



Perspectives chinoises

2008/1 | 2008
Sport et Politique

Engagement citoyen et gouvernance locale en Chine

Wu Guoguang



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/3803>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 6 janvier 2008
Pagination : 72-80
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Wu Guoguang, « Engagement citoyen et gouvernance locale en Chine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2008/1 | 2008, mis en ligne le 01 mars 2011, consulté le 26 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/3803>

Engagement citoyen et gouvernance locale en Chine

WU GUOQUANG

A partir de l'exemple des mouvements de protestations qui ont eu lieu dans les villages de Taishi et de Dongzhou, l'article propose une réflexion plus large sur les limites d'un « engagement citoyen » en Chine aujourd'hui.

L'exemple des protestations dans les villages de Taishi et Dongzhou

Taishi est un petit village d'à peine 2 000 habitants situé dans le delta de la rivière des Perles, une des régions les plus prospères de Chine. En juillet 2005, il attira l'attention des médias internationaux ⁽¹⁾ non pas pour ses succès économiques mais parce qu'il fut la scène d'une série d'événements regrettables. Ses habitants avaient en effet déposé une pétition demandant la démission de Chen Jingshen, le chef élu du comité de village et dignitaire du Parti communiste local. Ils lui reprochaient d'avoir détourné des fonds dans le cadre d'une importante transaction foncière. Les autorités n'ayant pas répondu à leur pétition, un grand nombre de résidents descendirent dans la rue pour exprimer leur mécontentement. Le 16 août, 1 000 agents de la police armée furent alors dépêchés pour disperser les manifestants pacifiques. Ces derniers décidèrent de ne pas s'opposer à la police et répondirent aux violences par un silence total. Après avoir utilisé des canons à eau contre les paysans et les villageois, la police arrêta 48 personnes, y compris des femmes âgées, qui avaient signé la pétition. Les habitants du village avaient pourtant la loi de leur côté et bénéficiaient du soutien de certaines personnalités « extérieures », notamment des avocats, des journalistes, des universitaires, et même certains représentants des assemblées populaires locales de Pékin et d'autres régions ⁽²⁾. La stratégie des villageois fut d'impliquer les médias, des avocats, et d'agir dans le respect de la loi et des mots d'ordre du Parti communiste chinois (PCC). Le gouvernement local du district de Panyu, où est situé Taishi, n'en fit pas autant et préféra interpréter la loi à sa guise. Il choisit de mobiliser les médias locaux – tous sauf exception sous son contrôle – pour menacer ouvertement les habitants de Taishi, puis justifia la répression par la nécessité de maintenir l'« ordre social ». La

police, quant à elle, jugea tout à fait approprié d'utiliser la force contre les habitants de Taishi et les personnes venues apporter leur soutien, puis de les détenir sans aucune procédure légale pendant des semaines. Dans le cas de Taishi, c'est donc bien le gouvernement local qui fut à l'origine des violences.

Un scénario semblable se produisit quelques mois tard à Dongzhou, un autre village du Guangdong, mais la violence exercée par les autorités locales fut cette fois beaucoup plus forte. Le 7 décembre 2005, plus de 1 000 habitants descendirent dans la rue pour protester contre le fait qu'ils n'avaient pas été dédommagés pour la construction d'une centrale éolienne sur leurs terres. La police armée ouvrit le feu sur les manifestants et, selon les sources, entre deux et huit paysans auraient trouvé la mort et plusieurs dizaines d'autres furent blessés ⁽³⁾. Certains commentateurs ont qualifié cet incident de « nouveau 4 Juin ».

La réponse violente du gouvernement face aux actes des habitants de Taishi et Dongzhou a certes choqué l'opinion in-

1. Pour la couverture médiatique des événements de Taishi, voir par exemple Tim Luard, « China village democracy skin deep », BBC, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/4319954.stm>, 10 octobre 2005, consulté le 17 février 2006; Tim Luard, « Conflicts mar Guangdong dream », BBC, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/asia-pacific/4620450.stm>, 17 janvier 2006, consulté le 17 février 2006. Pour une chronologie des événements, voir http://www.zonaeuropa.com/20050919_1.htm, consulté le 17 février 2006.
2. Une des personnes ayant soutenu les habitants de Taishi est Ai Xiaoming, un enseignant à l'Université Zhongshan de Canton. Voir, par exemple, Ai Xiaoming, « Taishi cun, wo de lingju » (Village de Taishi, mon voisin), *Bingdian* ("Freezing Point") hebdomadaire, inclus dans une collection d'articles et reportages sur l'incident de Taishi: http://www.zonaeuropa.com/20051005_2.htm, consulté le 17 février 2006. Voir également Edward Cody, « In Chinese Uprisings, Peasants Find New Allies », *Washington Post*, 26 novembre 2005; et Edward Cody, « Chinese Activists Targeted by Thug Violence », *Washington Post*, 1er janvier 2006.
3. Voir par exemple Edward Cody, « Police Opens Fire on Rioting Farmers, Fishermen in China », *Washington Post*, 8 décembre 2005; Howard French, « 20 Reported Killed as Chinese Unrest escalates », *New York Times*, 9 décembre 2005; et Mark Magnier, « China Defends Police Shooting of Villagers », *Los Angeles Times*, 11 décembre 2005. Pour une collection en ligne de reportages et articles ainsi qu'une chronologie des événements de Dongzhou, voir : http://www.zonaeuropa.com/20051209_1.htm, consulté le 24 février 2006.



