défense des droits ou des aspirations des travailleurs, il fallait d'une part un syndicat efficace qui représente effectivement l'intérêt des salariés au cours des négociations avec le patronat, d'autre part un circuit de communication efficace au sein des unités de production.

- Les autorités vous demandent-elles votre avis lorsqu'elles veulent mettre en place de nouvelles politiques concernant la gestion de la population flottante (Liudong Renkou) ?

J'en ai parlé. Elles nous procurent l'occasion de s'exprimer, mais est-ce que nos avis ou propositions influencent les décisions finales ? Il est difficile de répondre à cette question. Nous faisons entendre nos avis, que les autorités décident d'adopter ou non, peut-être même sans nos suggestions, elles sont également capables de concevoir telle ou telle politique; d'ailleurs, elles ne demandent pas nos opinions qu'à nous : elles collectent aussi ceux des autres.

- Votre association a-t-elle rencontré des difficultés de développement ?

Les difficultés varient en fonction de la période considérée. N'éprouvant pas de problème financier, les défis résident principalement dans notre capacité de répondre aux besoins des ouvriers. Ceux-ci ont besoin de nos aides dans beaucoup de questions, mais ce

que nous pouvons faire est très limité : il nous manque des adhérents actifs, nous groupons seulement un petit nombre insuffisant de membres, et nous ne disposons pas non plus d'un soutien social et gouvernemental solidaire. Les autorités manifestent plus de méfiance que de soutien à notre travail.

Bref, notre action représente un véritable défi. La marge de manœuvre accordée à notre organisation est très mince. Elle ne bénéficie pas des soutiens accordés aux associations environnementales ou aux organisations pour la prestation des services communautaires urbains. Les groupements comme le nôtre rencontrent plus de difficultés que les autres : l'une provient de notre propre capacité qui est limitée, l'autre de l'environnement extérieur : il y a plus de restriction que de soutien, et, dans certains cas, le soutien n'existe pas du tout.

- Le gouvernement actuel préconise l'élaboration d'une « société harmonieuse ». Ce que vous faites correspondant à la politique officielle et étant un facteur de maintien de la stabilité sociale, d'où vient la restriction que vous évoquez ?

Hélas, je me pose aussi cette question. On préconise en effet d'établir une « société harmonieuse », de « placer l'homme au centre des préoccupations », c'est ce que nous essayons de réaliser. Tout ce que nous avons fait agit pour la stabilité sociale, pour résoudre des conflits et atténuer des contradictions sociales. Je plaisante parfois avec mes collègues : le Parti communiste devrait nous remercier, et nous avons fait tant de bonnes choses, résolu autant de conflits sociaux qu'il devrait même nous récompenser !

En réalité, les autorités ont peur de notre développement, qui, à leurs yeux, porte préjudice à la stabilité sociale, car il pourrait mettre en cause la relation actuelle entre l'Etat et la société ["vous avez fait trop de choses, vous récoltez trop de gloire, vous êtes trop compétent, vous voulez rivaliser avec le gouvernement ".] L'hostilité provient sans doute de là. Le gouvernement annonce toujours plus qu'il ne peut réaliser. Wang Yang , Secrétaire du PCC de notre province, a parlé aussi de la « société harmonieuse » lorsqu'il a dialogué avec les internautes, ce qui veut en fait signifier qu'il existe des choses non harmonieuses dans la société, et qu'il est donc devenu nécessaire de construire une société plus harmonieuse et plus proche des aspirations des individus. Notre société présente en

effet beaucoup de problèmes, qui demandent du temps, de la pondération et de la sagesse pour les résoudre.

Ce que nous avons fait, ce sont de petites choses très concrètes. Nous traitons les affaires cas par cas, nous n'avons pas revendiqué l'élaboration de systèmes de négociation et de représentation plus démocratiques qui soient plus efficaces¹. Néanmoins, lorsque les droits des travailleurs sont lésés, il faut que le syndicat réagisse et défende leurs intérêts ; quand il s'agit des usagers, il faut que l'association des consommateurs défende leurs droits, etc.... Il nous manque des mécanismes de dialogue opérationnels et vraiment efficaces, raison pour laquelle de nombreux conflits sont réglés d'une manière violente.

- Certains pensent que la création des syndicats autonomes porte préjudice à la stabilité sociale. Partagez-vous ce point de vue ?

Certaines questions devraient être regardées avec réalisme. La société perdra-t-elle de sa stabilité si l'on crée de syndicats autonomes ? Sera-ce le cas si les ouvriers disposent de moyens appropriés pour exprimer leurs demandes ? Quand il s'agit de simples divergences entre les travailleurs et le patronat, pourquoi relier la question à l'enjeu politique et prétendre qu'elle peut menacer le pouvoir du Parti ? Si les ouvriers disposent de moyens rationnels pour défendre leurs droits, ceci ne menacera pas la stabilité sociale. Nous avons de très bons exemples sur ce sujet. La création des syndicats autonomes permettrait aux employés des industries de s'exprimer d'une manière rationnelle, et aiderait à résoudre des problèmes rationnellement.

-Que pensez-vous de la participation des associations civiles ?

En tant qu'organisation non gouvernemental (ONG), nous bénéficions de certains avantages d'expression publique, par l'intermédiaire des médias ou par d'autres moyens, ce que nous avons obtenu par un long et patient travail persévérant, car non seulement tout le monde ne bénéficie pas de la possibilité de s'exprimer, mais la plupart des citoyens ne disposent d'aucune occasion pour le faire. Le niveau de leur faible participation reste par

¹ Pour dire que leurs actions ne sont pas radicales.

conséquent très insuffisant. Bien entendu, le développement d'Internet a fourni une excellente plate-forme à l'expression citoyenne.

Le *Journal de la métropole du sud* [Guangzhou] me sollicite parfois pour évaluer tel ou tel rapport gouvernemental ; nous sommes également invités à participer au Forum citoyen sur le programme de réforme et de développement du secteur appelé *Perle du delta*. Pourquoi nous inviter ? Selon moi, trois causes expliquent ces invitations : d'un côté, notre organisation est assez active dans son domaine depuis longtemps et nous bénéficions d'une certaine réputation sociale, d'un autre côté, nous suivons de près les actualités sociales, sur lesquelles nous formons nos propres avis.

2 : Entretien avec Wang Zechu¹ (extraits)

(Wang Zechu, âgé de 65 ans, est un homme politique réputé ; consultant du gouvernement provincial du Guangdong, il préside le Comité des propriétaires de la communauté Fangcun Huayuan.)

-Comment évaluez-vous le travail du Comité de résidents de votre quartier ? Et quelles sont ses interférences et différences avec le Comité de propriétaires que vous présidez ?

Ma communauté compte dix milliers de personnes, dont environ trois mille foyers. Un millier d'entre eux pouvant créer un Comité de résidents, c'est dire que le nôtre assume une charge trois fois plus lourde que celle d'un comité normal. Mais probablement que je n'ai pas bien compris sa mission, car je trouve que ses membres ne sont pas tellement occupés au quotidien. Bien entendu, pour réaliser certaines choses, il faut en avoir les moyens. Le Bureau de rue a affecté des fonds, mais ils ne nous ont jamais rendu compte de leurs dépenses ; il est vrai que nous ne leur avons pas demandé non plus. C'est de l'autogestion : étant des représentants élus par les résidents, ils peuvent décider de rendre compte ou non du budget qui leur a été attribué. En tant que résidents, nous n'y intervenons pas beaucoup, car il s'agit souvent d'affaires ayant trait au syndic, mais ils doivent rendre compte au comité de propriétaires,

¹ Entretien procédé le 20 juin 2010.

Il n'y a pas de problème majeur entre les comités de résidents et de propriétaires ; par contre, dès que la propriété proprement dite est impliquée, le conflit entre ces deux entités devient plus ou moins aigu selon l'amplitude du problème soulevé. D'une manière générale, le comité de résidents ne souhaite pas la création d'un comité de propriétaires, celui-ci menaçant à ses yeux son pouvoir et apparaissant comme organisation concurrente. Notre comité de propriétaires rappelle donc régulièrement qu'il a été fondé sous l'orientation du Comité de résidents et du Bureau de rue ; de plus, nous faisons comprendre clairement que nous ne prenons en charge que les affaires ayant trait à la gestion immobilière, et ne nous occupons pas d'autre chose.

En fait, les comités de résidents (CR) étant maintenant une extension des organes gouvernementaux, on ne doit plus les considérer comme des organismes d'autogestion. La pratique montre que la « Loi relative aux comités de résidents urbains » n'est pas respectée : puisqu'ils assument des missions déléguées par le gouvernement, ils en deviennent dépendant financièrement, ce qui fournit une justification aux interventions gouvernementales dans leur fonctionnement ou leurs actions ; dans l'exercice de leurs fonctions, ils trouvent d'ailleurs avantageux de se considérer comme organe gouvernemental. Il est par conséquent évident que leur travail pour les résidents n'a plus rien de commun avec une autogestion par les résidents. Ils reçoivent chaque mois l'envoyé du gouvernement de l'échelon supérieur, puis communiquent au comité de propriétaires (CP) les affaires abordées ou discutées qu'ils jugent importantes, gardant les autres entre eux.

Le comité de propriétaires est un organe délégué par ceux-ci pour la gestion immobilière, et son élection répond à un processus démocratique : les candidats doivent être propriétaires dans le quartier considéré.

Les membres du CP, qui traduit une forme d'autogestion, doivent cumuler les fonctions assurées, au sein d'un CR, par les commissions de sécurité publique, de médiation, de planification familiale et de propriétaires pour faciliter les tâches de gestion. Quand j'ai proposé au CR d'autoriser la participation de membres du CP à leur élection, ils ont refusé. *Pourquoi ?* Parce que les membres du CR étant rémunérés par le gouvernement, ils perdraient des emplois et les revenus correspondant s'ils laissaient des postes au CP.

Les choses sont donc assez compliquées, mais les résidents de notre quartier n'ont pas beaucoup de doléances, car les affaires sont bien gérées ici.

Le travail du comité de propriétaires étant bénévole, nous n'arrêtons que des décisions importantes. Nous avons signé un contrat avec le syndic, auquel nous déléguons le traitement d'un grand nombre des affaires. Bien entendu, nous pouvons contrôler ses recettes et dépenses. Si les résidents sont mécontents de tel ou tel service, par exemple de l'entretien de la propreté, nous lui faisons parvenir les observations effectuées pour qu'il améliore les prestations. Maintenant, la propreté est bien tenue.

En tant que CP, nous gérons principalement les affaires ayant trait à la propriété commune. Nous surveillons surtout qu'elle soit bien enregistrée au nom de chacun des propriétaires. C'est très important. Si le promoteur se déclare comme titulaire d'une propriété, elle sera la sienne et, partant, s'il lui manque de l'argent, il vendra des immeubles, des parties communes ou transformera l'utilisation de la propriété à sa guise.

Normalement, le droit de gérer les équipements collectifs doit être attribué au comité de propriétaires, mais personne ne le fait en réalité. Il en va de même pour le pouvoir décisionnel sur l'emploi des terrains du quartier, qui n'est pas transféré à notre comité. C'est un phénomène commun au niveau national. Je n'ai jamais entendu dire que tel ou tel comité de propriétaires ait pu obtenir le droit d'arbitrer l'usage des terrains de son propre quartier. Cependant, c'est à nous qu'il revient de prendre les autres décisions importantes.

-Mise à part la présidence du comité de propriétaires, exercez-vous d'autres mandats ?

Je suis également consultant du gouvernement provincial de Guangdong, mission qui consiste à fournir des conseils au gouvernement, qui demande aussi à ses consultants leurs avis sur les actualités sociales. Mais le gouvernement ne devrait pas consulter seulement nos opinions ; il faut qu'il demande les leurs aux jeunes générations, il faut donner aux jeunes des occasions d'exprimer leurs désirs, voire leurs mécontentements, il faut prendre en compte leurs revendications. L'intensification des contestations montre que la tension sociale est assez élevée, et qu'il manque aux masses des circuits d'expression. Il y a heureusement Internet, où on peut s'exprimer, mais ce nouvel outil n'est qu'un moyen

annexe qui ne peut pas et ne doit pas remplacer l'absence de vecteurs normaux d'information ou d'observation.

La société ayant évolué, il est impossible de censurer toutes les voix discordantes. Cependant, il n'existe pas d'organisation autonome légale qui puisse représenter la voix des masses ou au moins la connaître. Beaucoup de protestations spontanées sont menées en partant d'un même mécontentement répandu. Néanmoins, quel est leur objectif ? Existe-t-il une organisation structurée ? Un ou plusieurs leaders ? Ce sont autant de questions qui restent encore floues pour les contestataires.

Le niveau de développement des organisations sociales reste très faible à l'heure actuelle.

- A votre avis, d'où vient cette faiblesse ?

La réponse est très simple : les autorités n'autorisent pas leur croissance. On ne veut même pas relâcher l'expression publique, mais, de nos jours, il est devenu impossible de tout contrôler d'une manière absolue. S'il apparaît des organisations autonomes structurées, des militants sont systématiquement arrêtés, même quand ils (ré)agissent dans le cadre des lois. Le développement économique prime et la stabilité sociale également, car elle lui est indispensable. Puisqu'on était opprimé/malmené par les pays développés pendant des décennies, « *il faut développer le pays* » est la mission essentielle du gouvernement. Quant aux masses, elles ont certes beaucoup de mécontentement, mais elles ne cherchent pas à renverser le gouvernement, et encore moins à faire une nouvelle révolution.

Notre société est en développement ; toute évolution civile « harmonieuse » requiert certaines conditions. Pour mieux régler les contradictions, il faut que les masses se dotent d'un esprit citoyen. On ne doit pas résoudre les problèmes sociaux par la violence (la révolution).

Pourquoi la Chine a-t-elle connu un tel essor depuis 1978 ? Parce que l'on a obtenu un consensus après la Révolution culturelle ¹. Cet accord cordial a produit une force

¹ M. Wang Zechu parle ici de l'importance de la stabilité sociale.

résultante puissante, ce qui a entraîné le développement rapide du pays. Bien que ce consensus fondamental demeure, des problèmes apparaissent néanmoins progressivement. Nous sommes en train de trouver des solutions, des réformes sont engagées, par exemple celle des élections rurales. La Chine n'est pas un état constitutionnel démocratique : l'État et l'armée sont placés sous la direction d'un parti unique. Nous avons assisté à de nombreuses et grandes évolutions ces dernières décennies, il continuera d'y en avoir beaucoup.

Le concept de « *gestion immobilière* » est apparu en Chine dans les années 1990. Le marché immobilier n'a pu que se développer après la séparation du droit d'usage de celui de propriété en 1980. On commence alors à réfléchir, ouvrant la question concernant la privatisation de propriétés : pourquoi n'ai-je que le droit d'utilisation ? Pourquoi ne puis-je pas accéder à la pleine propriété ?

Le niveau d'instruction de la population s'est également amélioré, mais l'évolution de l'ensemble de la société est plus importante que la réforme du système politique. Quand le nombre de personnes ayant reçu une formation de licence III atteindra 30 à 40 % de la population, l'esprit démocratique se développera massivement ; par contre, si la moyenne de l'instruction générale n'arrive pas à ce niveau, il sera inutile d'entamer de grandes réformes politiques ! Quand la population n'est pas encore prête pour s'adapter à un régime démocratique, il est inutile de le réformer.

Tant que le pays se développe, il vaut mieux réajuster les problèmes graduellement. Il n'existe pas à l'heure actuelle de questions graves qui puissent menacer le développement de notre pays. Même si la réforme politique est obligatoire, il revient au gouvernement de l'entreprendre. Sur le plan mondial, des révolutions éclatent plutôt dans des pays sous développés. On peut toujours trouver un compromis (entre les diverses parties prenantes), la réforme graduelle est la meilleure solution pour qu'un pays (re)devienne puissant ; l'histoire mondiale en fournit de très bons exemples. La compréhension et l'assistance mutuelles sont très importantes lorsqu'on essaie de résoudre un problème. De même, l'instauration de bonnes relations entre le comité de propriétaires, le syndic et le comité de résidents requiert compréhension et soutien mutuel entre eux.

-M. Wang, comment jugez-vous la participation citoyenne à Guangzhou ?

La participation politique des habitants y est beaucoup plus dynamique qu'ailleurs, parce que Guangzhou est une ville développée économiquement et qu'elle est profondément influencée par Hongkong depuis longtemps.

Les domaines de la participation concernent souvent les affaires d'intérêt public, tels que les services publics. Il y a peu de participation aux décisions impliquant les intérêts privés ou individuels. Des drames en découlent : certains propriétaires se jettent d'un étage dans le vide ou s'immolent pour protester la démolition forcée de logements. Finalement, il s'agit donc souvent d'affaires publiques à la base, pour la réforme des transports en commun, de l'aménagement des voies publiques, ou de l'ajustement des prix de l'eau, de l'électricité, etc. On accorde aux habitants plusieurs occasions d'exprimer leur avis. La participation se concentre surtout dans ces domaines, car, à présent, la qualité des services fournis par le gouvernement ne répond plus aux exigences des masses, ce qui produit contradictions et tensions, mais ce genre de mécontentements sociaux est toléré.

3 : Entretien avec des habitants de Guangzhou¹ (quartier *Guangdan* à *Tianhe*)

A : Un retraité septuagénaire.

B : Un retraité sexagénaire.

C : Un couple d'ingénieurs d'une cinquantaine d'années.

- Êtes- vous satisfait du travail de votre comité de résidents ?

A : Sur le plan général, oui, mais on n'est pas très content de l'élection pour la désignation des membres du comité.

B : Ils sont gentils. Je pense qu'ils remplissent leur fonction. Par exemple, lors de la grande inondation récente, le Comité a délivré des denrées alimentaires aux sinistrés, qui disent ne pas avoir eu besoin de faire des courses pendant un mois grâce à ces aides. Voyons, nous les retraités, nous menons une vie très oisive, nous causons chaque jour ici

¹ Entretien procédé le 20 juin 2010.

entre nous, jouons au majong, etc. Nous sommes également satisfaits des équipements collectifs de notre quartier.

C : Non, pas du tout : chacun pense à son propre intérêt, les élections sont un trompe-l'œil et leur travail est du formalisme. Un jour où le gouvernement supérieur est venu faire une inspection, le Comité nous a mobilisés pour effectuer un grand nettoyage du quartier ; beaucoup de tables de ping-pong ont été sorties, et les personnes âgées appelées à aller y jouer. Après que les dirigeants soient partis, toutes les tables ont été rentrées, et il faut payer si l'on veut jouer.

Ils sont toutefois très efficaces en ce qui concerne les affaires administratives, par exemple pour surveiller que chaque famille respecte la politique de l'enfant unique.

- Avez-vous déjà participé à une élection de votre comité de résidents ?

A : Non, pour la bonne raison qu'il n'y a pas d'élection, les membres du comité étant désignés par le gouvernement supérieur.

B : Il y a des élections, mais c'est du formalisme. Nous ne connaissons pas du tout les candidats désignés au préalable par le gouvernement supérieur,.

C : Oui. Il y a des élections, bien qu'elles restent une simple formalité. Auparavant, si l'on allait voter, on pouvait recevoir un paquet de lessive ; maintenant, on a même épargné ce « formalisme » : le nouveau président du comité a été désigné par le gouvernement supérieur sans passer par l'élection.

- Est-ce que le comité demande leur avis aux résidents sur la gestion des affaires collectives du quartier, par exemple l'aménagement des espaces libres ?

A : On a probablement demandé leur avis aux membres du Parti ; il y en a beaucoup dans notre quartier.

C : Non, pas du tout.

- Possédez-vous une expérience pour participer à la gestion des affaires collectives du quartier ?

