

# Chine : les organisations sociales face à l'Etat

Chen Lichuan

La société civile en Chine que l'on préfère appeler parfois « le troisième secteur » forme un vaste ensemble complexe en pleine évolution. Composé d'entités hétérogènes, le spectre s'étend depuis les organisations satellites du PCC jusqu'aux véritables grassroots<sup>1</sup> en passant par le monde associatif socio-professionnel divers, en lien soit avec le secteur étatique, soit avec le secteur privé. De ce fait, il n'est pas étonnant que l'emploi du terme de « société civile » en Chine fût longtemps controversé, le seul point de convergence étant de reconnaître l'appellation d'emprunt d'origine occidentale, comme celui d'ONG, qui s'est répandue dans un contexte de mondialisation. Mais malgré la divergence d'interprétations, on utilise de plus en plus ce concept en Chine, tout comme celui d'ONG, pour rendre compte des changements sociaux des trente dernières années. Il permet de repenser la question du rapport entre Etat et société à l'ère de l'économie de marché où coexistent la coopération, la concurrence, voire la confrontation, et le partage de responsabilité. De ce point de vue, l'interrogation sur le sens qu'il faut donner au terme de « société civile » en Chine amène nécessairement un questionnement sur le processus de la démocratisation sociale.

## Contexte historique et situation actuelle

Un petit voyage dans le passé est sans doute nécessaire à la compréhension du présent. Dans la conception confucéenne, quatre notions fondamentales régissaient les relations entre individu et communauté : l'homme, la famille, l'Etat et le monde (*Tianxia*), il n'y avait donc pas de place pour la

---

<sup>1</sup> Terme anglais qui désigne les organisations de base d'initiative populaire.

société au sens où nous l'entendons aujourd'hui. L'homme et la famille relevaient de la sphère privée, l'Etat et le monde, de la sphère publique, mais entre les deux, il manquait un lien, un espace qu'occupe la société civile dans le monde moderne. Jusqu'à une époque assez récente, l'Etat chinois faisait face à la population sans intermédiaire ni zone tampon. La vie politique du pays impliquait essentiellement les partis politiques, l'Etat et la population. La Chine traditionnelle était fondée sur une société rurale où l'économie agricole s'est imposée comme le système économique dominant et les villages formaient des communautés de destin. Après la fondation de la République Populaire de Chine en 1949, une société composée d'unités de travail (*danwei*) s'est substituée à la société des villages, l'économie planifiée a remplacé l'économie agricole. Mais en dépit du changement du système économique, ces deux modes de société avaient en commun la superposition de l'espace de production et de l'espace de vie, c'est-à-dire que les activités de production étant intimement liées à l'environnement social des personnes, leur travail et leur vie s'entremêlaient dans un espace relativement restreint. C'était une véritable organisation politico-économique qui avait pour mission de disposer des gens au moyen des ressources économiques et sociales. La réforme entamée depuis 1978, et surtout l'abandon de l'économie planifiée au profit de l'économie de marché a progressivement sorti la Chine de ce carcan, et l'émergence de nouvelles organisations populaires a largement contribué au changement de la structure sociale et du mode de gouvernance. En ce sens la politique de réforme peut être perçue comme un processus de nouvelles régulations de rapports entre le PCC, l'Etat et la société. Celle-ci entre en scène pour la première fois depuis longtemps en tant que véritable acteur, même si c'est à pas timide et que son rôle manque encore de consistance.

Depuis 1949, les organisations sociales ont connu en Chine trois périodes de développement. Dans la première période (1949-1978), les organisations de masse (*qunzhong zuzhi*) ont été créées à l'initiative du PCC pour regrouper les