Taishi, 2005. Mille agents de la police armée sont mobilisés pour disperser les manifestants pacifiques.

© AFP

ternationale, mais de tels incidents ne sont pas rares dans la Chine d'aujourd'hui. Selon les statistiques officielles, le nombre de manifestations de ce type est passé de 10 000 en 1994 à 87 000 en 2005 (l'année des incidents de Taishi et Dongzhou), soit en moyenne 240 manifestations par jour impliquant environ cinq millions de personnes⁽⁴⁾. Ce que ne précise pas le rapport officiel, c'est que ces actions collectives menées par des citoyens ordinaires pour influencer les décisions du gouvernement se soldent généralement par un échec, souvent à cause de la répression exercée par les autorités locales. En même temps, le gouvernement chinois prétend qu'il a fait de véritables efforts en matière de « bonne gouvernance » dans le cadre de l'édification d'une « société harmonieuse », notamment en multipliant ou en élargissant les canaux de participation aux processus d'élaboration des politiques et des lois⁽⁵⁾. Par ailleurs, les observateurs ont récemment indiqué que la mise en œuvre de réformes politiques s'était accélérée depuis l'arrivée de Hu Jintao à la tête du PCC. Certains concepts empruntés aux démocraties occidentales comme ceux de « bonne gouvernance » ou de « d'engagement citoyen » sont devenus à la mode dans les rapports et les médias officiels. De même, certaines

idées pourtant moins en vogue ont été ressuscitées pour promouvoir une « gouvernance corporatiste » mâtinée d'éthique confucéenne. L'idée de corporatisme politique, qui trouve ses origines dans le fascisme, et la philosophie chinoise classique de la bonne gouvernance ont toutes deux pour objectif commun de réaliser le bien de tous grâce à la collaboration politique des groupes sociaux⁽⁶⁾. Comment se fait-il que ces beaux concepts aboutissent aux violences que l'on a pu observer à Taishi et à Dongzhou ? En quoi des slogans, politiques, lignes directrices, concepts et même philosophies de « bonne gouvernance » peuvent-ils expliquer cette violence cautionnée par l'État ? Plus spécifiquement, alors que la conscience civique se développe et incite les citoyens à s'oc-

4. Voir le site du ministère de la Sécurité publique: <http://www.mps.gov.cn/webpage/showNews.asp?id=1810&biaoshi=bitGreatNews> ; et Xinhua News Agency: http://www.xinhuanet.org/index.php?categoryid=1&p2_articleid=42&s=&, consulté le 11 octobre 2006.
5. Voir par exemple le Livre blanc du gouvernement chinois sur l'« Édification de la démocratie politique en Chine », 19 octobre 2005, http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-10/19/content_486206.htm, consulté le 14 mars 2008.
6. Pour une analyse, voir Bruce J. Dickson, « Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation », *Political Science Quarterly*, vol.115, n° 4, hiver 2000-2001, p. 517-540.

cuper de questions locales, comment les paysans chinois peuvent-ils défendre leurs terres ? Si leurs protestations se heurtent inévitablement à des actes de répression violente de la part du gouvernement, de quel type d'actions les citoyens chinois disposent-ils pour influencer la politique du gouvernement ?

L'objectif de cet article n'est pas de répondre à toutes ces questions mais plutôt d'analyser dans quelle mesure les citoyens chinois aujourd'hui peuvent défendre leurs droits par des actions collectives. Nous verrons plus particulièrement comment le gouvernement répond aux actions qui revendiquent une amélioration de la gouvernance. Nous considérons que les actions collectives de ce type appartiennent à la catégorie de l'« engagement citoyen », concept qui a récemment fait son apparition en Occident pour décrire la participation de citoyens ordinaires à la gouvernance par des moyens autres que ceux qui sont proposés par les mécanismes démocratiques formels comme les élections⁽⁷⁾. Conceptuellement, l'engagement citoyen peut inclure les « mouvements sociaux » qui sont étudiés depuis longtemps par la sociologie et la science politique, mais il possède aussi des caractéristiques propres. Ainsi, même quand il prend la forme de protestations ou d'autres types d'action collective, il n'a généralement pas de connotation idéologique évidente, contrairement aux mouvements sociaux. L'engagement citoyen se concentre le plus souvent sur une question spécifique et concrète qui perturbe la vie des citoyens ordinaires, comme l'utilisation des terres dans le cas de Taishi et de Dongzhou. Lorsque les villageois se sont mobilisés pour attirer l'attention du gouvernement, ils ne cherchaient pas la confrontation. Ils attendaient un dialogue constructif avec le gouvernement pour trouver les moyens de faire respecter les lois en vigueur (et non les contester) afin de mettre fin à certains abus de pouvoir de la part de représentants du gouvernement. De telles protestations ne remettent pas en cause la légitimité de l'État et de ses institutions ni leur capacité à promouvoir les intérêts sociaux ; elles visent plutôt à coopérer, collaborer et négocier – tant au sens juridique que stratégique – avec l'État pour défendre les intérêts qui ont de surcroît été reconnus par ce dernier.

