

Contrôle gradué : l'évolution des relations entre gouvernement et Organisations non gouvernementales

Fengshi Wu et Kin-man Chan

Traducteur : Raphaël Jacquet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6313>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2012
Pagination : 9-18
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Fengshi Wu et Kin-man Chan, « Contrôle gradué : l'évolution des relations entre gouvernement et Organisations non gouvernementales », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/3 | 2012, mis en ligne le 01 octobre 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6313>

Contrôle gradué : l'évolution des relations entre gouvernement et organisations non gouvernementales

FENGSHI WU ET KIN-MAN CHAN

RÉSUMÉ : En dépit de certains changements politiques, la surveillance et le contrôle des ONG de base en Chine restent, dans une large mesure, très répandus et bien réels. La mise en œuvre du contrôle des ONG est compliquée par trois facteurs : premièrement, ce processus n'est pas centralisé et plusieurs agences sont responsables en même temps du contrôle des ONG ; deuxièmement, les interactions entre le gouvernement et les ONG varient beaucoup d'un cas à l'autre et dépendent énormément du contexte politique local ; enfin, dans la mesure où les ONG ont des histoires très différentes, leurs réponses aux différents types de contrôle gouvernemental diffèrent beaucoup, ce qui rend la situation encore plus complexe. Les résultats de cette recherche s'appuient sur des entretiens avec 60 employés d'ONG et avec des responsables des Affaires civiles de 17 provinces entre janvier 2011 et mai 2012.

MOTS-CLÉS : relations État-société, ONG, politique chinoise, réglementation sociale.

En avril 2012, le ministère des Affaires civiles chinois a sélectionné 377 projets sur 901 dossiers déposés dans tout le pays par des organisations sociales officiellement reconnues et a affecté 200 millions de yuans du budget central à ces projets grâce au « Fonds spécial pour la participation d'organisations sociales à la prestation de services sociaux » (*shehui zuzhi canyu shehui fuwu*)⁽¹⁾. Le 30 juin, le Fonds pour le développement des organisations sociales de Chengdu a été créé avec un budget de 300 millions de yuans – le premier de ce type entièrement soutenu et financé par un gouvernement de capitale provinciale⁽²⁾. Le 1^{er} juillet 2012, le gouvernement provincial du Guangdong a abandonné l'ancienne réglementation relative à l'enregistrement des organisations sociales et permet désormais à celles-ci d'obtenir un statut juridique sans devoir justifier d'une « unité professionnelle de supervision » (*yewu zhuguan danwei*)⁽³⁾. En dépit de plusieurs événements alarmants survenus en 2011, comme l'exil volontaire de militants de la lutte contre le Sida, l'incident Guo Meimei suivi par divers scandales au sein la Fédération caritative de Chine, et les avertissements lancés par les autorités au lendemain du Printemps arabe, l'année 2012 semble offrir des perspectives plus propices aux organisations sociales de base et à l'épanouissement d'une société civile.

Le contrôle des organisations sociales en Chine est influencé par des facteurs complexes et parfois contradictoires, ce qui n'est pas inhabituel dans la politique chinoise. C'est pourquoi les observateurs de la Chine ne tirent pas tous les mêmes conclusions sur ce sujet. Certains soulignent les progrès « remarquables » accomplis ces dernières années en matière de réglementation des organisations sociales ; d'autres restent très prudents quand il s'agit de décrire l'environnement politique dans lequel opèrent les ONG de base, celui du militantisme social et des activités de lobbying⁽⁴⁾. Plutôt que de s'appuyer sur la lecture de documents stratégiques officiels, nous préférons dans cette étude adopter l'approche de Guosheng Deng qui consiste à « explorer en profondeur des règles non écrites et non publiées » quand il s'agit d'examiner les relations entre gouvernement et ONG, et engager le débat en analysant les interactions quotidiennes entre les agences gouvernementales et les ONG⁽⁵⁾. Dans cette optique, nous avons mené des entre-

tiens avec 60 militants et employés d'ONG dans 17 provinces sur une période allant de janvier 2011 à mai 2012. Les personnes interrogées nous ont expliqué les rapports qu'elles entretenaient avec toutes sortes d'organisations gouvernementales, qu'elles soient liées à des secteurs professionnels ou administratifs tels que la sécurité publique, les affaires étrangères, la fiscalité, les statistiques ou la sécurité d'État⁽⁶⁾. Par ailleurs, cet article est l'aboutissement de plusieurs voyages de recherche (Guangxi en mars 2011, Heilongjiang en août 2011, Guangdong en mars 2012, Sichuan en avril 2012, Shanghai en mai 2012 et Gansu en juillet 2012) durant lesquels nous avons pu rencontrer les principaux militants, responsables des Affaires civiles et collègues chercheurs, et nous entretenir avec eux de l'évolution des politiques locales relatives au développement des ONG⁽⁷⁾.

1. Voir l'annonce complète des résultats sur www.chinanpo.gov.cn/2351/53036/index.html (consulté le 16 août 2012).
2. Site officiel du gouvernement municipal de Chengdu, www.chengdu.gov.cn/news/detail.jsp?id=644642 (consulté le 16 août 2012).
3. Projet d'incubation, de développement et de réglementation des organisations sociales, Bureau provincial des Affaires civiles du Guangdong, www.gdmjzz.gov.cn (consulté le 16 août 2012).
4. Karla Simon a présenté une évaluation positive des changements en matière de réglementation des organisations sociales en Chine et parlé de 2011 comme « une année remarquable pour la société civile chinoise » à l'Université de New York le 6 mars 2012. Toutefois, beaucoup d'observateurs restent prudents concernant la mise en œuvre et les effets de la nouvelle réglementation. Par exemple, Yijia Jing, professeur à l'Université de Fudan, a mis l'accent, à juste titre, sur la résilience du pouvoir de l'État et sur les restrictions importantes qui pèsent sur les organisations sociales, restrictions qui sont évidentes dans les récentes expériences de sous-traitement et d'appels d'offres dans le domaine de la fourniture de services. (Voir Yijia Jing, « Outsourcing in China: An Exploratory Assessment », *Public Administration and Development*, vol. 28, n° 2, 2008, p. 119-128; Yijia Jing et Bin Chen, « Is Competitive Contracting Really Competitive? A Case Study of Restructuring Government-Nonprofit Relations in Shanghai », Document de travail du Center for Nonprofit Strategy and Management, Baruch College, City University of New York, 2009).
5. Guosheng Deng, « The Hidden Rules Governing China's Unregistered NGOs: Management and Consequences », *China Review*, vol. 10, n° 1, printemps 2010, p. 183-206.
6. Consulter le site du Centre for Civil Society Studies CUHK pour des informations détaillées sur leur programme de chercheurs invités, qui fait venir entre 50 et 60 représentants d'ONG à Hong Kong chaque année : <http://ccss-cuhk.com> (consulté le 16 août 2012).
7. Une partie des missions de terrain a été financée par le Hong Kong General Research Fund Grant (Projet # 453509, enquêteur principal : Fengshi Wu), « Ideational Dimensions of Civil Society: An Empirical Research of the Political Reflection and Collective Identity of Social Entrepreneurs in China » (septembre 2009-août 2012).

Notre étude des relations dynamiques entre les autorités locales et les ONG a montré qu'au niveau opérationnel les ONG de base restent dans une large mesure soumises au contrôle omniprésent du gouvernement en dépit des changements politiques prometteurs récemment introduits tant au niveau national que provincial. La mise en œuvre de ce contrôle se heurte toutefois à trois obstacles. Premièrement, du fait de sa taille, l'État chinois est souvent fragmenté et le contrôle autant que la réglementation des ONG se heurtent aux défis habituels de coordination, entre les diverses bureaucraties d'une part, et entre le centre et le niveau local d'autre part. Deuxièmement, l'extrême diversité des ONG et la croissance soutenue de ce secteur signifient que les réactions des organisations sociales aux différentes mesures de contrôle varient énormément, ce qui donne lieu à d'autres complications. Enfin, dans la mesure où le bénévolat et la création d'ONG sont des phénomènes sociaux de plus en plus répandus en Chine, les politiques concernant les ONG ont des répercussions de plus en plus profondes dans le contexte local.