A et B : Non, mais les membres du Parti ont sans doute des expériences.

C : Non.

- Avez-vous déjà participé à une réunion du comité des résidents sur la gestion des affaires de votre quartier, ?

A : Nous avons trop de résidents ici ; il est impossible que tous puissent y participer. Ce sont les membres du Parti qui vont à ce genre de réunion.

C : Je n'ai jamais entendu parler d'une réunion de ce type.

- Si le comité du quartier ou un syndic ont porté préjudice aux intérêts des résidents, comment expriment-ils leur mécontentement ? comment défendent-ils leurs intérêts ?

A et B : Nous n'avons pas de mécontentement particulier. Notre quartier est bien géré. Les équipements collectifs sont bien entretenus. La plupart des résidents de notre quartier sont des anciens salariés du *Groupe Guangdan* [entreprise publique]. Nous sommes très solidaires entre nous, comme une sorte de grande famille. Les résidents ne sont pas en position de faiblesse : le comité prend leurs avis. C'est déjà pas mal par rapport à d'autres quartiers.

C : On a des mécontentements, mais on ne sait pas où s'exprimer. Il est en fait inutile de le faire, car cela ne changera pas grand-chose.

- Le comité de résidents rend-il compte de ses recettes et dépenses ?

B : Non, jamais. Je sais que son fonds de fonctionnement est attribué par le gouvernement. Nous ne le payons pas. Regardez, le bureau du comité est juste en face. Je pense qu'il ne reçoit pas beaucoup d'aides financières gouvernementales, et qu'il n'a pas d'argent à détourner.

A et C : je ne sais pas.

Annexe 4 - Articles de presse

TANG Hongjie, « Yezhu zhuanggao yewehui zuizhong shengsu » (Les propriétaires ont gagné leur procès contre leur CP), in *Le Quotidien de Guangzhou*, 27 janvier 2011

« Guihua tingzhenghui weisha kaicheng zui jili de “luohuangertao“ hui ? » (Pourquoi une audience publique sur la planification urbaine s’est-elle transformée en une réunion de « fuite » ?), *Yangzi wanbao*, 8 janvier 2011

« Tensions sociales en Chine : les grèves se multiplient », *La Tribune*, 6 juin 2010

« En Chine, la grève des ouvriers de Honda illustre le malaise social », *Le Monde*, 31 mai 2010

SUN Kanghua, « Guanyu guoqi zhidaihui zhiquan chanbian de sikao » (Réflexion sur l’évolution des pouvoirs de l’assemblée représentative des employés dans les entreprises publiques), *Quotidien des ouvriers*, 13 février 2007.

DU Yu, « Jianshebu yaoqiu jianli qianquan chaiqian gongshi he tingzheng zhidu » (Ministry of Construction Demands the Creation of a Robust Notice and Hearing System for Demolition and Removal Proceedings), Chinacourt Website, February 11, 2005, accessed at <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=150238>, consulté le 23 octobre 2010

« Chine : Zhao Lianhai, emprisonné pour avoir cherché la vérité », *Paris Match*, 17 novembre 2010

BAI Long, « Gongzhong canyu lifa he juece youJinzhan Daiwanshan » (Avancées et limites de la participation du public à l'élaboration des lois et aux prises des décisions), le *Quotidien du peuple*, 10 novembre 2010

« Injuring the injured: the case of Zhao Lianhai », *Dui Hua Human rights Journal*, 9 novembre 2010

TANG Xiaohu, « Hefei tianranqi tiaojia tingzhenghui baoming yuleng bei zhi suqiu wu huiying » (L'audience publique sur le tarif des gaz à Hefei s'est heurtée à l'indifférence du public ; on reproche que la voix des habitants ne soit pas écoutée), *Xin'an Wanbao*, 26 septembre 2010

YAO Changshou, « Chengdu chengqu zhandao tingcheifei, zheng 11ren tingzheng jin 7 ren baoming » (Seulement sept postulants pour les onze sièges réservés au public pour l'audience publique sur les tarifs du parking de Chengdu), *Huaxi Dushibao*, 14 juin 2010

« Guangzhou jinsui dasha yin baoyu dianti bagong jiefang huijia xu pa 33ceng » (L'ascenseur de *Jinsui dasha* étant tombé en panne à cause de pluies torrentielles à Guangzhou, les habitants doivent monter 33 étages à pied pour rentrer chez eux), *Yangcheng Wanbao*, 30 mai 2010

ZOU Le, «Premier Wen Pushes for Budget Transparency», *Global Times*, 30 mars 2010

ZHENG Caixiong, «Guangdong to Go Public with Budget», *China Daily*, 25 mars 2010

SHI Hongping, « Chuzuche tiaojia tingzhenghui xiaofeizhe daibiao baoming jin 2 ren » (Seulement deux postulants pour représenter les consommateurs lors de l'audience publique relative à l'ajustement des tarifs des taxis), *Wuxi Shangbao*, 9 février 2010

TONG Dahuan, « Chongfen boyi gongkai bianlun shi tingzheng zhihun » (La négociation et l'argumentation sont l'âme de l'audience publique), *Guangzhou Ribao*, 7 février 2010
Editorial du journal « *South China Daily* », 15 janvier 2010

CHEN Yihuai, « Bei zhi buzuowei taoyuanju yezhu yaoqiu bamian yeweihui » (Les propriétaires de Taoyuanju tentent de révoquer leur CP pour manquement à ses devoirs), *Southern China Daily*, 11 janvier 2010

Xiaoxiao juweihui yao guan siwuqian ren de 200jian shi (Un petit comité de résidents de quatre ou cinq mille habitants doit gérer 200 tâches). *Xinxi Shibao*, 25 novembre 2009

JIANG Wenlai, « Jiage tingzhenghui ruhe baozheng kexue gongping » (« Comment garantir la scientificité et l'impartialité de l'audience publique sur la fixation des prix ? »), Agence Chine nouvelle, 22 décembre 2009

« Jinan shuijia tingzhenghui yi daibiao dangzhong shuizhao » (Un représentant de l'audience publique sur l'ajustement de l'eau de Jinan s'est endormi ouvertement), *Dahebao*, 22 décembre 2009

HUANG Guan, « Ha'erbin tingzhenghui xiazi shang le shui » (Qui est le victim des lacunes de l'audience publique de Ha'erbin), Agence Chine nouvelle, 18 décembre 2009

LI Lizhi et LAI Weixing, « Laji chuli zeyou xuanzhi, quanmin taolun dan bugao quanmin gongtou » (Le lieu de traitement des déchets sera décidé à la suite d'un grand débat public, mais sans référendum local), *Guangzhou ribao*, 11 décembre 2009

« Ha'erbin shuijia tingzhenghui yidian chongchong fandui zhangjiazhe rengpin kangyi » (Trop d'interrogations concernant l'audience publique sur l'ajustement du prix de l'eau à Ha'erbin ; un contestataire de l'augmentation du prix a jeté une bouteille d'eau pour protester), *Zhongguo Qingnianbao*, 10 décembre 2009

Jiang Xiaoming, « Hao Jinsong Bufucong de gongmin » (Hao Jinsong, un citoyen indocile), *Southern China week-end*, 9 novembre 2009

« Panyu laji fenshaochang zhizheng, Lü Zhiyi he liyi jituan ruhe pieqing ganxi ? » (Le débat sur l'installation de l'usine d'incinération des déchets à Panyu : comment Lü Zhiyi peut-il prouver qu'il n'a aucun lien avec le groupe intéressé ?) *Southern China daily*, 3 décembre 2009

LIU Qiang & ZHOU Hualei, « La "promenade" des cantonais : au nom de la protection de l'environnement », *China news weekly*, 27 novembre 2009

« Guangzhou zhengfu xinxi gongkai chayue zhongxin guapai, hongtuo wenjian mianfei chaxun » (Le centre d'information du public du gouvernement de Guangzhou est inauguré, les documents administratifs sont consultables sur place gratuitement), *Yangcheng Wanbao*, 27 novembre 2009

WANG Chuantao, « Panyu gongtou juyou guanshang jiazhi » (Le référendum local de Panyu n'a qu'une valeur superficielle), *Yangcheng wanbao*, 27 novembre 2009.

XIAO Ping, « Panyu kaizhan laji fenshao quanmin dataolun disitian Fanying pingdan » (Réaction banale des habitants au lancement du quatrième grand débat public sur l'incinération des déchets à Panyu), *Xinkuaibao*, 26 novembre 2009

MO Ke, « Le référendum de Panyu sera un progrès de la philosophie décisionnelle du gouvernement », *South China Daily*, 26 novembre 2009

« Man to Appeal on Information Disclosure Lawsuit », *Quotidien du peuple*, 1^{er} septembre 2009

«Jiwang zhuanjia zhenwei minzhong shuo shihua» (Que les experts parlent de la vérité pour l'intérêt du peuple), *Yangcheng wanbao*, 2 novembre 2009

ZHANG Xiaoja, « Guangzhou zhaokai wushui chulifei tingzhenghui yu bacheng daibiao zhichi zhangjia » (Après la tenue par la municipalité de Guangzhou d'une audience publique sur les charges du traitement des eaux usées, plus de 80 % des représentants sont favorables à l'augmentation des tarifs), *Guangzhou Ribao*, 13 octobre 2009

YANG Yizhong, *Zhongguo minzhu fazhi jianshe de yige chuanguo* (Une innovation sans précédent de la consolidation législative en Chine), *Renmin fayuan bao*, 7 août 2009

« Wushui chulifei shangtiao zhizheng » (Controverses sur l'augmentation de charges relatives au traitement d'eaux usées), *Nanfang*, 6 février 2009

CUA Juliette, « Lait frelaté chinois : 10 mois de scandale », *L'Express*, 22 janvier 2009

WU Junyi, « Shanpan yongting guoji gongyu xiaogu yu bamian yeweihui zhuren » (Les propriétaires de Shanpan yongting essaient de limoger le président de leur CP), *Le quotidien de Guangzhou*, 9 janvier 2009

CHEN Zhilong, « Guangzhou wushui chulifei tingzhenghui bacheng daibiao zhichi zhangjia » (Pendant l'audience publique, 80 % des représentants ont été favorables à une augmentation des charges liées au traitement des eaux usées de Guangzhou), in *Xinkuaibao*, 31 décembre 2008

« Shanghai : Si nian 400 qi xinxi gongkai min gao guan » (Shanghai : 400 procès engagés contre les dirigeants gouvernementaux), *Quotidien du peuple*, 12 novembre 2008

PHILIP Bruno et KAUFMANN Sylie, « Pékin soigne sa communication après le séisme du Sichuan », *Le Monde*, 17 mai 2008

FAN Wei, « Cong "Jianghu" dao "Miaotang": Zhongguo lüshi canzheng yizheng jianru jiajing » (L'émergence de la participation au processus décisionnel des avocats chinois), *Fazhi ribao*, 2 mars 2008

DOU Hongmei, « Shouji manyoufei tingzhenghui xiancheng zhibo » (Reportage en direct sur l'audience publique relative au frais de l'itinérance des téléphones portables), *Beijing Ribao*, 22 janvier 2008

DING Guoyuan, « He Chenyang, shouji manyou tingzhenghui fengbi jinxing » (L'audience publique sur les frais de l'itinérance des téléphones portables se déroule à huis clos), *Gongren Ribao*, 22 janvier 2008

LEI Yan, « Futing huayuan 400ming yezhu qianming bamian yewehui » (400 propriétaires de Futing huayuan ont signé pour destituer leur CP), *Le Quotidien de Guangzhou*, 9 juillet 2007

« Zhongjiwei dali tuidong tiaoli chutai » (« Le département de la discipline du Comité central du Parti fait un grand effort pour promouvoir la promulgation des règlements »), *Beijing Chenbao*, 25 avril 2007

Guangzhou : zhishao 8 yiyuan wuye weixiu jijin yibei nuoyong huo qinzhan (Guangzhou : au moins 0,8 milliards de yuans des fonds d'entretien spécial immobilier sont susceptibles d'avoir été détournés ou employés abusivement), *Xinxi Shibao*, 27 mars 2006

CHEN Qidian, « Guangzhou kala OKgeting yuji niandi kaijiao banquanfei » (Il est prévu que les bars de karaoké paient des redevances à partir de la fin de l'année), *Nouvelle Expresse*, 11 novembre 2006.

LIN Li, « Nanjing KTV shoufei shouci tingzheng » (La première audience publique sur les redevances pour le karaoké à Nanjing), *Jiangsu Shangbao*, 11 septembre 2006

YANG Siqi, « Yewehui de duoshi zhixia » (L'été des CP), *Zhongguo xinwen zhoukan*, 14 août 2006

YANG Zhongxu, « Guangzhou : rang gongzhong chengwei lifa zhuti » (« Guangzhou : laisser le public élaborer les lois »), *Zhongguo xinwen zhoukan*, 7 juillet 2006

TAN Xiongwei, « Xianxing tingzheng zhidu de sanda quexian » (Les trois pièges de l'audience publique), *China Youth Daily*, 1 avril 2006

« Jiedu "Huanjing yingxiang pingjia gongzhong canyu zanxing banfa" » (« Interprétation de "l'Ordonnance provisoire relative à la participation publique à l'évaluation des impacts environnementaux" »), *Fazhi ribao*, 22 février 2006

« Guangzhou tingzhenghui duoshuren wancheng shuizhangjia, He Jian'an : wo zhende bu lijie » (La plupart des participants sont pour le projet d'augmentation du prix pendant une audience publique à Guangzhou. He Jian'an : je ne comprends plus du tout), *Southern China Daily*, 25 décembre 2005

« Guangzhou ditie piao jia tingzheng : xuanze fang'an san daibiao hen wunai » (L'audience publique sur les prix des tickets du métro de Guangzhou : les représentants ont été contraints de choisir l'option 3 malgré eux), *Xinxi Shibao*, 13 décembre 2005

LEE Siew Ying, « Did they set the tone for things to come? » *South China morning post*, 15 September 2005

SONG Wei, « Ziran siwang renshu buzai baomi » (« Les décès causés par les catastrophes naturelles ne font plus partie des secrets d'État »), *Quotidien du Peuple*, 13 septembre 2005

« Guangzhou ditie laozong cheng 1.8 wan yuangong qinshu mianpiao shi wei fankong » (Le directeur général de la compagnie de métro déclare qu'on attribue les billets gratuits aux 180 000 personnes proches des employés pour lutter contre le terrorisme), *Xinxi Shibao*, 13 décembre 2005

YU Jianrong, « Zhongguo xinfang zhidu pipan » (Critiques sur le système des "Lettres et visites"), *Zhongguo qingnianbao*, 8 décembre 2004

« Shimin juzhu huanjing wuran tingzhenghui qianye de huanjingquan zhizheng » (Le conflit sur le droit à l'environnement à la veille de la convocation de l'audience publique relative à la pollution environnementale dans les quartiers résidentiels), *Zhongguo qingnianbao*, 13 août 2004

« Guojia xinfangju juzhang cheng 80 % yishang xinfang ying jie jue » (Head of the State Bureau for Letters and Calls Says Over 80 % of Petitions should be resolved), *Chongqing Zaobao*, 21 novembre 2003

LEI Feng and CHEN Jieren, « Chaiqian zhihuo » (The Trouble Caused by Housing Demolition), *Falü yu shenghuo*, October 15, 2003

ZHAO Ling, « Chaiqian shinian beixi ju » (the ten-year history of housing demolition), *Nanfang zhoumo*, 4 septembre 2003

CNN/AP, « SARS death leads to China dispute », <http://www.cnn.com/2003/HEALTH/04/10/sars/index.html>, 10 avril 2003

Agence Chine Nouvelle, « Woguo yijing juxing 200 duoci jiage tingzhenghui » (« La Chine a déjà tenu environ 200 audiences publiques sur les prix »), 10 novembre 2002

« Jiage tingzhenghui » (L'audience publique sur les prix), *Le Quotidien du Peuple*, 28 septembre 2002

LI Haoming, « Dui Jinghusui sandi de yixiang diaocha biao ming jiucheng gongzhong buman wuye guanli » (Une enquête menée à Beijing, Guangzhou et Shanghai révèle que

90 % des habitants sont insatisfaits des services fournis par les entreprises de gestion immobilière), *Wenhuibao*, 28 février 2002

LU Xiao et WANG Huihui, « Anhui gonglu jiage tingzheng : weihe meiyou mingong de shengyin ? » (Pourquoi n'entend-on pas la voix des travailleurs migrants pendant l'audience publique sur l'ajustement du prix des autobus à longue distance au Anhui ?), Agence Chine nouvelle, 15 janvier 2002

CAI Dingjian, « Gongkai Bianlun : Lifa tingzheng de Linghun » (« Publicité, argumentation : l'âge de l'audience publique législative »), *Fazhi ribao*, 6 mai 2001

WANG Fang, « Chaiqian: Yu falü tongxing » (Housing Demolition: In Line with the Law), *Fazhi ribao*, January 10, 2001

WANG Huaxing, « Xinfang xinxi souji he renmin jianyi zhengji- Fang Mahongyi xiansheng » (Le recueil des informations du système des « lettres et visites » et le recueil des opinions populaires : interview de M. Ma Hongyi), *Quotidien du Peuple*, 2 janvier 1996

HUAN Hongsheng, « Geini yige shanliang de jihui – Qiaoran xingqi de renmin jianyi zhengji zhidu » (« Donne toi une occasion d'être brillant : l'émergence silencieuse du système de recueil des suggestions populaires »), in *Lingdao wencui*, 28 mars 1994

Bibliographie

I: Généralité

Articles:

ALFORD Robert R. and FRIEDLAND Roger, « Political participation and public policy », in *Annual review of sociology*, vol. 1, 1975, p. 429

ARNSTEIN Sherry R., « A ladder of citizen participation », in *JAIP*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224

AUDARD Catherine, « Le principe de légitimité démocratique et le débat Rawls-Habermas », in ROCHLTIZ Rainer (dir.), *Habermas, l'usage public de la raison*, PUF, coll. « Débats philosophiques », 2002, p. 95-132

BLANC Maurice, *Participation des habitants et politique de la ville*, in BLONDIAUX Loïc, (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 189

BLATRIX Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, *Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, 2007, p. 54

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative versus démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilitées citoyennes dans la ville*, Paris : L'Harmattan, 2009, p. 284

--- « La délibération, norme de l'action publique contemporaine », in *Projet*, n°268, 2001, p.81-90.

--- « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », Conférence de la Chair MCD, novembre 2004

BOUBIER Alban, « Démocratie délibérative, démocratie débatante, démocratie participative », in *Revue européenne des sciences sociales*, tome 45, n° 136, p. 5-34

CARREL Marion, « La citoyenneté plurielle : appréhender les dispositifs participatifs dans leur environnement », in CARREL Marion, NEVEU Catherine et ION Jacques (dir.), *Les intermittences intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilitées citoyennes dans la ville*, Paris : L'Harmattan, 2009, p. 95

CHECKOWAY B. «The politics of public hearings», In *Journal of applied Behavior Science*, vol. 17, n°4, 1981, p. 566-582

CHEVALLIER Jacques, «La participation dans l'administration française: discours et pratique», *Bull*, IIAP, janvier-mars 1976, p.85 et s. et juillet-septembre 1976, p.85 et s.

--- « Délibération et participation », in Conseil d'Etat, *Rapport public 2011 : Consulter autrement, Participer effectivement*, la documentation française, 2011, p.203.

--- « La démocratie délibérative : Mythe et réalité », in Gras Alain et Musso Pierre, *Politique, communication et technologies*, PUF, 2006, p.82.