À Taishi et Dongzhou, les représentants de l'État ont répondu à ces formes d'« engagement citoyen » par la violence. Cette attitude illustre bien les difficultés que peut rencontrer ce type d'action aujourd'hui. Bien que les protestations concernent des questions locales et le plus souvent non politiques, il me semble que les difficultés rencontrées sont par nature nationales et politiques. En d'autres termes, on ne peut ignorer les limites que l'autoritarisme politique a fixées aux activités citoyennes et appliquer facilement à la Chine

des concepts occidentaux tels que ceux de « bonne gouvernance » ou « d'engagement citoyen ». Je ne veux pas dire par là que les institutions autoritaires ne sont pas susceptibles d'être transformées par l'engagement citoyen, ni que certains concepts occidentaux et démocratiques sont inapplicables à la Chine. Toutefois, une approche réaliste de la politique et de la société chinoises doit prendre en considération les contraintes institutionnelles qui entravent tout mouvement citoyen. Se mettre à penser que la Chine qui connaît désormais le marché et la mondialisation est politiquement comparable à une démocratie ou, du moins, à un pays en voie de démocratisation, est faire fausse route.

Dans cet article, nous analyserons d'abord les interactions entre les citoyens (à travers leurs actions en vue de participer à la gouvernance) et les gouvernements locaux. L'objectif sera de mieux comprendre les raisons de la confrontation. Nous explorerons ensuite la relation triangulaire entre citoyens, gouvernement local et gouvernement central. Cela permettra alors d'illustrer l'emprise qu'exerce encore en Chine l'État autoritaire.

Résistance des gouvernements locaux face à l'engagement citoyen : les dangers du développement

Par nature, l'engagement des citoyens et leur participation à la gouvernance se manifestent au niveau local, même si les enjeux peuvent être plus larges. Toutes les questions publiques, qu'elles soient internationales ou nationales, prennent aussi une tournure locale lorsque des résidents se soucient et utilisent les canaux publics pour exprimer leur inquiétude⁽⁸⁾. Le gouvernement local joue alors un rôle considérable. Toutefois, comme l'illustrent les cas de Taishi et de Dongzhou, il s'avère souvent être l'obstacle majeur à l'engagement citoyen. C'est là un élément important pour comprendre la façon dont est géré le pays.

Au niveau local, les cadres du Parti et le gouvernement ont en réalité de nombreuses raisons d'adopter une attitude né-

7. Sur le concept d'engagement citoyen, voir par exemple, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips (éd.), *Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1998 ; Cliff Zukin *et al.*, *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*, New York, Oxford University Press, 2006 ; Larry N. Gerston, *Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, Armonk (NY), M. E. Sharpe, 2002 ; William J. Doherty, *Professionals as Citizens: Civic Engagement Skills for Practitioners*, Londres, Routledge, 2006

8. Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, « Making Public Participation More Effective: Issues for Local Government », in Graham et Phillips, *Citizen Engagement*.



Le 31 juillet 2005, à Taishi, les villageois manifestent pour dénoncer la corruption de cadres locaux.

© AFP

gative vis-à-vis des revendications des citoyens. L'impératif le plus fort, et peut-être aussi le plus justifié dans le contexte chinois, est le développement économique. Autrefois mesuré grâce par la croissance du PIB et aujourd'hui évalué par un système légèrement plus sophistiqué de « qualité de la gouvernance » (*zheng zhi*), le développement économique demeure le pilier du système actuel. Il est devenu la « mission première » du Parti et de l'État depuis la fin de l'ère Mao et le lancement des réformes en 1978 et, en dépit d'un impératif affirmé de « développement scientifique » (*kexue fazhan guan*) visant à établir un certain équilibre entre croissance économique et développement social, le pouvoir actuel continue de « se concentrer sur la construction et promouvoir ardemment le développement ». Comme l'a répété à maintes reprises Hu Jintao, « l'essence première du développement scientifique est le développement » (*kexue fazhan guan, diyi yaoyi shi fazhan*)⁹. Cela signifie clairement que les comités du Parti et les autorités gouvernementales, à tous les niveaux, doivent faire le maximum pour stimuler le développement économique local, même si cela signifie museler l'expression du mécontentement social.