Cet article se divise en quatre parties. Dans la première partie, nous explorerons l'évolution de la réglementation des organisations sociales en Chine contemporaine et nous introduirons le concept de « contrôle gradué » pour décrire le contrôle auquel sont soumises les ONG en particulier. Nous passerons également en revue les diverses approches théoriques sur ce sujet. Dans la deuxième partie, nous nous pencherons sur les différents types d'interactions entre les agences gouvernementales et les ONG, et dégagerons les principaux facteurs qui influencent leurs relations. Dans la troisième partie, nous introduirons la dimension temporelle dans la relation entre gouvernement et ONG et examinerons les diverses réactions des ONG face au « contrôle gradué » de l'État. Nous verrons que ces réponses donnent lieu à de nouveaux ajustements dans l'attitude de l'État et dans la mise en œuvre de sa politique de contrôle. Dans la dernière partie, nous nous concentrerons sur les innovations politiques et les changements d'attitude du gouvernement sur la question du développement des ONG dans plusieurs provinces et municipalités, et nous ferons remarquer combien le contrôle des ONG varie en fonction des contextes politiques locaux.

Dans cet article, nous définirons les ONG comme des organisations à but non lucratif, privées, fondées sur le bénévolat et caractérisées par un niveau minimum d'institutionnalisation et d'auto-gouvernance⁽⁸⁾. En comparaison, les « organisations sociales » représentent une catégorie beaucoup plus large qui inclut, entre autres, les ONG, les associations professionnelles et commerciales, les clubs d'activités, les organisations communautaires, etc. Dans le contexte chinois, cette définition doit être nuancée pour deux raisons : d'abord, dans la mesure où la législation en vigueur rend très difficile tout enregistrement en tant qu'ONG, la plupart des ONG existantes ont un statut correspondant à d'autres types d'entités juridiques. Pour cette raison, nous considérerons comme ONG dans cet article toute organisation légalement enregistrée et/ou publiquement reconnue comme ONG dans la mesure où, dans les faits, elle répond aux critères énoncés plus haut (organisation à but non lucratif, privée, basée sur le bénévolat et caractérisée par un niveau minimum d'institutionnalisation et d'auto-gouvernance). Ensuite, nous utiliserons trois critères pour différencier les ONG des organisations quasi-gouvernementales, plus ou moins affiliées à l'État ou financées par l'État : 1) l'organisation en question ne peut avoir été créée ni enregistrée par un représentant du gouvernement ou un cadre du Parti en tant que seul représentant légal ; 2) le financement de départ de cette orga-

nisation ne peut émaner du gouvernement ou s'inscrire dans un projet gouvernemental ; et 3) l'organisation ne peut compter en son sein d'organe obligatoire du Parti.

Dans le langage politique officiel, trois types d'organisations sociales ont le droit et le devoir de s'enregistrer auprès des bureaux des Affaires civiles : 1) les associations de membres (*shehui tuanti*) ; 2) les organisations non gouvernementales à but non lucratif (*minban feiqiye danwei*) ; et 3) les fondations caritatives (*jijin hui*). Le premier type est celui qui est soumis aux restrictions les plus sévères, parce que les associations de membres sont perçues comme le moyen le plus efficace de mobilisation sociale et donc comme une menace pour l'autorité politique. La plupart des ONG étudiées ici appartiennent à la deuxième catégorie, quand elle ont pu obtenir ce statut juridique. Certaines fondations caritatives privées comme la One Foundation, la Narada Foundation ou la Vantone Foundation militent d'une manière similaire aux ONG pour des changements de politique, mais leur nombre, leur domaine d'intervention et leurs caractéristiques les distinguent des ONG de base. C'est pourquoi elles ne feront pas l'objet de notre discussion dans cet article⁽⁹⁾.

Bref aperçu de la réglementation des organisations sociales en Chine

Plusieurs études de référence ont souligné l'émergence d'une société civile en Chine dès la fin de la dynastie des Qing, voire plus tôt⁽¹⁰⁾. À cette époque, les chambres de commerce, les guildes, les organisations de parenté, les organisations religieuses, les groupes caritatifs et les associations d'intellectuels n'étaient pas seulement actifs dans leur domaine mais aussi impliqués dans la gouvernance et la politique locales. Ces groupes ont poursuivi leur engagement politique pendant la période républicaine en organisant certaines manifestations comme les manifestations et les grèves qui ont eu lieu pendant le Mouvement du 4-Mai 1919 et le Massacre du 30 mai 1925. Ce n'est qu'après l'installation du gouvernement nationaliste à Nankin en 1927 et le début de la répression des communistes que les relations entre l'État et la société ont commencé à se détériorer. La répression de la société civile s'intensifia avec l'arrivée au pouvoir du Parti communiste chinois (PCC) en 1949, même si la société civile ne fut pas totalement éradiquée. En 1950, La Réglementation provisoire concernant l'enregistrement des organisations sociales (*shehui tuanti dengji zanxingfa*) fut promue et, en 1964, la contrôle de ces groupes fut confié aux « unités de supervision » (*zhuguan danwei*), telles que les entreprises d'État ou les « organisations populaires » (*renmin tuanti*) comme la Ligue des jeunes communistes, la Fédération panchinoise des femmes, la Fédération chinoise des handicapés et la Fédération nationale de l'industrie et du commerce.

La Réglementation concernant l'enregistrement et la gestion des organisations sociales, promulguée en 1989 au lendemain de la répression de Tia-

8. Lester M. Salamon et Helmut K. Anheier, *Defining the Nonprofit Sector*, Manchester, Manchester University Press, 1997, p. 33-34.

9. Les fondations caritatives privées connaissent une forte expansion depuis cinq ans. Ensemble, elles ont réussi à négocier des allègements fiscaux avec le gouvernement. Voir Jianfeng Zhang, « Report on 'Tax-Protest' of Chinese Foundation », *Nan Feng Chuang Magazine*, 11 février 2010.

10. William T. Rowe, *Hankow: Commerce and Society in a Chinese City: 1796-1895*, Stanford (CA), Stanford University Press, 1984; Mary B. Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865-1911*, Stanford (CA), Stanford University Press, 1986; William T. Rowe, « The Problem of "Civil Society" in Late Imperial China », *Modern China*, vol. 19, n° 2, 1993, p. 139-57; David Strand, « Civil Society and "Public Sphere" in Beijing, 1919-1989 », Durham (NC), Duke University, 1990; Heath B. Chamberlain, « On the Search for Civil Society in China », *Modern China*, vol. 19, n° 2, 1993, p. 199-215.

nanmen, fut la première tentative du régime communiste de réorganiser les relations État-société depuis la fin de la Révolution culturelle. Cette nouvelle réglementation qui fut adoptée suite au mouvement démocratique du 4 juin et après une décennie de libéralisation politique, avait pour objectif d'accroître le contrôle de l'État sur les forces de la société civile en employant des mesures régulatrices. Cette réglementation fut amendée en 1998 après les protestations du Falun Gong qui prirent l'autorité politique centrale totalement au dépourvu. Beaucoup attendent depuis une nouvelle révision de cette réglementation, mais aucune n'a vu le jour. Comme nous l'avons mentionné au début de cet article, le Guangdong fut, en 2012, la première province à promouvoir et à mettre en œuvre une nouvelle série de mesures concernant l'enregistrement et la réglementation des organisations sociales au niveau provincial. Ce changement peut être interprété comme le signe d'une nouvelle réforme de la réglementation au niveau national.

La réglementation de 1989/1998 a deux caractéristiques principales : l'exclusivité et la double supervision⁽¹¹⁾. En premier lieu, elle stipule qu'une seule organisation sociale peut s'inscrire dans un secteur administratif donné à chaque échelon. Par exemple, s'il existe déjà une association de protection de l'environnement au niveau de la municipalité de Pékin, aucune autre association travaillant dans ce domaine ne pourra obtenir l'aval des autorités. Comme il existe des organisations sociales établies par le gouvernement (généralement connues par leur acronyme anglais de GONGO, *government-organised non governmental organisation*) dans presque chaque secteur et à chaque échelon administratif, il reste peu d'espace institutionnel pour de nouvelles organisations non gouvernementales basées sur le bénévolat. Cette clause d'exclusivité a largement contribué à limiter la croissance des associations et à enrayer toute concurrence constructive entre les associations civiles.

