



## Perspectives chinoises

2012/3 | 2012

À la recherche de la société civile

---

# Le soutien occidental aux mouvements promouvant l'État de droit en Chine

La nécessité de partir de la société civile

**Thomas E. Kellogg**

Traducteur : Matei Gheorghiu



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6339>

ISSN : 1996-4609

### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

### Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2012

Pagination : 59-66

ISSN : 1021-9013

### Référence électronique

Thomas E. Kellogg, « Le soutien occidental aux mouvements promouvant l'État de droit en Chine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/3 | 2012, mis en ligne le 01 octobre 2015, consulté le 25 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6339>

# Le soutien occidental aux mouvements promouvant l'État de droit en Chine

La nécessité de partir de la société civile

THOMAS E. KELLOGG

**RÉSUMÉ :** De récentes recherches ont montré qu'une grande partie des financements des bailleurs de fonds occidentaux en Chine est allouée à des entités affiliées au gouvernement – *think tanks* liés à l'État, institutions académiques et agences gouvernementales – plutôt qu'à des organisations de la société civile locales (*grassroots civil society organisations*). Une telle approche centrée sur l'État pouvait se justifier au début des réformes, dans la mesure où il n'existait à cette époque en Chine que très peu d'organisations non gouvernementales susceptibles de devenir des partenaires fiables pour les intervenants occidentaux. Cependant, le développement rapide de la société civile a entraîné au cours des dernières années l'apparition d'un grand nombre de nouveaux acteurs. Ces derniers réalisent un travail significatif sur un ensemble de thématiques liées à la défense des droits de l'homme et de l'État de droit. Cet article affirme que le financement d'organisations émergentes de la société civile par les bailleurs de fonds occidentaux est crucial pour le développement de la société civile en Chine. Ces groupes émergents au niveau local, ayant recours à des méthodes stratégiques, comme la mobilisation de certains groupes d'intérêt, des campagnes médiatiques et des actions en justice ciblées, pourraient, dans certaines situations, s'avérer plus efficaces que les institutions académiques ou affiliées au gouvernement dans la poursuite d'objectifs innovants. Les bailleurs de fonds occidentaux actifs en Chine devraient prendre note des transformations rapides du paysage de la société civile et faire les efforts qui s'imposent pour s'assurer que leurs stratégies de financement sont en adéquation avec ce nouveau contexte.

**MOTS-CLÉS :** réforme juridique, philanthropie occidentale, société civile, défense et promotion des droits.

Quel rôle pour les bailleurs de fonds occidentaux en Chine ? Voici une question simple en apparence mais à laquelle il n'est pas aisé de répondre. Pour de nombreux bailleurs de fonds, il est en effet délicat de déterminer à quel type de partenaire s'adresser : faut-il soutenir en priorité les partenaires gouvernementaux et académiques ou accorder un rôle plus important aux organisations de la société civile locale, qui sont plus fréquemment les bénéficiaires des financements occidentaux en faveur de la promotion du droit dans d'autres parties du monde ?

Les deux approches ont leurs mérites : étant donnée l'implication profonde de l'État dans pratiquement tous les aspects de la vie chinoise, aucun changement significatif n'est possible sans sa participation active ou, du moins, son approbation tacite. Cependant, les organisations de la société civile, malgré leur faiblesse actuelle et leur manque de structuration, peuvent jouer un rôle essentiel – et elles le jouent effectivement – en attirant l'attention du gouvernement et du public sur des problèmes cruciaux et en proposant des solutions innovantes à ces problèmes.

Dans cet article, j'affirme que l'ensemble des entités occidentales promouvant l'État de droit en Chine – non seulement les fondations privées mais également les organismes de financement gouvernementaux américains et européens, ainsi que les ONG internationales actives en Chine –

devrait prêter une attention particulière au développement des organisations de la société civile, en particulier celles plaidant en faveur de la défense des droits. Le soutien apporté à de telles organisations serait non seulement bénéfique au développement de la société civile mais pourrait également contribuer à une avancée significative dans la résolution des problèmes de défense des droits dont ces groupes s'occupent. Ainsi, et c'est l'objet de la démonstration détaillée à venir, ces organisations pourraient être plus efficaces que les organisations affiliées au gouvernement ou les entités académiques dans la mise en œuvre d'un programme de réformes progressif, dans la mesure où elles sont capables à la fois d'initier une dynamique de changement au niveau local et d'avoir un impact sur la difficile application des lois en Chine qui a jusqu'ici entravé le développement du système juridique dans son ensemble.

J'avance également qu'une attention plus soutenue à de telles organisations est d'autant plus importante en 2012, alors que la dynamique de réformes *top-down*, initiées par le gouvernement, semble avoir sérieusement ralenti. En l'absence d'une dynamique réformatrice au sommet (à l'exception, comme je le montre plus loin de quelques problèmes essentiels, comme la transparence de la gouvernance et certains aspects de la réforme de la justice pénale), le besoin d'approches *bottom-up* créatives et

innovantes devient crucial. Je suggère enfin, à partir de mon expérience professionnelle, certaines stratégies pour un engagement plus étroit avec les ONG de terrain en Chine.

### Contexte historique : changement en Chine, évolution des stratégies de financement ?

La collaboration avec des partenaires gouvernementaux et académiques est profondément enracinée dans les usages<sup>(1)</sup>. Les premiers bailleurs de fonds occidentaux à avoir financé des initiatives en faveur de la société civile et de l'État de droit ont commencé à travailler en Chine vers le milieu des années 1980, quelques années à peine après le lancement des réformes, en 1978. À cette époque, il n'y avait pratiquement aucun partenaire de travail potentiel provenant de la société civile. Les partenariats académiques et gouvernementaux étaient quasiment les seules options envisageables.

L'implication des bailleurs de fonds s'est intensifiée à partir du milieu des années 1990 lorsque les programmes occidentaux de soutien au développement de l'État de droit ont commencé à être considérés comme une alternative politique préférable aux formes d'actions traditionnelles de défense des droits de l'homme. En 1994, Bill Clinton, alors président des États-Unis, a « dissocié » le renouvellement annuel du statut de nation la plus favorisée de la Chine des questions relatives au respect des droits de l'homme. Il adopta ainsi en guise de pierre angulaire de sa politique sur les droits en Chine une approche plus coopérative, fondée sur l'État de droit, remplaçant l'arrangement précédent – le respect des droits de l'homme contre la poursuite des échanges commerciaux – laquelle s'était montrée selon lui inopérante<sup>(2)</sup>. En 1997, les États-Unis et la Chine entérinèrent leur accord de coopération pour favoriser le développement de l'État de droit en Chine<sup>(3)</sup>. De nombreux pays européens leur emboîtèrent aussitôt le pas<sup>(4)</sup>. En cinq ans, le Congrès des États-Unis surmonta sa réticence initiale à s'engager dans ce processus et commença à subventionner de manière significative des ONG américaines, des universités et des facultés de droit cherchant à développer des programmes de coopération sur l'État de droit avec des acteurs chinois. Pour de nombreux intervenants, les universités chinoises, les *think tanks*, les institutions affiliées au gouvernement comme la Fédération pan-chinoise des avocats ou la Fédération nationale des femmes ainsi que les organismes gouvernementaux étaient perçus comme les meilleurs partenaires possibles pour des réformes juridiques financées par l'Occident.

L'investissement des bailleurs de fonds internationaux en Chine a crû par la suite à un rythme soutenu<sup>(5)</sup>. Au début des années 2000, le nombre de donateurs publics et privés actifs en Chine se comptait par centaines<sup>(6)</sup>. Selon une estimation, la somme des fonds internationaux qu'ils y investissaient dépassait la centaine de millions de dollars en 2000<sup>(7)</sup>.