Cette mentalité du « développement à tout prix » est souvent à l'origine des conflits qui opposent les autorités locales aux citoyens, comme l'illustrent les protestations de Taishi et de

Dongzhou qui portaient sur l'utilisation des terres. Dans ces deux cas, les représentants du gouvernement et du Parti ont justifié leur répression violente en indiquant que les actions collectives menées par les habitants risquaient d'effrayer les investisseurs étrangers¹⁰. Ainsi, pour les gouvernements locaux, les protestations des paysans doivent être réprimées sur le champ pour garantir une application effective de la « mission centrale » du gouvernement.

L'incitation à s'engager « ardemment » pour le développement (plutôt que de favoriser une gouvernance orientée vers les citoyens) dépasse le strict cadre des programmes officiels. Elle s'explique aussi par les bénéfices professionnels et personnels que peuvent tirer les cadres du Parti d'une forte croissance ou de l'essor d'activités liées au développement, comme les investissements étrangers. Les résultats économiques d'une ville ou d'un village ont un impact beaucoup plus marqué sur la carrière des dirigeants locaux que la prise en compte des préférences des résidents. Plus importants encore que les promotions de carrière sont les bénéfices consi-

9. Pour les dernières élaborations de Hu sur ce point, voir ses discours à la 11^e Assemblée populaire nationale, mars 2008 : http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/08/content_7746961.htm consulté le 14 mars 2008.

10. Voir notes 1, 2 et 3.



Une manifestante à Taishi, juillet 2005.

© AFP

dérables que peuvent tirer les bureaucrates des mesures qu'ils mettent en œuvre pour promouvoir le développement économique. Leurs salaires et revenus augmentent en fonction des résultats économiques de leur région. Si leur région prospère, ils peuvent bénéficier de toutes sortes d'avantages comme l'attribution de magnifiques villas, en toute légalité, aux frais du contribuable. Voitures de luxe, voyages à l'étranger, banquets et loisirs font aussi partie des rétributions de ce type de fonctions⁽¹¹⁾. Par ailleurs, la perspective de revenus illégaux accompagne une plus grande prospérité économique. Les cadres locaux s'octroient souvent une bonne part du budget – public ou privé – consacré aux projets de construction et n'hésitent pas à réclamer des pots-de-vin ou d'autres avantages lorsque des opportunités d'investissement se présentent dans leur région. Ainsi, il est fréquent que des enfants de cadres se retrouvent à la tête de grandes sociétés financées conjointement par des investisseurs étrangers et les autorités locales. La prospérité économique n'est donc pas seulement une source de légitimité politique pour le régime communiste chinois. Elle constitue aussi une mine d'or pour chaque cadre du Parti et du gouvernement et leur permet, de manière plus ou moins légale, de bâtir leur fortune. Dans l'« État entrepreneur » qu'est la Chine⁽¹²⁾, les cadres locaux sont censés agir comme des entrepreneurs privés,

mais en réalité ils utilisent leur pouvoir pour en tirer des bénéfices personnels.

Toutefois, l'action de l'État chinois n'est pas dictée uniquement par cet « esprit d'entrepreneur », et le régime est tout à fait conscient que son rôle politique ne se limite pas à la quête de profits. Pour lui, la condition politique première du développement économique est une stabilité sociale sans faille, c'est-à-dire une situation sociale sans protestations de masse, sans antagonismes pouvant être interprétés comme des conflits sociaux et risquant de remettre en question la légitimité du gouvernement. Lorsqu'un incident vient à se produire et à durer, comme ce fut le cas à Taishi et à Dongzhou, les autorités locales répondent dans un premier temps, avec réticence, par des améliorations administratives. Ces

11. Pour plus de détails ce point, voir Guoguang Wu, « Social Tension and Political Adaptation under Globalization », in Guoguang Wu et Helen Lansdowne (éd.), *Socialist China, Capitalist China: Social Tension and Political Transition under Economic Globalization*, Londres, Routledge, à paraître.

12. Sur le concept d'« État entrepreneur » dans la Chine des réformes, voir par exemple Marc Blecher, « Development State, Entrepreneur State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality in Guanghan County », in Gordon White (éd.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to a Crisis*, Londres, Macmillan, 1991 ; Shawn Shih-hung Shieh, *The Entrepreneurial State: Local Governments, Property Rights, and China's Transition from State Socialism, 1978-1990*, thèse de doctorat, Columbia University, 1996 ; et Jane Duckett, *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Department in Reform Era Tianjin*, Londres, Routledge, 1998.

dernières tendent à montrer que des fautes ont été commises ou du moins qu'il y a eu des dysfonctionnements dans la gouvernance locale, que quelqu'un du côté des autorités doit être tenu responsable et que les revendications des citoyens sont justifiées, du moins dans une certaine mesure. Toutefois, pour les dirigeants locaux, faire porter le blâme à des collègues ou à des subordonnés revient à affaiblir leur propre base de pouvoir, base qui ne trouve pas sa légitimité dans des élections populaires mais dans la hiérarchie politique de l'État-Parti. En outre, reconnaître que les protestations sont justifiées peut créer un précédent et inciter les résidents à répéter leurs actions collectives. Il y a là un danger politique évident et l'on comprend que les autorités cherchent à éviter à tout prix ce type de situation.