Par ailleurs, la réglementation dispose que les organisations accréditées doivent également être soumises à une double supervision. Chaque organisation doit trouver une agence d'État qui jouera le rôle d'« unité professionnelle de supervision » avant de faire une demande d'enregistrement auprès des départements des Affaires civiles aux différents niveaux administratifs. Ces unités de supervision ne sont pas responsables du contrôle professionnel ou technique de ces groupes mais ont la charge politique d'inspecter les activités et les finances de ces associations civiles et notamment de s'assurer qu'elles ne se livrent à aucune activité illégale ou subversive. Pour cette raison, les agences gouvernementales ont peu d'incitations à soutenir ces organisations citoyennes, sauf lorsqu'elles y trouvent un intérêt matériel ou personnel⁽¹²⁾. Dans ce contexte, l'État a pour coutume de réglementer le développement des organisations sociales en fonction du cadre de mise en œuvre de ses politiques⁽¹³⁾.

À la fin des années 1990, la plupart des observateurs des relations du système État-société en Chine considéraient l'exclusion de véritables initiatives citoyennes et la double supervision comme des exemples du corporatisme d'État – un système de représentation des intérêts dans lequel seul un nombre limité d'entités constitutives en dehors de l'État sont reconnues par l'État, ce qui signifie que les agences d'État maintiennent le monopole de la représentation des différents secteurs⁽¹⁴⁾. À l'orée du XXI^e siècle, la société civile est devenue plus active qu'elle ne l'avait jamais été, reflétant ainsi les profondes transformations socio-économiques du pays tout entier. Bien que l'État admette qu'il est nécessaire de créer un nouveau

secteur social pour répondre aux besoins de la population suite à la disparition progressive du système des *danwei*, il continue néanmoins de craindre que ce secteur ne devienne une force subversive s'il se voit doter d'une autonomie trop importante. Cette attitude ambivalente a donné lieu à de nombreuses incohérences, voire à des affrontements au sein des agences d'État sur la question des ONG. Beaucoup de recherches ont mis l'accent sur l'autonomie des ONG et sur leur capacité à négocier un espace politique avec l'État⁽¹⁵⁾. Certains chercheurs ont utilisé le concept d'« autoritarisme fragmenté » pour expliquer la manière dont les ONG, notamment celles qui ont mené les mouvements d'opposition à la construction du Barrage des Trois Gorges, peuvent utiliser cet espace politique limité et former des alliances avec les médias, les experts et les responsables les plus réformistes pour faire pression sur certaines grandes sociétés ou agences d'État⁽¹⁶⁾.

Bien que les conflits d'intérêts entre les différents départements et les négociations constantes entre le centre et le niveau local soient des caractéristiques saillantes du régime, beaucoup de chercheurs ont mis l'accent sur la capacité de ce dernier à apprendre, à s'adapter et à renforcer son efficacité politique⁽¹⁷⁾. Dans le domaine de la réglementation sociale, une politique de « contrôle gradué » (*fenlei guanzhi*

Tableau 1 – Le contrôle gradué des ONG

| Nature de l'activité | Principales sources de financement | Envergure | Niveau de contrôle |
|--|---|--|--------------------|
| Catégorie I: Prestation de services | Gouvernement, GONGO, fondations officielles | Petites ONG implantées dans les communautés résidentielles | Faible |
| | | Moyennes ou grandes ONG travaillant pour plusieurs communautés | Modéré |
| Catégorie II: Services, sensibilisation et lobbying dans des domaines non sensibles | Entreprises chinoises, Fondations privées chinoises | ONG et/ou réseaux transrégionaux | Faible à modéré |
| | Source étrangère de financement | | Modéré à élevé |
| Catégorie III: Lobbying dans les domaines sensibles (politique/religieux/ethnique, etc.) | Dons privés, ONG et fondations internationales | ONG, groupes et/ou réseaux informels | Élevé |

* Ce tableau s'appuie sur le modèle élaboré par Kin-man Chan, « Commentary on Hsu: Graduated Control and NGO Responses – Civil Society as Institutional Logic », *Journal of Civil Society*, vol. 6, n° 3, 2010, p. 301-306.

Le cadre d'analyse de Kang et Han couvre une grande variété d'organisations sociales, y compris les GONGO, les ONG, les groupes de pression, les associations commerciales et les groupes informels. Nous trouvons à la fois utile et avérée, notamment pour comprendre les relations entre le gouvernement et les ONG, cette approche qui consiste à interpréter les politiques et les intentions de l'État. Elle fait écho au concept d'« activisme incorporé » (*embedded activism*) proposé par Ho et Edmonds, qui capture bien la nature tendue des relations entre les agences gouvernementales et les ONG en fonction des facteurs contextuels⁽¹⁹⁾. Certaines recherches empiriques récentes ont confirmé l'argument selon lequel les ONG et les autorités locales interagissent et négocient de manière quasi quotidienne⁽²⁰⁾. La croissance du secteur des ONG a permis à l'État de mieux comprendre ce secteur. Même si les politiques menées au niveau macro restent vagues et dépassées, la mise en œuvre effective du contrôle des ONG sur le terrain se diversifie et devient donc plus à même de s'adapter aux conditions locales et aux ONG ciblées.

En s'appuyant sur une communication directe et des entretiens avec les responsables d'ONG de base, cet article montre qu'il existe un mode de contrôle gradué et ciblé des ONG au niveau opérationnel en Chine. Le tableau 1 met en parallèle le niveau de risque qui serait posé par l'ONG et le niveau de contrôle correspondant exercé par l'État. Trois critères principaux déterminent le niveau de contrôle et de supervision exercé par le gouvernement : la nature de l'activité des ONG, leur source de financement et leur envergure. Le premier critère semble être le plus important parce qu'il détermine en grande partie les sources de financement et l'envergure organisationnelle des ONG. Le gouvernement chinois autorise et soutient même de plus en plus les ONG qui offrent des services dans des domaines tels que la réduction de la pauvreté, l'aide aux personnes âgées, les programmes destinés aux femmes et aux enfants, et l'instruction de base. La plupart de ces ONG de catégorie I ont reçu des financements des agences gouvernementales (par exemple, des bureaux des Affaires civiles), des GONGO (par exemple, des associations officielles d'aide aux handicapés) ou des organismes caritatifs officiels (comme la Croix Rouge chinoise). Entièrement financées par l'État, ces ONG sont souvent considérées comme des filiales des services administratifs. En termes d'envergure, les petites ONG qui travaillent au niveau communautaire, notamment dans les complexes résidentiels urbains (*xiaoqu*), sont généralement considérées comme les moins

menaçantes pour le régime. Lorsqu'elles offrent des services sociaux précieux, certains gouvernements locaux comme ceux de Shenzhen et Shanghai ont déjà commencé à simplifier les formalités d'enregistrement. Toutefois, l'État chinois continue de considérer qu'il est difficile mais nécessaire de contrôler les grandes ONG qui opèrent au niveau municipal ou provincial et qui travaillent au niveau transrégional, même si celles-ci n'ont d'autre objectif que d'offrir des services dans les limites autorisées. De même, la législation actuelle proscrit toutes les ONG ayant des membres dans tout le pays de même que les alliances entre ONG de différentes régions.

Le gouvernement exerce une surveillance rapprochée des ONG de catégorie II au service des groupes marginaux tels que les travailleurs migrants, les paysans victimes du Sida, ou les victimes d'évictions ou de pollution industrielle dans les villes. Il fait traîner les procédures d'enregistrement de ces ONG et empêche même leur développement. Ces ONG rendent service aux populations ciblées non seulement en apportant directement de l'aide et des prestations, mais aussi en sensibilisant le public à ces questions ou en menant des activités visant à influencer sur les politiques. Leur mission les amène à proposer un soutien technique, ou à faire intervenir des experts et des professionnels de l'extérieur (assistants sociaux, professionnels de la santé, avocats, médias et militants). Le plus souvent, l'action de ces ONG ne se limite pas à une seule communauté, ni à un groupe spécifique de victimes et, pour cette raison, elles attirent davantage l'attention des autorités de supervision que les ONG de catégorie I. Les ONG de catégorie II qui sont en mesure de solliciter des dons d'entreprises privées ou d'organisations caritatives chinoises sont relativement moins contrôlées que celles qui perçoivent des financements de fondations ou de gouvernements étrangers. Depuis mars 2010, les ONG chinoises doivent passer par un processus de notariation pour tout projet financé par des entités étrangères⁽²¹⁾. Près d'un tiers des 60 employés d'ONG interviewés dans

19. Peter Ho et Richard L. Edmonds, *China's Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, London/New York, Routledge, 2008.