mouvements sociaux existants. Huit fédérations ont ainsi vu le jour. Certaines d'entre elles gardent encore aujourd'hui une place importante dans le paysage politico-social, comme la Ligue des jeunesses communistes, la Fédération nationale des femmes et la Fédération nationale des syndicats. Elles fonctionnent entièrement grâce aux financements du gouvernement. Leur personnel relève d'un statut assimilé à celui des fonctionnaires d'Etat. Sans correspondre à la définition courante des ONG, ces « organisations de masse » effectuent néanmoins un travail non négligeable dans le secteur social et disposent de réseaux solides sur l'ensemble du territoire. Durant la deuxième période (1978-1992), la Chine a vécu sa première révolution associative. La politique de réforme et d'ouverture a libéré une énergie considérable donnant naissance à un grand nombre d'organisations sociales <sup>2</sup>. Cette prolifération s'explique aussi bien par l'absence de loi en vigueur et de cadre juridique que par la nécessité de coproduction du bien public dans un nouvel environnement social. Entre-temps, cet élan associatif a connu un coup d'arrêt après l'événement de 1989, alors que le gouvernement a tenté de réglementer le milieu associatif, ayant promulgué en octobre 1989 le Règlement sur l'enregistrement et la gestion des organisations sociales. Révisé après dix ans d'essai, ce règlement a été officialisé définitivement en octobre 1998. D'après ces deux textes, les ONG doivent se faire enregistrer auprès du Ministère des Affaires Civiles et avoir une tutelle gouvernementale ou paragouvernementale, familièrement appelée « belle-mère » qui garde un droit de regard sur ce que fait « la belle fille ». Toujours selon ces règlements, on ne peut inscrire qu'une ONG par secteur dans une région administrative et celle-là n'a pas le droit d'agir en dehors de ce territoire. Ces « organisations sociales » qui se réfèrent aux ONG ne correspondent pas non plus à la définition classique des ONG, du fait qu'elles

---

<sup>2</sup> Selon une estimation réalisée par l'Institut de recherche sur les ONG rattaché à l'Université Tsinghua, un million d'organisations sociales a vu le jour pendant cette période qui a duré 14 ans.

ont toutes un statut hybride vis-à-vis du gouvernement, c'est la raison pour laquelle on les dénomme à juste titre les GONGO<sup>3</sup>.

Parallèlement à la piste paragouvernementale qui initie et soutient les organisations sociales de haut en bas, une deuxième piste part de bas en haut et aboutit à la création d'un autre type d'organisations qu'il convient d'appeler grassroots (en chinois « *caogen zuzhi* »). Ainsi s'ouvre la troisième période de floraison pour les organisations sociales en Chine (1993-2007). Souvent parties des besoins qui se font sentir sur le terrain, ces organisations sans doute plus autonomes et indépendantes dans leur fonctionnement, remplissent deux fonctions principales : participer directement à la production des services publics (notamment dans les domaines délaissés ou négligés par le gouvernement) ; participer indirectement à l'élaboration ou à la révision des politiques publiques. La première fonction est beaucoup plus importante que la deuxième en raison, d'une part, de la prédominance des autorités publiques dans ce domaine, et d'autre part du manque de compétence et d'expériences de ces organisations. Néanmoins, les organisations sociales de la première catégorie (organisations de masse et GONGO) dont certaines bénéficient du statut consultatif politique tentent de faire des propositions « constructives » pour infléchir les politiques publiques dans un cadre d'orientations défini par le gouvernement, tandis que les organisations d'initiative populaire (grassroots) privilégient les lobbies, les propositions « critiques », voire les protestations ou déploiements de force. Cette démarche est plus proche du rôle de surveillance et d'équilibrage que joue la société civile vis-à-vis des gouvernants et reflète les intérêts des citoyens face à un Etat fort. La participation active des ONG à la définition des politiques publiques dans le domaine de l'environnement est la plus révélatrice du processus de participation citoyenne. Celui-ci contribue autant à la prise de décision plus adéquate du gouvernement (concernant les

---

<sup>3</sup> Government Organized Non Governmental Organizations.

travaux du barrage du fleuve Nu) qu'à la construction de rapport de coopération entre l'Etat et la société civile (concernant la protection des antilopes tibétaines et des singes dorés). Il veille aussi à ce que la loi soit appliquée et que l'autorité de la justice soit respectée (dans le cas de l'abattage sauvage de la forêt naturelle). En effet, la loi d'évaluation de l'impact sur l'environnement en Chine, promulguée en 2002, encourage la participation des citoyens à la protection de l'environnement, et une nouvelle loi dans le même sens est en cours d'élaboration <sup>4</sup>. D'après All-China Environment Federation, la Chine compte 2768 ONG environnementales en 2005 qui engagent 224 000 personnes.

## **Analyses et perspectives**

Les deux catégories d'organisations sociales se caractérisent chacune par un paradoxe : la première est couverte d'une légalité juridique, mais manque parfois de légitimité sociale à cause de leur « parachutage » ; la deuxième, à l'inverse de la première, est souvent accréditée d'une légitimité sociale, mais manque de légalité juridique en raison de leur origine populaire. Seul un petit nombre d'ONG d'initiative populaire puisse jouir d'un statut légal grâce à leur caractère inoffensif pour le gouvernement, tandis que la plupart des grassroots tentent de subsister et d'agir en dehors de la loi. Ce double paradoxe lié au régime politico-social de la Chine fait de plus en plus l'objet de critique, mais aucune solution ne semble émerger pour le moment.