Aujourd'hui, près de 20 ans après la transformation initiée par le président Clinton, la plupart des programmes de développement de l'État de droit et de la société civile entamés au milieu des années 1990 constituent toujours un élément essentiel des approches tant américaine qu'euro-péenne de la réforme en Chine. Toutefois, suite à la crise économique mondiale de 2008, qui a contraint de nombreux pays occidentaux à réduire de manière drastique leurs budgets d'aide internationale, et arguant du fait que la Chine est désormais suffisamment forte pour être un donateur plutôt qu'un récipiendaire de l'aide internationale, certains bailleurs de fonds se retirent de ce pays<sup>(8)</sup>. Ainsi, la phase d'investissement intensif en faveur des réformes juridiques est sur le point d'arriver à son terme.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la priorité donnée aux partenariats avec des acteurs gouvernementaux ou académiques pouvait aisément être justifiée : il y avait alors peu d'organisations non gouvernementales véritablement fonctionnelles avec lesquelles établir des partenariats. En outre, les acteurs académiques semblaient avoir l'oreille des décideurs gouvernementaux, ce qui leur conférait une influence singulière sur les processus d'élaboration des lois et des politiques de l'État.

Beaucoup de choses ont changé en Chine depuis cette époque. D'abord et avant tout, la société civile a connu une croissance exponentielle : le décompte officiel dénombre environ 450 000 ONG tandis que des estimations officieuses avancent le chiffre de 8 millions<sup>(9)</sup>. La sophistication et l'habileté politique des meilleures ONG de terrain en Chine sont impressionnantes et permettent au moins à certaines d'entre elles d'avoir un impact qui aurait été impensable cinq ou dix ans auparavant. Pour la plupart des organisations occidentales qui travaillent en Chine, cela augmente le nombre de partenariats potentiels, au regard de ce qui était envisageable dans les années passées.

Au cours de la même période, l'État a diminué son implication dans la mise en œuvre de réformes juridiques de grande ampleur. Comme l'affirment deux universitaires chinois dans un article récent, « il n'y a pas de preuve convaincante selon laquelle le Parti serait en train de s'engager

1. En 2002 par exemple, un universitaire renommé, spécialiste de droit chinois, soulignait la préférence des acteurs étrangers pour les partenaires affiliés au gouvernement. D'après William Alford, « la majeure partie (de l'aide étrangère) [...] a été plus souvent attribuée à des acteurs qui soit appartiennent de fait à l'État ou qui y sont fortement liés ». William Alford, « The More Law, the More...? », Nicholas Hope et al. (éd.), *How Far Across the River: Chinese Policy Reform at the Millennium*, Stanford (CA), Stanford University Press, 2003, p. 138.
2. Ann Kent, « China and the International Human Rights Regime: a case study of multilateral monitoring, 1989-1994 », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1, 1995, p. 1-47. Pour une excellente rétrospective journalistique de la politique de l'administration Clinton à l'égard de la Chine, voir James Mann, *About Face*, New York, Vintage Books, 1998, p. 292-314.
3. Paul Gewirtz, « The US-China Rule of Law Initiative », *William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 11, 2003, p. 603.
4. Sophia Woodman, « Driving Without a Map: Implementing Legal Projects in China Aimed at Improving Human Rights », Daniel Bell et Jean-March Coicaud, (éd.), *Ethics in Action: the ethical challenges of international human rights non-governmental organizations*, Cambridge University Press, 2007, p. 132.
5. Pour un résumé de l'engagement des bailleurs de fonds internationaux en faveur du développement de l'État de droit et de la société civile en Chine, voir *Human Rights in China*, « Funding the Rule of Law and Civil Society », HRIC Issues Paper, *China Rights Forum*, n° 3, 2003.
6. Nancy Yuan, « To Serve the People: NGOs and the development of civil society in China », Rapport à la Commission exécutive du Congrès sur la Chine (Testimony to the Congressional-Executive Commission on China), 24 mars, 2003.
7. *Ibid.*
8. Le Département du développement international britannique (DFID), par exemple, a mis fin en 2011 à son programme d'aide bilatérale datant de plusieurs dizaines d'années. « Charity Begins Abroad: big developing countries are shaking up the world of aid », *The Economist*, 13 août, 2011. L'Agence canadienne de développement international (CIDA) a annoncé que toute son aide bilatérale en faveur de la Chine s'achèvera en mars 2014 : voir Canadian International Development Agency China Overview, [www.acdi-cida.gc.ca/china](http://www.acdi-cida.gc.ca/china) (consulté le 22 août 2012). L'Allemagne, qui était l'un des principaux bailleurs de fonds en Chine, a également mis fin à son aide bilatérale en 2010 ; d'autres bailleurs de fonds ont toutefois maintenu leurs engagements en Chine. Le gouvernement des États-Unis y demeure un bailleur de fonds actif, de même que l'Union Européenne. Pour une vue d'ensemble des programmes financés par le gouvernement américain, voir Thomas Lum, « US Assistance Programs in China », *Congressional Research Service*, 11 mai, 2012. Pour une vue d'ensemble des engagements de l'Union Européenne en Chine, voir *European Union China Strategy Paper 2007-2013*, [http://eeas.europa.eu/china/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/china/csp/07_13_en.pdf) (consulté le 22 août 2012).
9. Voir *CECC 2011 Annual Report*, p. 156. Connaître avec précision le nombre d'ONG en Chine est difficile. Beaucoup – mais certainement pas toutes – parmi les organisations qui ont été en mesure de s'enregistrer en tant qu'associations à but non lucratif sans doute des GONGO (Government-organised NGOs ou Organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement). Certaines d'entre elles pourraient poursuivre des objectifs autres que de servir les intérêts d'un groupe ou d'une cause particuliers. De nombreuses ONG choisissent par ailleurs de s'enregistrer comme des sociétés commerciales ou de ne pas s'enregistrer du tout. Pour une récente – et excellente – étude sur les considérations stratégiques des ONG de terrain dans leur choix de s'enregistrer ou non, voir Timothy Hildebrandt, « The Political Economy of Social Organization Registration in China », *China Quarterly*, n° 208, décembre 2011, p. 970-989.

dans des réformes significatives bien que dans certains domaines des améliorations sensibles aient été constatées »<sup>(10)</sup>. En particulier l'État n'a pas été en mesure ou n'a pas voulu s'occuper de certains manquements dans l'application et l'exécution des lois ; le développement d'institutions juridiques plus fortes et plus indépendantes a été un domaine où le progrès est désespérément lent<sup>(11)</sup>. L'optimisme qui entourait les progrès limités mais significatifs vers la réforme en 2003-2004 s'est depuis mu en un pessimisme profondément ancré dans de nombreux cercles, au sein desquels beaucoup considèrent que le processus de réforme mis en œuvre par le gouvernement est mort dans l'œuf<sup>(12)</sup>. En février 2010, le célèbre juriste Jiang Ping a affirmé, devant un public d'éminents confrères : « en observant la situation actuelle en Chine, je pense que nous sommes dans une période de recul de l'État de droit. Ou peut-être que la construction de l'État de droit, la réforme juridique et la réforme politique subissent toutes un recul »<sup>(13)</sup>. De nombreux observateurs concluent qu'en l'absence de dynamique gouvernementale, l'impulsion des réformes proviendra d'initiatives locales plutôt que de Zhongnanhai. En d'autres termes, le changement se fera sans doute plus par un processus *bottom-up* que *top-down*, ce qui pourrait surprendre, dans un État autoritaire comme la Chine.

À de nombreux égards, l'État-Parti a été plutôt clair sur son désengagement du mouvement de réformes qui visait initialement à s'aligner sur les standards internationaux relatifs à l'État de droit, en garantissant l'existence d'institutions juridiques indépendantes, en promouvant l'équité procédurale et un arbitrage juste et transparent. Certains cadres du Parti responsables du système juridique ont souligné à de nombreuses reprises l'inadéquation des normes juridiques et des dispositions institutionnelles « occidentales » au contexte chinois et insisté sur le rôle politique essentiel des cours de justice dans le maintien de la stabilité sociale<sup>(14)</sup>.