La tactique du gouvernement vise à faire d'une pierre deux coups : protéger les réseaux locaux de cadres et, en même temps, réduire la propension de la population à fomenter des troubles. Elle consiste alors à politiser les conflits sociaux en les imputant à des ennemis de l'État ou à des forces hostiles. Dès lors, quelles que soient la nature et la véhémence des revendications des citoyens, les actions de ces derniers sont interprétées comme criminelles plutôt que constructives, et associées à des complots politiques dangereux pour l'harmonie. Ainsi, lorsque des troubles se produisent, le gouvernement local a pour mission de les réprimer, et cette répression témoigne elle-même de la loyauté des cadres locaux et de leur capacité à appliquer la politique du Parti. En fait, depuis de nombreuses années les autorités centrales de l'État-Parti mettent l'accent sur la nécessité pour les cadres locaux d'être « responsables de la défense de leur territoire » (*shoutu youze*). Cette expression, empruntée au vocabulaire guerrier, sous-entend que le régime est en guerre contre des envahisseurs. Les cadres locaux sont donc souvent plutôt récompensés que réprimandés lorsqu'ils répriment les troubles sociaux qui surviennent dans leur circonscription.

Cela ne signifie cependant pas que tous les dirigeants adoptent la même attitude. Certains, pour des raisons personnelles ou politiques, préfèrent négocier avec les protestataires pour résoudre les conflits tandis que d'autres tiennent même compte des revendications des citoyens pour améliorer leur gouvernance. Ces cas sont toutefois rares. La logique détaillée plus haut et la réalité des faits depuis 1989 ont montré que les dirigeants ayant adopté une approche positive, modérée et constructive vis-à-vis de protestations sociales ou d'autres formes d'action citoyenne ont souvent payé un prix bien lourd pour leur compassion⁽¹³⁾. En l'absence d'un cadre démocratique, les dirigeants locaux n'ont pas de comptes à rendre aux citoyens soumis à leur autorité.

Ils doivent en revanche en rendre à la fois aux autorités supérieures et à leurs subordonnés dans la hiérarchie du pouvoir, jusqu'aux chefs de villages⁽¹⁴⁾. Bien sûr, ils préfèrent ne pas se mettre les habitants à dos s'ils peuvent l'éviter, mais si des problèmes de gouvernance surviennent (qui concernent généralement des conflits entre les citoyens et les cadres locaux ou leurs représentants à la base), ils doivent choisir leur camp : s'ils soutiennent les citoyens, ils n'ont rien à gagner si ce n'est davantage de problèmes ; s'ils se tournent contre les citoyens, ils peuvent protéger tous leurs acquis, voire accroître leurs gains.

Définir les frontières du politique : autorités nationales, locales et citoyens

Ce mécanisme de responsabilité non démocratique explique aussi pourquoi les dirigeants du pays ne sont pas intervenus à Taishi et Dongzhou pour garantir l'application de la loi et défendre l'autonomie des villages, même si l'opinion publique attendait un geste de leur part après la répression. Les dirigeants nationaux sont certes généralement moins liés à des groupes d'intérêts spécifiques que les dirigeants locaux. Ils sont aussi plus soucieux de l'image du gouvernement dans la population et dans l'opinion internationale, et cela les incite parfois à sacrifier certains cadres locaux corrompus. Ce type de motivations ne doit toutefois pas être surestimé parce qu'à l'instar des gouvernements locaux, les dirigeants du pays opèrent dans un cadre non démocratique. Aussi leur légitimité et le fondement de leur pouvoir ne dépendent-ils pas du soutien populaire, mais de celui de leurs subordonnés, notamment les autorités locales, pour préserver leur position de pouvoir et mettre en œuvre leurs politiques⁽¹⁵⁾.

Dans la relation triangulaire dirigeants nationaux – dirigeants locaux – citoyens ordinaires, les premiers sont ceux qui ont le plus d'indépendance en matière de décision politique mais pas au point de réprimander comme bon leur

13. Le meilleur exemple fut la divergence d'opinion parmi les dirigeants du pays concernant la manière de gérer les protestations du Falungong à Zhongnanhai en 1999. On dit que Zhu Rongji était partisan d'une attitude modérée tandis que Jiang Zemin préconisait la répression immédiate. Si Jiang a fini par avoir gain de cause, ce fut apparemment aux dépens de Zhu.

14. Susan Shirk fait état d'une logique similaire dans la politique chinoise autoritaire, bien que dans un contexte historique différent. Voir Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press, 1993, surtout le chapitre 1.