20. Timothy Hildebrandt, « The Political Economy of Social Organization Registration in China », *The China Quarterly*, vol. 208, 2011, p. 970-89; Anthony J. Spiers, « Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs », *American Journal of Sociology*, vol. 117, n° 1, 2011, p. 1-45; Fengshi Wu, « Transnational Advocacy and the State: AIDS Prevention in China », *Journal of Contemporary China*, vol. 20, n° 71, 2011, p. 621-37.

21. Xinhua News online, http://news.xinhuanet.com/yingq/2012-02/06/c_122659474_2.htm (consulté le 16 août 2012).

Tableau 2 – Le contrôle des ONG par les différentes agences concernées

| Niveau de Contrôle | Nature du contrôle et agences concernées | | | |
|--------------------|--|---|---|-----------------------------|
| | Unité de contrôle professionnel et bureau des Affaires civiles | Sécurité publique | Agences régulatrices (statistiques, impôts et autres) | Sécurité d'État |
| Faible | Supervision minimum basée sur l'inspection de documents, rencontres occasionnelles | Interactions peu fréquentes | Pas d'interaction | Pas d'interaction |
| Modéré | Supervision fréquente basée sur l'inspection de documents et rencontres fréquentes | Rencontres personnelles occasionnelles ou intimidations | Avertissements, demandes ou visites occasionnelles | Interactions occasionnelles |
| Élevé | Surveillance approfondie, avertissements officiels, fermeture provisoire | Intimidation personnelle ou descente de police | Demandes fréquentes | Interactions fréquentes |

le cadre de cette recherche ont reconnu que leur financement avait été gelé ou considérablement réduit depuis l'introduction de cette nouvelle mesure.

Enfin, le gouvernement réprime sévèrement les ONG de catégorie III ainsi que tout réseau perçu comme étant impliqué dans le mouvement démocratique, la mobilisation religieuse, le séparatisme ethnique, la défense des droits de l'homme ou toute cause qui peut à ses yeux porter atteinte à l'image de la Chine à l'étranger ou à la légitimité du régime. C'est notamment le cas du Centre de recherche juridique Gongmeng à Pékin et d'autres groupes de défense des droits⁽²²⁾. Les organisations de ce type ne sont habituellement pas autorisées à établir ou maintenir des structures d'organisation formelles et obtiennent le plus souvent leur financement à l'étranger.

En pratique, les trois critères décrits plus haut influencent la manière dont le gouvernement perçoit et contrôle une ONG. Par exemple, une ONG en pleine croissance qui est spécialisée dans l'aide juridique aux victimes de discrimination est à considérer comme une organisation à haut risque dans la mesure où elle mène des activités de défense des droits, perçoit de l'argent de fondations étrangères et possède des équipes dans plusieurs villes⁽²³⁾. En revanche, une ONG comme la Coopérative des personnes âgées de Pékin doit être considérée comme une organisation à faible risque puisque elle opère dans le domaine des services aux personnes âgées, travaille au niveau communautaire local et reçoit son financement des autorités de Pékin et de fondations caritatives chinoises (elles-mêmes financées par les entreprises chinoises) comme la Fondation du Guangdong pour une société harmonieuse.

Le « contrôle gradué » à l'œuvre : des dimensions et des agences multiples

Le concept de « contrôle gradué » offre une vue d'ensemble théorique de l'attitude du gouvernement face au développement des ONG en Chine. Cette section explique comment le contrôle s'exerce en pratique pour les trois catégories d'ONG ainsi que les divers acteurs de l'État impliqués dans ce processus.

Les processus de mise en œuvre du contrôle des ONG sont en réalité complexes et, étant donné l'absence d'une seule agence régulatrice centralisée, dépendent de nombreuses agences gouvernementales. Les agences gouvernementales concernées traitent les ONG différemment en fonction de leur propre jugement. Les deux agences de supervision (c'est-à-dire l'agence de supervision professionnelle/sectorielle et le bureau des

Affaires civiles correspondant) sont en rapport direct avec les ONG. Par ailleurs, il existe au moins trois catégories supplémentaires d'acteurs étatiques qui sont impliqués dans le contrôle des activités des ONG : les agences de sécurité publique au niveau local ; les agences de régulation des statistiques, des impôts et autres agences à l'échelon local ou national ; et, dernier élément et non des moindres, le ministère de la Sécurité d'État.

Le tableau 2 illustre en détail le fonctionnement concret du « contrôle gradué » tel qu'il est exercé sur les ONG. Lorsque le niveau de contrôle et de réglementation est faible, l'ONG doit soumettre, sur demande ou à intervalles réguliers (une ou deux fois par an), un rapport d'activité, les comptes de l'organisation et autres dossiers importants à son agence gouvernementale de tutelle ainsi qu'au bureau des Affaires civiles.

Une ONG est rarement contactée par le commissariat de police du quartier (*paichusuo*) ou par d'autres organes de la sécurité publique. Quand c'est le cas, cette interaction se limite aux vérifications habituelles menées par les agences locales de sécurité publique telles que celles ayant trait au permis de résidence ou au bail. Notons qu'aucune agence d'État au-dessus du niveau administratif du lieu d'enregistrement de l'ONG ne s'immiscera dans les activités de celle-ci ou ne demandera à rencontrer ses dirigeants.

Dès qu'une ONG est considérée comme nécessitant un niveau modéré de supervision et de contrôle, son personnel se verra contacté plus fréquemment par le bureau des Affaires civiles et par l'agence de supervision professionnelle. L'ONG devra alors soumettre des rapports et assister à des réunions plus fréquemment. À ce stade, son personnel, et notamment le(s) fondateur(s) et le(s) directeur(s) exécutif(s), peuvent recevoir des avertissements personnels ou être victimes d'intimidations écrites ou verbales de la part des agences locales de la sécurité publique. L'ONG doit également soumettre ses comptes, des documents officiels et des dossiers organisationnels aux agences gouvernementales des échelons supérieurs. Des cas récents observés sur le terrain montrent que le Bureau d'État des statistiques intervient de plus en plus fréquemment dans la supervision des ONG ayant mené des études transrégionales ou participé à des recherches financées par des institutions étrangères en Chine. Les praticiens des ONG peuvent être « invités » à boire le thé, à déjeuner ou dîner par les agents de la sécurité d'État (ce que les militants appellent *qing he cha*). Le contenu des discussions ayant lieu lors de ces rencontres peut être ambigu

22. Hualing Fu et Richard Cullen, « Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Building A Culture of Public-Interest Lawyering », *The China Journal*, vol. 59, janvier 2008, p. 111-27; Eva Pils, « China's Troubled Legal Profession », *Far Eastern Economic Review*, mai 2008. Disponible sur SSRN : <http://ssrn.com/abstract=1563922> (consulté le 16 août 2012).

23. Nous ne révélons pas le nom de cette ONG pour garantir sa sécurité.

Tableau 3 – La dimension temporelle du contrôle gradué des ONG de catégorie II

| Niveau de contrôle | Développement organisationnel |
|--------------------|---|
| Faible | Début du projet, visibilité et impact limités, 1–2 ans |
| Modéré | Développement et croissance soutenus, 3–8 ans |
| Élevé | Moyens relativement élevés ; joue un rôle de premier plan parmi les ONG locales |

mais le message est clair : l'État est au courant des activités de l'ONG.