COHEN Joshua, « Deliberation and democratic legitimacy », in Hamlin A. and Pettit P., *The Good Policy*, Oxford, Blackwell, p. 20-21

- CONGE Patrick J. « The concept of political participation: Toward a definition », in *Comparative Politics*, vol. 20, n° 2, janvier 1988, p. 241
- COX Kevin R. « Housing tenure and neighborhood activism », in *Urban Affairs Quarterly*, vol. 18, n° 1, 1982, p. 107-129
- DORE Jacques, « Réflexions sur l'autogestion », in ROY Serge, et al., *La pensée en liberté*, les Éditions Écosociété, Montréal, 1996, p. 187-191
- DROZ Vincent P., « Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe ? », in *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 54, décembre, p. 945-979
- EISEN A., « Survey of neighborhood-based, comprehensive community empowerment initiatives », in *Health Education Quarterly*, vol. 21, n° 2, 1994, p. 235-252
- JON Esalter, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », RFSP, 1994, vol. 44, n°2, p.187-256
- FORTIER Julie, « Qu'est-ce que la concertation ? Une définition en sept caractéristiques », in *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, vo.7, n°11, 2010, p.3
- FORTIN Andrée, « Une nouvelle façon de concevoir le monde », in *Possibles*, vol. 4, n° 3-4, printemps-été 1980, p.179
- GIBSON C.H., « A concept analysis of empowerment », in *Journal of Advanced Nursing*, n°1 6, 1991, p. 354-61
- GILDERBLOOM John L. and MARKHAM John P., « The impact of homeownership on political beliefs », in *Social Forces*, vol. 74, n° 4, 1995, p. 1589-1607
- GUY Hermet, « L'autoritarisme », in Grawitz et Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, tome II : *les régimes politiques*, PUF, Paris, 1985, p. 269-315
- HABERMAS Jürgen, traduit par Chavel Solange, « Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérative », in *Raison Publique*, n°1, 2003, p. 41
- JAMAY Florence, « Principe de participation », in *Jurisclasseur-Environnement*, fasc. n°2440, 2006, p.12
- JOLY Pierre-Benoit, « Besoin d'expertise et quête d'une légitimité nouvelle : quelles procédures pour réguler l'expertise scientifique ? », in *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 53, n°1, 1999, p.47.
- JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome Nimby nous dit en général », in *Politix*, n° 42, 1998

- « Dans les salles, trop d'acteurs, jamais assez public... », in NEVEU Catherine (dir.), *Cultures et pratiques participatives – Perspectives comparatives*, L'Harmattan, 2007, p. 57
- JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, avril 2005, p. 317-337
- KIEFFER C.H., « *Citizen Empowerment: A developmental perspectives* », in RAPPAPORT J., HESS R. & SWIFT C. (eds.), *Studies in empowerment: Steps toward understanding and action*. New York, Hayworth Press, 1984
- LAPALOMBARA Joseph, « Political participation as an analytical concept », in VERBA Sidney & PYE Lucian W., *The citizen and politics*, Greylock Publishers, p. 168
- LEBLANC Patrice, « Autogestion et développement territorial », *Possibles*, vol. 29, n° 2, printemps 2005, p. 39-53
- LEFEBVRE Rémi, « Retour sur les années 1970 : Le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La découverte, 2011, p. 65-81
- LE GOFF Alice, « Délibération, conflits et coopération. Honnête critique de Habermas : vers une redéfinition de la notion de démocratie délibérative ? », in *Les Cahiers de l'Ecole*, n° 5, 2006, p. 5
- LEGRAND Pierre, « Les dossiers d'enquête publique préalables aux expropriations : information du public et considérations d'environnement », in *Petites affiches*, vol.383, n°98-99, 17 et 19 août 1994, p. 4-10 et 8-13
- LEVREL (J.), *Ouvrir des savoirs fermés : le dispositif médiatique Wikipedia*, communication à la journée d'étude « Science et démocratie : savoirs distribués et pouvoir », Journée d'étude franco-allemande organisée par le Centre Koyré, Paris, IRESO, novembre 2006
- LEYDET Dominique, « Introduction » à « La démocratie délibérative », in *Philosophiques*, Québec, vol. 29, n° 2, 2002, p. 175-191
- MANIN Bernard, « Volonté générale ou délibération : esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », in *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 72-93
- « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », entretien avec BLONDIAUX Loïc, *Politix*, n° 57, 2002, p. 46

- MANSBRIDGE Jane, « On the Idea that Participation makes better Citizens », in ELKIN Stephen and SOLTAN Karol Edward, *Citizen competence and Democratic Institutions*, University Park, Penn. State Univ. Press, 1999, p. 301
- MANSILLON Yves, « Le débat public vu par le praticien », In HOSTIOU René (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Gridauh, Paris, diffusion par la Documentation française, 2007, p. 233
- McCLOSKEY Herbert, «Political participation», in *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 12, New York, Macmillan, 1968, p. 252
- NORTH Douglass C., «Institutions», in *Journal of Economic Perspectives*, vol., n° 1, 1991, p. 97
- PARKER Richard W., « Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis », in *Actualité juridique*, n°10, 20 octobre 1999, p. 751-756
- PRIEUR Michel, « Les enquêtes publiques quel avenir ? Environnement et information des citoyens », in *Notes et études documentaires* (Paris), n° 4 910, 1990, p. 7-136
- RANGEON François, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? », in BLONDIAUX Loïc, CHEVALLIER Jacques (dir.) *Démocratie locale. Représentation, Participation et espace public*, PUF, 1999, p. 344
- RAPPAPORT J., « *Studies in Empowerment: introduction to the Issues* », in *Prevention in Human Services*. n° 3, 1984, p. 1-17.
- « *Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology* », in *American Journal of Community Psychology*, n° 15, 1987, p. 121-148.
- REMICK Elizabeth j., *Building local states: China during the republican and post-Mao eras*, Cambridge, Mass, London: Harvard University Asia Center, 2004, 318p
- REVEL Martine, « Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile et BLONDIAUX Loïc (dir.), *Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, 2007, p. 242
- SALISBURY Robert H., « Research on political participation » , in *American journal of political science*, vol.19, n° 2, mai 1975, p. 323
- SANDSCHNEIDER Eberhard, « La Révolution culturelle et les crises de succession (1966-1976) », in BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen (dir.), *La Chine au XXe siècle*, Fayard, 1989, p. 62

SCAFF Lawrence A., «Two concepts of political participation », in *The Western Political Quarterly*, vol. 28, n° 3, p. 447

SINTOMER Yves, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in BACQUE Marie-Hélène et SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La découverte, 2011, p. 117

SINTOMER Yves , BACQUE Marie-Hélène et Rey Henri et, « Conclusion : la démocratie participative, modèles et enjeux », in SINTOMER Yves , BACQUE Marie-Hélène (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 293-307

SINTOMER Yves et BLONDIAUX Loïc, « Impératif délibératif », in *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 18.

TALPIN Julien, « Mobiliser un savoir d'usage : démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein du dispositif de budget participatif », in FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie (dir.), *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, 2008, p. 159-184

TIXIER, Pierre-Éric, « L'autogestion : une valse à trois temps », *Possibles*, vol.11, n°2, hiver 1987, p.223-236

Ouvrages:

ALMOND Gabriel A. & VERBA Sidney, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, 1963, 562 p.

ALMOND Gabriel A., VERBA Sidney & PYE Lician W., *Citizen and politics : a comparative perspective*, Greylock Publishers, 1978, 257 p.

Alternative libertaire, NÉFAC, *L'autogestion une idée toujours neuve*, Alternative libertaire, paris, avril 2005,71p.

ARON Raymond, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1976, 662 p.

--- *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, 370 p.

ARVON Henri, *L'autogestion*, Éditions *Que sais-je?*, Les Presses universitaires de France, France, 1980, 127p.

BARBER Benjamin R., *Démocratie forte*, trad. de l'américain par Piningre, Desclée de Brouwer, 1997, 329 p

- BARRET Philippe, *Guide pratique du dialogue territorial*, Fondation de France, 2003, 136p.
- BAUDET Jean-C., *Mathématique et vérité*, L'Harmattan, Paris, 2005, 184p.
- BEURET Jean-Eudes, *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan, 2006, p. 71
- BLONDIAUX Loïc, *Nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, seuil, 2008, p.43
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et KAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e éd., Paris, Sciences Po, 2006, p. 177
- BRUNET Pierre, in « Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État », *La pensée juridique*, LGDJ, coll. 2004, p. 134-145
- CHAUMET Michel, *Conduire l'enquête publique : une démarche de commissaire enquêteur*, Paris, Juris-service, 1993, p. 224
- CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J, 3^e éd., 2008, p. 206
- *Science administrative*, 4^e édition, PUF, 2007, p. 438
- DAHL Robert Alan, *Who governs: Democracy and Power in an American city*, Yale University Press, 1961, 355 p.
- D'ARAGON Pierre, *Participation dans les entreprises ; les expériences québécoises et ontariennes*, les Presses de l'université du Québec, Sillery, 1980, 184p
- DELNOY Michel, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, 937 p.
- DIAMOND Larry, LINZ Juan J. et LIPSET Seymour Martin (dir.), *Politics in developing countries: Comparing experiences with democracy*, Boulder (Colorado), Rienner, 1990, p. 14
- JON Esalter, « Le marché et le forum », in GIRARD Charles et LE GOFF Alice, *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, 2010, p. 120-136
- FILLIEULE Olivier et TARTAKOWSKY Danielle, *La Manifestation*, Presses de Sciences Po, Coll. Contester, n° 02, Paris, 2008, p. 132-133
- France Qualité Publique, *La participation des usages/clients/citoyens au service public*, la documentation française, 2003, p.29

- FROMENTIN Thomas et WOJCIK Stéphanie, *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2008, 315 p
- GIRARD Charles et LE GOFF Alice, *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, 2010, p. 13-26
- GRAMBERGER Marc, *Des citoyens partenaires*, l'OCDE, 2002, 126p.
- GUERIN Daniel, *L'anarchisme*, Éditions Gallimard, 1987, 286 p;
- *Pour le communisme libertaire*, les Éditions Spartacus, Paris, 2003, 191 p.
- GUIHENEUF Pierre-Yves et al. *La formation au dialogue territorial*, Educagri, 2006, p. 181
- HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I et II, traduit de l'allemand par Ferry Jean-Marc, Fayard, 1987, 480p
- *L'espace public : archeology de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, traduit de l'allemand par B. de Launay, Payot, 1993, 324 p.
- *Morale et communication : conscience morale et activité communicationnelle*, trad. par Bouchindhomme Christian, Cerf, 1986, 224p.
- *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I et II, traduction de l'allemand par Ferry Jean-Marc, Fayard, 1987, 480p.
- *De l'éthique de la discussion*, trad. par Hunyadi Mark, Cerf, 1992, 208p.
- *Droit et démocratie, entre faits et normes*, 1992, Gallimard, 1997, 551p.
- avec RAWLS John, *Débat sur la justice politique*, traduction de l'américain et de l'allemand par Rochlitz Rainer, Cerf, 1997, 192p.
- HELIN Jean-Claude, HOSTIOU René, JEGOUZO Yves et THOMAS José (dir.), *Les nouvelles procédures d'enquête publique*, Paris, Economie, 1986, p. 205
- HOSTIOU René, STRUILLOU Jean-François, *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement : journée d'études*, Nantes, 6 octobre 2006, Gridauh, DL 2007, 261 p
- HUNTINGTON Samuel P. & NELSON Joan M., *No easy choice: Historical participation in developing countries*, Harvard University Press, 1976, p. 5-7
- *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1968, 488 p.
- JADOT Benoit, *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, éd. Bruylant, 2006, 312 p

- JOYEUX Maurice, *Autogestion, gestion directe, gestion ouvrière; la Fédération anarchiste et l'autogestion*, Collection de formation anarchiste, # 9, Paris, 1979, 47p
- LAOT Jeannette, *Stratégie pour les femmes*, les Éditions Stock, France, 1981, p.177
- LE DUFF Robert, *Démocratie et mangement local – Ires rencontres internationales*, Dalloz, 2004, p. 12
- MANCUR Oison, *Logique of collective action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 1971, 186 p.
- *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, 1984, 276 p
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, rééd. Flammarion, coll. « Champs », 1997
- MATER Jean, *Public hearings procedures and strategies*, New Jersey, Prentice-Hall, 1986
- MILLER James, *Democracy is in the streets: From Port Huron to the Siege of Chicago*, Harvard University Press, 1994, p. 94-95
- MOTHE Daniel, *L'autogestion goutte à goutte*, Éditions du Centurion, Paris, 1980, 190 p
- NINACS William A., *Empowerment et intervention : développement de la capacité d'agir et de la solidarité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, 225 p
- PATEMAN Carole, *Participation and democracy theory*, Cambridge University Press, 1970
- RAWLS John, *Théorie de la justice* (1971), trad. par Audard Catherine, Seuil, 1987
- avec Jürgen Habermas, *Débat sur la justice politique*, traduction de l'américain et de l'allemand par Rochilitz Rainer, Cerf, 1997, 192p.
- *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice* (2001), trad. par Guillaume Bertrand, Paris, la Découverte, 2003
- REVEL Martine, et al., *Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, 2007, 416p
- ROQUEPLO Philippe, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, Paris, 1996, p.113
- ROSANVALLON Pierre, *L'âge de l'autogestion*, Éditions du Seuil, Paris, 1976, 185p
- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762, rééd. GF-Flammarion, 1992, 187 p.
- RUI Sandrine, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, DL 2004, 263 p
- SALLON Michel, *L'autogestion*, Les Presses universitaires de France, 1976, 183 p

- SCHLICK Moritz, *Théorie générale de la connaissance*, trad. Bonnet Christian, Gallimard, coll. Bibliothèque de philosophie, Paris, 2009, p. 551
- SCHUMPETER Jos., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, trad. G. Fain, (1er éd. 1942), Paris, Payot, 1990
- SIMARD Louis, LEPAGE Laurent, FOURNIAU Michel (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, 2006, p.310
- SINTOMER Yves et Gret Marion, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, 2004, 136 p
- TREMBLAY Diane-Gabrielle et FONTAN Jean-Marc, *Le développement économique local*, Québec : PUQ, 1994, p.324
- VACHON Bernard, *Le développement local : théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville : Gaëtan Morin, 1993, 331p
- VALLEMONT Serge (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, LGDJ, 2001, p. 198
- VERBA Sidney, NIE Norman H., *Participation in America: Political democracy and social equality*, New York: Harper & Row, 1972, p. 2
- WIDOR Claude, « Documents du mouvement démocratique », vol. 1, Paris, École des hautes études en sciences sociales, *The observer Publisher*, Hongkong, 1981, p. 160-165.
- WOJCIK Stéphanie, *Délibération électronique et démocratie locale : Le cas des forums municipaux des régions quitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées*, Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de M. Albouy Serge, Université Toulouse I, soutenue le 21 novembre 2005, p. 28

II : Sur la Chine

Sources en langue occidentale

Articles :

- «Administration development issues in China's economic reform», in *International Journal of Public Administration*, vol. 21, n° 9, 1998, p. 1 205-1 381
- ALAIN Renaud, « Habermas ou Rawls ? », in *Réseaux*, vol. 11, n° 60, p. 123-136

ALEXANDRE Véronique et MERCIER Marie-Annick, « Présentation des réformes de l'emploi et de la protection sociale en Chine (1998-1999) », in *Revue française des affaires sociales*, 55^e année, n°2, 2001, p.171-192

ALLAIRE Jullien, « L'impact du développement urbain en Chine sur le réchauffement climatique », in *Perspectives Chinoises*, 2007/1, p.53-63.

--- « L'émergence chaotique du marché foncier en Chine », in *Études foncières*, n° 125, janvier-février 2007, p. 30-34.

BEJA Jean-Philippe et DOLDMAN Merle, « L'impact du massacre du 4 juin sur le mouvement démocratique », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 19-29

BEJA Jean-Philippe, « Le mouvement des droits civiques : un nouvel avatar de l'opposition ? », In Amnesty International, *Droits humains en Chine-Le revers de la médaille*, Editions Autrement frontières, 2008, p.123

--- « Quel régime politique pour la Chine », In *Perspectives chinoises*, n°45, 1998, p.15

--- « Conseiller du prince ou groupe de pression ? La place de l'intelligentsia dans la Chine des réformes », in *Perspectives Chinoises*, n°19, 1993, p.15

BERGERE Marie-Claire, « Structures du pouvoir et politiques de modernisation dans la Chine du 20^e siècle », in *Vingtième Siècle*, n° 38, avril-juin 1993, p. 3-12

--- *La Chine de 1949 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 2000, p. 39-42

BONNIN Michel, « Le Parti communiste chinois et le 4 juin, ou comment s'en sortir et comment s'en débarrasser », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 60-68

BRAY David. *Social space and governance in urban China: the "danwei" System from origins to reform*, Stanford University Press, 2005

BRESLIN Shaun, « Between the devil and the deep blue sea: marketisation, globalisation and the state-owned sector in the PRC », in *Japon in extenso* (ed. française), n°47, 1998, p. 2-11

BULARD Martine, « Progrès et inégalité: la Chine aux deux visages », in *Le Monde diplomatique*, janvier 2006, p.12

CABESTAN Jean-Pierre, « La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme 'éclairé' mais ploutocratique ? », in *Perspectives chinoises*, n° 84, juillet-août 2004, p.1-10.