15. Sur l'importance de l'application locale du processus politique chinois, voir, par exemple, Kenneth Lieberthal et David M. Lampton (éd.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1992.

semble les dirigeants locaux. Le plus souvent, les cadres locaux sont chargés d'exécuter la « sale besogne », c'est-à-dire d'appliquer le planning familial ou de promouvoir le développement économique sans égard pour la justice ou l'environnement. Aussi n'apprécient-ils pas toujours l'hypocrisie des dirigeants nationaux quand ces derniers séduisent le peuple avec des concepts comme « le peuple d'abord » (*yi ren wei ben*) ou la « société harmonieuse » (*hexie shehui*) tout en laissant les tâches ingrates aux secrétaires locaux du Parti. Si les responsables nationaux décidaient de réprimander des subordonnés au niveau local, le mécontentement à la base pourrait rapidement déborder et finir par mettre en péril la carrière d'un haut dirigeant. Il arrive certes parfois que les dirigeants du pays apportent leur soutien à des citoyens ordinaires qui se plaignent de l'attitude de cadres locaux, comme pour rappeler aux centaines de milliers d'« empereurs locaux » qu'ils ne peuvent pas trop abuser de leur pouvoir et faire perdre toute crédibilité au régime. Mais, le plus souvent, les dirigeants nationaux se rangent derrière les cadres locaux car ils ne se sentent pas suffisamment légitimes pour compter sur le soutien systématique de ceux-ci. Ils doivent faire beaucoup plus d'efforts que Mao, Deng et leurs camarades révolutionnaires pour gagner la loyauté de leurs subordonnés. Et dans un régime autoritaire, rappelons le de nouveau, cette loyauté est beaucoup plus importante que la justice locale.

À l'époque des événements de Taishi, le Premier ministre Wen Jiabao se rendit en visite dans le Guangdong. Wen a la réputation de défendre les intérêts des gens ordinaires et nombreux étaient ceux qui s'attendaient à ce qu'il émit quelques critiques à l'encontre des cadres locaux qui n'avaient pas respecté les procédures démocratiques du village⁽¹⁶⁾. Pourtant, il ne dit pas un mot sur cette tragédie de Taishi. Cela ne l'empêcha pas, lors de conversations avec le Premier ministre britannique Tony Blair et d'autres dirigeants européens, d'affirmer que la démocratie était mise en œuvre en Chine au niveau du village et que c'était là une première étape vers la participation de la population rurale aux élections à des niveaux supérieurs du gouvernement⁽¹⁷⁾. Wen doit sa popularité en partie au fait qu'il prétend naviguer lui-même sur l'Internet pour être à l'écoute des citoyens ordinaires. Il ne fait nul doute qu'il a dû avoir accès à de nombreuses informations sur les événements de Taishi, y compris dans les journaux de Hong Kong qui ont consacré beaucoup d'articles à cet incident.

Toutefois, les observateurs avertis n'ont pas été surpris par le silence du Premier ministre. Le 5^e plénum du XVI^e Comité central du PCC devait se tenir peu après son voyage dans le

Guangdong afin d'examiner des résolutions du XI^e Plan quinquennal pour le développement économique (2006–2010)⁽¹⁸⁾. Le Comité central comprend plus de 300 membres, dont les principaux dirigeants provinciaux, et Wen avait évidemment besoin de leur soutien dans le cadre de son mandat de premier gestionnaire de l'économie du pays. La chaîne hiérarchique du système autoritaire exposée plus haut devient apparente : les cadres du district de Panyu ont intérêt à soutenir le chef du village de Taishi qui est accusé de corruption par les habitants du village ; les dirigeants provinciaux du Guangdong ont pour obligation de protéger les bureaucrates de Panyu contre les attaques de l'opinion ; les dirigeants nationaux, y compris Wen Jiabao, dépendent des dirigeants de la province du Guangdong pour mener à bien tous leurs projets, y compris la consolidation de leur base de pouvoir personnelle et la mise en œuvre des politiques de développement économique et de stabilité sociale. Bien que les dirigeants provinciaux dépendent peut-être davantage des dirigeants nationaux pour leur carrière, cela ne change pas la hiérarchie descendante observée plus haut. Résultat de décennies de réformes économiques, la décentralisation progressive du système a bien pour corollaire une réduction sensible de l'autonomie du centre.

La stratégie des gouvernements locaux qui consiste à politiser les conflits locaux est un élément important d'une équation générale où les équilibres (entre politique et gouvernance, pouvoir local et politique nationale, responsabilité et légitimité) sont délicats. Cette politisation transforme la préoccupation du régime en matière de stabilité sociale en une obsession sécuritaire à travers laquelle c'est le régime même qui est présenté comme menacé. Ainsi, les problèmes locaux en viennent à revêtir une importance idéologique et internationale. Par exemple, lorsque les médias internationaux tentèrent de couvrir les protestations de Taishi et Dongzhou, le pouvoir qualifia immédiatement les journalistes de « forces hostiles étrangères ». De même, lorsque des avocats, des enseignants et des activistes des droits de l'homme de Canton,

16. Wen s'est rendu en visite dans le Guangdong du 9 au 13 septembre 2005. Voir <http://www.southcn.com/news/gdnews/zygz/wen2005/>, consulté le 14 mars 2008.