Ce désintérêt du gouvernement à l'endroit des réformes juridiques soulève des questions délicates pour les acteurs internationaux travaillant en Chine. Lorsque de nouvelles politiques visiblement conservatrices émergent, est-il préférable pour les acteurs occidentaux de refuser de participer à leur mise en œuvre qui pourrait représenter par certains aspects un recul par rapport aux valeurs de l'État de droit ? Ou vaut-il mieux essayer d'avoir une influence positive (et peut-être de manière limitée de favoriser des améliorations) sur leur mise en œuvre qui est de toute façon un fait accompli ? Pékin ayant fait connaître sa préférence pour la médiation, des universitaires spécialistes du droit et d'autres conseillers missionnés par le gouvernement sur la réforme des cours de justice ont été appelés pour assister les tribunaux dans la mise en œuvre de la nouvelle politique. Certains de ces universitaires se sont adressés à leurs partenaires occidentaux pour obtenir des informations et des conseils sur l'usage de la médiation dans les systèmes juridiques occidentaux<sup>(15)</sup>. La médiation est sans doute une procédure utile dans n'importe quel système de résolution des différends. Cependant, les motivations politiques sous-jacentes à son adoption en Chine sont telles que ses bénéfices pour le développement de l'État de droit sont incertains, ce qui complique l'engagement des acteurs occidentaux sur ce sujet.

Le virage conservateur opéré par Pékin au sujet de la réforme du système juridique a des effets plus larges sur les initiatives occidentales en faveur du développement de l'État de droit. Le partenariat rapproché avec le gouvernement chinois dans le domaine de la réforme juridique a souvent été justifié par l'engagement effectif de celui-ci dans ce processus<sup>(16)</sup>. Il y eut d'ailleurs incontestablement des moments où une faction favorable à la réforme a existé dans les couches supérieures de l'État-Parti. Dans les an-

nées 1980 par exemple, les officiels réformateurs ont coopéré étroitement avec les intellectuels libéraux parmi lesquels certains travaillaient avec des bailleurs de fonds occidentaux qui leur apportaient d'indispensables points de repère et de comparaison sur les différents modèles de l'État de droit<sup>(17)</sup>. Comme nous l'avons déjà remarqué, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, des progrès significatifs ont été accomplis dans le renforcement des cours de justice ; il ne fait aucun doute que la présentation de modèles comparatifs a joué un rôle important dans ce processus.

Aujourd'hui, il est impossible de repérer une telle faction favorable à la réforme dans la sphère politique en Chine, et les politiques de l'État se sont même détournées de l'approche technocratique de la réforme qui, bien que limitée, prévalait il y a 10 ou 15 ans. Il existe sans doute un certain nombre de responsables qui pourraient faire cause commune avec certains activistes de la société civile afin de faire avancer certaines réformes spécifiques. Mais ils agissent ainsi à contre-courant d'une politique globalement défavorable à la réforme juridique. Ce tournant conservateur de l'État-Parti devrait déclencher une réorientation stratégique des acteurs occidentaux qui ont cantonné leur collaboration à des entités gouvernementales ou affiliées au gouvernement.

Toutefois, malgré cette transformation globale de l'environnement politique, et malgré de nombreux signaux troublants qui indiquent le désintérêt de l'État-Parti à l'égard d'une réforme juridique progressive, encore trop d'acteurs occidentaux travaillent en Chine en 2012 avec des stratégies similaires voire avec les mêmes partenaires chinois avec lesquels ils travaillaient déjà en 2002. Un article récent qui analyse les financements des fondations américaines en Chine démontre que la majorité des fonds ne sont pas alloués aux ONG de terrain mais plutôt aux agences gouvernementales et aux entités affiliées au gouvernement, y compris les institutions académiques<sup>(18)</sup>. D'après cette analyse, une poi-

10. Yu Liu et Dingding Chen, « Why China Will Democratize », *The Washington Quarterly*, vol. 35, n° 1, Hiver 2012, p. 41-63, 53. Après avoir reconnu certains progrès limités dans les réformes électorales, les auteurs poursuivent en notant que « dans beaucoup d'autres domaines, toutefois, la réforme politique non seulement n'a pas progressé, mais a même reculé ».
11. Dans une interview récente, l'éminent professeur de droit et intellectuel public He Weifang a rappelé le problème de l'exécution des lois en Chine, et a relié ce problème aux faiblesses du développement des institutions juridiques pendant l'ère des réformes. Insuffisamment indépendants, les tribunaux, par exemple, ne parviennent pas à prononcer des verdicts équitables, et le public a perdu foi dans ces institutions. Le résultat étant, selon He Weifang, que « la volonté de réforme au sein des institutions du pouvoir s'est affaiblie ». La traduction de l'interview avec le Professeur He est disponible sur Internet à l'adresse suivante : [www.duihuohuajournal.org/2012/06/he-weifang-legal-reform-resolve-and.html](http://www.duihuohuajournal.org/2012/06/he-weifang-legal-reform-resolve-and.html) (consulté le 22 août 2012).
12. Thomas E. Kellogg et Keith J. Hand, « The NPCSC: the Vanguard of China's Constitution? », *China Brief*, vol. 8, n° 2, février 2008. Voir aussi Thomas E. Kellogg, « The Death of Constitutional Litigation in China? », *China Brief*, avril 2009.
13. Les remarques de Jiang Ping ont été traduites et mises en ligne sur le Blog des professeurs de droit chinois (Chinese Law Profs Blog). Voir également Chen Baocheng, « Recurring Dreams for the Rule of Law », *Caixin*, 11 juin 2012.
14. Benjamin L. Liebman, « A Return to Populist Legality? Historical Legacies and Legal Reform », in Sebastian Heilmann et Elizabeth J. Perry (éd.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, p. 178. Voir également Carl F. Minzner, « China's Turn Against Law », *American Journal of Comparative Law*, vol. 59, n° 4, 2011 p. 935-984 ; et Fu Hualing et Richard Cullen, « From Mediator to Adjudicatory Justice: The Limits of Civil Justice Reform in China », in Woo et Gallagher (éd.), *Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, Cambridge University Press, 2011.
15. Interview de l'auteur.
16. Paul Gewirtz, « The U.S.-China Rule of Law Initiative », *art. cit.*
17. « Les réformateurs du Parti communiste et les intellectuels étaient très proches, puisque le Parti était très tolérant pendant les années 1980. Il était absolument nécessaire alors pour eux de travailler de concert ». Jean-Philippe Béja, « The changing aspects of civil society in China », in Zheng Yongnian et Joseph Fewsmith (éd.), *China's Opening Society – The Non-State Sector and Governance*, Abingdon, Routledge, p. 75.
18. Anthony J. Spires, « Organizational Homophily in International Grantmaking: US-Based Foundations and their Grantees in China », *Journal of Civil Society*, vol. 7, n° 3, septembre 2011, p. 305-331.

gnée d'agences gouvernementales, de *think tanks* affiliés au gouvernement et de centres de recherche universitaires reçoivent un pourcentage très élevé de l'ensemble des fonds investis, ce qui signifie que la plupart des financements consentis par des bailleurs de fonds occidentaux atterrissent entre les mains d'un nombre restreint d'institutions chinoises<sup>(19)</sup>.