L'apparition et le développement des grassroots chinois sont fortement liés aux activités des ONG internationales qui ont commencé à s'implanter en Chine dès les années 1980. L'aide au développement des grassroots est devenue leur politique majeure après 1989. Par exemple, la fondation Ford a investi plus de 200 millions de dollars américains entre 1985 et 2008 dans les programmes

---

<sup>4</sup> Voir Jia Xijin, « Les relations entre les organisations sociales et l'Etat », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, sous la direction de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.215.

de soutiens aux grassroots chinois qui oeuvrent à la protection de l'environnement, au développement de l'éducation et de la santé publique, à la lutte contre la pauvreté et au secours de la population vulnérable. La démocratie locale et la gouvernance publique entrent aussi dans leurs champs d'activités <sup>5</sup>.

Un événement d'ampleur internationale a aussi joué un rôle catalyseur dans le développement des grassroots, c'est le Forum des ONG féminines à Huairou du 30 août au 8 septembre 1995 à l'occasion de la 4<sup>e</sup> Conférence Mondiale sur les Femmes à Pékin. Le grand professionnalisme dont les femmes étrangères présentes à ce forum ont fait preuve et leur capacité de travail en réseaux ont fortement marqué l'opinion publique chinoise et ont suscité dans les années qui suivirent la vocation d'un grand nombre d'ONG chinoises issues d'initiative privée, telles que Les Amis de la Nature, Planète village, Greensos, etc.

En octobre 1998, le Conseil des Affaires d'Etat a promulgué le Règlement provisoire sur l'enregistrement et la gestion des unités de travail non lucratives gérées par la population (*minban feiqiye danwei*, une forme de grassroots). En 2001, le Ministère des Affaires Civiles a autorisé 82 089 inscriptions, et en 2007, les structures d'organisation de ce genre officiellement enregistrées ont atteint le chiffre de 173 915. Ils constituent actuellement les principaux organismes de services sociaux parallèles aux institutions d'Etat <sup>6</sup>. Le capital légal des « unités de travail non lucratives gérées par la population » peut être mixte ou entièrement privé, mais dans le cas des capitaux mixtes, le capital privé ne doit pas être inférieur à deux tiers du total. Leurs recettes quotidiennes viennent principalement des services payants. En général les organisations de ce genre ne

---

<sup>5</sup> Voir Wang Ming, « Le développement des organisations sociales et le chemin vers la société civile », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, sous la direction de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.28.

<sup>6</sup> A titre d'exemple, les « unités de travail non lucratives gérées par la population » peuvent être les universités, instituts de recherche et hôpitaux privés, les troupes de spectacle et musées privés, les clubs sportifs ou stades privés, les écoles de formation professionnelle privées, les centres de consultation et services juridiques privés, ou encore les crèches et maisons de retraite privées, etc.

peuvent pas bénéficier des mesures fiscales avantageuses accordées aux ONG dans d'autres pays. Elles doivent payer en plus la taxe professionnelle (5%), l'impôt sur le revenu de l'entreprise, ainsi que d'autres taxes supplémentaires, en l'occurrence, taxes d'éducation ou de construction (0,5% en moyenne), ce qui alourdit considérablement leur budget déjà serré. L'exonération accordée en principe aux écoles privées (de l'enseignement primaire et secondaire), aux hôpitaux et maisons de retraite privés n'est pas toujours appliquée dans les faits. A l'heure actuelle, ce sont sans doute les organisations sociales chinoises les plus proches de la définition des ONG au sens propre du terme, en ce qu'elles sont plus autonomes dans leur fonctionnement et gestion internes, moins susceptibles d'être influencées par les directives du gouvernement. Leur contribution à la création d'emplois et à l'économie locale, déjà plus importante que celle des autres formes d'organisations sociales, est loin d'être négligeable à moyen et long terme. Mais il convient aussi de reconnaître que certaines unités de travail, non lucratives par leur statut, ont des pratiques contraires ou manquent de civisme dans leurs activités. C'est une tâche bien difficile que de développer le sens public quand on considère l'organisation comme une propriété privée.