17. Voir les conversations entre Wen et des dirigeants européens, y compris Tony Blair et le Président de l'Union européenne Jose Barroso, en septembre 2005, lors desquelles Wen a mis l'accent sur la démocratie à la base, http://news.xinhuanet.com/world/2005-09/05/content_3447958.htm, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-09/06/content_3450485.htm, et <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8133.asp>, consulté le 14 mars 2008. Plusieurs semaines plus tard, Wen a réitéré ces points dans un entretien avec un journaliste français, http://ln.dzw.gov.cn/show_doc.asp?id=1992, consulté le 14 mars 2008.

18. Le 5^e plénum du XVI^e Comité central s'est tenu du 8 au 11 octobre 2005. Voir http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/11/content_3606215.htm, consulté le 14 mars 2008.

de Pékin ou d'ailleurs tentèrent de venir en aide aux paysans, ils furent accusés d'être des « dissidents politiques » désireux de remettre en question la légitimité du régime en place. La répression fut dès lors justifiée par la politisation des événements et fut interprétée comme une réaction légitime à des complots politiques visant à « renverser le gouvernement ».

Dans le contexte actuel de mondialisation, l'engagement citoyen s'inscrit souvent dans des réseaux internationaux, ne serait-ce que par le partage de l'information. Les cas de Taishi et de Dongzhou ne font pas exception, en dépit de leur éloignement politique et géographique. Si l'internationalisation peut aider les actions des citoyens, elle donne aussi aux bureaucrates locaux une excuse pour réprimer ces actions au nom de la défense de la « souveraineté de l'État » tout en appelant les dirigeants nationaux à défendre les institutions politiques chinoises. Certes, le gouvernement chinois accueille les aides et les capitaux étrangers dans certains domaines sociaux (promotion de l'égalité des sexes, protection de l'environnement et réduction de la pauvreté). Quand les autorités locales sont impliquées et disposent d'un fort pouvoir de contrôle, ces collaborations sino-étrangères comportent peu de risques politiques (sauf dans certains cas où ces programmes de collaboration se voient qualifiés de « programmes étrangers espions » suite à des conflits politiques entre départements ou factions au sein du gouvernement chinois). Cependant, la situation peut devenir extrêmement délicate lorsque des organisations de la société civile perçoivent des fonds d'origine étrangère⁽¹⁹⁾. Par exemple, des activistes impliqués dans les organisations chinoises de lutte contre le Sida ont été détenus par la police chinoise et accusés de révéler des « secrets d'État », alors que ces informations n'étaient en fait que des statistiques sur le Sida en Chine. En réalité, toute information sortant de Chine peut être déclarée « secret d'État » si le gouvernement chinois le décide. Nous touchons ici à la dimension juridique de l'engagement citoyen et de la gouvernance collaborative. Il est indéniable que la Chine a réalisé des progrès en direction d'un État de droit, et ceux-ci sont positifs pour l'engagement citoyen. Toutefois, dès que le régime se sent défié ou menacé (et ce « sentiment » pose d'évidents problèmes d'appréciation), le juridique s'efface devant le politique. En d'autres termes, le Parti communiste et les dirigeants de l'État ont alors toute liberté pour trouver des « ennemis » dans la population ou pour identifier des « forces étrangères hostiles » dans des projets internationaux, ce qui permet alors d'écarter l'application de la loi. Dans la Chine actuelle, la politique ne dicte certes plus la vie quotidienne des gens, mais son poids reste

fort dans certaines circonstances et ce, tant au niveau central que local. Le système juridique ne sert alors pas à grand-chose pour protéger les droits des citoyens, comme nous avons pu le voir dans les cas de Taishi et de Dongzhou. Autrement dit, les considérations politiques l'emportent largement de tout contenu concret les belles intentions des dirigeants. La frontière qui sépare les actions citoyennes visant à améliorer la gouvernance et les « actions hostiles » qui tentent de renverser le régime continue d'être appréciée par le système politique autoritaire.

Conclusion

Il est évident que l'engagement citoyen en Chine peut s'avérer effectif à partir du moment où il ne remet pas en question les autorités publiques. En revanche, il s'expose toujours à des problèmes sérieux dans le cas contraire. L'existence, dans la Chine des réformes, d'une démarcation entre ce qui est proprement politique et les autres aspects de la vie est souvent présentée comme un progrès par rapport à l'époque précédente où la politique déterminait tout⁽²⁰⁾. Il est vrai que cette nouvelle configuration est une condition *sine qua non* de l'émergence d'une société civile dans certaines sphères échappant au contrôle de l'État. Elle favorise aussi l'engagement citoyen sur des questions jugées politiquement « peu sensibles » mais importantes pour la vie quotidienne⁽²¹⁾. La délimitation de la sphère du politique (ou, plus largement, de ce qui est politiquement sensible) demeure toutefois difficile. Dans la mesure où de nombreux problèmes de gouvernance locale sont le résultat des déficiences et dysfonctionnements des institutions politiques locales et de leurs dirigeants, l'engagement citoyen qui a pour but d'améliorer la gouvernance locale entre souvent en conflit avec les intérêts des autorités locales du Parti et de l'État.