D'une certaine manière, 2012 serait le moment propice pour prendre un nouveau départ et reconsidérer toutes les formes d'investissement des acteurs occidentaux en faveur de l'État de droit et de la société civile. Il est désormais envisageable de prêter une attention soutenue aux organisations de la société civile qui se consacrent à la défense des droits, étant donné l'accroissement sensible de leur nombre ces dernières années. Si les meilleures d'entre elles créées ces dernières années s'occupent de la défense de l'environnement, des groupes spécialisés sur d'autres problèmes sont également apparus, concernant les luttes contre la discrimination, les droits des femmes, des handicapés, ou encore des personnes contaminées par le VIH. Ces groupes sont différents des entités pourvoyeuses de services qui constituent la grande majorité des organisations de la société civile en Chine. Ils se distinguent par leur volonté d'expérimenter des outils jusqu'à maintenant peu répandus dans le contexte chinois : le recours aux médias, des actions en justice ciblées, l'appel aux mécanismes de reporting inscrits dans les traités internationaux, des protestations publiques (auxquelles ces groupes eux-mêmes se réfèrent en tant que *xingwei yishu* ou art de la performance) et dans certains cas, l'intervention directe pour défendre leur cause auprès des représentants du gouvernement.

Peut-être davantage que les ONG pourvoyeuses de services, qui ont elles-mêmes souvent des difficultés avec le gouvernement, les ONG de défense des droits doivent être expertes dans l'art de la gestion du risque. Elles doivent régulièrement se montrer capables de déterminer quand il est possible de faire pression ou quand il vaut mieux reculer. Elles doivent aussi être extrêmement flexibles : souvent dans l'impossibilité de s'enregistrer en tant qu'organisations de la société civile, elles se déclarent comme sociétés commerciales ou renoncent à signaler leur activité. Elles parviennent toutefois à préserver leur existence en maintenant un contact régulier avec les autorités concernées, pas seulement des fonctionnaires des ministères de la Santé, de l'Environnement et des Affaires civiles, mais aussi des employés de banques, des collecteurs d'impôts et même des agents de la sécurité publique.

Bien sûr, dans le climat conservateur de ces dernières années en Chine, toutes ces organisations n'ont pas survécu. En 2009, une des organisations les plus innovantes en Chine, Gongmeng – ou *Open Constitution Initiative* – basée à Pékin, a été contrainte de fermer ses portes, après qu'un de ses fondateurs a été mis en détention provisoire pour fraude fiscale, accusation considérée par beaucoup comme motivée par des raisons politiques<sup>(20)</sup>. Bien que le groupe Aizhixing pionnier dans la lutte contre le VIH demeure actif, son fondateur, Wan Yanhai a été contraint de fuir la Chine en mai 2010 après des mois de harcèlement de la part des autorités<sup>(21)</sup>.

Toutefois, malgré les difficultés politiques réelles auxquelles ils font face, la vaste majorité de ces groupes non seulement continue à travailler, mais beaucoup d'entre eux ont grandi en taille, en complexité, et en impact, et de nouvelles organisations ont été fondées<sup>(22)</sup>. Pourtant l'émergence de ces organisations non gouvernementales de terrain et luttant pour la défense des droits a pour l'instant peu retenu l'attention des universitaires chinois et internationaux.

Au risque d'enfoncer une porte ouverte, la situation en Chine en 2012 est complexe. De nombreux acteurs différents, à la fois à l'intérieur et à

l'extérieur des structures étatiques, se mobilisent pour la mise en œuvre de changements progressifs. La poursuite de stratégies contrastées et complémentaires par différents bailleurs de fonds présente dès lors un certain intérêt. On ne peut pas dire – et cet article ne l'affirme pas – que soutenir des projets de réforme conduits par l'État n'a aucun sens ; de même, je n'affirme pas que tous les projets issus de la société civile locale sont productifs. Certaines réformes des dernières années, y compris d'importantes avancées en matière d'accès aux données administratives<sup>(23)</sup> et les récentes réformes du droit pénal ont été essentiellement conduites par l'État, souvent avec l'aide d'experts universitaires chinois et occidentaux ; ignorer ces réformes importantes empêcherait d'avoir une vision d'ensemble de la mise en œuvre des changements juridiques en Chine.

Ceci dit, à l'heure actuelle, de nombreuses organisations chinoises engagées dans un travail innovant de défense des droits ne sont pas encore connues des organisations internationales qui travaillent en Chine. Ceci doit changer. Un nombre croissant d'observateurs, chinois ou occidentaux, pensent que le changement en Chine sera plutôt un processus *bottom-up* que *top-down* ; s'il en est ainsi, le soutien international devrait se concentrer sur les véritables organisations locales de la société civile qui travaillent à l'intérieur du système pour y opérer une réforme significative<sup>(24)</sup>.

## Pourquoi un activisme de la défense des droits ?

Dans les autres parties du monde où interviennent les bailleurs de fonds occidentaux, la question paraît évidente : prêter main forte aux organisations de défense des droits est une manière privilégiée d'avoir un

19. *Ibid.*, p. 317. Selon Anthony Spires, les financements accordés aux institutions universitaires, gouvernementales, ou à des GONGO constituait environ 86 % de l'ensemble des financements dispensés par les fondations américaines en Chine entre 2002 et 2009. Le top 10 des bénéficiaires récolte près de 37 % de tous les financements alloués. Si certains aspects de l'étude de Spires peuvent être interrogés – par exemple tous les bailleurs de fonds américains travaillant avec la Chine ne recensent pas systématiquement les financements accordés dans la base de données de la Fondation – il n'en est pas moins vrai que ces résultats doivent être considérés comme un indicateur clé du besoin d'une approche plus diversifiée de la part des bailleurs de fonds occidentaux.
20. Andrew Jacobs, « Arrest in China Rattles Backers of Legal Rights », *New York Times*, 9 août, 2009.
21. Peter Ford, « Another AIDS Activist, Wan Yanhai, Flees China », *Christian Science Monitor*, 10 mai, 2010.
22. Pour une analyse des raisons pour lesquelles le gouvernement chinois a permis à de véritables ONG d'exister, et même de continuer à proliférer, voir Anthony J. Spires, « 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, juillet 2011, p. 1-45. Spires affirme que de nombreuses ONG locales se concentrent sur la satisfaction de besoins sociaux, généralement en accord avec les intérêts des gouvernements locaux (p. 12). D'après l'auteur, beaucoup de groupes locaux ont conscience des intérêts divergents qui existent entre différents niveaux du gouvernement et tentent d'instrumentaliser ces dissonances dans leur travail pour atteindre à la fois leurs objectifs et se protéger de toute attaque politique de la part de ces agences gouvernementales dont les intérêts sont menacés par l'accomplissement de ces objectifs (p. 14-15).
23. Pour un excellent résumé des progrès chinois dans l'adoption d'un système de libre accès aux informations administratives, voir Jamie P. Horsley, *China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations*, [www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual\\_Life/Ch\\_China\\_Adopts\\_1st\\_OGI\\_Regulations.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual_Life/Ch_China_Adopts_1st_OGI_Regulations.pdf) (consulté le 22 août 2012).
24. Voir par exemple Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Harvard University Press, 2008. Beaucoup d'activistes chinois croient également que les efforts occidentaux en faveur de l'État de droit se concentrent trop sur l'État et appellent à une plus grande attention pour des stratégies *bottom-up*. Dans une interview avec un journaliste occidental, peu après son arrivée à New York, l'activiste des droits de l'homme et avocat autodidacte Chen Guangcheng affirmait ainsi : « Les Occidentaux aiment former des fonctionnaires locaux, pour améliorer leur compréhension de la loi. Mais quand il y a eu une amélioration, ce n'est pas en raison de l'amélioration de la compétence des fonctionnaires ; c'est parce que des citoyens ordinaires se sont saisis de la loi... la pression décisive pour le changement se trouve à l'échelle locale ». Ian Johnson, « "Pressure for Change is at the Grassroots": An Interview with Chen Guangcheng », *New York Review of Books Blog*, 26 juin 2012.

impact positif dans le domaine des droits de l'homme et de l'État de droit<sup>(25)</sup>. Pour le meilleur ou pour le pire, dans beaucoup de pays, les organisations locales qui travaillent sur une vaste gamme de problèmes ont choisi d'articuler leurs objectifs à la question des droits. Ces groupes travaillent souvent en collaboration étroite avec les gouvernements locaux et nationaux pour aboutir à des changements législatifs. Ils cherchent également à utiliser les outils juridiques pour arriver à leurs fins. Ils maintiennent un contact régulier avec les organisations internationales de défense des droits de l'homme et agissent souvent de concert avec celles-ci à l'intérieur du système onusien de défense des droits de l'homme en profitant des divers mécanismes d'évaluation des pays, créés par différents traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Bien que ces approches, et le développement des ONG leur étant dévolues, aient joué un rôle central dans les stratégies développées à la fois par des activistes locaux et des bailleurs de fonds internationaux dans de nombreux pays, la Chine est en quelque sorte retardataire sur ces sujets et certains de ces outils demeurent d'un intérêt limité dans le contexte chinois.