En 2004, le Conseil des Affaires d'Etat a promulgué le Règlement sur la gestion des fondations. Cette nouvelle loi distingue les fondations en deux grandes catégories : les fondations autorisées à la levée de fonds publics <sup>7</sup> et les fondations non autorisées à la levée de fonds publics. Elle a laissé le champ libre aux entreprises et aux fortunes privées pour créer des fondations d'intérêt public. En 2007, le nombre de fondations enregistrées a augmenté de 50% par rapport à 2004, et en l'espace de trois ans, les fondations d'entreprise et les fondations

---

<sup>7</sup> Ces fondations sont souvent créées avec le soutien direct du gouvernement, telles que China Soong Ching Ling Foundation (1982), China Disabled Person's Federation (1984), China Population Welfare Foundation (1987), China Youth Development Foundation (1989). Comparables aux « organisations d'intérêt public » dans un pays comme la France, elles bénéficient d'avantages fiscaux, mais sont placées sous la tutelle d'un ministère.

privées ont atteint le nombre de 436, ce qui représente à peu près le tiers des fondations chinoises<sup>8</sup>. L'autre nouveauté importante introduite par le Règlement sur la gestion des fondations concerne l'autorisation de consacrer 10% des dépenses aux frais de gestion, alors qu'auparavant les fondations étaient régies par les mêmes règlements que les autres « organisations sociales » sans que leur spécificité ne soit prise en compte.

Les ressources humaines des organisations sociales chinoises sont constituées d'élites politique, intellectuelle et économique. L'élite politique est issue des institutions de l'Etat et du Parti, du fait des réformes institutionnelles visant à dégraisser l'administration entreprises entre 1982 et 2008 durant lesquelles un certain nombre d'institutions gouvernementales ont changé de statut pour se convertir en organisations sociales, ainsi que des vagues successives de démissions entre 1984 et 2000. Quelques centaines de milliers de cadres d'Etat et du Parti ont renoncé à leurs postes de fonctionnaires pour se lancer dans les affaires, ce qui ne s'était jamais produit dans l'histoire de la Chine. Parmi ces cadres expérimentés et audacieux, nombreux sont ceux qui ont trouvé un nouveau terrain pour déployer leur talent dans les organisations sociales diverses en mettant à profit leurs relations au sein du système politique et administratif. L'élite intellectuelle semble être animée d'un esprit d'indépendance et de responsabilité. Leur motivation relève avant tout de la prise de conscience citoyenne et du courage de relever les défis auxquels la société se trouve confrontée. Elle a donné par ses actions l'exemple d'un engagement personnel dans une cause collective. Aujourd'hui cet exemple est suivi par de plus en plus de jeunes plus éduqués, voire hautement diplômés, ce qui promet l'épanouissement de ces organisations d'initiative populaire dans le

---

<sup>8</sup> Voir Wang Ming, « Le développement des organisations sociales et le chemin vers la société civile », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, sous la direction de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.31.



paysage de la société civile chinoise en pleine évolution. Quant à l'élite économique, composée de chefs d'entreprise et d'hommes ou de femmes d'affaires sensibles aux actions sociales, elle constitue incontestablement une nouvelle force de soutien aux organisations populaires. Les dons en provenance des entreprises surtout privées augmentent chaque année, ils se sont élevés à 57 milliards de yuans dans les deux mois qui ont suivi le séisme de Wenchuan en mai 2008.

Mais d'une façon générale, les organisations sociales d'initiative populaire sont défavorisées par rapport aux organisations initiées par le gouvernement, notamment en termes de financement<sup>9</sup>. L'enregistrement pose également de sérieux problèmes, non seulement en raison de l'obligation de trouver une organisation sponsor et d'être avalisée par un organisme gouvernemental ou paragouvernemental, mais aussi à cause des frais d'enregistrement (30 000 yuans ou plus) ou encore de l'interdiction faite à deux ONG de travailler sur le même secteur dans une zone géographique limitée. Malgré leur caractère légal, elles sont souvent privées d'un pouvoir de décision et d'administration interne entier, puisqu'elles doivent rendre des comptes à leur organisme de tutelle. Lorsqu'elles ne sont pas enregistrées, leur développement demeure incertain et dépend constamment de l'humeur politique du moment. En matière de financement, il arrive aussi que les ONG chinoises souffrent d'une image mitigée auprès du public en raison de plusieurs affaires de détournement de fonds et de scandales financiers, dues, en partie, au manque de transparence dans la gestion de comptabilité. Par ailleurs, l'alliance, les réseaux de travail, ainsi que les relations internationales restent évidemment des maillons faibles des ONG chinoises.