CAI Fang, « The transformation of the employment structure in a dual labor market », in *Social Sciences in China*, n°3, 1999, p.22-33

- CAI Yongshun, «*Civil resistance and rule of law in China: the defense of homeowners' rights*», In PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle (eds), *Grassroots political reform in contemporary China*, Harvard University Press, 2007, p. 177
- CAULFIELD Janice L. « La réforme du gouvernement local en Chine: Une perspective d'acteur rationnel », In *Internationale des Sciences Administratives*, vol.72, n°2, p268
- CHAN Alfred L., *Mao's crusade: politics and policy implementation in China's great leap forward*, Oxford: Oxford University Press, 2001, 321p
- CHAN Anita, « La condition ouvrière en Chine : les signes d'une évolution », In *Perspectives chinoises*, n°86, nov-déc. 2004, p.1-13
- CHAN Kin-man, « The development of NGOs under a post-totalitarian regime: the case of China », in WELLER Robert Paul, *Civil life, globalization and political change in Asia: organizing between family and state*, New York, Routledge, 2005, p. 20-22
- « The Hukou System and Rural-Urban Migration in China : Processes and Changes », in *The China Quarterly*, 1999, p.160
- « Intermediate organizations and civil society : the case of Guangzhou », in *China Review*, vol. 22, n°3 , 1999, p. 259-281
- CHEN Aimin, « Inertia in reforming China's State-owned enterprises: the case of Chongqing », in *World Development*, vol. 26, n° 3, 03/1998, p. 479-495
- CHEN Yingfang, « Les mouvements de protestation des classes moyennes », in ROCCA Jean-Louis (dir.), *La société chinoise vue par ses sociologues*, les Presses de Sciences po, 2008, p.200
- CHEN Ziming, « Les "droitiers" actifs de 1957 et la postérité d'une réflexion », in *Perspectives chinoises*, n°4, 2007, p.41-52
- CHEVRIER Yves, « L'économie urbaine », In BERGERE Marie-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen, In *La Chine au XXe siècle*, Fayard, 1989, p.181-213
- CHUNG Jae Ho, «Central-provincial relation », in *China Review*, n° 5, 1995, p. 31-45
- DA Fang, traduit par Minaudier Françoise Lemoine, « Les comités de quartier : Pékin relance la "dictature des masses populaires" », in *Perspectives Chinoises*, n° 4, juin 1992, p. 18

- DING Arthur S. « The reform of the People's congresses in Mainland China », in *Issues and Studies- Institute of International Relations*, vol. 30, n° 4, 1994, p. 14-35
- DING Yijiang, «Corporatism and civil society in China: an overview of the debate in recent years», in *China Information*, vol.12, n°4, p.44-67
- EYRAUD Corine, « Les réformes de l'entreprises d'État chinoise : Un changement radical de la société urbaine ? » In *Annales des mines*, mars 1999, p. 113-125
- FENG Chongyi, « Les libéraux chinois dans la Chine post-Tiananmen », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 32-43
- FORSTER Keith, « Mao Zedong on contradictions under socialism revisited», in *Journal of Contemporary China*, n°10, 1995, p.23-44
- « Les aléas du droit à l'éducation en Chine : enquête sur la scolarisation des enfants de travailleurs migrants à Chengdu », in *Perspectives Chinois*, n°77, 2003
- GODEMENT François, « La tourmente du vent communiste », in BERGERE Marie.-Claire, BIANCO Lucien et DOMES Jürgen (dir.), *La Chine au XX^e siècle : de 1949 à aujourd'hui*, Fayard, Paris, 1991, p. 42-55
- GONG Ting, «Corruption and local governance: the double identity of Chinese local governments in market reform», in *The Pacific review*, vol.19, n°.1 March 2006, p.90
- GOODMAN David, « Centre et périphérie après vingt ans de réformes : vers une redéfinition de la nature du régime politique chinois », in *Perspectives chinoises*, n° 60, 2000, p. 4-20
- GREENWOOD Bentley Julia, « The Role of International Support for Civil Society Organizations in China », in *Harvard Asia Quarterly*, hiver 2003, p.16
- HE Baogang, « Authoritarian deliberation : the deliberative turn in Chinese political development », consultable sur <http://www.politics.ubc.ca>
- HE Gang, « La société chinoise face au changement climatique», in *Perspectives Chinoises*, n°1, 2007, p.79-85
- HINTON Harold C. (ed.), *The People's republic of China: 1949-1979 : a documentary survey. 2 : 1957-1965 : the great leap forward and its aftermath*, Washington : scholarly Resources, 1980, p.603-1296
- HOLBIG Heike, « *Remaking the CCP's ideology: determinants, progress and limits under Hu Jintao* », Draft essay presented at the annual seminar on Chinese contemporary Politics, *Politics in the Hu Jintao Era: CCP's adaptation to Domestic*

and Foreign Challenges, organisé par le Centre Asie de Sciences Po Paris, 27.06.2008

HOWELL Jude, « Post-Beijing Reflections: Creating Ripples but Not Waves in China », in *Women's Studies International Forum*, vol. 20, n° 2, 1997, p. 244-246

--- « Women's Organizations and Civil Society in China: Making a Difference », in *International Feminist Journal of Politics*, vol. 5, n° 2, 2003, p.191-215

HSU Philip, « Deconstructing decentralization in China : fiscal incentive versus local autonomy in policy implemen-tation », in *Journal of Contemporary China*, vol. 13, n° 40, p. 567-599

HU Shikai, « Representation without democratization: the “signature incident” and China's National People's Congress », in *Journal of Contemporary China*, vol. 2, n° 1, 1993, p. 2-24

HUANG Youqin, «The road to homeownership: a longitudinal analysis of tenure transition in urban China (1949-94) », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 4, 2004, p. 774-95

HUCHET Jean-François, « Le capitalisme au secours du Parti communiste chinois », in *Esprit*, n° 302, 02/2004, p. 137-150

HUCHET Jean-François et WANG Wei, « Les enjeux de la réforme fiscale », in *Perspectives Chinoises*, n° 28, 1995, p. 14-18

JIA Xijin, « An analysis of NGO avenues for civil participation in China », in *Social Sciences in China*, Summer 2007, p. 140

KAHN Joseph, «Rebel Lawyer Takes China's Unwinnable Cases », in *International Herald Tribune*, 13 December 2005

KALYANPUR M., & Rao S.S., « Empowering low-income black families of handicapped children », in *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 61, n° 4, 1991, p. 523-532

KANG Xiaoguang, « Le séisme de Chengdu et ses répercussions pour les ONG chinoises », in *Humanitaire*, n°23, décembre 2009

KERNEN Antoine et ROCCA Jean-Louis, « La réforme des entreprises publiques en Chine et sa gestion sociale : Le cas de Shenyang et du Liaoning », In *Les Etudes du CERI*, n°37, janvier 1998, p. 1-33

- KUEN Sarah, «La participation du public en droit environnemental chinois», in EBERHARD Christoph (dir.) *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.351-375
- LAU Raymond W. K., «The role of working class in the 1989 mass movement in Beijing», in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.12, n°3, 1996, p.343-373
- LI Lianjian, *Direct township elections*, In PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle (eds.), *Grassroots political reform in contemporary China*, Harvard University Press, Cambridge,
- LI Lulu, LI Hanlin, WANG Fenyu, «The phenomena of “danwei” system in China and its reform», in *China Social Science Quarterly* (Hong Kong), 1994(Spring Volume), p. 5-16
- LI Qiang, «Stratification in China’s Urban society during the transition period», in *Social Sciences in China*, vol. XXIII, n°1, Spring 2002
- LI Peilin, « Introduction: Changes in Social Stratification in China Since the Reform », in *Social Sciences in China*, vol. XXIII, n°1, Spring 2002
- LING Bonny, Lam Wing, Wickeri Elisabeth, Tan Tina, «La société civile en Chine: contrôle, limites and contribution à la “société harmonieuse”», in *Perspectives Chinoises*, n°3, 2007, p.126-134
- LIOU Tom Kuotsai, « State-society relations in post-Mao Chinese economic reforms: changes and challenges », in *International Journal of Economic Development*, vol. 2, n° 1, 2000, p 132-154
- LIU Chunrong, « State and social capital accumulation : The politics of neighborhood council system in Shanghai », in *Chinese Public Affairs quarterly*, vol. 2, n° 3, 2006, p. 235-239
- LIU Xiaobo, «Reform in China: the role of the civil society», in *Social Research*, vol.73, n°1, p.121-138
- LÜ Xiaobo, « Corruption and regime legitimacy in China », in Godement François, *China’s new politics*, Ifri, Paris, 2003, p. 130
- MA Laurence, « China’s urban social space», in *Eurasian geography and Economics*, vol. 48, n° 5, 2007, p. 561.

MA Laurence and LIN Chusheng, «Development of towns in China: a case study of Guangdong province», in *Population and Development Review*, vol.19, n°3, 1993, p.583-606

MORLEY Ian, « Urbanization and the open-up process in China », in HASMATH and HSU Jennifer, *China in an era of transition – Understanding contemporary state and society actors*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 66.

NIQUET Valérie, « Du tremblement de terre du Sichuan aux jeux olympiques : la Chine face aux défis politiques de l'année 2008 », in *Asie Vision*, n°8, septembre 2008

NORMANDIN Henri-Paul, *Quinze ans de réformes en Chine : impact sur les perspectives d'émergence de la démocratie*, thèse de maîtrise en science politique, soumise au professeur Lawrence R. Alschuler, Université d'Ottawa, 17 juin 1996, p. 56

O'BRIEN Kevin J., «Chinese people's congresses and legislative embeddedness: understanding early organizational development », in *Comparative Political Studies*, vol. 27, n° 1, 1994, p. 80-109

--- « Rightful resistance », in *World Politics*, vol. 49, n° 1, oct. 1996, p. 31-55

O'BRIEN Kevin J. and LI Lianjiang, « Chinese political reform and the question of "deputy quality" », in *China Information*, vol.8, n°3, 1993-94, p.20-31

--- *Rightful Resistance in rural China*, Cambridge University Presses, 2006, p.1.

O'BRIEN Kevin j. and ZHAO Suisheng (eds.), *Grassroots elections in China*, Routledge, 2010

PEI Minxin, « Right and Resistance: The changing contexts of the dissident movement », in PERRY Elizabeth J. and Selden Mark, *Chinese society : Change, conflict and resistance*, Londres, Routledge, 2000, p. 20-40

PENG Bo, Tomba Luigi, « Fabriquer une communauté : gestion des évolutions sociales dans une ville chinoise », in *Perspectives Chinoises*, n° 4, 2008, p. 50-65

PERRY Link, « Le 4 juin : Mémoire et éthique », in *Perspectives Chinoises*, n° 2, 2009, p. 16

READ Benjamin L. « Democratizing the neighborhood? New private housing and home-owner self-organization in urban China », in *The China Journal*, n° 49, 2003, p. 39

- « Inadvertent political reform via private associations: assessing homeowners' groups in New neighborhoods », in PERRY Elizabeth J. and GOLDMAN Merle, *Grass political Reform in contemporary China*, Cambridge: Harvard University Press, 2007, p. 149-173
- ROCCA Jean-Louis, « L'évolution de la crise du travail dans la Chine urbaine », *Études du CERI*, n° 65, avril 2000
- « Pouvoir et corruption en Chine populaire », in *Perspectives Chinoise*, n°11-12, 1993, p. 20-30
- « Les communistes vont-ils changer la Chine ? », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008, p. 17.
- « Les communistes vont-ils changer la Chine », *Le Monde diplomatique*, juillet 2008, p. 16-17.
- « Pouvoir et corruption en Chine populaire », in *Perspectives chinoises*, n°11-12, 1993, p. 25
- ROSSI Peter H. and WEBER Eleanor, « The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys », in *Housing policy Debate*, vol. 7, Issue 1, 1996, p. 1-35
- RUAN Danching, « Interpersonal networks and workplace controls in urban China », in *Australian Journal of Chinese Affaires*, 29 January 1993, p. 89-105
- « Naissance d'une société civile aux couleurs de la Chine », in *Esprit*, n°302, p.162-170
- SCHWARTZ Jonathan, « Environmental NGOs in China : roles and limits », in *Pacific Affaires*, vol.77, n°1, p.28-49
- SHI Tianjian, *Political participation in Beijing*, Harvard University Press : Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1997, p.14
- SMITH Jackie G. and PAGNUCCO Ronald, « Political process and 1989 Chinese student movement », in *Studies in Conflict and Terrorism*, vol.15, n°3, 1992, p.169-184
- SZONYI Michael, « Risques de troubles intérieurs en République Populaire de Chine à moyen terme (2001-2006) », in *Commentaire*, n° 79, automne 2000
- TAN Frank, « The People's Daily: politics and popular will. Journalistic defiance in China during the spring of 1989 », in *Pacific Affaires*, vol. 62, n°3, 1990, p.151-169.

TANNER Murray Scot, « China rethinks unrest », in *The Washington Quarterly*, vol. 3, n° 27, 2004, p. 144-145

--- « Chinese Government Responses to Rising Social Unrest », témoignage inséré dans la revue de la Commission sino-américaine de l'économie et de la sécurité, 14 avril 2005

THIREAU Isabelle et HUA Linshan, « De l'épreuve publique à la reconnaissance d'un public : le scandale Sun Zhigang », in *Politix*, 2005/3, n° 71, p. 140

TONG James W., « *Fiscal Regimes in China 1971 to 1998* », in *Chinese Economy*, vol. 31, n° 3, p. 5-96

TRAN Dai Candice, « L'Internet en République Populaire de Chine : l'idée du dilemme contrôle politique versus modernisation économique est-elle pertinente ? », note de la Fondation pour la Recherche stratégique, 12.10.2006.

--- « L'Internet en République populaire de Chine : vers un outil de démocratisation ou de renforcement de l'État-Parti ? », in *Recherche & Documents*, Fondation pour la Recherche Stratégique, 26 janvier 2007, p. 30-32

VERMANDER Benoît, « A quoi sert le Parti communiste chinois », in *Études* 2005/4, tome 402, p. 464

WALDER Andrew, « Local governments as industrial firms : an organizational analysis of China's transitional economy », in *American Journal of Sociology*, vol. 101, n° 2, 1995, p. 263-301

WANG Feng, COOPER Terry L. « Chinese homeowner associations: a school of democracy ? », in *American society for Public Management*, fév. 2008, p. 4

WANG Hao, « Mainland chinese political opposition in 1989: Causes and characteristics », in *Issues and Studies- Institute of International Relations*, vol.28, n°9, 1992, p.47-66

WANG Lijuan & ZHANG Chunhong, « Application of the principle of public hearing in Media in China », In *Asian Social Science*, vol. 5, n° 7, juillet 2009, p.164

WANG Shaoguang & HE Jianyu, *Associational revolution in China: Mapping the landscapes*, in *Korea Observer*, vol. 3, n° 35, p. 485-533

WANG Yaping and MURIE Alan, « Commercial housing development in urban China », in *Urban Studies*, vol. 36, n° 9, p. 1475-94

- WEDEMAN Andrew Hall, « Agency and fiscal dependence in central-provincial relations in China », in *Journal of Contemporary China*, vol. 8, n° 20, 1999, p. 103-122
- WEISSBERG Gabriel, «Le delta de la Rivière des Perles (Canton, Shenzhen, zhuhai): les défis de la croissance», in *Information Géographique*, vol.61, n°3, p.102-113, 1997
- WOMACK Brantly, «An exchange of views about basic Chinese social organization: transfigured community: neo-traditionalisme and work unit socialism in China», in *China Quarterly*, n°126, 1991, p.313-332
- WONG Christine, « Central-local relations in an era of fiscal decline: the paradox of fiscal decentralization in post-Mao era », in *China Quartly*, n° 128, 1991, p. 691-715
- WU Guoguang, « Engagement citoyen et gouvernance locale en Chine », in *Perspectives Chinoises*, n°1, 2008, p.75
- XU Jilin, « Quelle possibilité pour les intellectuels engagés ? », traduit du chinois par Merle Aurore, in *Perspectives Chinoises*, n° 81, 2004, p 2
- YAN Lan et HERRMANN Hans-Günther, « Un nouveau concept de propriété en République populaire de Chine ? », in *Revue Internationale de Droit Comparé*, n° 3, vol. 49, p. 593-594
- Yang Guobin, «Environmental NGOs and institutional dynamics in China», in *China Quarterly*, n°181, p.46-66
- ZAMBRANA R.E., « *The Role of Latino-Hispanic Communities in Health Services Research: Strategies for a Meaningful Partnership* », in *Journal of Medical Systems*, vol. 20, n° 5, 1996, p. 317-328
- ZHAO Litao, «Labor Market reforms under the Hu-wen administration», in WONG John and LAI Hongyi, *China into the Hu-wen era: policyinitiatives and challenges*. Singapore/Hackensack, London/World Scientific, 2006, p. 362
- ZHENG Liu, « Le système parlementaire chinois », in *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, n° 173, 1997, p. 8-26
- ZHOU Min and LOGAN John R., «Market transition and the commodification of housing in urban China », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 3, 1996, p. 400-421
- ZHU Jiangang and Ho Peter, « Not against the state, just protecting residents' interests », in *Perspectives*, vol. 5, n° 3, 2004, p. 25-49

ZHU Jieming, «China's urban development during transition», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, p.429

ZHU Lina, « La réforme du système de gestion des actifs de l'État en Chine », in *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007, p. 639-658

ZIMMERMAN M.A., « *Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological concepts* », in *American Journal Psychology*, n° 18, 1990, p. 169-177

ZUO Jiping and BENFORD Robert, «Mobilization processes and the 1989 Chinese democracy movement», in *sociological Quarterly*, vol.36, n°1, 1995, p.131-156

Ouvrages :

AKAMI Azadeh, BALTZER Franck, *Gouvernance urbaine en Chine*, mémoire de Master en section Urbanisme, sous la direction de MICHEAU Michel, IEP Paris, juin 2009, p. 22

Amnesty International, *Chine : liberté massacrée*, Paris : Ed. francophones d'amnesty international, 1990, 127p

--- *Droits humains en Chine : le revers de la médaille*, Autrement, France, 2008, p. 57

BACHMAN David M., *Bureaucracy, economy, and leadership in China: the institutional origins of the great leap forward*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, 262p

BALME Stéphanie, *Entre soi : l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004, 474 p.

--- *Mutations du communisme et crise de l'État néo-patrimonial en Chine : enquête sur le népotisme et les « Guanxi » dans la sélection de l'élite dirigeante*, thèse sous la direction de Hermet Guy, 2000, 773 p.

BENNETT Gordon A., *Yundong: mass campaigns in Chinese communist leadership*, Berkeley: Center for Chinese studies, University of California, 1976, 133p.

BEJA Jean-Philippe, *A la recherche d'une ombre chinoise : le mouvement pour la démocratie en Chine (1919-2004)*, Seuil, Paris, 2004, p. 66-67

BEJA Jean-Philippe (ed.), *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre*, New York: Routledge, 2011, 264p

- BEJA Jean-Philippe, BONNIN Michel et PEYRAUBE Alain, *Le tremblement de terre de Beijing*, Paris, Gallimard, 1991, 588p
- BERGERE Marie-Claire, Bianco Lucien et Domes Jürgen, *La Chine au XXe siècle*, Fayard, 1989, 441p
- BLACK George and MUNRO Robin, *Black hands of Beijing: lives of defiance in China's democracy movement*, New York: Wiley, 1993, 390p
- CABESTAN Jean-Pierre, *Le système politique de la Chine populaire*, PUF, Paris, 1994, p. 104
- *L'administration chinoise après Mao : Les réformes de l'ère de Deng Xiaoping et leurs limites*, CNRS, 1998, 545p.
- CABESTAN Jean-Pierre, Koch-Miramond Lydie, Aubin Françoise et Chevrier Yves, *La Chine et les droits de l'homme*, Harmattan, 2000, 270p
- CAI Chongguo, *J'étais à Tian'anmen*, Le Bouscat : L'esprit du temps, 2009, 94p
- CAI Yongshun, *Managing social unrest, in China into the Hu-Wen era – Policy initiatives and challenges*, World Scientific Publishing, 2006, p.400.
- CHAN Anita, *Children of Mao: Personality development and political activism in the Red Guard Generation*, Seattle: University of Washington Press, 1985
- CHAN Che Po, *From idealism to pragmatism: the change of political thinking among the Red Guard generation in China*, Ph.D diss., University of California, 1991
- CHENG Chuyuan, *Behind the Tiananmen massacre: social, political, and economic ferment in China*, Boulder colo: Westview, 1990, 256p.
- CHO Young Nam, *Local people's congresses in China: development and transition*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2009, 191 p.
- DAVIN (D.), *Internal Migration in Contemporary China*, New York, Macmillan Press-St Martin's Press, 1999
- DENG Fang, *Unintended outcomes of social movements: the 1989 Chinese student movement*, Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 2010
- DOMENACH Jean-Luc et RICHER Philippe, *La Chine : 1949-1985*, Imprimerie nationale, Paris, 1987, p. 128-136.
- DOMENACH Jean-Luc., *Aux origines du grand Bond en avant : le cas d'une province chinoise, 1956-1958*, Presses de la Fondation des sciences politiques, Paris, 1982