Inversement, les acteurs internationaux qui travaillent en Chine ont davantage établi des partenariats avec des acteurs officiels, des centres de recherche universitaires, des *think tanks* gouvernementaux, voire des ministères comme celui de la Santé. Même si de nouvelles organisations plus axées sur la défense des droits ont fait leur apparition, beaucoup de bailleurs de fonds s'en tiennent encore à une approche davantage centrée sur l'État<sup>(26)</sup>. Ces pratiques ne sont pas infondées : l'État demeure omniprésent en Chine, et peu de changements significatifs peuvent y aboutir sans le consentement de l'État-Parti. Ainsi, travailler directement avec des acteurs institutionnels ou avec des universitaires qui ont une influence sur Zhongnanhai peut sembler le chemin le plus direct vers la réforme.

Et pourtant il y a des raisons de penser que cette approche n'est plus aussi efficace qu'elle l'a été par le passé. La décision de travailler directement avec des acteurs institutionnels ou des universitaires en vue de la création de nouvelles lois ou de nouvelles politiques implique une conception claire de la manière dont le changement juridique se produit en Chine : le gouvernement, bénéficiant de l'expertise technocratique des conseillers occidentaux, rédige une loi qui résout un problème de droit, puis la met en œuvre à l'échelle nationale.

Cependant, la question de savoir si ce modèle représente correctement le processus de réforme juridique progressive en Chine reste ouverte. En effet, comme nous l'avons déjà remarqué, la volonté réformatrice de l'État-Parti pourrait être aujourd'hui au plus bas, ce qui signifie que les projets qui cherchent à collaborer directement avec l'État pour favoriser le changement pourraient se briser sur les récifs de l'inertie politique.

Dans de nombreux cas ces dernières années – comme en témoignent les avancées substantielles de la loi anti-discrimination<sup>(27)</sup>, les réformes du système de santé mentale chinois<sup>(28)</sup>, une attention accrue portée au respect de la procédure juridique par les tribunaux<sup>(29)</sup>, ainsi que l'élimination d'une forme particulièrement arbitraire de détention connue sous le nom de « Détention et rapatriement » (*shourong qiansong*)<sup>(30)</sup>, pour ne citer que quelques exemples – les changements juridiques ont été déclenchés par diverses combinaisons d'activisme social, de contentieux d'intérêt public, de campagnes médiatiques, de mobilisations de l'opinion publique, qui contribuent tous à exercer une pression sur l'État ou donnent aux réformateurs à l'intérieur des structures de l'État l'opportunité d'agir. Étant donnée la liste croissante de réformes progressives qui ont été facilitées par la pression de la base, les bailleurs de fonds occidentaux devraient

considérer l'intérêt qu'ils ont à prêter une plus grande attention et allouer davantage de ressources aux acteurs – ONG, avocats et autres – qui ont contribué à initier ces mouvements de réforme. Enfin, ces exemples de changement par le bas, et bien d'autres encore, devraient faire réfléchir ceux qui considèrent la collaboration avec la société civile comme moins efficace et de fait moins désirable que la collaboration avec le gouvernement, et les amener à se demander si les décisions stratégiques antérieures sur la manière d'avoir une influence en Chine demeurent aussi pertinentes qu'elles l'étaient auparavant.

Un domaine particulièrement intéressant pour les bailleurs de fonds occidentaux cherchant à avoir un impact sur le développement de la société civile en Chine est celui du cadre réglementaire qui régit le fonctionnement des ONG<sup>(31)</sup>. Au fil des ans, divers acteurs internationaux ont collaboré avec des partenaires gouvernementaux et universitaires, en particulier avec des centres de recherche sur les ONG, afin de produire des études et proposer des recommandations sur la manière de réformer la loi chinoise relative aux ONG. Bien que ce cadre réglementaire soit un élément important de la problématique, l'attention excessive qu'on lui prête pourrait masquer son éventuelle instrumentalisation par l'État à des fins de contrôle<sup>(32)</sup>. Il est vrai que ces dernières années l'État-Parti a fait preuve d'une volonté d'adopter plus de flexibilité dans la surveillance du secteur de la société civile, mais il est possible que cette flexibilité ne soit pas la preuve d'un changement de paradigme de la part du gouvernement mais témoigne plutôt d'une approche plus sophistiquée en matière de contrôle social<sup>(33)</sup>.

L'attention particulière qu'on accorde aux lois sur les ONG pourrait également occulter le fait qu'en Chine, le changement juridique suit plus souvent qu'il n'anticipe les changements qui s'opèrent dans la société. De ce fait, le soutien direct à des organisations de la société civile, particulière-

25. Ce soutien est controversé dans de nombreux pays. En Russie, par exemple, l'État a souvent soutenu le fait que la plupart des groupes de défense des droits de l'homme sont soutenus par des bailleurs de fonds occidentaux, afin de miner la crédibilité de ces groupes locaux. Voir Human Rights Watch, « Russia: Reject Proposed Changes to Rules on Foreign-Funded NGOs », 5 juillet 2012.
26. Anthony Spire, « Organizational Homophily », *art. cit.*
27. Thomas E. Kellogg, « Constitutionalism with Chinese Characteristics », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 7, n° 2, 2009.
28. Huang Xuetao, Liu Xiaohu, et Liu Jijia, *Zhongguo jingshenbing shouzhi zhidu falü fenxi baogao* (Une analyse juridique du système chinois de soins des maladies mentales), Equity and Justice Initiative, juin 2011. Document non publié, archives de l'auteur. Equity and Justice Initiative est une ONG basée à Shenzhen. Voir aussi Sharon LaFranière, « Assertive Chinese Held in Mental Wards », *The New York Times*, 11 novembre 2010.
29. Thomas E. Kellogg, « Courageous Explorers? Education Litigation and Judicial Innovation in China », *The Harvard Human Rights Journal*, vol. 20, 2007, p. 141.
30. Keith J. Hand, « Using the Law for a Righteous Purpose: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen Action in the People's Republic of China », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 45, 2006-2007, p. 114.
31. Voir par exemple Nancy Yuan, CECC Testimony, supra note 6. En plus du soutien direct aux organisations de la société civile, Yuan note que « les organisations internationales peuvent aider à améliorer l'environnement dans lequel évoluent les ONG [...] en soutenant le développement des lois sur les ONG, et en contribuant à améliorer le cadre réglementaire d'ensemble, de même qu'en soutenant la recherche et en développant des capacités d'interaction avec des organisations similaires ».
32. La volonté de l'État-Parti d'utiliser la loi sur la société civile comme un moyen de gestion et de contrôle a été remarquée dès le début des expérimentations du gouvernement chinois en faveur d'une approche plus « juridique », avec la mise en œuvre de nouvelles réglementations sur les organisations sociales en 1998. Voir Tony Saich, « Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China », *China Quarterly*, n° 161, p. 124, 2000.
33. Par exemple, les réformes récentes de la procédure d'enregistrement des ONG dans la province du Guangdong au début de l'année 2012 ont été rapidement suivies par des pressions intenses sur de nombreux groupes locaux de défense des droits du travail à Shenzhen, conduisant certains à questionner le degré d'engagement du gouvernement dans ses propres réformes. Fiona Tam, « Guangdong Shuts Down At Least Seven Labour NGOs », *South China Morning Post*, 27 juillet 2012; Bob Davis, « Labor NGOs in Guangdong Claim Repression », *China Realtime Report*, WSJ.com, 28 juillet 2012.

ment à des groupes nouveaux et émergents, pourrait avoir un impact plus important, bien qu'évidemment plus indirect et difficile à mesurer, sur les politiques du gouvernement et les lois sur le long terme.