Lorsque le niveau de contrôle est élevé, les vérifications de documents par les agences de supervision sectorielles et les bureaux des Affaires civiles ont lieu chaque mois ou chaque semaine, voire plus fréquemment. Il n'est pas rare que les employés des ONG doivent alors expliquer en détail leurs sources de revenus, quels types d'experts étrangers ils souhaitent inviter et quel sera exactement le rôle de ces derniers dans le cadre du projet. Les avertissements officiels peuvent prendre la forme d'un « document à entête rouge » (*hongtou wenjian*) accusant l'ONG en question de collaborer avec les organisations étrangères dans le but de perturber l'harmonie sociale. Dans le pire des scénarios, l'agence de supervision refusera de fournir les documents nécessaires au renouvellement du statut juridique de l'ONG, ce qui aboutit à sa fermeture temporaire. L'ONG et son personnel risquent également de devoir faire face à des pressions de plus en plus fortes : descentes de police ; accusation d'avoir commis des crimes économiques ou mené des recherches illégales ; détention provisoire. Face à ces pressions, les ONG décident généralement d'abandonner la résistance et de cesser leur activité.

Les trois niveaux présentés plus haut restent très schématiques et constituent, en un sens, des idéaux-types du contrôle exercé sur les ONG. En pratique, il n'existe aucun mécanisme permettant de coordonner le travail des différentes agences d'État pour le contrôle et la supervision d'une ONG particulière. À chaque étape, les ONG ne subissent pas nécessairement tous les types d'ingérence exposés plus haut de la part des agences gouvernementales concernées. Tout particulièrement pendant l'étape intermédiaire, qui peut durer très longtemps, les ONG ainsi contrôlées peuvent avoir des expériences très différentes dans leurs relations avec les agences d'État. Certaines sont soumises à des contrôles incessants fondés uniquement sur l'inspection de documents et n'ont jamais reçu la visite des agents de la sécurité publique ou de la sécurité d'État. D'autres ont à répondre à des demandes intempestives de la part de l'agence des statistiques ou de la sécurité sans avoir reçu aucun avertissement de l'agence de supervision sectorielle.

La réponse des ONG et les relations dynamiques entre gouvernement et ONG

Toutes les ONG ne sont pas soumises au même degré de surveillance. De la même manière, une même ONG n'attirera pas le même niveau d'attention de la part du gouvernement tout au long de son existence. Alors que la plupart des ONG spécialisées dans la prestation de services sociaux tendent à ne pas subir d'interférence excessive de la part de l'État et, inverse-

ment, celles qui touchent à des sujets sensibles seront automatiquement surveillées de très près, le degré de contrôle fluctue considérablement pour celles qui se situent entre les deux (catégorie II du tableau 1). Au fur et à mesure que ces ONG croissent et étendent leur action, le niveau initial de contrôle gouvernemental peut évoluer et s'intensifier. Dans le tableau 3, nous introduisons une dimension temporelle dans les interactions entre le gouvernement et les ONG. Nous analyserons ensuite les différentes réactions des ONG au contrôle gouvernemental et la manière dont ces réactions influencent leurs relations avec les agences gouvernementales.

Nous voyons que les agences d'État concernées modifient le degré d'immixtion au fur et à mesure que les ONG se développent, même si tous les autres facteurs demeurent constants. Cela est particulièrement vrai pour les ONG de catégorie II qui sont engagées à la fois dans la prestation de services sociaux et des campagnes de sensibilisation sur des sujets non sensibles. Parce qu'elles travaillent dans des domaines peu sensibles et ne remettent guère en question l'idéologie du PCC (égalité entre les sexes dans l'éducation élémentaire ; accès aux transports pour les personnes handicapées ; lutte contre les discriminations dont sont victimes les patients atteints de l'hépatite B à la recherche d'un emploi, etc.), elles se voient généralement, dans un premier temps, accorder un espace suffisant pour élargir leur action. Pendant cette période de croissance relativement stable, ces ONG peuvent connaître différents types d'interaction avec les agences gouvernementales. Il est donc important d'introduire la dimension temporelle pour mieux comprendre le rapport de forces dynamique entre le gouvernement et les ONG.

Pour la plupart des ONG, les 12 ou 24 premiers mois se passent sans encombre. Dans cette période où les ressources sont maigres, la reconnaissance publique faible et les réseaux quasi inexistantes, les ONG suivent généralement toutes les règles et leurs interactions avec le gouvernement sont rares. Elles commencent toutefois à attirer l'attention des différentes agences gouvernementales dès qu'elles lancent des projets plus importants et voient se profiler un avenir meilleur tant pour leur organisation et que pour les populations ou communautés auxquelles elles souhaitent venir en aide.

Cette période de contrôle « modéré » peut durer cinq ans, voire plus. Les différentes ONG interagissent et négocient diversement avec le gouvernement, et résistent aux pressions de ce dernier de diverses façons en fonction de leurs dirigeants, de leur culture organisationnelle et de nombreux autres facteurs souvent imprévisibles. L'aboutissement de leur résistance n'est pas toujours prévisible non plus. Comme nous l'avons vu plus haut, une fois placées sous pression et sous forte surveillance, très peu d'ONG ont la capacité ou la volonté de résister très longtemps. Le tableau 4 résume les réactions typiques des ONG face au contrôle exercé par l'État ainsi que les résultats de leurs négociations et actes de résistance. Afin de mieux expliquer la période intermédiaire, nous illustrerons cela par deux exemples tirés de notre étude de terrain.

Le cas A est une ONG de protection de l'environnement caractérisée par un fort activisme étudiant et située dans la capitale d'une province côtière⁽²⁴⁾. Ses membres fondateurs ont commencé à militer pour la cause environnementale lorsqu'ils étaient étudiants à la fin des années 1990. Ils ont transformé le groupe écologiste étudiant en une entité indépendante en 2001 grâce à une petite subvention de 400 dollars américains d'une fondation étrangère. Depuis 2004, ce groupe a été approché par une

24. Tous les détails qui pourraient permettre d'identifier les ONG A et B ont été changés pour protéger la confidentialité et la sécurité des personnes interrogées. Les entretiens et les visites des sites ont eu lieu en mai 2012.

Tableau 4 – Réactions des ONG au contrôle gouvernemental (en particulier ONG de catégorie II)

| Niveau de contrôle | Réponse de l'ONG | Cas | Résultat |
|--------------------|--|-----|------------------------|
| Faible | Se plie au règlement | | Reste au niveau faible |
| Modéré | Se plie au règlement, négocie, résiste occasionnellement | A | Reste au niveau modéré |
| | | B | Passe au niveau élevé |
| Élevé | Résiste jusqu'à l'abandon | | Fermeture de l'ONG |

agence d'aide bilatérale pour s'occuper d'un fonds d'amorçage pour l'activisme étudiant pro-environnemental, d'abord dans la région du delta du Yangzi, puis dans le pays tout entier. Son budget annuel a considérablement augmenté en 2007 et ses dépenses atteignent 170 000 yuans par an. L'ONG a quatre employés à plein temps qui ont tous entre 20 et 30 ans. Son conseil d'administration est composé des membres fondateurs, qui sont désormais reconnus comme des « vétérans » dans le milieu pro-environnemental, et d'experts locaux reconnus dans ce domaine. Cette organisation n'a toujours pas obtenu le statut juridique d'organisation sociale du bureau local des Affaires civiles. Néanmoins, elle a réussi à se forger une réputation parmi les ONG pro-environnementales les plus actives de Chine ainsi que parmi les groupes écologistes étudiants.

En partie parce que le travail de cette ONG se concentre essentiellement sur la sensibilisation aux questions environnementales chez les jeunes, le gouvernement n'a pas remis en cause son autonomie organisationnelle en dépit de son financement étranger et de l'absence de statut juridique. Toutefois, les choses ont changé à l'automne 2011. Après que le gouvernement municipal a annoncé son projet de déraciner 600 arbres pour construire des stations de métro dans la ville, l'ONG A a utilisé internet pour mobiliser tous les résidents de la ville contre ce projet et pour la préservation des arbres. La plupart des arbres dans cette ville sont au moins centenaires et donnent au paysage urbain un caractère unique. Peu après, l'agence locale de la sécurité publique a commencé à contacter le directeur de cette ONG. Des policiers l'ont appelé tard dans la soirée et lui ont ordonné de se présenter immédiatement au commissariat local. Le directeur a refusé cette convocation et s'est empressé de faire part de son mécontentement sur son micro-blog (*weibo*), où, après avoir expliqué l'incident, il a souligné trois points principaux :

1. Ce que notre organisation et moi-même tentons de réaliser est dans l'intérêt de toute la population de notre ville. Nous n'avons rien à cacher et n'avons honte de rien.
2. Nous restons à la disposition de tous ceux qui souhaitent vérifier nos documents lorsque le moment, l'endroit et la méthode nous conviennent.
3. Je ne me sens pas en sécurité lorsque je marche seul tard le soir et j'espère que la police locale respectera mes droits fondamentaux ; si c'est le cas, je suis tout à fait prêt à coopérer.