- ESMEIN Jean, *Révolution culturelle chinoise*, Seuil, 1970
- EYRAUD Corine, *L'entreprise d'État chinoise : de [l'institution sociale totale] vers l'entité économique ?* Thèse de sociologie, Université de Provence, 1997, chez L'Harmattan, 1999, 396p
- Fondation nationale des sciences politique, *La vie politique en Chine de 1949 à 1966 : dossier de presse*, Paris, FNSP, 6 tomes, 1949-1966
- *L'Assemblée populaire nationale de Chine : dossier de presse*, Paris, FNSP, Centre de documentation contemporaine, 1957
- FROSSART Chloé, « Quelle citoyenneté pour les travailleurs migrants dans la République Populaire de Chine », thèse en sciences politiques, Institut d'Études Politiques de Paris 2007, p.206
- GARSDIE Roger, *Coming alive: China after Mao*, McGraw-Hill, New York, 1981, p. 212
- GOLDMAN Merle, *From Comrade to citizen: The struggle for political rights in China*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) & London (England), 2005, p. 32.
- GOMBEAUD Adrien, *L'homme de la place Tiananmen : histoire d'une image*, Paris : Seuil, 2009, 118p
- GUO Sujian and GUO Baogang, *China in search of a harmonious society*, The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2008, p. 1
- HAN Zhuang, *De l'autonomie des entreprises d'État en droit chinois : le « gradualisme » de la réforme chinoise*, Paris, L'Harmattan, 2003
- HO Peter and EDMONDS Richard Louis, *China's embedded activism: opportunities and constraints of a social movement*, London & New York, Routledge, 2008, 258 p
- Hongkong Trade Union, *A moment of truth: worker's participation in China's 1989 democracy movement and the emergence of independent unions*, Hongkong: Hongkong Trade Union Education Centre, 1990, 254p
- HOOK Brian, *Guangdong: China's promised land*, Hongkong: Oxford University Press, 1996, 197p
- HSÜ Tao-Ching, *The Wilting of the hundred flowers: free thought in China today*, London: Melbourne; Toronto: Heinemann, 1962, 324p
- JIN Bangui, « La réforme des procédures fiscales en Chine », Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de sciences politiques, 2000, 507 p

- KAROL K.S., *La deuxième révolution chinoise*, Paris : R. Laffont, 1973, 563p
- LEIB Ethan J. and HE Baogang, *The search for deliberative democracy in China*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, p. 176
- LEYS Simon, *Les habits neufs du président Mao : chronique de la Révolution culturelle*, Lebovici, Paris, 1989
- LI Hanlin et WANG Li, *Work Unit – The basic structure of Chinese society: Data material*, Beijing Press, 1996
- LI Hanlin and WANG Qi, *Research on the Chinese work unit society*, Peter Lang Pub Inc, 1996, 223p
- LIU Guokai, CHAN Anita (ed.), *A brief analysis of the cultural Revolution*, N.Y.: M.E. Sharpe, 1987
- LU Yiyi, *Non-governmental organizations in China: the rise of dependent autonomy*, London, New York: Routledge, 2009, 170p
- LÜ Xiaobo, PERRY Elizabeth J., *Danwei: the changing Chinese workplace in historical and comparative perspective*, Publisher: M.E.Sharpe, New York, 1997, p.44
- MACFARGUHAR Roderick et SCHOENHALS Michael, *La dernière révolution de Mao : Histoire de la Révolution culturelle 1966-1976*, Gallimard, 2009, 808p
- O'BRIEN Kevin J., *Reform without liberalization: China's National People's Congress and the politics of institutional change*, New York, Cambridge University Press, 1990, 263p.
- OCDE, *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, OCDE, 2006, p. 119
- Peyrefitte Alain, *La tragédie chinoise*, Paris : Librairie générale française, 1992, 501p
- ROCCA Jean-Louis, *La condition chinoise : La mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*, Karthala, Paris, 2006, p. 145.
- ROUX Alain, *La Chine au XX^e siècle*, SEDES, 1998, p. 98-101
- SAICH Tony, *Governance and politics of China*, Basingstoke, New York/Palgrave, 2001, p. 184-185
- SCHIERE Richard, *China's development challenges. Economic vulnerability and public sector reform*, Routledge, London and New York, 2010, p. 27

- SHAW Victor N., *Social control in China: a study of Chinese work units*, Westport, Conn. : Praeger, 1996
- SIWITT Aray, *Les cent fleurs : Chine : 1956-1957*, Paris : Flammarion, 1973, 186p
- SOLINGER D., « The Floating Population in the Cities : Chances for Assimilation ? », in DAVIS D., *Urban Spaces : Autonomy and Community in Contemporary China*, Cambridge, Woodrow Wilson Center Press-Cambridge University Press, 1995
- SONG Yongyi (dir.), *Les massacres de la Révolution culturelle*, Gallimard, 2009, 417p ;
- *China during the cultural revolution, 1966-76 : A selected bibliography of english language works*, Greenwood Press, 1999, 216
- THIREAU Isabelle et HUA Linshan, *Les ruses de la démocratie : protester en Chine*, Seuil, 2010, 450p.
- TOMBA Luigi, *Paradoxes of Labour reforms : Chinese labour theory and practice from socialism to market*, London : RoutledgeCurzon, 2002, 242p
- TOWNSEND James P., *Political participation in communist China*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1968, p. 73
- WANG Yaping and MURIE Alan, *Housing policy and practice in China*, New York: St. Martin's Press, 1999,
- WARNER Malcolm, *Changing workplace relations in the Chinese economy*, Palgrave Macmillan, 2000, 320p
- WHYTE Martin King and PARISH William L., *Urban life in contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 415 p
- WONG Yiu-chung, *From Deng Xiaoping to Jiang Zemin, two decades of political reform in the people's republic of China*, University Press of America, 2005, p. 239
- WEI-Arthus Huiying, *A study of authority and relations in Chinese governmental agencies and institutional work units: New –patrimonialism in urban work units*, Edwin Mellen Press Ltd, 1999, 247p
- WHITE Justine, *La réforme des entreprises d'État en Chine : perspectives et défis (1978-2002)*, Mémoire de DEA dirigé par Fouquin Michel, Analyse comparative des aires politiques, IEP Paris, 2003, 103 p
- WRIGHT Teresa, *The perils of protest – State repression and student activism in China and Taiwan*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2001, p. 21-57

Yang Guobin, *The power of the Internet in China: Citizen activism online*, New York, Columbia University Press, 2009, p. 220-221

YEUNG Yue Man and CHU David K.Y. (ed.), *Guangdong: Survey of a province undergoing rapid change*, second edition, The Chinese University Press, 1998, 536p

YOUNG Nam Cho, *Local People's congresses in China*, Cambridge University Press, 2009, p.141-143

ZHANG Liang, *Les archives de Tiananmen*, Paris, Éditions du Félin, 2004

ZHAO Dingxin, *The power of Tiananmen: state-society relations and the 1989 Beijing student movement*, Chicago: University of Chicago Press, 2001, 433p

ZHAO Ziyang, *Prisoner of the state: the secret journal of Zhao Ziyang*, translated and edited by Bao Pu, Chiang Renne and Lgnatius Adi, New York: Simon& Schuster, 2009, 306p

ZHENG Yongnian, Fewsmith, *China's opening society: the non-state sector and governance*, London: New York: Routledge, cop, 2008, 244p

Sources en chinois:

Articles :

AN Jianshe : « Wenhua dageming de lishi yingxiang »(Les influences historiques de la Révolution culturelle), in *Beijing Lishi Yanjiu*, vol. 3, n° 98, 1994, p. 47

AO Daiya, « Guangzhou gongmin zhengzhi canyu de ruogan tedian » (Les caractéristiques de la participation politique des citoyens de Guangzhou), in *Guangzhou Shehui Zhuyi Xueyuan Xuebao*, vol 2, n° 5, 2004, p. 32

CAI Dingjian, « Lun renmin daibiao dahui zhidu de gaige he wanshan » (Essai sur la réforme et la perfection du système des assemblées populaires), in *Zhongguo Zhengfa Daxue xuebao*, vol. 22, n° 6, novembre 2004, p. 15

--- « Lifa tingzheng xianzhuang ji gaijin yijian » (l'état actuel de l'audience publique en législation et quelque suggestions pour son amélioration), *Fazhi Ribao*, 28 avril 2005

--- « Gongkai Bianlun : Lifa tingzheng de Linghun » (« Publicité, argumentation : l'âge de l'audience publique législative »), in *Fazhi ribao*, 6 mai 2001

CAO Liping, « Cong Feidian tan tufa gonggong weisheng shijian xinxi gongkai » (« Le SRAS et l'information en santé publique lors d'incidents d'urgence »), in *Zhongguo gonggong weisheng*, vol.19, n° 7, 2003, p. 1

CHEN Linping, « Qunzhong luxian yu qunzhong yundong – dui Mao zedong qunzhong luxian sixiang de fansi » (La ligne de masse et les mouvements de masse – réflexion sur la pensée de Mao concernant la ligne de masse), *Dangshi yanjiu yu jiaoxue*, vol.1, 2002, p. 31-36

CHEN Qidian, « *Guangzhou kala OKgeting yuji niandi kaijiao banquanfei* » (Il est prévu que les bars de karaoké paient des redevances à partir de la fin de l'année), *Nouvelle Expresse*, 11 novembre 2006

CHEN Peng, « *Dangdai zhongguo chengshi yezhu de faquan kangzheng* » (« La lutte légitime des propriétaires urbains en Chine contemporaine »), in *Shehuixue Yanjiu*, n° 1, 2010, p. 1-30

CHEN Rongti, « Cong naoti daogua kan woguo sihua jianshe he jiaoyu weiji » (La disparité des revenus entre les « cols blancs » et les « cols bleus », les Quatre modernisations et la crise de l'éducation), in *Xuexi cankao ziliao*, n° 4, 1989, p. 32

CHEN yang, « Dazhong meiti jiti xingdong he dangdai zhongguo de huanjing yiti – Yi Panyu laji fenshao fadianchang shijian weili » (Les masses médias, les actions collectives et les problèmes environnementaux – L'étude sur l'affaire de l'installation d'une usine d'incinération des déchets à Panyu), in *Xinwenxue yanjiu*, p.47

CHEN Zhilong, « *Guangzhou wushui chulifei tingzhenghui bacheng daibiao zhichi zhangjia* » (Pendant l'audience publique, 80 % des représentants ont été favorables à une augmentation des charges liées au traitement des eaux usées de Guangzhou), in *Xinkuaibao*, 31 décembre 2008

CHEN Yihuai, « *Bei zhi buzouwei taoyuanju yezhu yaoqiu bamian yeweihui* » (Les propriétaires de Taoyuanju tentent de révoquer leur CP pour manquement à ses devoirs), in *Southern China Daily*, 11 janvier 2010

CHEN shengyong, Ma bin, « Minjian shanghui yu defang zhili : gongneng jiqi juxian » (Les Chambres de commerce et la gouvernance locale : portée et limites), in CHEN shengyong, LANG Youxing(dir.), *Feizhengfu bumen de fazhan yu difang zhili* (La gouvernance locale et le développement des organisations non gouvernementales), *Zhejiang daxue chubanshe*, 2008, p. 355

DOU feng, « Xin xinfang tiaoli de chuangxin yu quehan » (Les inventions et les carences de la nouvelle Réglementation des Lettres et Visites), In *Chengdu xingzheng xueyuan xuebao*, vol.14, n°2, 2006, p.41

FAN Wei, « Cong “Jianghu” dao “Miaotang”: Zhongguo lüshi canzheng yizheng jianru jiajing » (L'émergence de la participation au processus décisionnel des avocats chinois), *Fazhi ribao*, 2 mars 2008

FU Shengyi, « Shenhua gaige tansuo fangguansuo zhuanzhi wuye gongsi minyinghua gaizhi de xinlu » (« Approfondir la réforme, restructurer les offices d'habitation »), in *Shanghai Fangdichan*, n° 1, 2001, p. 30-33

GAO Kaixiang, « Wuye guanli zai goujian hexie shehui zhong gai ruhe fahui zuoyong », (« Comment les forces des entreprises de gestion immobilière contribuent à la construction d'une société harmonieuse ? »), in *Beijing Fangdichan*, n° 2, 2007, p. 25-30

Gong'an Yanjiu, n° 3, 2002, p. 12-13

Guangzhou sheqing minyi diaocha zhongxin (Centre de recherche sur la condition sociale et l'opinion populaire de Guangzhou), Guangzhoushi gongmin canyu diaocha (*Investigation sur la participation des citoyens de Guangzhou*), in *Guangdongsheng gonggongguanli xueyuan xuebao*, Vol. 15, n° 2, avril 2003, p.31

HE Chongda, LÜ bin, « Zhongguo danwei zhidu shehui gongneng de bianqian » (L'évolution des fonctions sociales des unités de travail en Chine), in *Chengshi Wenti*, vol. 148, n° 11, 2007, p. 84-94

HE Haibing, « Woguo chengshi jiceng shehui guanli tizhi de bianqian » (« L'évolution du système de la gestion de base dans les villes chinoises »), *Guanli Shijie*, n°6, 2003, p. 55

HE Zhoue, *Shehuituanti canyu gonggong juce yanjiu* (Etude sur la participation des organisations sociales au processus décisionnel), mémoire de master en Administration publique, sous la direction du Professeur Liu Ailian, Université Haihe, 2006, p. 25

HU Angang et WANG Shaoguang, *Zhongguo guojia nengli baogao*, Liaoning renmin chubanshe, 1993, 287 p

HU Jiwei, « Hu Yaobang yu Xidan minzhuqiang » (Hu Yaobang et le Mur de la démocratie de Xidan), in *Zhengming*, 04/2004, p. 32

Huan Hongsheng, « Geini yige shanliang de jihui – Qiaoran xingqi de renmin jianyi zhengji zhidu » (« Donne toi une occasion d'être brillant : l'émergence discrète du système de recueil des suggestions populaires »), in *Lingdao wencui*, 28 mars 1994

HU Bin, « Zhengfu zhiding jiage tingzheng banfa » de jin yu tui (Les forces et les faiblesses de la « Mesure relative à l'audience publique sur la fixation des prix par le gouvernement », in *Fazhi yu Jingji*, vol. 195, n° 2, février 2009, p. 134-135

HUA Wei, « Danweizhi xiang shequzhi de huigui-zhongguo chengshi jiceng guanli tizhi 50nian bianqian » (« Du système des unités de travail au système des communautés, l'évolution de la gestion de base dans les villes chinoises »), in *Zhanlüe yu Guanli*, n°1, 2000, p. 89

JIA Guangbao, « fanguansuo xiang wuye guanli gongsi zhuanzhi de youshi yu shexiang » (« Les avantages de la transformation des offices d'habitation en régie d'immeubles »), in *Zhongguo Fangdichan Xinxu*, n° 1, 1997, p. 10-15

JIA Xixin, «Tingzheng zhidu de minzhu xiandu he zhengdang chengxu» («*The democratic limitation and procedural justice of public hearing* »), In *Kaifangshidai*, n°1, 2007, p. 89

JIANG Peng, « Youyi yu Cuowei–Touguo he yezhu dahui, yezhu weiyuanhui de guanxi kan juweihui de falü juese » (Déboîtement : la relation entre les comités de résidents et les comités des propriétaires et leurs assemblées générales), in *Zhejiang Shehui Kexue*, n° 1, 2006, p. 35

LANG Youxing, « Xieshangshi minzhu yu zhongguo de defang jingyan: Zhejiangsheng wenlingshi de “minzhu kentanhui” » (« La démocratie délibérative et les expériences locales en Chine : le "*honest talk*" de la municipalité de Wenling à Zhejiang »), in *Zhejiang Shehui Kexue*, n° 1, 2005, p. 33-38

LI Chun, « Daming, Dafang, Dabianlun, Dazibao de xingqi, ruxian, feichu » (Le lancement et l'abolition des Daming, Dafang, Dabianlun et Dazibao), in *Lanzhou Xuekan*, vol. 12, n° 159, 2006, p. 46

LI Jun, « Lun tongguo hangye xiehui shixian gongzhong canyu » (Promouvoir la participation des associations pour renforcer la participation publique), in *Zhengzhi yu Falü*, n° 4, 2006, p. 87

LI Ping, « Yangcheng Luntan : Tuijin Guangzhou gongmin canyu minzhu guanli de youxiao tujing » (« Le Forum de Yangcheng : une voie efficace pour développer la participation des citoyens de Guangzhou à la gestion démocratique »), in *Tanqiu*, vol. 162, n° 2, 2006, p. 39-41

LI Lizhi et LAI Weixing, *Laji chuli zeyou xuanzhi, quanmin taolun dan bugao quanmin gongtou* (Le lieu de traitement des déchets sera décidé à la suite d'un grand débat public, mais sans référendum local), *Guangzhou ribao*, 11 décembre 2009

LÜ Chuanzhen, «Cong danweizhi dao shequzhi guojia yu shehui zhili gongjian de zhuanhuan» (L'évolution de l'espace du pouvoir d'État de l'époque des unités de travail à celle des communautés), In *Beijing keji daxuexuebao*, n°3, 2007

MAO Zedong, « Lun lingdao fangfa » (A propos des méthodes de direction), in Mao Zedong Xuanji (Les œuvres choisies de Mao Zedong), vol. 3, p. 111-117

--- « Guanyu zhengxie de xingzhi he renwu » (A propos du statut et des fonctions de la CCPPC), discours prononcé le 19 décembre 1954, in « Mao Zedong wenji » (Les œuvres chinoises de Mao Zedong), vol. 6, Renmin chubanshe, 1999, p. 384

--- « Lun Shida Guanxi » (A propos des dix grandes relations), in *Ouvrages sélectifs de Mao Zedong*, vol. 5, Presse du Peuple, Beijing, 1977, p. 267-288

--- « 1957 nian xiaji de xingshi » (La situation de l'été 1957), in *Mao Zedong xuanji Œuvres choisies de Mao Zedong*, vol. 5, Presse du Peuple, Beijing, 1977, p. 455.