Les frontières du politique étant changeantes et incertaines, les citoyens ne connaissent jamais les limites imposées par un État qui n'hésite pas à recourir à des actions coercitives et violentes pour défendre ses intérêts. Les cas de Taishi et de Dongzhou illustrent bien ces deux problèmes : les actions légales menées par la population ont été jugées illégales par les gouvernements locaux et ont été réprimées. Ces actions

19. Yongshun Cai, « Managed Participation in China », *Political Science Quarterly*, vol.119, n° 3, automne 2004, p. 425-451.

20. Sur le retrait de l'État-Parti et de la politique à l'ère des réformes, voir par exemple Merle Goldman et Roderick MacFarquhar (éd.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1999, notamment l'introduction.

collectives ne remettaient pas en question les autorités, mais elles se sont heurtées au politique. Lorsque des Chinois ordinaires s'engagent pour des causes qu'ils estiment justes (épidémies, lutte contre les discriminations sexuelles, corruption, usage illégal de terrains, protection de l'environnement etc.), ils pensent aider le gouvernement tout en améliorant leur propre existence. Malheureusement, ils risquent de découvrir qu'ils ont tort si le gouvernement – ou plutôt, à travers lui, quelques bureaucrates puissants – ne partage pas leur avis. Leurs actions, et même leur vie, peuvent se trouver radicalement changées à cause de l'interprétation arbitraire du gouvernement ou de l'un de ses représentants.

Alors que la démocratie offre un environnement politique favorable à une implication des citoyens dans la gouvernance, les frontières floues du politique dans un pays comme la Chine, peuvent constituer des obstacles à de tels développements. Naturellement, s'attacher à une démocratie formelle et procédurale est insuffisant ; aussi, les formes de l'engagement citoyen ont-elles pris en Occident des contours divers, afin de donner à la participation aux affaires de la cité un contenu substantiel. Un cadre politique démocratique formel demeure néanmoins une condition nécessaire à l'amélioration de la participation des citoyens à la gouvernance. Quand il est inexistant, comme en Chine, l'engagement citoyen devient beaucoup plus problématique. Plus encore, les difficultés sont accentuées quand le système de responsabilité à l'œuvre dans la machine de pouvoir dissuade les dirigeants nationaux de soutenir les actions de citoyens jugées « hostiles » par les autorités locales. Paradoxalement, la limitation du « rayon d'action de l'État (central) » (selon l'expression de Vivienne Shue⁽²²⁾) devient un obstacle au développement d'un activisme social comme pouvait l'être auparavant l'omnipotence d'un État tentaculaire. Dès lors, le politique produit à la fois de belles promesses au niveau national et beaucoup de déceptions au niveau local. La doctrine officielle de la « société harmonieuse » en arrive à nier tous les efforts entrepris par la population pour résoudre les problèmes qui perturbent l'harmonie sociale.

Au terme de cet article, nous constatons que nombreuses sont les questions qui se posent aujourd'hui sur l'engagement citoyen en Chine. Comment un tel engagement est-il possible sans cadre politique participatif ? Quelles sont pour lui les implications de l'absence de démocratie ? Le terme de « gouvernance collaborative » peut-il faire référence à une collaboration entre l'État et certains groupes sociaux triés sur le volet tout en en laissant d'autres de côté ? À qui revient-il d'établir une telle sélection ? Dans les cas où l'engagement citoyen implique une certaine part d'insoumission ci-

vique, est-il encore possible d'avoir une « gouvernance collaborative » ? Est-ce que des concepts comme « engagement citoyen », « gouvernance collaborative » ou « bonne gouvernance », qui ont leurs racines dans les sociétés démocratiques occidentales ont un sens dans le cadre d'un État autoritaire ?

Taishi et Dongzhou signifient littéralement « rocher géant » et « îlot oriental ». Lorsque le politique se dresse tel un rocher géant face à des citoyens simplement soucieux d'améliorer la gouvernance, la Chine ressemble plus à un « îlot oriental » dans un vaste monde démocratique qu'à un pays capable d'intégrer les aspects politiques, sociaux et culturels (et non seulement économiques) de la mondialisation. •

• Traduit par Raphaël Jacquet

Caractères chinois

Chen Jingshen	陳景深
Dongzhou	東洲
hexie shehui	和諧社會
kexue fazhan guan	科學發展觀
kexue fazhan guan,	科學發展觀，
diyi yaoyi shi fazhan	第一要義是發展
Panyu	番禺
shoutu youze	守土有責
Taishi	太石
yi ren wei ben	以人為本

21. Sur les liens entre frontières politiques et activisme social dans les démocraties, voir Charles S. Maier (éd.), *Changing Boundaries of the Political: Essays on the Evolving Balance between the State and Society, Public and Private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

22. Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford, Stanford University Press, 1988.