Cette note de micro-blog fut consulté par des centaines de personnes et la nouvelle se répandit rapidement dans la population. Le lendemain, la police envoya un officier au bureau de l'ONG pour présenter ses excuses au directeur. Lorsque nous l'avons interviewé en mai 2012, ce dernier nous ex-

pliqua qu'il avait ressenti un mélange de peur et de courage ce soir-là et expliqua que le degré d'ingérence de la part de la sécurité publique ne s'était pas intensifié depuis l'incident.

L'ONG B est spécialisée dans le développement rural et travaille avec plusieurs villages d'une province intérieure dont le niveau de développement économique est plutôt faible⁽²⁵⁾. Dès le début des années 2000, cette ONG fut créée comme une entité indépendante disposant de salariés à plein temps et d'un financement étranger régulier. En 2006, elle avait non seulement réussi à s'enregistrer comme une organisation non gouvernementale à but non lucratif (*minban fei qiye*) auprès du bureau des Affaires civiles de la municipalité, mais elle entretenait aussi de bonnes relations de travail avec son agence de supervision professionnelle/sectorielle. En 2007, la Ligue des jeunesses communistes de la municipalité reconnut ses réalisations et les récompensa. Ces dernières années, l'ONG B a également reçu de nombreuses récompenses de la part de la société civile, récompenses financées par d'importants donateurs chinois et des experts sélectionnés. Elle était ainsi devenue une organisation de référence parmi toutes les ONG de la province et des régions avoisinantes.

Toutefois, au cours de l'été 2011, elle reçut un avertissement de la part de l'agence de supervision professionnelle, qui accusait son directeur de « collaborer avec les forces étrangères anti-gouvernementales » et de « refuser de se conformer aux réglementations en vigueur ». Cet avertissement comportait une échéance de deux mois, signifiant que si cette ONG ne parvenait pas à trouver une nouvelle agence de supervision, son statut juridique ne serait pas renouvelé. Autant dire qu'étant donné les circonstances et le dossier de cette ONG, il lui était impossible de convaincre une autre agence d'État de la prendre en charge.

Le directeur de l'ONG B nous expliqua qu'avant de lui envoyer un avertissement officiel, l'agence de supervision avait eu recours à diverses techniques d'intimidation à l'endroit du personnel de l'ONG en lui demandant fréquemment des informations sur le financement de l'organisation, sur leurs relations avec l'extérieur et sur leurs conseillers. Ces demandes étaient devenues tellement fréquentes – hebdomadaires voire quotidiennes – que le personnel ne pouvait accomplir son travail dans des conditions normales. Les salariés et bénévoles ont également ressenti de fortes pressions au niveau personnel. Face à ces pressions, l'ONG a mobilisé tout le capital social et tous les réseaux personnels à sa disposition pour trouver un moyen de communiquer avec les agences de supervision dans l'espoir de les convaincre qu'elle était « politiquement correcte ». Finalement, l'ONG a abandonné ses efforts et a suspendu temporairement ses opérations⁽²⁶⁾.

25. L'entretien et la visite du site ont eu lieu en mai 2009 et en avril 2012.

26. Avant la parution de cet article, l'ONG a repris une partie de son travail, sans statut juridique.

Si l'on compare les deux cas ci-dessus, on voit que les deux ONG étaient soumises à un niveau modéré de supervision lorsque les choses ont pris une mauvaise tournure, mais la réaction de l'ONG A et ses protestations sur internet ont produit un résultat plutôt positif alors que l'ONG B n'a pas réussi à améliorer la situation. Il est impossible dans cet article d'explorer systématiquement les causes et les mécanismes possibles des réactions de l'État face à la résistance des ONG. On peut toutefois déceler une tendance à travers les deux cas exposés ici. Plutôt que d'irriter davantage les autorités locales, les *tweets* [messages de micro-blog] de l'ONG A, lisibles par tous et écrits sur le ton de l'affrontement, ont abouti à des excuses et à une attitude plus conciliante des autorités. En revanche, le directeur de l'ONG B a tenté une méthode de persuasion plus conventionnelle et culturellement plus acceptable, soucieux de ne pas faire « perdre la face » au gouvernement, ce qui ne semble pas avoir eu l'effet escompté. La volonté affichée par l'État ces dernières années de donner la priorité à la « stabilité sociale » a peut-être joué un rôle dans sa manière de traiter les ONG et de gérer les incidents.

Il est important de clarifier que les relations qu'entretient l'État avec les ONG et le niveau d'ingérence de l'État dans les ONG ne sont pas constants dans le temps et peuvent même varier considérablement. Dans la plupart des cas, le degré de contrôle exercé par l'État augmente au fur et à mesure que l'ONG se développe, et c'est au cours de la période intermédiaire que la tension entre les ONG et les agences gouvernementales atteint son paroxysme. Les ONG sont soumises à une grande pression et tentent de mobiliser tous leurs soutiens sociaux pour résister. C'est dans cette période que les stratégies et les méthodes de résistance employées par les ONG peuvent déterminer si la situation restera stable ou si elle empirera.

Contrôle et coopération en parallèle : variations locales

En dehors du contrôle qu'elles exercent sur les ONG, certaines autorités locales ont commencé à prendre des mesures pour encourager le développement des organisations sociales dans un périmètre déterminé par le gouvernement central au début des années 2000. Le tremblement de terre de 2008 au Sichuan a marqué le début d'une nouvelle ère dans l'épanouissement de la société civile en Chine. Depuis ce tragique événement, le bénévolat, les activités caritatives sur internet, les créations d'ONG et la participation citoyenne aux secours d'urgence se sont développés dans tout le pays⁽²⁷⁾. Face à cet essor du militantisme surnommé « philanthropie de toute la population » (*quanmin gongyi*), l'État a reconnu la nécessité urgente de réformer la réglementation des Affaires civiles et des organisations sociales⁽²⁸⁾. Certaines grandes municipalités telles que Pékin, Shanghai, Shenzhen, Canton et Chengdu ont été les premières à expérimenter des programmes d'« innovation en matière d'administration sociale » (*shehui guanli chuangxin*). Ce nouveau concept fut peu à peu entériné par le gouvernement central et a même fait l'objet d'une déclaration explicite dans un discours de Hu Jintao en février 2011. Ce concept déterminait ainsi la direction du développement social au niveau national, direction qui vise à renforcer « la direction du Parti, la responsabilité du gouvernement, la coopération de la société et la participation publique ». Comme l'a souligné Ming Wang, le directeur de l'Institut de recherche sur les ONG à l'Université Tsinghua, les gouvernements locaux ont interprété cette « direction » de différentes manières en choisissant de privilégier une ou plus de ces quatre composantes. Par exemple, Shenzhen a proposé de « renforcer

le développement communautaire et d'innover en matière d'administration sociale », reléguant ainsi au second plan l'idée de contrôle social. Pékin et Chongqing, en revanche, ont mis l'accent sur « l'administration sociale et la résolution des conflits »⁽²⁹⁾. Comme « la politique est toujours locale », la mise en œuvre concrète d'une politique de contrôle varie énormément d'une région à l'autre et est profondément enracinée dans le contexte politique local. Dans la prochaine section, nous utiliserons des exemples représentatifs du Sichuan et du Gansu pour illustrer la façon dont les gouvernements provinciaux diffèrent en matière de contrôle des ONG, et comment les récentes expériences menées au niveau local pour l'« innovation en matière de d'administration sociale » pourrait modifier à différents degrés l'aspect conflictuel des relations entre le gouvernement et les ONG.