Même si les réformes juridiques peuvent donner naissance à un cadre réglementaire plus libéral pour les organisations de la société civile, ces mesures seront soumises à des impératifs politiques. Ainsi qu'un universitaire l'a remarqué, « bien que les politiques actuelles du PCC paraissent plus légalistes, leur mise en œuvre demeure toutefois toujours très stratégique »<sup>(34)</sup>.

En d'autres termes, le succès de toute réforme juridique qui émergera dans les prochaines années reposera de manière significative sur la capacité des organisations de la société civile à insister pour faire reconnaître et accepter la légitimité des activités de défense des droits. Si seules les organisations pourvoyeuses de services parviennent à s'enregistrer, alors tout changement du nouveau cadre juridique de l'activité des ONG ne rencontrera au mieux qu'un succès mitigé.

Les bailleurs de fonds occidentaux focalisés sur l'infrastructure générale de la société civile en Chine devraient aussi se demander si le cadre qu'ils contribuent à instaurer ne favorise pas principalement la création et le développement d'ONG de services. Il est certain que l'augmentation du nombre des ONG de services en Chine est un point positif : beaucoup d'entre-elles apportent des services indispensables aux communautés avec lesquelles elles travaillent, et leur investissement pourrait contribuer à promouvoir de manière générale l'idée de société civile auprès des gouvernements locaux. Pourtant, les bailleurs de fonds occidentaux doivent questionner la capacité des organisations de services à évoluer vers des organisations de défense des droits.

Bien que cette hypothèse semble fondée par certains aspects, il y a aussi de bonnes raisons de la mettre en doute. De nombreuses organisations de ce type qui réussissent à rendre des services à des communautés marginalisées pourraient, de manière plutôt rationnelle, décider de ne pas prendre trop de risques politiques et se cantonner à leurs activités de services.

Une concentration excessive sur la fourniture de services représente des avantages mais également des coûts pour les organisations locales. En premier lieu, d'une certaine manière, la fourniture de services peut nuire à l'existence durable de certains groupes. Si l'État décide qu'un certain service n'est plus nécessaire, ou s'il veut fournir ce service lui-même, quel rôle reste-t-il alors aux ONG qui s'y étaient consacrées<sup>(35)</sup> ?

Dans de nombreux cas, l'approche par la fourniture de services montre des limites. Une concentration excessive sur l'offre de services pourrait contribuer à inculquer aux membres des groupes marginalisés concernés la croyance en leur dépendance à l'égard du gouvernement, plutôt que la volonté de se mobiliser pour la défense de leurs droits. Plus fondamentalement, cette approche pourrait mettre hors de portée un grand nombre de questions essentielles.

Dans le domaine du handicap par exemple, de nombreux problèmes ne peuvent trouver de solution sans un changement préalable de la politique gouvernementale et des pratiques étatiques fortement enracinées. Ainsi, malgré l'inscription formelle dans la loi de l'interdiction de la discrimination à l'égard des personnes handicapées, beaucoup de ces personnes sont exclues du système scolaire, et sont soit placées dans des écoles spéciales ou, bien trop souvent, laissées à la maison. Bien que l'éducation soit un « service », les organisations de la société civile en Chine qui travaillent à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées au système scolaire sont confrontées à de sérieuses faiblesses dans les politiques et les pratiques gouvernementales. Afin de remplir leur fonction de manière efficace, de telles organisations devront formuler et mettre en œuvre des stratégies de défense

des droits orientées vers le changement des lois et des politiques actuelles.

Une des raisons principales pour lesquelles de nombreuses organisations de la société civile choisissent de se cantonner à la fourniture de services est qu'il est plus facile de collecter des fonds dans ce cadre, tandis qu'il est plus difficile, sinon impossible, de collecter des fonds pour s'engager dans la défense des droits. Comme dans de nombreux pays, le gouvernement chinois est un bailleur important pour les organisations de la société civile, agissant de sa propre initiative ou de concert avec les bailleurs de fonds internationaux. Dès lors, les financements sont conditionnés au respect d'engagements précis, incluant des limites très claires sur la nature et les objectifs du travail entrepris<sup>(36)</sup>. Un certain nombre d'activistes locaux, investis dans différents domaines, m'ont affirmé que les financements publics sont souvent réservés à des organisations qui ne causent pas de problèmes.

À la lumière de ces importantes restrictions, la nécessité pour les bailleurs de fonds occidentaux de soutenir les organisations qui ont la volonté d'expérimenter des approches orientées vers la défense des droits devient évidente. De telles organisations commencent à servir de modèle informel de développement à d'autres organisations qui cherchent à mieux comprendre quelles sont les marges de manœuvre des ONG dans le contexte chinois et à étendre leur propre gamme de compétences.

Enfin, les bailleurs de fonds occidentaux qui choisissent de se concentrer sur le cadre étatique réglementant les organisations de la société civile devraient avoir une stratégie articulée sur la manière dont le développement de ce cadre et celui des organisations fournissant des services dans ce cadre vont évoluer pour anticiper les étapes nécessaires afin de faciliter cette évolution. En l'absence d'une telle stratégie, les bailleurs de fonds occidentaux pourraient contribuer moins au développement d'une société civile vivante en Chine qu'à la création d'une sorte de secteur social orienté vers les services et bien contrôlé, scénario que de nombreux observateurs considèrent conforme à la volonté globale du gouvernement chinois.

### **Les avantages des approches centrées sur la défense des droits**

Les approches centrées sur la défense des droits apportent de nombreux bénéfices annexes, trop souvent ignorés : lorsque les acteurs occidentaux travaillent avec des ONG en Chine, ils ont l'opportunité de s'engager dans des formes extrêmement précieuses de transfert de compétences et de favoriser ainsi un développement institutionnel crucial pour l'évolution globale de la société civile en Chine<sup>(37)</sup>. Une collaboration renforcée des ac-

34. Nara Dillon, « Governing Civil Society: Adapting Revolutionary Methods to Serve Post-Communist Goals », in S. Heilmann et E. Perry (éd.), *Mao's Invisible Hand*, op. cit., p. 151.

35. Timothy Hildebrandt, « Development and Division: the effect of transnational linkages and local politics on LGBT activism in China », *Journal of Contemporary China*, vol. 21, n° 77, 2012, p. 17. Comme le souligne Hildebrandt, « les organisations en faveur des homosexuels ayant commencé à exister comme des pourvoyeurs de services, elles opèrent essentiellement selon le bon vouloir de l'État. Que se passera-t-il lorsque l'État considérera que leurs services ne sont plus nécessaires ? »

36. Le gouvernement chinois n'est aucunement le seul gouvernement à émettre d'importantes conditions à l'obtention de ses subventions. Pendant des décennies, le gouvernement des États-Unis a imposé d'importantes restrictions aux récipiendaires tant nationaux qu'étrangers des subventions versées en faveur de la santé des femmes, limitant les capacités d'action voire même dans certains cas de discussion de ces groupes en matière d'avortement. Certaines de ces restrictions ont été levées par l'administration Obama en 2009.