---

<sup>9</sup> La situation commence à s'améliorer depuis peu. En avril 2006, le gouvernement chinois a financé pour la première fois les programmes de lutte contre la pauvreté au niveau des villages, mis en place par six organisations sociales populaires. Voir Lin Shangli, « Les organisations sociales et la réforme politique : la logique chinoise », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, sous la direction de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.277.

## Conclusion

Soixante ans après la fondation de la République Populaire de Chine, trente ans après le démarrage de la politique de réforme et d'ouverture, vingt ans après l'événement tragique du 4 juin 1989, les organisations sociales chinoises restent toujours sous le contrôle du gouvernement, leurs champs d'action privilégiés relèvent de l'environnement et de la fourniture des services sociaux. Elles sont perçues bien plus comme un secteur utile, bien qu'hétérogène, à la stabilité de la société que comme une force d'opposition ou de contestation, capable de défier l'autorité de l'Etat. La politique générale du gouvernement chinois à l'égard des organisations sociales se réduit à deux mesures. La première est d'organiser la société civile plutôt que de la laisser s'auto-organiser afin d'éviter que la démarche non gouvernementale ne devienne un instrument dans la main des acteurs non étatiques et échappe au contrôle du gouvernement ; la deuxième est de se substituer à la société civile par le biais des organisations collaboratrices et contrôlables, de faire en sorte que la société et l'Etat se confondent au lieu de favoriser une société autonome et d'en faire un partenaire. « L'Etat pénètre dans la société de manière sociale, mais l'Etat qui pénètre dans la société n'est pas le même que "l'Etat tout court" , et "la manière sociale" porte la marque de l'Etat dont l'intervention et l'influence sur les organisations sociales sont partout présentes. »<sup>10</sup> Il s'agit pour le gouvernement d'une autorégulation dans de nouvelles conjonctures sociales caractérisées par la transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché, de la « société totale » vers une société dite pluraliste. En février 1998, le département d'organisation du Comité central du PCC et le Ministère des Affaires Civiles ont

---

<sup>10</sup> Kang Xiaoguang, Lu Xianying, Han Heng, « Les relations entre l'Etat et la société à l'ère de la réforme », in *Emerging Civil Society in China, 1978-2008*, sous la direction de Wang Ming, Social Sciences Academic Press (China), 2008, p.333.

même envoyé conjointement un avertissement demandant aux organisations sociales qui comptent plus de trois membres du PCC d'établir une cellule. Mais dans la pratique, cette recommandation a rencontré plus ou moins de résistance passive au sein des organisations sociales.

Actuellement, il convient de noter que les interventions de l'Etat sont limitées dans le secteur économique ; il n'y a pratiquement pas de contrôle dans la sphère privée, la production du bien public n'est plus le monopole de l'Etat, les organisations sociales qui émergent de toutes parts sont également invitées à y participer. Il s'agit d'un double processus dans lequel, d'un côté, une société civile tente de s'organiser, d'acquérir une certaine autonomie, de l'autre l'Etat essaye de reprendre en main le contrôle de la société par une administration décentralisée. Dans les deux cas, la société civile est de plus en plus reconnue comme une force réelle nécessaire à la stabilité et au développement de la Chine. Hu Jintao, chef d'Etat en exercice et secrétaire général du PCC, a déclaré en 2005 en s'adressant aux gouverneurs de provinces à propos de la construction de la société harmonieuse que le PCC doit réfléchir et étudier comment valoriser, sous la direction du parti, le rôle positif des organisations autonomes de base dans les villes et à la campagne, ainsi que celui des organisations populaires, des organisations socio-professionnelles et de médiation, afin de former une synergie d'ensemble dans la gouvernance de la société<sup>11</sup>. Mais la direction du PCC dans la gestion des organisations sociales reste le mot d'ordre. L'évolution de la situation dépend en grande partie de la réforme du parti lui-même.

Auteur : Chen Lichuan, journaliste chroniqueur de la revue *Dialogue Transculturel* (Chine), directeur de l'Association Culturemedia (France), administrateur de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG-France).

---

<sup>11</sup> Voir le *Quotidien du Peuple*, le 27 juin 2005.