En 2008, les secours et les efforts de reconstruction menés au lendemain du tremblement de terre du Sichuan ont offert une rare occasion de développement aux ONG et à la société civile au Sichuan et au-delà. En dépit du changement d'attitude des autorités et de la fermeture de la région aux ONG et aux bénévoles non locaux au bout de six mois, les ONG sichuanaises locales, notamment celles qui possédaient déjà une capacité organisationnelle avant le tremblement de terre comme le Chengdu Urban Rivers Research Group (*Chengdu chengshi heliu yanjiuhui*) ou Roots and Shoots (*gen yu ya*), ont bénéficié d'un environnement politique relativement favorable⁽³⁰⁾. Le « 5.12 Non-Governmental Relief Service Center », plateforme ONG créée sur place pour les secours et la reconstruction par un groupe de 30 ONG de la base (établies au Sichuan et ailleurs) le 13 août 2008 est non seulement parvenue à maintenir ses opérations jusqu'à aujourd'hui, mais elle a aussi réussi à s'enregistrer officiellement auprès du gouvernement provincial au début de 2012. À l'origine un réseau d'action aux liens lâches, elle est devenue une ONG institutionnalisée et spécialisée dans les secours en cas de catastrophe naturelle, la reconstruction et le lobbying. Ses dirigeants actuels, qui comptent un directeur de recherche de l'Académie des sciences sociales du Sichuan, ont été invités à participer à des consultations politiques et ont joué un rôle central dans l'élaboration des nouvelles politiques concernant la gestion des ONG et l'« innovation en matière d'administration sociale »⁽³¹⁾. Au niveau des opérations, les ONG s'efforcent de résister à l'ingérence des gouvernements locaux afin de préserver leur autonomie organisationnelle, venir en aide aux nécessiteux et délivrer des soins et des services sur une base quotidienne. Mais, en général, les ONG du Sichuan reconnaissent que leur périmètre d'action se limite aux victimes du tremblement de terre de 2008⁽³²⁾. C'est dans ce

27. Yongguang Xu, « Starting Year of China's Civil Society », <http://politics.people.com.cn/GB/1026/7336201> (mis en ligne le 3 juin 2008, consulté le 25 juin 2012) ; Kin-man Chan « The Rise of Civil Society in China », communication présentée à la conférence « China 2009 State of the Art », Bruxelles, 3-4 décembre 2009 ; Jessica C. Teets, « Post-Earthquake Relief and Reconstruction Efforts: The Emergence of Civil Society in China? » *The China Quarterly*, vol. 198, 2009, p. 330-347 ; Shawn Shieh et Guosheng Deng, « An Emerging Civil Society: The Impact of the 2008 Sichuan Earthquake on Grass-Roots Associations in China », *The China Journal*, n° 65, 2011, p. 181-94.
28. Karla W. Simon, « Regulation of Civil Society in China: Necessary Changes after the Olympic Games and the Sichuan Earthquake », *Fordham International Law Journal*, vol. 32, n° 3, 2009, p. 942-87.
29. Ming Wang, « The practice of innovation in social administration in Shanghai: Interview with Ma Yili », *China Nonprofit Review*, vol. 9, n° 1, 2012, p. 1-14.
30. Entretien avec le directeur de Roots and Shoots Chengdu, 28 avril 2012.
31. Entretien avec Guo Hong à Chengdu, 28 avril 2012.
32. Entretien avec M. Wen, travailleur social et directeur du bureau de Yinxiu de l'Association des travailleurs sociaux de Datong, bourg de Yinxiu, Sichuan, le 29 avril 2012. Entretien avec Mme Kou, directrice d'une ONG travaillant avec des enfants handicapés dans un district du nord-est du Sichuan, Hong Kong, le 18 mai 2012.

contexte que l'on peut expliquer la création du Fonds pour le développement des organisations sociales à Chengdu afin d'incuber un plus grand nombre d'ONG de base.

En revanche, beaucoup d'ONG locales estiment que l'environnement politique est devenu plus obstructionniste dans la province du Gansu ces dernières années. En 2008, la province comptait une douzaine d'ONG de base actives dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la préservation des cultures des minorités culturelles, la réduction de la pauvreté rurale, la santé mentale des enfants et les droits des handicapés. Les réunions informelles, la constitution de réseaux sociaux et l'entraide entre pairs étaient fréquents, si bien que ces ONG étaient à la fois confiantes et solidaires. Toutefois, courant 2011, la moitié d'entre elles ont subi des contrôles approfondis de la part des différentes agences gouvernementales. Avant la fin de l'année, deux ONG ont décidé de mettre temporairement fin à leurs opérations, et deux autres attendaient toujours le renouvellement de leur accréditation⁽³³⁾. Bien que le bureau provincial des Affaires civiles ait commencé à tester de nouvelles méthodes pour discuter avec les ONG de base, d'autres départements du gouvernement provincial restent très conservateurs et n'ont qu'une connaissance très rudimentaire de ces organisations. Par exemple, le fait de recevoir des financements de fondations ou de donateurs étrangers est encore souvent perçu comme une question sensible par beaucoup d'agences gouvernementales⁽³⁴⁾.

D'une certaine manière, le Sichuan et le Gansu représentent deux extrêmes dans les relations entre le gouvernement et les ONG au niveau provincial en Chine. Même après le discours du président Hu en février 2011, la mise en œuvre au niveau local de la politique d'« innovation en matière d'administration sociale » varie beaucoup d'une province à l'autre tant par le rythme de son application que par ses caractéristiques. Des provinces comme le Jiangsu et le Heilongjiang ont des points communs avec le Gansu, où les ONG sont sans cesse confrontées à des obstacles dans l'avancement de leurs travaux. Les gouvernements du Guangdong et de Shanghai, comme celui du Sichuan, ont consacré des efforts importants au renforcement du rôle des bureaux des Affaires civiles dans la réforme de la réglementation des organisations sociales⁽³⁵⁾.

Dans les provinces où les gouvernements et les dirigeants politiques se sont engagés à réformer le secteur de l'administration sociale, des débats animés ont eu lieu parmi les responsables et les praticiens sur la manière d'améliorer l'environnement politique pour les ONG. Beaucoup d'idées innovantes sont testées de diverses manières au niveau local et donneront sans doute des résultats différents une fois mises en application. On peut citer comme exemples la création de liens entre le gouvernement et les ONG par le biais d'organisations intermédiaires, et le développement du secteur des ONG à travers une agence d'incubation accréditée par le gouvernement. À Pékin, un nouveau système qui consiste à surveiller et soutenir les groupes sociaux par le biais d'organisations intermédiaires a été mis en place dans le cadre du contrôle gradué ou « administration par catégorie » (*fenlei guanli*). De manière similaire à la mesure adoptée dans le cadre de la « Réglementation provisoire sur l'enregistrement des organisations sociales » de 1964, différentes GONGO ont été désignées comme organisations « parapluie » intermédiaires dans un domaine précis et ont pour mission de coordonner toutes les organisations sociales existantes ou potentielles, y compris les ONG. L'Association pour les sciences et les technologies est ainsi responsable des groupes travaillant dans l'innovation technologique ou l'enseignement scientifique public, la Fédération des femmes est en charge de tous les groupes travaillant sur les questions liées

aux femmes et la Ligue de la jeunesse coordonne toutes les organisations dont le travail concerne les jeunes. À Shanghai en 2005, le gouvernement municipal a créé des centres de service à différents niveaux pour les organisations sociales qui ont pour vocation de jouer le rôle d'intermédiaires. Toutefois, Ma Yili, l'actuelle directrice du Bureau des Affaires civiles de Shanghai, a souligné que ces organisations intermédiaires ne feraient en fait que créer un niveau de contrôle supplémentaire, rendant ainsi le système d'administration sociale encore plus complexe. Elle a ajouté que la Chine a avant tout besoin de davantage d'organisations de soutien pour aider à renforcer la capacité des ONG⁽³⁶⁾. Ma a apporté son soutien et rendu hommage à l'initiative de l'« Incubateur à but non lucratif » (non-profit incubator, NPI) fondé de manière indépendante au milieu des années 2000 par Lu Chao, un entrepreneur social sans aucune affiliation gouvernementale. NPI offre divers services aux organisations sociales dans les domaines de la formation (élaboration d'un cahier des charges, personnel et gestion financière), de l'accompagnement (demandes de financement), et offre aux organisations un espace officiel pour leur permettre de commencer leur travail. Plus tard, les responsables de NPI ont été invités par les gouvernements locaux de Shenzhen et Pékin à reproduire dans ces villes ce qui avait été réalisé à Shanghai. Dans la mesure où l'État entretient depuis le début des liens financiers et politiques forts avec NPI, l'autonomie de cette dernière est toutefois fortement remise en question par la communauté des ONG et par les militants de Shenzhen et Pékin. Ils avancent que les ONG « couvées » et soutenues par NPI sont essentiellement des prestataires de services locaux qui ne font que satisfaire les besoins du gouvernement et ne déterminent pas leur propre feuille de route. Dans le contexte actuel d'urbanisation rapide et de développement des communautés résidentielles dans les métropoles, les responsables d'ONG estiment qu'un grand nombre de quasi-ONG seront créées à l'avenir par les agences d'incubation du type de NPI pour combler les lacunes du gouvernement en matière de protection sociale. À Chengdu, de nombreuses ONG de base restent prudentes pour ce qui concerne l'impact réel du Fonds pour le développement des organisations sociales, récemment créé.