37. Les acteurs occidentaux doivent être prudents et adapter toute aide apportée à leurs partenaires locaux au contexte chinois et aux besoins locaux ; ne pas agir de la sorte pourrait être contreproductif voire dommageable au développement de ces groupes locaux. Pour un compte-rendu des problèmes qui peuvent apparaître lorsque les bailleurs de fonds occidentaux ne parviennent pas à bien évaluer les besoins de leurs partenaires locaux, voir Anthony J. Spire, « Lessons From Abroad: Foreign Influences on China's Emerging Civil Society », *The China Journal*, n° 68, juillet 2012, p. 125-146.

teurs internationaux avec les ONG chinoises pourrait également accroître l'importance de celles-ci aux yeux du gouvernement qui demeure très prudent à l'égard des ONG et sceptique quant au besoin de les consulter sur des problèmes législatifs ou politiques essentiels.

Ces bénéfiques annexes sont essentiels, mais d'une importance moindre relativement au fait que sur un grand nombre de problèmes, les organisations de la société civile sont souvent plus efficaces que les acteurs gouvernementaux ou académiques. En raison de leur volonté d'utiliser les outils de défense des droits que les acteurs affiliés à l'État sont moins capables ou moins désireux d'utiliser, de telles organisations pourraient être plus efficaces dans la mise en œuvre du changement. Dans certains cas, leur travail pourrait servir de complément utile au travail des réformateurs œuvrant à l'intérieur du système.

En outre, les organisations locales possèdent souvent un grand nombre d'atouts singuliers qui pourraient les rendre plus efficaces que les organisations liées au gouvernement. En premier lieu, elles ont une plus grande légitimité dans la mesure où elles ont été créées par des membres des communautés auxquelles elles sont dédiées. Que ce soit dans les domaines de la lutte contre le VIH, des droits des homosexuels, des femmes, des migrants ou bien d'autres problèmes, le fait d'être issu principalement ou exclusivement de ces communautés peut être non seulement un facteur de légitimité essentiel pour une organisation mais peut aussi contribuer à améliorer la connaissance de ces communautés.

Si les organisations locales bénéficient d'un large réseau au sein de leur communauté, elles sont alors davantage en mesure de mettre en œuvre des stratégies de mobilisation collective afin d'aboutir à leurs objectifs. Pleinement conscients de l'obsession de l'État vis-à-vis de la stabilité sociale<sup>(38)</sup>, les activistes de la société civile peuvent utiliser la mobilisation de ces communautés constituées pour attirer l'attention du public et du gouvernement sur un problème particulier et faire naître une volonté politique de réforme. Enfin, ces mobilisations sociales peuvent augmenter les coûts de l'inaction pour le gouvernement, en changeant l'analyse coûts/bénéfices que l'État met en œuvre lorsqu'il considère la façon dont il doit répondre aux appels au changement. Étant données les faibles avancées observées dans la mise en place de voies juridiques de résolution des contentieux<sup>(39)</sup>, il se pourrait que la mobilisation sociale soit un des outils les plus efficaces pour impulser le changement en Chine aujourd'hui.

### Des stratégies pour subventionner les ONG locales

Étant données les nombreuses différences qui existent entre les ONG de terrain et des organisations plus larges et plus stables d'un point de vue bureaucratique que sont les GONGO, les centres de recherche universitaire ou les *think tanks*, subventionner des ONG locales peut présenter des difficultés et requiert une approche assez différente de la part des bailleurs de fonds occidentaux, caractérisée par un plus grand degré de flexibilité et un peu plus de patience.

Le plus important pour travailler avec ce type d'organisations locales est peut-être d'être disposé à dispenser de plus petites subventions. Certaines organisations ont exprimé des réserves à ce propos, notamment en raison de l'augmentation de la charge bureaucratique pour le financeur qui, la plupart du temps, doit faire face aux mêmes formalités administratives et couvrir les mêmes coûts transactionnels pour un don de 20 000 dollars ou de 200 000 dollars<sup>(40)</sup>. Toutefois, la grande majorité des organisations lo-

cales peut seulement gérer des petites subventions parce qu'il leur manque la capacité d'utiliser de plus grands dons. En d'autres termes, la capacité de dispenser des petites subventions est un élément crucial d'une stratégie axée sur la société civile.

Les donateurs occidentaux doivent aussi mettre de côté leurs propres attentes eu égard aux formes qu'une ONG de terrain devrait avoir et se montrer capables d'apprécier les formes variées que les organisations de la société civile chinoise peuvent adopter, spécialement au cours des premières années de leur existence. Beaucoup d'ONG locales sont dans l'incapacité de s'enregistrer, même des années après leur création<sup>(41)</sup>, tandis que d'autres choisissent de s'enregistrer comme des sociétés commerciales plutôt que des associations à but non lucratif. Un bon nombre d'ONG locales ne présente pas certains aspects considérés comme cruciaux par les acteurs occidentaux, comme un conseil d'administration autonome, une équipe administrative et comptable distincte, voire dans certains cas un siège fixe<sup>(42)</sup>. Bien que travailler avec de telles ONG moins établies représente de vraies difficultés logistiques pour les bailleurs de fonds occidentaux, il s'agit néanmoins d'un élément essentiel en faveur d'un engagement plus profond avec la société civile locale en Chine.

On doit reconnaître qu'il est plus difficile de travailler avec des ONG locales manquant souvent de capacités administratives qu'avec d'autres entités mieux établies. Afin de travailler de manière efficace avec de telles organisations, les bailleurs de fonds doivent assumer ces lacunes et y répondre avec un plus grand degré de flexibilité en matière d'usage des fonds, de production de rapports et autres conditions qu'ils ont l'habitude d'imposer.

Il est également important – même si cela peut s'avérer difficile, et intense en termes de travail pour les bailleurs de fonds occidentaux – de s'engager avec des organisations émergentes. Au risque de dire une évidence, la seule manière de « faire pousser » un champ est d'y assurer l'intégration de nouveaux entrants, en particulier dans ces régions chinoises qui n'ont jusqu'à présent vu que peu de créations d'ONG, c'est-à-dire la majorité du territoire chinois à l'exception du Guangdong, du Yunnan et de Pékin. Dans certains cas, le soutien à des petits projets d'activistes individuels qui pourraient par la suite former de nouvelles organisations peut être un outil efficace pour générer de nouvelles activités.

Il y a une autre raison pour laquelle il faut soutenir les organisations émergentes. Sur certaines thématiques centrales pour les ONG en Chine, on a pu observer l'apparition du problème des « suspects habituels » (*usual suspect*), ceux à qui l'on pense en priorité : un certain nombre d'or-

38. L'usage croissant de techniques de mobilisation sociale par les activistes de la société civile n'est pas du tout passé inaperçu par l'État-Parti qui a, en retour, continué à augmenter ses dépenses dans le domaine du *weiben*, autrement dit dans les outils de stabilité sociale, qui incluent l'appareil de sécurité publique. François Godement *et al.*, *Control at the Grassroots: China's New Toolbox*, European Council on Foreign Relations China Analysis, juin 2012.

39. Les protestations récentes contre la construction d'une fonderie de cuivre dans la ville de Shifang, dans la province du Sichuan, peuvent illustrer à nouveau l'efficacité des protestations à grande échelle. Les manifestations de milliers de protestataires pour dénoncer la construction planifiée de cette usine ont entraîné un recul immédiat du gouvernement et l'annonce de l'abandon de ce projet. Keith Bradsher, « Bolder Protests Against Pollution Win Project's Defeat in China », *The New York Times*, 4 juillet 2012. Il est difficile d'imaginer l'utilisation de canaux juridiques officiels pour atteindre un résultat similaire.