--- « Tong Cabor ; Bakulu de yiduan tanhua » (La conversation avec Cabor et Bakulu), in *Jianguo yilai Maozedong wenxuan* (Œuvres choisies de Mao Zedong après la fondation de la Chine), vol. 12, Zhongyang zenxian chubanshe, 1998, p. 220

MENG Wei, « Goujian gongmin zhengzhi: yezhu jiti xingdong celüe jiqi luoji » (« Stratégies et logiques de l'action collective des propriétaires »), in *Huazhong Shifan Daxue Xuebao*, vol. 44, n° 3, 2005, p. 17-33

PENG Lan, *Zhongguo wangluo meiti de diyige shinian* (La première décennie des médias Internet chinois), Qinghua daxue chubanshe (La Presse de l'université Tsinghua), 2005, p.135

PU Xingzu, «Teda chengshi shequ guanli tizhi de gaige zouxiang» (La direction des réformes de la gouvernance dans les grandes villes), in *Zhengzhixue Yanjiu*, n° 3, 1998, p. 52-57

SHAO Hua, « Xinfang zhidu biange he ruoshi qunti quanli jiuji » (Les réformes du système des Lettres et Visites et le recours des droits des groupes vulnérables), in *Hebei Faxue*, vol. 25, n° 2, p. 91

SHI Fayong, « Yezhu weiyuanhui, zhunpaixi zhengzhi yu jiceng zhili » (« Les comités de propriétaires : le corporatisme et la gouvernance locale », in *Shehuixue Yanjiu*, n° 3, 2010, p. 15

SHI Hongping, « Chuzuche tiaojia tingzhenghui xiaofeizhe daibiao baoming jin 2 ren » (Seulement deux postulants pour représenter les consommateurs lors de l'audience publique relative à l'ajustement des tarifs des taxis), in *Wuxi Shangbao*, 9 février 2010

SONG Erdong, YAN Congbing, « 2008 nian shehui zhi'an xingshi » (La situation de la sécurité publique de 2008), in Ru Xin, Lu Xueyi et Li Peilin(dir.), *2009 nian : zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (2009 : Diagnostic et prédiction sur la situation sociale en Chine), Shehui kexue wenxian chubanshe, Beijing, 2008, p.198

SUN Liping, « Yi liyi biaoda zhiduhua shixian changzhi jiu'an » (Institutionnaliser les mécanismes d'expression pour maintenir la stabilité éternelle), in *Lingdao* (Dirigeant), n° 33, avril 2010, p. 55

TAN Chunhong, « Yangcheng luntan: Gongpu yu minzhong goutong de gonggong pingtai » (Le Forum de Yangcheng : une plate-forme de communication entre les fonctionnaires et la population), in *Dangdai Dianshi*, n° 5, 2007, p.29-31

TAN Xiongwei, « *Xianxing tingzheng zhidu de sanda quexian* » (Les trois pièges de l'audience publique), in *China Youth Daily*, 1 avril 2006

TANG Hongjie, « *Yezhu zhuanggao yeweihui zuizhong shengsu* » (Les propriétaires ont gagné leur procès contre leur CP), in *Le Quotidien de Guangzhou*, 27 janvier 2011

TANG Xiaohu, « Hefei tianranqi tiaojia tingzhenghui baoming yuleng bei zhi suqiu wu huiying » (L'audience publique sur le tarif des gaz à Hefei s'est heurtée à l'indifférence du public ; on reproche que la voix des habitants ne soit pas écoutée), in *Xin'an Wanbao*, 26 septembre 2010

WANG Huaxing, « Xinfang xinxi souji he renmin jianyi zhengji- Fang Mahongyi xiansheng » (Le recueil des informations du système des « lettres et visites » et le recueil des opinions populaires : interview de M. Ma Hongyi), *Quotidien du Peuple*, 2 janvier 1996

WANG Jianguo, LiJianbo, « Tigao Guangdongsheng hangye xiehui shanghui canzheng yizheng diwei he nengli de diaoyan baogao » (Rapport sur le statut et la

- capacité de participation politique des Chambres de commerce et d'industrie de la province du Guangdong), in *Shetuan guanli yanjiu*, n° 2, 2011, p. 32-35
- WANG Jianxun, « Gonggong canyu: Zhishi fenzi he lüshi de Juese » (La participation publique : le rôle des intellectuels et les avocats), in CAI Dingjian (dir.), *Gonggong Canyu : Fengxian shehui de zhidu jianshe* (La participation publique : la construction institutionnel dans la société du risque), Falü chubanshe, 2009, p.317-347
- WANG Jing, « Jiage Tingzhenghui, yuding jieguo de zouxu » (« l'audience publique sur des prix, un " show " dont les résultats sont prédéterminés »), in *Zhongguo gong'an*, n° 12, 2006, p. 20-22
- WANG Jun, « Jingcheng chaiqianhu de 'luocha' shenghuo » (*Different Lives of Homeowners*), in *Liaowang* (Outlook), n°.6, February 9, 2004, p.38–39
- WANG Ming et Jia Xijin, « Zhongguo NGO de fazhan » (Le développement des ONG chinoises), in *Guanli Shijie*, n°8, 2002, p.32
- WANG Quansheng, « Zhengfu xinxi gongkai lifa de lujing yilai yueshu » (Le chemin de la dépendance [*path dependance*] de la législation en transparence gouvernementale), in *Qingbao lilun yu tansuo*, vol. 28, n° 6, 2005, p. 596
- WANG Sao, ZHAO Lei, « Gonggong zhengce zhidingzhong de minjian zuzhi canyu » (La participation des associations au processus décisionnel), in *Tianfu Xinlun*, n° 1, 2008, p. 96
- WANG Shaoguang, « Zhongguo gonggongyicheng shezhi de moshi » (Les modèles des prises de décisions en Chine), in *Zhongguo shehui kexue*, vol. 5, 2006, p. 94
- WANG Xiaolu, « Pouxu huise shouru » (Analyse sur les revenus cachés), In *Caijing*, vol. 186, n° 11, 26 mai 2007
- WANG Xixin, « Tingzhenghui heyi pinfan zaoshou xinren weiji ? » (Pourquoi l'audience publique se heurte-t-elle à une crise de crédibilité ?), in *Dangzheng ganbu wenzhai*, n° 3, 2008, p. 43
- WANG Yaping, « Difang renda changweihui sheli zhi gongneng jianshi » (Étude sur les fonctions du comité permanent de l'assemblée populaire locale), in *Renda Yanjiu*, vol. 214, n°10, p. 11
- WANG Yilin, « Wending yadao yiqie de zhengzhi jingji xue yuanli » (L'approche politico-économique de "la stabilité prime sur tout "), in *Jishou daxue xuebao* (Journal de l'Université de Jishou), n° 7, 2010, p. 21

WEI Chaolie, Tang Huxiang, « *Yezhu weiyuanhui : Chengshi shequ minzhu fazhan de keneng zaiti* » (« Les comités de propriétaires : vecteurs d'innovation de la démocratie communautaire urbaine »), in *Guangdong Xingzheng Xueyuan Xuebao*, vol.19, n°2, 2007, p.80

WEI Jiansen, « Cong chenxu minzhu kan woguo renmin daibiao dahui zhidu de fazhan he wanshan » (Le développement et la perfection du système des assemblées populaires : D'une perspective de la démocratie procédurale), In *Guangxi Qingniqn Ganbu Xueyuan Xuebao*, vol.27, n° 1, 2007, p. 65

WU Junyi, « Shanpan yongting guoji gongyu xiaoqu yu bamian yewehui zhuren » (Les propriétaires de Shanpan yongting essaient de limoger le président de leur CP), *Le quotidien de Guangzhou*, 9 janvier 2009

XIA Jianzhong, « Zhongguo gongmin shehui de xiansheng – yi yezhu weiyuanhui weili » (« Le précurseur de la société civile en Chine – l'exemple des comités de propriétaires »), in *Wenshizhe*, n°3, 2003, p118

XIU Caixia, *Lun woguo difang zhengfu juece guochengzhong de zhuanjia zixun zhidu* (*Discussion on the system of expert consultation in the process of local government decision-making in China*), mémoire de Master en Sciences politiques à l'université Suzhou, sous la direction de Qian Yuying, avril 2007, p. 22

YANG Changming, YANG Yan, « Guangzhoushi xingzheng tizhi gaige de jiben jingyan yu xinqxiang » (Les expériences et la nouvelle orientation des réformes administratives dans la municipalité de Guangzhou), in *Guangzhou chengshi Zhiye Xueyuan Xuebao*, vol. 2, n° 2, juin 2008, p. 60

YANG Siqi, « *Yewehui de duoshi zhixia* » (L'été des CP), in *Zhongguo xinwen zhoukan*, 14 août 2006

YANG Zhongxu, « Guangzhou : rang gongzhong chengwei lifa zhuti » (« Guangzhou : laisser le public élaborer les lois »), in *Zhongguo xinwen zhoukan* (Chine nouvelle, hebdomadaire), 7 juillet 2006

YAO Changshou, « Chengdu chengqu zhandao tingchefei, zheng 11ren tingzheng jin 7 ren baoming » (Seulement sept postulants pour les onze sièges réservés au public pour l'audience publique sur les tarifs du parking de Chengdu), in *Huaxi Dushibao*, 14 juin 2010

YE Dafeng, « Feizhengfu zuzhi canyu gonggong zhengce guocheng : zuoyong, wenti yu duice » (Le processus de la participation des associations : portée, limites et solutions), in *Fujian Dangxiao Xuebao*, n° 5, 2006, p. 28

YIN Haijie, ZHAO Li, « Chengshi shequ juweihui de gongneng piancha fenxi » (Dérapage des comités de résidents dans l'exercice de leurs fonctions », *Ha'erbin gongye Daxue Xuebao*, vol. 8, n° 2, 2006, p. 65

YIN Zhongqing, « Renmin Daibiaodahui, Zhidu de Xingcheng he Fazhan shang » (La Genèse du système des assemblées populaires [1^{ère} partie]), in *Lishi Yanjiu*, vol. 9, n° 153, p. 8-9

YING Xing, « Zuowei teshu xingzheng jiuji de xinfang jiuji » (Les Lettres et visites comme recours administratif particulier), in *Faxue Yanjiu*, n° 3, 2004, p. 93

YU Jianrong, « Zhongguo xinfang zhidu pipan » (Critiques sur le système des "Lettres et visites "), in *Zhongguo qingnianbao (China youth journal)*, 8 décembre 2004

--- « Xinfang zhidu diaocha yu gaige silu » (Enquête sur le système des Lettres et Visites et réflexions pour une réforme), in HUANG Ping et LU Jianhua, « *Blue Book of China's Society 2005 ; analysis and forecast on China's social development* », Beijing : Shehui kexuwxuan chubanshe, 2005, p. 212-219.

--- « Zhongguo xinfang zhidu pipan » (Les critiques sur le système des Lettres et visites en Chine), In *Zhongguo Gaige*, vol.2, p.27.

YU Keping, « Zhongguo gongmin shehui de xingqi jiqi dui zhili de yiyi » (L'émergence de la société civile et son impact sur la gouvernance en Chine), in CHEN Shengyong, LANG Youxing, *Feizhengfu bumen de fazhan yu difang zhili* (La gouvernance locale et le développement des organisations non gouvernementales), Zhejiang daxue chubanshe, 2008, p. 41

YU Xiang, *1949-1978 : Zhongguo qunzhong yundong chengyin wenti yanjiu* (Etude sur les origines des mouvements de masse en Chine), Zhonggong zhongyang dangxiao boshi lunwen, 2010

YUE Jinglun, QU Huan, « Feizhengfu zuzhi yu nongmingong quanyi de weihe » (Les ONG et la défense des droits des travailleurs migrants agricoles), in *Zhongshan Daxue Xuebao*, vol. 47, n°3, 2007, p. 80-85

ZHANG Caijun, « Cong quanguo sici xinfang gongzuo huiyi kan xinfang gongzuo de jieduanxing zhuti » (Les missions temporelles du travail des Lettres et Visites et ses quatre conférences nationales), in *Xinfang gongzuo*, août 2001, p. 23

ZHANG Jingen, ZHUANG Wenjia, « Fei zhengshi zhengzhi : yige caogen NGO de xingdong celuè » («Engagement politique non conventionnel : les stratégies d'action d'une NGO»), in *Shehuixue Yanjiu*, n°2, 2008, p.41

ZHANG Li, « Tigao Difang xingzheng lifa zhiliang » (« Améliorer la qualité des règlements administratifs locaux »), in CHEN Licheng, *op.cit.* p. 288-290

ZHANG Lei, « Yezhu weiquan yundong : chansheng yuanyin ji dongyuan jizhi » (« Le mouvement de la défense des droits des propriétaires : origines et mécanismes de mobilisation »), in *Shehuixue Yanjiu*, n° 6, 2005, p. 26-32

ZHANG Jing, « Gonggong kongjian de shehui jichu – yige shequ jiufen qnli de fenxi » (« L'espace public et les conditions sociales : une analyse sur un litige communautaire »), in *Shehui zhuanxing yu shehui fazhan – shequ jianshe yantaohui wenji*, 2001

--- « Jieji zhengzhi yu danwei zhengzhi – chengshi shehui de liyi zuzhijia jieyou he shehui canyu » (La politique des classes et de l'unité de travail : structure de l'organisation des intérêts dans la société urbaine et participation sociale), in *Kaifang Shidai* (L'Ère de l'ouverture), n° 2, 2003, p. 113

ZHANG Yunmei, *Zhongguo zhigong daibiao dahui zhidu yu zhigong canyu moshi de zhengzhixue fenxi* (Analyse politique du système de l'assemblée représentative des employés et de leurs modes de participation), in *Beijing xingzheng xueyuan xuebao* (Journal de l'École d'Administration de Beijing), n° 1, 2003, p. 31

ZHANG Zhiyuan, « Jiage tingzheng kunjing de jieju zhidao » (« Les solutions pour sortir de l'impasse de l'audience publique sur la fixation des prix »), in *Fashang Yanjiu*, vol. 106, n° 2, 2005, p. 6

ZHOU Enlai, « Renmin zhengxie de wuxiang renwu » (Les cinq missions de la Conférence consultative politique populaire), 21 décembre 1954, in *Laoyibei gemingjia lun renmin zhengxie* (Les avis des anciens révolutionnaires sur la Conférence consultative politique du peuple chinois), *Zhongyang wenxian chubanshe*, 1997, p. 46

ZOU Shubin, « *Chengshi yezhu weiquan yundong: tedian jiqi yingxiang* » (« Caractéristiques et impacts du mouvement de défense des droits des propriétaires urbains »), in *Shenzhen Daxue Xuebao*, vol. 22, n° 5, 2005, p. 45

ZHU Li, « *Zhongguo shehui fengxian jiexi—Quntixing shijian de shehui chongtu xingzhi* » (L'analyse sur le risque social de la Chine – La nature des incidents collectifs), in *Xuehai*, n° 1, 2009, p. 69-78

ZHUO Caiqin et CHEN Yihuan, « *Zhongguo xinxing chengshi shequ juweihui de jiaose chongtu yu chonggou* » (La contradiction et la reconstruction du rôle des comités de résidents dans les nouvelles communautés urbaine), in *Shehui Gongzuo*, n° 8, 2007, p. 18

Ouvrages :

AN Miao, Cui Yi, *Gongren jieji xianzhang yu zhigong daibiao dahui zhidu yanjiu* (Etude sur la situation actuelle de la classe ouvrière et le système de l'assemblée représentative des employés), Liaoning renmin chubanshe (la Presse du Peuple de Liaoning, Shenyang), 1990, p. 121

CAI Dingjian, *Gongzhong canyu—Fengxian shehui de zhidu jianshe* (Public participation: constructing a framework for the “ risk society”), Falü chubanshe, China, 2009, p. 11

CHEN Licheng (dir.) *Guangzhou gonggongcanyu xingzheng lifa shijian tansuo* (Les expériences de la participation du public à l'élaboration législatives de Guangzhou), Zhongguo fazhi chubanshe, octobre 2006, p. 3-4

CHEN shengyong, Zhong Dongsheng et Wu Xingzhi, *Rang gongmin lai dangjia* (Laissez les citoyens gouverner), Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2008, p.198

CHEN Shengyong, Lang Youxing (dir.), *Feizhengfu bumen de fazhan yu difang zhili* (La gouvernance locale et le développement des organisations non gouvernementales), Zhejiang daxue chubanshe, 2008, 387 p

DIAO Jiecheng, *Renmin xinfangshilue* (Histoire des lettres et visites populaires), Beijing jingji xueyuan chubanshe, 1996, p. 117

Guojia Tongji ju (National Statistical Bureau), *Zhongguo tongji nianjian 2003* (Chinese Statistical Yearbook 2003), *Zhongguo tongji chubanshe*, Beijing, 2004, p. 834

- GUO Shengli, *Chengshi shehui chonggou yu guojia zhengquan jianshe – Jianguo chuqi shanghai guojia zhengquan jianshe fenxi* (La restructuration de la société urbaine et la construction du pouvoir de l'État – une analyse sur la construction du pouvoir de l'État à Shanghai au début de la fondation de la Chine populaire), Tianjin renmin chubanshe, 2006, p.157
- HE Zengke, *Civil participation and political legitimacy in contemporary China*, Central compilation & Translation Press, Beijing, 2007, p. 13
- LEI Bin, YUAN Jun et WU Zhangmin, *Guangdong fazhi 30nian* (30 ans de l'Etat de droit au Guangdong), Guangdongsheng renmin chubanshe, 2009, p.13
- PENG Zongchao, XIE Lan, *Tingzheng zhidu : Touming juece yu gonggong zhili* (Le système de l'audience publique : la prise de décision transparente et la gouvernance), Qinghua daxue chubanshe, 2004, p.123
- REN Xiao, *Zhongguo Xingzheng gaige* (Les réformes administratives en Chine), *Zhejiang renmin chubanshe* 1998, p. 276
- SUN Liping, *Duanlie-20 shiji 90 niandai yilai de zhongguo shehui* (Clivages de la société chinoise depuis les années 2000), Shehui kexue wenxian chubanshe, Beijing, 2003.
- WANG Ming (dir.), *Zhongguo gongminshehui de qieqi 1978-2008* (Émergence de la Société civile en Chine, 1978-2008), Zhongguo Shehui Kexue shubanshe, 2008, p. 215
- WANG Xixin, *Gongzhong canyu he xingzheng guocheng* (La participation publique et le processus gouvernemental), *zhongguo minzhu fazhi chubanshe*, 2007, p. 129-130
- *Gongzhong canyu he zhongguo xin gonggong yundong de xingqi* (La participation du public et l'émergence d'un nouveau mouvement public en Chine), Zhongguo fazhi chubanshe, 2008, p. 174
- *Xingzheng guochengzhong gongzhong canyu de zhidu shijian* (Les expériences et les institutions sur la participation du public au processus gouvernemental), Zhongguo falü chubanshe, 2008, p. 9
- XU Youyu, *Xingxing sese de zaofan : hongweibing jingshen sushi de xingcheng ji yanbian* (Les diverses formes de rébellion : Formulation et évolution de l'esprit des Gardes rouges), Xianggang zhongwen daxue chubanshe, 1996
- YAN Hai, *Zhengfu xinxi gongkai lilun yu shijian* (Théories et Pratiques sur la transparence gouvernementale), *Wuhan daxue chubanshe* (Presse de l'université de Wuhan), 2008, p.106

YU Jianxing, *Zai zhengfu yu Qiye Zhijian : Yi wenzhou shanghui wei yanjiu duixiang*(Entre le gouvernement et les entreprises : étude empirique sur les chambres de commerce de Wenzhou), Zhejiang renmin chubanshe, 2004

ZHANG Jing, *Liyi zuzhijia danwei : guoqi zhidaihui anli yanjiu* (Unité des intérêts organisés : étude de cas sur l'assemblée représentative des employés dans les entreprises publiques), Zhongguo shehui kexue chubanshe (Presse des sciences sociales de Chine), 2001

ZHU Guanglei, *Dangdai zhongguo zhengfu guocheng* (Le processus gouvernemental dans la Chine contemporaine), Tianjin renmin chubanshe, 2002, 2e édition, p.82.

ZHU Xufeng, *Zhongguo sixiangku zhengce guochengzhong de yingxiangli yanjiu* (L'influence des groupes de réflexion chinois sur le processus décisionnel), *Qinghua daxue chubanshe*, 2009, 246 p

III: Documents électroniques

Basuo Fengyun, « Song jinqi youji » (Journal de l'offre d'un drapeau de récompense), disponible sur <http://www.rg-gd.net>. Consulté le 27 février 2011

--- *Guanyu minjian yaoqing zhuanjia de huiyu* (Réponse à l'invitation des experts), disponible sur : <http://www.rg-gd.net/viewthread.php?tid=201350>. Consulté le 26 février 2011

BILLINGS Leon G. « Information sources for policy makers », traduit de l'anglais en chinois par Peng Yanan, disponible sur <http://www.tsinghua.edu.cn/docsn/shxx/site/chinac/liudb/aids/lanmu/qinghua/tzzd/usa.htm>, consulté le 5 mars 2011

CABESTAN Jean-Pierre « La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme 'éclairé' mais ploutocratique ? », in *Perspectives chinoises*, juillet-août 2004, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/672>, consulté le 20 avril 2011.

CHEN Anita, « La condition ouvrière en Chine : les signes d'une évolution », In *Perspectives chinoises*, novembre-décembre 2004, disponible sur <http://perspectiveschinoises.revues.org/703>, consulté le 20 octobre 2010

CHEN Bin, YANG Yusheng etc., « Meiyou yewehui yezhu nengfou xuanpin wuye gongsi » (séminaire) (« Peut-on recruter une entreprises de gestion immobilière à

défaut de comité de propriétaires ? »), compte-rendu disponible sur <http://www.pmaaa.com/fc/HTML/1649.html>, consulté le 21 avril 2011

« China Government opens cracks in its culture of secrecy », disponible sur <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=9714476>, consulté le 21 janvier 2011

China Labour Bulletin, « Zhongguo gongren yundong guan cha baogao (2000-2004) » (Rapport sur le mouvement des ouvriers chinois entre 2000 et 2004). Disponible sur <http://www.china-labour.org.hk/en/>, consulté le 27 octobre 2010.