Renforcer la participation des citoyens est une autre idée soulevée dans certains documents de politique nationale. Lors d'une conversation avec l'un des auteurs de cet article en mai 2012, Liu Runhua, l'ancien directeur du bureau des Affaires civiles de Shenzhen et l'actuel directeur adjoint du Comité pour le travail social du Guangdong, a indiqué que lorsqu'il avait participé à l'élaboration de nouvelles politiques dans le cadre de l'« innovation en matière d'administration sociale », il considérait que ces nouvelles mesures ne devaient pas être une simple réforme des services sociaux mais qu'elles devaient comporter une participation accrue de la population. À ses yeux, la « Méthode provisoire pour confier les marchés publics de services sociaux aux organisations sociales » encouragerait les

33. Entretiens avec M. Bai and Mme Du travaillant pour deux ONG locales différentes du Chengdu, Hong Kong, août 2011. Entretien avec M. Zhao d'une ONG locale du Gansu, Shenzhen, le 27 avril 2012.

34. Entretien avec un responsable du Bureau des Affaires civiles du Gansu, Lanzhou (Gansu), le 27 juillet 2012.

35. Depuis juillet 2011, Wang Yang, le gouverneur et secrétaire du Parti de la province du Guangdong, a à plusieurs reprises souligné l'importance de l'« innovation en matière d'administration sociale » dans ses discours publics. Dans sa dernière visite officielle à Singapour en juin 2012, l'administration sociale a été un des thèmes prioritaires des discussions. Voir Yue Zong, « Wang Yang: jiejian Xinjiaopo jingyan chuanguangxin Guangdong shehui guanli », <http://zt.my/News/NewsShow-42054.html> (consulté le 16 août 2012).

36. Ming Wang, « The Practice of Innovation in Social Administration in Shanghai: Interview with Ma Yili », *China Nonprofit Review*, vol. 9, n° 1, 2012, p. 12.

agences gouvernementales à sous-traiter toutes les tâches de l'État sauf les plus basiques aux organisations sociales : notamment l'aide juridique, les recherches nécessaires à l'activité législative, l'élaboration des politiques, l'organisation d'audiences publiques et la délibération des initiatives politiques⁽³⁷⁾. Les opinions de Liu concernant la participation citoyenne comptent sans doute parmi les plus progressistes dans le gouvernement chinois, et les recherches futures montreront si l'administration sociale à Shenzhen évoluera comme le préconise Liu.

Grâce à la nouvelle direction stratégique concernant l'« innovation en matière d'administration sociale », les observateurs les plus optimistes s'attendent à des changements significatifs dans le paysage politique chinois, notamment l'apparition d'un grand nombre d'ONG « incubées », dotées d'un statut juridique et de ressources. Toutefois, l'étude préliminaire que nous avons menée ici montre que si les idées et les normes de la société civile ne sont pas proprement instillées dans le processus d'incubation, ces innovations continueront de dissimuler les processus de contrôle dont font l'objet les ONG mais ne bouleverseront pas les rapports de force entre le gouvernement et les ONG.

Conclusion

Cet article a montré comment l'État chinois est parvenu à maintenir son contrôle sur le développement des ONG depuis vingt ans. En évaluant la nature des activités des ONG, leurs sources de financement et la portée de leur action, les différentes agences gouvernementales interagissent avec ces ONG selon une échelle graduée qui détermine le degré de contrôle et d'ingérence qu'elles exercent. Les ONG ne sont pas passives face à ce contrôle ; elles négocient avec les agences gouvernementales de supervision et parfois résistent ouvertement aux techniques d'intimidation employées par les agences de sécurité publique et de sécurité d'État. Ces actes de résistance aboutissent à de nouvelles actions de la part de l'État, affectant ainsi les processus de contrôle et de gestion.

Au début des années 2000, les autorités locales en Chine ont commencé à apprécier la valeur des initiatives caritatives citoyennes, les activités d'entraide et de secours en cas de catastrophe, et à reconnaître le rôle des ONG pour mener ces activités et participer à l'offre de services sociaux. C'est pourquoi, tout en maintenant leur contrôle, certains gouvernements locaux ont commencé à tester des politiques visant à encourager le développement des ONG dans le domaine des services sociaux, du développement associatif et de la participation publique. Ce recours parallèle au contrôle et à la coopération a deux implications majeures. D'une part, il

montre que l'environnement politique pour le développement des ONG en Chine n'est pas unidimensionnel, mais au contraire plein de paradoxes. Pour les ONG implantées dans des villes comme Shanghai, Shenzhen, Chengdu et Canton, les opportunités de croissance et de coopération avec le gouvernement s'accompagneront d'un certain degré de contrôle et d'ingérence. Pour les autres régions chinoises, une forme de contrôle ciblé et différencié continuera d'exister en dépit des nouvelles mesures annoncées au niveau national. D'autre part, rien ne garantit que les récentes innovations en matière de coopération politique mèneront au développement d'ONG de base. Si elles sont mises en œuvre en utilisant les mêmes méthodes conventionnelles et les mêmes canaux administratifs, ces soi-disant politiques de coopération peuvent rapidement devenir de nouveaux moyens de cooptation des ONG. L'État, contrairement aux ONG et à la société civile en général, sera le premier bénéficiaire de ces réformes qui consistent à créer un groupe de quasi-ONG dont la seule mission sera de placer des bureaucrates à la retraite, accaparer les ressources de l'État, multiplier les effets d'annonce et répéter la ligne officielle. En fait, les ONG de base risquent de se trouver encore plus marginalisées si elles perdent au nouveau jeu de la compétition pour obtenir des financements et des soutiens officiels.

Les ONG doivent-elles s'enregistrer auprès des instances gouvernementales et jouer le jeu de la transparence totale ? Doivent-elles répondre aux appels d'offre publics et compter sur le financement de l'État pour continuer d'exister ? Doivent-elles participer aux mécanismes de consultations proposées par l'État et éviter de recourir aux tactiques non institutionnelles et risquées en matière de plaidoyer ? Ce sont autant de dilemmes auxquels les ONG chinoises devront faire face dans cette nouvelle ère d'« innovation en matière d'administration sociale » qui s'amorce.

■ Traduit par Raphaël Jacquet.

■ Fengshi Wu est directrice associée du Centre d'études sur la société civile et maître de conférences au département de gouvernement et d'administration publique de l'Université chinoise de Hong Kong. 3/F T. C. Cheng Bldg. The Chinese University of Hong Kong. Shatin, N.T., Hong Kong SAR (wufengshi@cuhk.edu.hk).

■ Kin-man Chan est directeur associé du Centre d'études sur la société civile et maître de conférences dans le département de sociologie de l'Université chinoise de Hong Kong.

4/F Sino Building, The Chinese University of Hong Kong, Shatin, N.T., Hong Kong (kmchan@cuhk.edu.hk).

37. Lorsque Liu était encore chef du bureau de Shenzhen, il employa une société privée pour mener des enquêtes d'opinion et organiser des audiences publiques afin de récolter les opinions pendant le processus d'élaboration des politiques. Il promut le slogan « Développons-nous avec la société civile » et avança qu'un nouveau modèle de gouvernance était nécessaire pour répondre aux besoins d'une société pluraliste (*duo yuan*).