40. Anthony J. Spiers, « Organizational Homophily », *art. cit.*, p. 318. Spiers remarque que beaucoup de bailleurs de fonds occidentaux jugent plus « efficace » de donner un petit nombre de grandes subventions plutôt qu'un grand nombre de petites subventions à un ensemble d'organisations locales.

41. Tianxia Gong, *Ting tamen de shengyin: Huadong NGO fangtan li* (Entendez leurs voix ; enregistrement des conversations d'ONG de Chine orientale), Nankin, novembre 2011. Document non publié, archives de l'auteur. Tianxia Gong est une ONG basée à Nankin.

42. Anthony J. Spiers, « Lessons From Abroad », *art. cit.*



ganisations occidentales, tant des bailleurs de fonds que des acteurs participant à la mise en œuvre des projets, sont en relation avec les deux ou trois ONG de terrain, bien repérées, qui travaillent dans ce champ. Bien qu'il puisse être bénéfique pour les organisations chinoises d'avoir des contacts avec un nombre important de partenaires occidentaux, il est aussi important que les acteurs occidentaux se coordonnent de manière à éviter de surcharger une organisation en particulier et à s'assurer que les ressources sont bien réparties sur tout un secteur thématique plutôt que concentrées par un petit nombre d'organisations de la société civile.

La volonté de soutenir des organisations nouvellement formées requiert également un certain degré de patience. D'après mon expérience, beaucoup d'organisations émergentes font des erreurs pendant leurs premières années, apprenant et s'améliorant ainsi en procédant par tâtonnement. De manière surprenante, une erreur classique des jeunes organisations est un excès d'ambition qui les conduit à vouloir prendre en charge beaucoup plus de travail qu'elles ne peuvent gérer, ce qui entrave leur capacité à atteindre leurs objectifs et engendre du retard par rapport à leur calendrier initial. Si une ONG émergente ne parvient pas à fournir l'ensemble des résultats attendus, les bailleurs de fonds devraient plutôt travailler avec celle-ci pour améliorer son processus de prise de décision plutôt que de lui couper les vivres.

La décision de concentrer ses efforts sur la société civile nécessite également de déterminer ses centres d'intérêt, au moins en partie, en fonction des thématiques qui sont plus favorables à la mobilisation de la société civile. Les problèmes politiques liés à la réforme pénale et l'instrumentalisation persistante de la justice pénale pour faire taire les voix dissidentes ne permettent pas actuellement d'envisager l'investissement d'organisations de la société civile dans ce domaine. La réforme des médias, ou plus largement la question de la liberté d'expression, est un autre domaine dans lequel l'engagement de la société civile semble pratiquement impossible.

Mais en dehors de ces sujets, les champs dans lesquels des ONG chinoises peuvent et doivent avoir un impact sont nombreux et variés, comme par exemple le droit des handicapés, des femmes, du travail ou encore des homosexuels.

Certains ont appelé à une plus grande attention aux réformes institutionnelles, suggérant par exemple que tout progrès du système judiciaire chinois aura automatiquement une conséquence sur l'ensemble de l'institution juridique<sup>(43)</sup>. Si la possibilité de s'engager avec les représentants du gouvernement chinois sur un ensemble de réformes structurelles peut effectivement présenter certains intérêts, le travail avec les représentants locaux de la société civile peut également avoir un impact institutionnel plus large. Les ONG de terrain s'engagent auprès des agences gouvernementales et des institutions juridiques de nombreuses manières, soit à travers des plaidoyers politiques auprès des représentants du système de santé par exemple, ou par l'intermédiaire de procédures judiciaires d'intérêt public auprès des tribunaux chinois, ou encore par le biais d'un travail au long cours avec des délégués de l'Assemblée nationale populaire afin de promouvoir des changements législatifs spécifiques pour mieux protéger les droits des groupes défavorisés. Leurs engagements réitérés et soutenus peuvent avoir un impact positif sur le professionnalisme, la responsabilisation, la réactivité, la transparence, le niveau de connaissance de ces acteurs bureaucratiques, et représentent en tant que tels une forme d'activité de réforme institutionnelle.

Enfin, les bailleurs de fonds internationaux disposent d'un outil supplémentaire : ils peuvent encourager les ONG internationales et les institutions universitaires avec lesquelles ils travaillent à accroître le nombre de leurs partenariats avec les ONG de terrain chinoises. Si certaines organisa-

tions internationales peuvent être réticentes à s'engager dans une coopération avec les organisations de la société civile chinoise, en particulier si elles ont eu peu d'expériences similaires dans le passé, de nombreux groupes qui se sont engagés dans cette voie s'en sont vus très largement récompensés. Pour les bailleurs de fonds, encourager les destinataires étrangers de leurs dons dans cette direction aura sans doute un impact positif sur la mise en œuvre globale des projets considérés.

## Conclusion

Travailler sur la réforme juridique en Chine est une activité stimulante mais difficile, dont les résultats deviennent perceptibles seulement des mois, voire des années après. Seuls les intervenants ayant des attentes modérées concernant la manière dont des *outsiders* peuvent être utiles devraient s'investir dans ce qui est, finalement, un processus interne de réformes au cours duquel les citoyens et l'État sont engagés dans un dialogue pour définir quel est le système juridique approprié pour la Chine. Travailler sur la réforme juridique en Chine est aussi incroyablement difficile tant il peut être délicat de décider quelles sont les bonnes stratégies, les « bons » partenaires. Je suis moi-même allé à plusieurs reprises à l'encontre de toutes les suggestions que j'ai mises en avant dans cet article, parfois à bon escient, d'autres fois avec moins de succès.

Pour être franc, au moment d'écrire cet article, l'une de mes craintes en mettant en avant des arguments en faveur d'une collaboration avec les représentants de la société civile locale était de conduire certains lecteurs à penser que je considère la collaboration avec ces organismes en Chine ou même dans des sociétés plus ouvertes comme facile. Or il n'en est rien. Travailler avec les organisations de la société civile présente un grand nombre de difficultés qui sont quasiment absentes lorsqu'on travaille avec des universités chinoises ou des agences gouvernementales. Certaines de ces difficultés ont été énoncées précédemment et incluent des lacunes administratives, des difficultés structurelles à s'engager par exemple avec des groupes non enregistrés ou des groupes enregistrés en tant que sociétés commerciales et enfin la répression de l'État contre des activistes qui sont perçus comme ayant franchi la ligne.

Aucune de ces difficultés ne doit être prise à la légère. Cependant, si les acteurs occidentaux peuvent étendre leur portée aux groupes de la société civile émergents, particulièrement à ceux qui formulent des revendications en matière de politiques publiques, ils pourraient sur une période de cinq ou dix ans accroître de manière significative le nombre d'organisations chinoises qui agissent en faveur des droits d'une façon créative, innovante et efficace à un niveau local. Étant donné le rôle crucial que les organisations de la société civile ont joué dans le développement et dans la réforme du système juridique dans d'autres parties du monde, le soutien occidental à ces groupes sera peut-être un jour considéré comme l'un des aspects les plus significatifs de l'engagement occidental en faveur de la réforme juridique en Chine.

■ Traduit par Matei Gheorghiu.

■ Thomas E. Kellogg est Conseiller du Président et Directeur de Programmes en Chine et en Asie du Nord-est auprès des Open Society Foundations à New York. Il a publié de nombreux textes sur le système juridique chinois et la réforme juridique en Chine ([tkellogg@sorosny.org](mailto:tkellogg@sorosny.org)).

43. Jonathan Hecht, « Can Legal Reform Foster Respect for Human Rights in China? », Remarques à la Commission exécutive du Congrès sur la Chine, précédemment abrégé CECC, 11 avril 2002.