--- « Zhongguo gongren yundong guan cha baogao (2008-2009) » (Rapport sur le mouvement des ouvriers chinois entre 2008 et 2009), disponible sur le site web : <http://www.china-labour.org.hk/en/>, consulté le 27 octobre 2010

CUI Yu, « You duoshaoren baoyuan gaofangjia » (« Combine de personnes se plaignent la flambée des prix du logement ? »), disponible sur <http://www.afinance.cn/new/xzgd/201103/334895.html>, consulté le 18 avril 2011

DRAPEAU Marie-Hélène et KRZYNSKI Anna, « Historicité et évolution du concept d'autogestion au Québec », collectif de recherche sur l'autonomie collective, le 10 novembre 2005, disponible sur le site web http://www.crac-kebec.org/files/autogestion_recension.pdf, consulté le 3 août 2011

GATELIER Karine, « La légitimation du nouveau pouvoir politique : les sources de la légitimité politique », disponible sur <http://www.institut-gouvernance.org>, consulté le 8 novembre 2010

« Guanyu Zengjia juweihui zhuanzhi ren yuan gongzuo jintie de tongzhi », (L'avis sur l'augmentation des prix des membres à temps complets des comités de résidents). <http://www.gzmz.gov.cn/text/tzgg/201005/6645.html>, consulté le 12 avril 2011

« Guangzhoushi juweihui zhuanzhi ren yuan gongzi jiang canzhao shiye danwei biao zhun » (les salaires des membres des comités de résidents se référeront aux niveaux des personnels relevant de l'établissement public), disponible sur <http://www.jyq.gov.cn/sqjs/ShowArticle.asp?ArticleID=5858>. Consulté le 12 avril 2011

KANG Xiaoguang, « Le séisme de Chengdu et ses répercussions pour les ONG chinoises », in *Humanitaire*, n°23, décembre 2009, article disponible sur <http://humanitaire.revues.org/index615.html>

HAO Jinsong, « Wo zai shouji manyoufei tingzhenghui shang de 24 xiaoshi » (Mes 24 heures pendant l'audience publique sur le frais de l'itinérance des téléphones portables), <http://haojinsong.blog.sohu.com/77527919.html>, consulté le 20 mars 2011

HORSLEY Jamie P., « China adopts first nationwide open government information regulations », article disponible sur: <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual...regulations.pdf>, consulté le 13 février 2011.

--- « Update on China's open government information regulations : Surprising public demand yielding some positive results », article disponible sur le site officiel de *Human Rights in China* : http://www.hrichina.org/public/contents/article?revision_id=175174&item_id=175172, consulté le 13 février 2011.

Les propriétaires du quartier Hailongwan, « Xiaoqu chengli yewehui, weishenme bi dengtian huannan - gei wanqingliang shichang de yifeng gongkaixin » (Pourquoi la création d'un comité de propriétaires est-elle si difficile : lettre adressé au maire Wan Qingliang), consultée le 19 avril 2011 Internet <http://club.dayoo.com/view-6141660-1-1.html>

Lettre ouverte des habitants, « Gei Nie Yongfeng, WANG Weiping, xu Haiyun deng zhuanjia de yaoqingxin » (Lettre aux experts Nie yongfeng, WANG Weiping et Xu Haiyun), <http://www.rg-gd.net>, consulté le 27 février 2011

Lettre de suggestion des habitants, « Guanyu Chuangjian panyu laji chuli wenmingqu dataolun zhuanjia zixunhui de jianyi yaoqiu » (Suggestions à propos du débat d'expert relatif au « Grand débat public sur la création d'un arrondissement civil de traitement des déchets à Panyu »), mise en ligne le 7 mai 2010, <http://www.rg-gd.net>. Consulté le 27 février 2011

LIANG Fafu, « Fiscal Budgets Should Not Be State Secrets », http://www.china.org.cn/opinion/2009-10/27/content_18777476.htm, consulté le 21 janvier 2011

LIANG Zhen, « Zhiyi zhangmu bu touming yezhu zhuanggao yewehui » (Les propriétaires ont envoyé leur CP en justice à cause de l'opacité de ses comptes), reportage disponible sur Internet : <http://www.chinanews.com/estate/2011/04-20/2985182.shtml>, consulté le 25 avril 2011

LUM Thomas, «Social unrest in China», Congressional Research Service report, May 8, 2006, disponible sur *Congressional research service web*, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33416.pdf>, consulté le 20 octobre 2010

MERLE Aurore, « La mobilisation des propriétaires à Pékin, la construction plutôt que la révolution », article mise en ligne en avril 2010, site Internet de Sciences Po Paris : <http://www.ceri-sciences-po.org>, consulté le 16 avril 2011

Ministère de la construction, « 2005nian chengzhen fangwu gaikuang tongji gongbao » (« Bulletin statistique sur la situation générale des logements urbains en 2005 »), disponible sur le site Internet du Bureau national des statistiques : <http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20060704-402334879.htm>, consulté le 18 avril 2011

MINZNER Carl, « Social instability in China : causes, consequences and implications », rapport du *Center for strategic and International Studies*, http://csis.org/files/media/csis/events/061205_mizner_abstract.pdf, consulté le 21 octobre 2010

MEINIG Bob (MRSC legal consultant), «Public Hearings: When and how to hold them», mise en ligne novembre 2008, disponible sur <http://www.mrsc.org/focuspub/hearings.aspx>, consulté le 5 mars 2011

NIQUET Valérie, « Du tremblement de terre du Sichuan aux jeux olympiques : la Chine face aux défis politiques de l'année 2008 », in *Asie Vision*, n°8, septembre 2008, article disponible sur [www.ifri.org/downloads/Asie Visions 8 Niquet.pdf](http://www.ifri.org/downloads/Asie_Visions_8_Niquet.pdf), Consulté le 17 janvier 2011

Rapport annuel 2009 du Bureau des ressources foncières et du logement, disponible sur son site : <http://www.laho.gov.cn/zwgk/gknb/t20100520-77984.htm>. Consulté le 17 janvier 2011

Rapport annuel du Bureau de ressource foncière et de logement de 2008, disponible sur son site <http://www.laho.gov.cn/zwgk/gknb/t2009030364902.htm>. Consulté le 17 janvier 2011.

Rapport annuel sur l'information du public en 2007 du gouvernement municipal de Wuhan, disponible sur le site www.wh.gov.cn/cms/frontpage/pubinfo/PubinfoDetail.action?id=1200910151100200014, consulté le 17 janvier 2011.

Reportage « Lü se Heping Guangzhou banshichu weigui caozuo bei chafeng » (Le bureau de Guangzhou de Green Peace est fermé en raison de l'infraction aux lois commise par cette organisation), disponible sur <http://club.china.com/data/thread/1638757/2713/25/21/11.html>, consulté le 10 septembre 2011

« Shanghaishi yifaxingzheng zhuangkuang baogao (2004-2009) » (Rapport sur l'administration de la municipalité de Shanghai selon les critères légaux [2004-2009]), disponible sur: <http://sh.eastday.com/qtmt/20110224/u1a859525.html>, mis en ligne le 24 février 2011, consulté le 7 mars 2011

SUN Weili, « Juweihui xuanju yu yewehui xuanju bijiao » (Regard croisé sur l'élection des comités de résidents et des comités de propriétaires), disponible sur <http://www.yezhu.org.cn/>

SUN Weili, *2007nian gongzuo zongjie* (Rapport d'activité de 2007), disponible sur <http://blog.soufun.com/blog-23855068.htm>, consulté le 26 avril 2011

WANG Zechu, « Zai juweihui huanjie xuanjuzhong shixing jumin zhijie shidian de jianyi » (Suggestions concernant l'élection directe aux comités de résidents), disponible sur http://epaper.oeeee.com/G/html/2008-04/10/content_436451.htm, consulté le 8 avril 2011

XU Haiyun, « Gongkaixin : Fandongpai jishi zhilaohu yeshi zhenlaohu - Zhi Panyu huanan bankuai jumin » (Lettre ouverte aux habitants de Panyu : les réactionnaires sont à la fois des « tigres en papier » et de « vrais tigres »), <http://news.solidwaste.com.cn/k/2010-1/20101251018066078.shtml>, mise en ligne le 25 janvier 2010, consulté le 26 février 2011

YAO Jianguo, « Yezhu zhuanggao yewehui chengli guocheng bugouming » (Des propriétaires poursuivent en justice leur CP pour opacité du processus de l'élection), reportage disponible sur Internet <http://house.focus.cn/news/2009-04-22/662885.html>, consulté le 25 avril 2011

YU Jianrong, « Weiquan kangzheng yu yali weiwen » (Défense des droits et maintien de la stabilité), disponible sur <http://www.chinareform.net/2010/1021/22065.html>, consulté le 24 octobre 2010

--- « Dangdai zhongguo nongmin de yifa kangzheng » (La résistance légale des paysans chinois contemporains), disponible sur <http://www.chinaelections.org>, consulté le 23 octobre 2010.

--- « Dangqian woguo quntixinIng shijian de zhuyao leixinIng jiqi jiben tezheng » (Typologie et caractéristiques des incidents collectifs en Chine), disponible sur <http://www.chinaelections.org>, consulté le 25 octobre 2010

« Zhongguo xingzheng touming niandu baogao 2009 » (Rapport annuel sur la transparence administrative de Chine en 2009, disponible sur le site Internet: http://www.cppss.cn/news_body.asp?id=808, consulté le 22 janvier 2011

Index thématique

4

4 juin · 93, 121, 127, 128, 129, 231, 336, 349, 385, 428, 434

A

ANP · 6, 47, 48, 49, 51, 75, 168

apprentissage · 272, 274, 427

assemblées populaires locales · 7, 47, 48, 50, 51, 52, 58, 59, 108, 460

associations civiles · 8, 31, 39, 137, 139, 140, 212, 224, 361, 369, 391, 396, 397, 404, 461

autogestion · 204, 205, 331, 347, 388, 406, 456

autonomie · 32, 33, 86, 88, 126, 192, 201, 374

B

Beijing · 17, 19, 31, 37, 38, 47, 62, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83, 86, 93, 99, 100, 109, 113, 114, 116, 117, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 135, 138, 145, 154, 157, 167, 169, 173, 182, 193, 197, 210, 211, 216, 226, 246, 247, 261, 263, 281, 284, 285, 298, 300, 302, 307, 311, 320, 322, 353, 354, 375, 379, 389, 416, 418, 431, 432, 435, 438, 440, 442, 443, 444, 446, 447, 451, 452, 453, 454

C

CAI Dingjian · 418

CCPPC · 6, 39, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 90, 95, 109, 214, 244, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 316, 324, 340, 373, 383, 397, 446

CHEN Qidian · 416

CHEN Yihuai · 414

citoyens · 4, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33,

- 35, 38, 40, 44, 46, 51, 55, 60, 61, 69, 70, 71, 72, 76, 83, 84, 90, 96, 101, 102, 106, 110, 113, 114, 115, 118, 123, 126, 131, 132, 135, 136, 137, 140, 143, 146, 157, 160, 161, 163, 164, 165, 173, 175, 177, 178, 179, 180, 182, 184, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 200, 201, 202, 203, 204, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 234, 236, 240, 241, 245, 246, 247, 251, 252, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 266, 267, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 281, 283, 284, 286, 288, 289, 293, 294, 296, 297, 298, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 314, 317, 318, 320, 321, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 339, 351, 352, 359, 360, 364, 370, 374, 376, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 398, 404, 422, 425, 427, 443, 445, 446, 453, 463, 464, 472
- comité du Parti · 50, 54, 55, 75, 77, 160, 173, 337, 344, 362
- comités de résidents · 11, 32, 39, 89, 90, 187, 188, 327, 331, 333, 334, 339, 340, 341, 346, 347, 348, 349, 350, 362, 386, 387, 398, 405, 446, 450, 452, 456, 459, 464
- contrôle · 11, 15, 17, 18, 29, 36, 46, 50, 53, 54, 56, 57, 58, 69, 80, 82, 83, 94, 114, 118, 126, 129, 133, 137, 146, 147, 148, 149, 156, 160, 164, 186, 191, 201, 205, 208, 210, 213, 218, 231, 244, 255, 263, 264, 265, 266, 281, 287, 289, 290, 293, 321, 333, 335, 336, 337, 338, 344, 355, 360, 363, 374, 375, 384, 386, 387, 422, 432, 435, 464
- corruption · 8, 26, 29, 66, 119, 121, 122, 123, 125, 129, 130, 141, 152, 153, 154, 155, 156, 160, 163, 166, 197, 198, 206, 207, 209, 213, 281, 287, 349, 434, 461
-
- D**
- débat · 4, 10, 11, 16, 22, 27, 30, 34, 102, 118, 203, 204, 234, 251, 252, 253, 258, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 282, 283, 290, 296, 299, 301, 306, 308, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 322, 324, 328, 398, 414, 415, 419, 422, 423, 427, 446, 457, 463, 464, 472
- décentralisation · 15, 27, 32, 33, 119, 132, 153, 158, 159, 160, 346
- défense des droits · 11, 23, 94, 240, 241, 242, 350, 351, 354, 355, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 382, 384, 400, 401, 451, 452, 464
- démocratie délibérative · 20, 21, 23, 24, 28, 76, 77, 193, 202, 203, 204, 258, 283, 387, 420, 421, 422, 423, 425, 446
- démocratie locale · 25, 201, 203, 272, 339, 344, 345, 419, 421, 422, 427
- démocratie participative · 4, 24, 25, 27, 193, 195, 201, 272, 273, 419, 421, 423, 424, 427, 472
- développement · 8, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 35, 39, 46, 47, 48, 57, 59, 79, 91, 98, 116, 126, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 149, 152, 158, 159, 160, 161, 163, 169, 171, 178, 180, 183, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 196, 201, 203, 205, 206, 207, 208, 214, 220, 230, 233, 238, 239, 241, 242, 248, 252, 261, 273, 280, 293, 321, 331, 335, 336, 337, 338, 350, 351, 352, 362, 376, 381, 382, 386, 388, 400, 401, 402, 403, 404, 407, 408, 409, 421, 426, 427, 428, 444, 448, 449, 451, 453, 461
- direction du Parti · 42, 44, 54, 81, 117, 122, 181, 183, 338, 344, 386
- dispositifs · 4, 7, 10, 23, 24, 25, 27, 33, 34, 36, 44, 46, 47, 72, 199, 203, 213, 235, 242, 246, 247, 248, 262, 263, 264, 279, 283, 287, 319, 324, 330, 380, 383, 419, 460, 463, 472
- droit · 9, 22, 49, 50, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 76, 77, 80, 102, 106, 108, 110, 112, 115, 128, 129, 135, 136, 140, 143, 144, 148, 150, 169, 170, 172, 180, 181, 183, 189, 191, 192, 207, 209, 210, 211, 213, 214, 217, 220, 225, 228, 231, 232, 236, 238, 241, 255, 259, 260, 261, 263, 265, 267, 285, 287, 290, 294, 297, 298, 310, 312,

- 313, 316, 320, 324, 329, 349, 351, 359, 360, 361, 363, 366, 372, 375, 383, 387, 390, 396, 407, 408, 417, 424, 430, 432, 440, 453, 462
- droits civiques · 8, 134, 136, 179, 428, 461
- droits de l'homme · 113, 114, 224, 388
-
- E**
- effectivité · 263
- effets · 11, 27, 30, 63, 69, 70, 96, 106, 131, 148, 151, 175, 185, 220, 267, 297, 319, 322, 374, 376, 390, 393, 464
- égalité · 59, 136, 140, 143, 361
- élection · 15, 58, 113, 197, 246, 290, 362, 367, 369, 370, 373, 375, 396, 406, 410
- élus · 7, 22, 27, 31, 38, 39, 49, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 77, 167, 176, 207, 214, 244, 253, 287, 298, 303, 304, 305, 306, 307, 324, 339, 341, 361, 362, 376, 378, 379, 383, 405, 460
- entreprises publiques · 38, 86, 89, 93, 149, 150, 151, 156, 163, 165, 166, 168, 184, 188, 208, 214, 335, 348, 352, 413, 432, 454
- environnement · 10, 182, 215, 233, 252, 255, 274, 290, 292, 294, 295, 380, 400, 419, 427, 463
- Etats-Unis · 27, 264, 279, 380, 422
- experts · 9, 10, 120, 155, 228, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 251, 253, 257, 258, 267, 268, 270, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 283, 284, 288, 303, 304, 306, 307, 324, 328, 399, 415, 455, 457, 462, 463
- expropriations · 66, 170, 257, 421
-
- G**
- gouvernance · 4, 9, 10, 11, 22, 26, 28, 29, 40, 64, 131, 153, 154, 158, 159, 164, 186, 194, 197, 198, 200, 213, 229, 238, 239, 244, 255, 268, 271, 272, 276, 287, 337, 359, 363, 421, 436, 441, 444, 447, 451, 453, 456, 461, 463, 464, 472
- gouvernance urbaine · 4, 9, 40, 131, 158, 276, 337, 461, 472
- gouvernement local · 10, 22, 49, 55, 56, 61, 69, 70, 83, 155, 159, 163, 166, 172, 173, 174, 177, 179, 180, 181, 184, 185, 217, 226, 236, 241, 258, 261, 267, 268, 269, 270, 275, 319, 327, 333, 346, 349, 359, 361, 364, 365, 369, 377, 391, 429, 463
- grassroots · 139, 146, 244, 309, 363, 383, 391
- groupes d'intérêt · 8, 35, 82, 203, 244, 328, 460
- groupes vulnérables · 71, 163, 307, 447
- Guangdong · 30, 31, 40, 52, 59, 81, 94, 133, 155, 167, 193, 205, 209, 211, 216, 226, 227, 239, 241, 242, 287, 288, 289, 290, 296, 303, 322, 327, 339, 351, 355, 365, 366, 368, 369, 373, 378, 379, 397, 400, 404, 407, 414, 433, 440, 442, 448, 449, 453
- Guangzhou · 413, 414, 415, 416, 417, 418
-
- H**
- habitants urbains · 177
- He · 416, 417
-
- I**
- incidents collectifs · 9, 71, 161, 162, 163, 164, 167, 181, 184, 185, 186, 214, 255, 286, 358, 393, 452, 459, 462
- information du public · 209, 257, 421
- information préalable · 258
- institutions · 11, 14, 17, 35, 36, 41, 44, 46, 64, 66, 95, 97, 100, 107, 115, 131, 164, 176, 187, 205, 249, 261, 330, 344, 345, 386, 454, 464

Internet · 39, 43, 62, 68, 74, 129, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 175, 210, 221, 222, 225, 226, 229, 233, 239, 243, 246, 250, 251, 252, 266, 269, 270, 272, 274, 275, 276, 284, 287, 292, 300, 312, 324, 333, 340, 342, 351, 352, 358, 361, 362, 365, 366, 368, 371, 375, 379, 382, 390, 393, 396, 407, 442, 447, 457, 459

L

liberté d'expression · 31, 111, 114, 123, 273, 388

local · 414, 415

Loi · 52, 53, 55, 58, 93, 168, 172, 181, 208, 214, 220, 228, 234, 235, 253, 263, 267, 280, 284, 292, 294, 295, 296, 299, 339, 341, 345, 355, 357, 358, 405

M

masse · 8, 13, 14, 15, 17, 40, 43, 44, 46, 72, 77, 82, 84, 85, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 116, 129, 137, 139, 186, 229, 237, 246, 254, 331, 333, 338, 351, 355, 362, 383, 387, 443, 451, 461

médias · 8, 39, 60, 107, 122, 125, 128, 141, 143, 164, 169, 176, 178, 179, 180, 195, 210, 212, 221, 245, 246, 248, 266, 276, 286, 287, 294, 300, 311, 324, 356, 375, 404, 444, 447, 461

mouvement · 8, 11, 27, 33, 64, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 138, 141, 165, 166, 177, 179, 181, 238, 261, 263, 331, 335, 337, 343, 350, 351, 353, 358, 377, 385, 427, 428, 438, 451, 452, 454, 455, 461, 464

moyens d'expression · 10, 243, 463

N

niveaux de participation · 202

O

organisation · 54, 73, 75, 80, 116, 128, 234, 241, 245, 252, 282, 284, 293, 295, 323, 332, 338, 340, 344, 346, 348, 350, 355, 356, 357, 358, 379, 400, 402, 404, 405, 407, 458

ouvriers · 8, 9, 43, 66, 85, 86, 89, 90, 91, 93, 94, 105, 111, 123, 124, 125, 126, 127, 134, 160, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 177, 179, 181, 184, 185, 225, 241, 385, 400, 401, 402, 403, 413, 455, 461, 462

P

Panyu · 10, 30, 38, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 227, 236, 241, 245, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 340, 374, 415, 444, 457, 459, 463

partage de pouvoir · 201, 202, 204

participation politique · 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 60, 97, 107, 122, 161, 189, 196, 229, 239, 364, 385, 409, 443, 448

participation populaire · 4, 15, 16, 18, 20, 21, 33, 35, 36, 38, 40, 42, 382, 386, 389, 390, 472

portée · 4, 11, 16, 34, 36, 37, 81, 96, 102, 106, 107, 129, 161, 181, 192, 200, 205, 209, 235, 236, 241, 243, 244, 254, 255, 264, 272, 279, 283, 292, 293, 318, 319, 320, 323, 325, 326, 383, 385, 388, 389, 400, 444, 450, 464, 472

PPC · 39, 72, 73, 75, 78, 79, 80

procédure · 10, 54, 58, 77, 80, 135, 143, 144, 211, 217, 227, 234, 235, 257, 263, 265, 280, 281, 282, 283, 287, 288, 294, 295, 296, 297, 301, 303, 305, 320, 323, 325, 326, 328, 329, 330, 340, 371, 463

processus décisionnel · 4, 26, 34, 114, 160, 188, 200, 201, 202, 204, 229, 230, 231, 233, 234, 236, 238, 240, 243, 246, 254, 255, 256, 271, 273, 275, 281, 283, 284, 292, 324, 328, 376, 381, 384, 385, 388, 391, 416, 444, 445, 449, 454, 472

propriétaires · 6, 9, 11, 23, 41, 66, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 182, 224, 290, 307, 331, 344, 345, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 384, 385, 391, 396, 397, 404, 405, 406, 407, 409, 413, 414, 416, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 455, 457, 459, 462, 464

publicité · 130, 204, 208, 209, 264, 282, 311, 425

Publicité · 418

R

recours · 9, 10, 35, 60, 71, 72, 82, 88, 126, 165, 179, 184, 211, 215, 216, 218, 219, 233, 234, 235, 236, 237, 245, 259, 260, 267, 288, 294, 319, 320, 321, 329, 367, 390, 447, 450, 462, 463

régime autoritaire · 21, 29, 130, 200, 293, 374, 388

régime démocratique · 293, 387, 409

règlement · 10, 108, 122, 123, 138, 140, 144, 211, 212, 213, 214, 216, 218, 219, 220, 222, 249, 250, 252, 254, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 285, 289, 290, 293, 294, 297, 303, 310, 311, 312, 313, 315, 319, 361, 463

représentants · 24, 47, 50, 53, 58, 59, 72, 76, 77, 93, 94, 155, 162, 167, 176, 185, 244, 249, 251, 253, 257, 268, 269, 270, 271, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 328, 339, 341, 346, 364, 366, 367, 368, 369, 380, 399, 405, 415, 416, 417, 444

revendication · 8, 35, 96, 110, 123, 124, 128, 134, 181, 321, 461

S

Shanghai · 30, 31, 37, 53, 106, 112, 121, 125, 169, 173, 177, 181, 185, 186, 211, 213, 215, 223, 224, 225, 226, 245, 285, 291, 294, 325, 332, 336, 337, 349, 351, 354, 359, 389, 416, 418, 433, 444, 453, 458

société urbaine · 8, 18, 40, 83, 84, 89, 121, 131, 187, 188, 332, 335, 338, 430, 452, 453, 461

stabilité sociale · 46, 131, 182, 183, 184, 194, 198, 210, 219, 401, 402, 403, 404, 408

supervision · 43, 52, 53, 55, 56, 57, 78, 79, 80, 191, 211, 218, 222, 310, 388

syndicats · 6, 16, 43, 90, 91, 93, 94, 124, 167, 168, 181, 403

système décisionnel · 160, 239

T

transparence · 9, 31, 54, 68, 113, 121, 143, 156, 191, 206, 207, 208, 209, 212, 213, 226, 235, 260, 266, 276, 281, 293, 294, 312, 326, 328, 329, 375, 376, 381, 398, 449, 454, 459, 462

travailleurs · 18, 19, 66, 85, 93, 94, 132, 135, 140, 141, 151, 156, 159, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 177, 178, 184, 187, 197, 204, 225, 232, 241, 242, 307, 347, 384, 385, 397, 400, 401, 403, 404, 418, 430, 439, 451

travailleurs migrants · 66, 132, 135, 140, 141, 151, 163, 165, 166, 167, 168, 177, 178, 188, 197, 225, 232, 241, 242, 307, 384, 385, 397, 400, 401, 418, 430, 439, 451

U

unités de travail · 7, 8, 19, 46, 72, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 133, 162, 187, 331, 333, 334, 335, 336, 338, 352, 359, 360, 363, 445, 460, 461

urbanisation · 27, 133



Index des auteurs

A

ALLAIRE Jullien · 133, 428

ALMOND Gabriel A. · 423, 424

Amnesty International · 127, 147, 179, 428, 437

AO Daiya · 60, 161, 443

B

BACQUE Marie-Hélène · 25, 27, 421, 423

BALME Stéphanie · 438

BEJA Jean-Philippe · 111, 112, 113, 115, 118, 119, 120, 121, 124, 127, 128, 141, 183, 230, 231, 278, 384, 428, 438

BERGERE Marie-Claire · 42, 44, 97, 100, 103, 111, 119, 120, 121, 126, 130, 423, 428, 430, 438

BIANCO Lucien · 97, 103, 111, 119, 121, 423, 430

BLATRIX Cécile · 27, 272, 296, 419, 423

BLONDIAUX Loïc · 27, 190, 195, 198, 201, 203, 272, 296, 345, 419, 422, 423, 424

BONNIN Michel · 122, 124, 125, 126, 127, 129, 428, 438

BRAY David · 83, 335, 429

BULARD Martine · 152, 429

C

CABESTAN Jean-Pierre · 58, 90, 429, 438, 455

CAI Chongguo · 121, 438
 CAI Dingjian · 55, 56, 60, 193, 232, 238,
 262, 282, 288, 320, 418, 443, 448, 453
 CAI Yongshun · 169, 170, 171, 173, 174,
 429, 438
 CAO Liping · 209, 443
 CAULFIELD Janice L · 159, 429
 CAULFIELD Janice L XE "CAULFIELD
 Janice L" . · 159, 429
 CHAN Anita · 103, 104, 429, 439, 440
 CHAN Kin-man · 137, 429
 CHEN Licheng · 261, 262, 264, 265, 451,
 453
 CHEN Linping · 97, 443
 CHEN Peng · 377, 379, 443
 CHEN Qidian · 325, 416, 443
 CHEN Rongti · 120, 443
 CHEN shengyong · 244, 444, 453
 CHEN Yihuai · 375, 414, 444
 CHEN Yingfang · 177, 178, 356, 430
 CHEVALLIER Jacques · 29, 42, 195, 200,
 201, 202, 203, 204, 272, 345, 387, 420,
 422, 424
 CHEVRIER Yves · 119, 430
 COHEN Joshua · 204, 420

D

DA Fang · 335, 336, 430
 DIAO Jiecheng · 62, 63, 453
 DING Arthur S · 51, 430
 DING Arthur S XE "DING Arthur S" . · 51,
 430

DING Yijiang · 239, 430
 DOMENACH Jean-Luc · 48, 97, 99, 100,
 101, 112, 118, 439
 DOMES Jürgen · 97, 103, 111, 119, 121,
 423, 430

E

EYRAUD Corine · 89, 430, 439

F

FILLIEULE Olivier · 180, 425
 FORSTER Keith · 99, 430
 FROMENTIN · 260, 274, 423, 425
 FROSSART Chloé · 168, 439
 FU Shengyi · 359, 444

G

GAO Kaixiang · 354, 444
 GODEMENT François · 97, 153, 430
 GOLDMAN Merle · 58, 111, 116, 118, 128,
 136, 137, 141, 170, 356, 429, 432, 434,
 439
 GONG Ting · 155, 156, 160, 430
 GOODMAN David · 32, 430
 GREENWOOD Bentley Julia · 138, 431
 GUY Hermet · 421

H

HABERMAS Jürgen · 204, 387, 421, 425
 HE Baogang · 20, 21, 22, 35, 162, 198, 387,
 390, 431, 440
 HE Chongda · 89, 445

HE Jianyu · 140, 436

HE Zengke · 453

HINTON Harold C · 97, 431

HINTON Harold C XE "HINTON Harold C"
· 97, 431

HO Peter · 238, 440

HOLBIG Heike · 193, 194, 431

HOWELL Jude · 138, 431

HU Angang · 153, 232, 445

HU Jiwei · 112, 445

HUA Linshan · 22, 38, 62, 63, 64, 68, 71,
143, 144, 145, 146, 435, 441

HUCHET Jean-François · 150, 231, 431

HUNTINGTON Samuel · 16, 134, 195, 426

J

JAMAY Florence · 421

JIA Xijin · 138, 139, 244, 432

JOBERT Arthur · 178, 421

JOUVE Bernard · 29, 195, 421

K

KANG Xiaoguang · 212, 432, 456

KERNEN Antoine · 89, 150, 432

L

LAI Hongyi · 160, 437

LAPALOMBARA Joseph · 16, 382, 421

LE GOFF Alice · 421, 425

LEBLANC Patrice · 205, 421

LEFEBVRE Rémi · 25, 27, 421

LEIB Ethan J · 21, 35, 162, 193, 198, 440

LEIB Ethan J XE "LEIB Ethan J" · 21, 35,
162, 193, 198, 440

LEYS Simon · 103, 440

LI Chun · 102, 105, 446

LI Hanlin · 83, 335, 432, 440

LI Lianjian · 58, 432, 433

LI Peilin · 135, 167, 432

LI Ping · 252, 446

LI Qiang · 135, 432

LIU Chunrong · 337, 433

LÜ bin · 445

LÜ Xiaobo · 83, 335, 433, 441

M

MA bin · 244

MANIN Bernard · 203, 422, 426

MANSBRIDGE Jane · 422

MAO Zedong · 76, 100, 102, 103, 446

MORLEY Ian · 133, 433

N

NELSON Joan · 16, 426

NIE Norman H. · 427

NINACS William A · 381, 426

NIQUET Valérie · 212, 433, 458

NORMANDIN Henri-Paul · 197, 433

NORTH Douglass C. · 45, 422

O

O'BRIEN Kevin J · 51, 52, 54, 58, 182, 433, 441
 OCDE · 153, 441
 ouvriers · 413

P

PARISH William L · 83, 363, 442
 PATEMAN Carole · 24, 426
 PEI Minxin · 137, 434
 PENG Lan · 210, 447
 PENG Zongchao · 22, 287, 296, 453
 PERRY Elizabeth J · 58, 83, 137, 170, 356, 429, 432, 434, 441
 PERRY Link · 129, 434
 PEYREFITTE Alain · 124
 PU Xingzu · 337, 447
 PYE Lician W · 424

Q

QU Huan · 242, 451

R

RANGEON François · 345, 422
 RAWLS John · 425, 426
 READ Benjamin L · 352, 353, 356, 434
 REMICK Elizabeth j · 423
 REN Xiao · 32, 454
 représentants · 415, 416, 417
 REVEL Martine · 27, 272, 274, 296, 419, 423, 427

RICHER Philippe · 48, 97, 99, 100, 101, 112, 118, 439

ROCCA Jean-Louis · 89, 136, 149, 150, 153, 177, 197, 356, 430, 432, 434, 441

ROUSSEAU Jean-Jacques · 427

ROUX Alain · 97, 441

S

SAICH Tony · 93, 94, 128, 153, 239, 278, 384, 441

SCHIERE Richard · 151, 152, 158, 441

SHI Fayong · 363, 447

SHI Tianjian · 17, 83, 84, 88, 89, 435

SINTOMER Yves · 25, 27, 421, 423, 427

SUN Liping · 184, 186, 193, 194, 447, 454

SZONYI Michael · 184, 435

T

TALPIN Julien · 423

TAN Frank · 125, 435

TANNER Murray Scot · 164, 166, 185, 435

TARTAKOWSKY Danielle · 180, 425

THIREAU Isabelle · 22, 38, 62, 63, 64, 68, 71, 143, 144, 145, 146, 435, 441

TOMBA Luigi · 89, 441

TOWNSEND James P · 442

TRAN Dai Candice · 146, 147, 148, 435

V

VERBA Sidney · 16, 382, 421, 423, 424, 427

VERMANDER Benoît · 435

W

WALDER Andrew · 32, 436
 WANG Jianxun · 232, 238, 448
 WANG Ming · 138, 139, 448, 454
 WANG Shaoguang · 134, 140, 232, 382, 436, 445, 449
 WANG Xiaolu · 152, 153, 449
 WANG Xixin · 190, 197, 208, 211, 215, 216, 220, 247, 251, 261, 262, 282, 285, 300, 330, 357, 449, 454
 WANG Yaping · 56, 352, 436, 442, 449
 WANG Yilin · 182, 449
 WEDEMAN Andrew Hall · 32, 436
 WEI Jiansen · 57, 449
 WEISSBERG Gabriel · 30, 436
 WHYTE Martin King · 363, 442
 WOJCIK Stéphanie · 260, 274, 423, 425, 427
 WOMACK Brantly · 83, 436
 WONG Christine · 32, 436
 WONG John · 160, 437
 WRIGHT Teresa · 124, 442
 WU Guoguang · 159, 436

X

XIA Jianzhong · 353, 379, 450
 XIE Lan · 22, 287, 296, 453
 XIU Caixia · 237, 450
 XU Jilin · 231, 436
 XU Youyu · 104, 454

Y

YAN Hai · 207, 208, 209, 211, 454
 YIN Zhongqing · 48, 450
 YING Xing · 72, 450
 YOUNG Nam Cho · 159, 442
 YU Jianxing · 238, 454
 YU Keping · 239, 451
 YU Xiang · 451
 YUE Jinglun · 242, 451

Z

ZHANG Jing · 84, 86, 352, 359, 363, 377, 378, 451, 452, 454
 ZHANG Jingen · 378, 451
 ZHANG Lei · 353, 357, 377, 451
 ZHANG Li · 119, 121, 122, 124, 126, 127, 263, 267, 442, 451
 ZHANG Liang · 119, 121, 122, 124, 126, 127, 442
 ZHANG Yunmei · 86, 87, 452
 ZHAO Litao · 160, 437
 ZHAO Ziyang · 121, 442
 ZHENG Yongnian, Fewsmith · 442
 ZHU Guanglei · 33, 135, 246, 454
 ZHU Jiangang · 245, 356, 437
 ZHU Jieming · 159, 437
 ZHU Li · 150, 162, 164, 165, 437, 452
 ZHU Xufeng · 238, 454
 ZHUANG Wenjia · 378, 451
 ZOU Shubin · 58, 377, 379, 452



Université Panthéon-Assas

4

La participation des habitants dans les grandes villes chinoises – le Cas de Guangzhou

Résumé : La participation populaire existe-elle dans un régime non démocratique comme la République populaire de Chine? Si la réponse est affirmative, comment la population chinoise participe-t-elle et quelle en est la portée? C'est en s'appuyant sur l'expérience de la ville de Guangzhou que la thèse entend répondre, concrètement à ces questions, en s'appuyant sur une méthode comparative: il s'agit d'observer les pratiques participatives chinoises en les confrontant à des expériences réalisées dans les pays occidentaux ainsi qu'aux éthiques et valeurs démocratiques libérales. À partir de différents angles d'observation - historique, juridique, politique et sociale- la recherche se propose de déterminer dans quelle mesure la nature d'un régime et son agencement institutionnel conditionnent, voire façonnent, le cadre, le contenu, les procédés et la portée de la participation populaire. Contrairement aux idées reçues, le Parti communiste chinois a toujours accordé une grande attention à la participation populaire: il se montre adaptatif et ouvert à l'évolution de la conjoncture sociale, ce qu'il manifeste par sa constance à conduire des innovations ou des réformes. Cette ouverture et ces adaptations s'avèrent cependant partielles: derrière elles, le pouvoir du Parti reste inchangé et intouchable; toutes les réformes engagées visent enfin de compte à défendre et à consolider tant l'autorité que l'influence du Parti. il en va ainsi, de la mobilisation des masses à l'époque maoïste au court passage du grand débat sur " la pratique comme unique critère de la vérité", initié par Deng Xiaoping à son arrivée au sommet du pouvoir, jusqu'à la promotion de la "participation ordonnée", induite depuis les années 2000 par l'intensification des contestations sociales, et qui se traduit par la mise en place de plusieurs dispositifs destinés à l'expression directe des citoyens aux processus décisionnels: au lieu d'être un moyen de démocratisation, la participation apparaît surtout comme un outil de renforcement du régime; elle est mise au service de la légitimation du pouvoir du Parti. Faute d'une volonté de redistribution ou de partage des pouvoirs entre l'Etat et la société, la portée de la participation populaire reste très limitée.

Descripteurs : Chine – régime politique – participation citoyenne – protestation sociale – démocratie participative – gouvernance urbaine

Resident participation in China's major cities – the case of Guangzhou

Abstract: Can popular participation occur in an undemocratic regime like China? If the answer is affirmative, then how do the Chinese people participate and what are the significances of their participation? It is based on the experience of the city of Guangzhou that this thesis attempts to answer to these questions by a comparative approach: we try to observe the participative practices in China, and compare them with those conducted in the Western countries. We proceeded from different angles of view, namely historical, legal, political and social. Our research intends to determine to what extent the nature and institutional arrangements of a regime can condition or shape the content, processes and scope of its popular participation. Contrary to common belief, the Chinese Communist Party has always paid great attention to citizen participation: it shows itself to be open and adaptive to the changing social circumstances, and manifests a constant intention to drive innovations or reforms. However, this openness and these adaptations prove merely partial: behind them, the Party's power has remained unchanged and untouchable. All reforms are designed to ultimately defend and strengthen the authority and influence of the Party: from the mass mobilization in the Maoist era, followed by the short passage of the major debate on the "practice as the sole criterion of truth" initiated by Deng Xiaoping at the summit of his power, to the much more recent promotion of the "orderly participation", the latter induced by the intensification of social protests since the year 2000: Instead of being a mean of democratization, the popular participation of the nation appears primarily to be an instrument to strengthen the regime, being served in legitimizing the power of the Party. For as long as there exists this lack of a real will to redistribute power between the state and society, the scope of popular participation in China remains very limited.

Keywords: China - political regime - urban governance - social protestation - citizen participation - participatory democracy

Centre d'Etudes et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques

(CERSA)

UMR 7106

10 rue Thénard 75005 Paris