



## Perspectives chinoises

2007/3 | 2007

En marche vers la société d'harmonie

---

# La préfecture, une « belle-mère » dont on ne se débarrasse pas facilement

Synthèse commentée

Thibaud Voïta

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/3283>

ISSN : 1996-4609

### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

### Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2007

ISSN : 1021-9013

### Référence électronique

Thibaud Voïta, « La préfecture, une « belle-mère » dont on ne se débarrasse pas facilement », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2007/3 | 2007, mis en ligne le 07 avril 2008, consulté le 03 mai 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/3283>

---

# La préfecture, une « belle-mère » dont on ne se débarrasse pas facilement

## Synthèse commentée de Thibaud Voïta d'après :

- Wang Hongru et al. « Les 'provinces gèrent les districts' » : un nouveau partage des droits au niveau local » ; Xu Antuo, « La gestion du district par la province est une nécessité de l'économie de marché » ; Zhongguo Jingji Zhoukan, 11 juin 2007, 22<sup>ème</sup> semaine <sup>(5)</sup>

D'après le 30<sup>ème</sup> article de la Constitution de la République Populaire de Chine, la division administrative territoriale du pays comprend trois échelons :

- Les provinces, 省 (ainsi que les régions autonomes et les municipalités spéciales 自治區、直轄市)
- Les districts, 縣 (ainsi que les districts autonomes, les régions autonomes, les municipalités, 自治縣、自治州、縣、市).
- Les villages, 鄉 (ainsi que les villages des minorités et les bourgs, 民族鄉、鎮)

A cette division, la pratique administrative a ajouté un quatrième échelon, entre les districts et la province : la préfecture (市) <sup>(6)</sup>. Celle-ci gérait à l'origine le district. Cet échelon a acquis une grande importance pendant la période de planification ; facilitant la collecte des impôts destinés au gouvernement central, garantissant l'application au niveau du district des directives économiques et des politiques de Pékin. En outre, les fonctions administratives de la préfecture ont favorisé le rayonnement économique des villes, le développement des régions, la stabilité politique.

Pourtant, aujourd'hui, cet échelon administratif est devenu inutile. Xu Antuo l'accuse de nombreux maux. Sa présence entraîne une compartimentation du territoire et des redondances administratives qui ont des conséquences néfastes aux niveaux administratifs inférieurs. La préfecture est devenue synonyme de coûts et de complexité administratifs. Elle handicape l'innovation et le développement au niveau administratif inférieur, augmente les possibilités de corruption et les détournements. Enfin, l'existence de la préfecture en tant qu'échelon administratif augmenterait les disparités. Xu adopte dans son article un point de vue libéral, demandant un allègement de l'appareil administratif local pour libérer les énergies et les capacités des différentes localités. La réforme fiscale des années 1990 a été un premier pas dans l'affaiblissement des préfectures. Elle a consisté en une

redistribution vers le bas (下放) de certaines compétences financières de la province vers la préfecture, à savoir : le transfert des paiements, l'exécution du budget, la répartition des fonds, la gestion de la dette, etc.

Le passage de la « gestion des districts par la préfecture » (市管縣) à la « gestion des districts par la province » (省管縣) doit permettre d'aller plus loin encore. Elle consiste dans un premier temps en deux principaux transferts de la préfecture vers la province : 1) le transfert des compétences financières et 2) le transfert de la gestion purement administrative (ressources humaines, évaluation des cadres...). On retrouve ce projet dans le 15<sup>ème</sup> plan quinquennal. Les autorités attendent de cette réforme qu'elle participe à la résolution du problème des *sannong* (三農) <sup>(7)</sup>, en rationalisant le fardeau fiscal qui pèse sur les paysans. L'esprit et la motivation ayant présidé à l'établissement de cette mesure ont été résumés par Wen Jiabao, en juin 2005, lors d'une réunion du groupe de travail sur la réforme nationale de la fiscalité paysanne : « il faut réformer le modèle de gestion des finances publiques, s'adapter aux conditions locales ; alors nous pourrions expérimenter la réforme de la gestion des districts par les provinces ».

La province du Zhejiang a joué un rôle de pionnière puisqu'elle a expérimenté cette réforme avec 13 districts dès 1992. Les succès du Zhejiang ont permis la diffusion de ces mesures. Aujourd'hui, 16 provinces et les quatre municipali-

5. A noter que Xu Antuo est haut fonctionnaire au ministère des Finances chinois. L'autre article a apparemment été écrit en étroite collaboration avec des collègues de ce dernier et de chercheurs de l'Académie chinoise de sciences sociales. Par conséquent, les opinions présentées ici sont principalement celles du Ministère des Finances. Nous n'avons pas d'information sur la vision des pouvoirs locaux ou de la commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC).
6. Cette dénomination est complexe : ainsi : le caractère 市, est utilisé pour désigner les préfectures mais également les municipalités (de niveau administratif du district). On retrouve le même caractère dans 直轄市, qui sert à désigner les municipalités spéciales, de rang provincial.
7. Les *sannong* ou trois problèmes agricoles concernent les paysans, le village et l'agriculture. Les résoudre doit selon le discours officiel permettre de régler les maux du monde rural chinois.

tés à statut spécial les ont expérimentées (cf. encadré). A l'heure actuelle, cette réforme serait appliquée sur les deux tiers du territoire. A noter que dans les provinces autonomes (sont uniquement citées dans l'article le Xinjiang, la Mongolie Intérieure et le Ningxia), ce type de mesure est contraire à la loi sur l'autonomie des régions peuplées par des minorités ethniques. C'est également le cas dans certains districts, comme par exemple au Sichuan. Ce qui explique pourquoi ces provinces ne peuvent appliquer la réforme.

**Provinces that have tried out the direct management of the counties (according to Ministry)**

Hebei, Shanxi, Hainan, Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Jiangxi, Shandong, Henan, Hubei, Henan, Hunan  
ainsi que les quatre municipalités spéciales:  
Pékin, Shanghai, Tianjin, Chongqing.

Pourtant, les mesures prises ne sont pas suffisantes pour régler les problèmes mentionnés ci-dessus. La réforme n'est en effet pas appliquée de manière uniforme sur tout le territoire. Les habitudes bureaucratiques constituent le principal obstacle : les administrations de l'échelon préfectoral refusent d'abandonner leurs anciennes fonctions. Seule la pro-

vince du Zhejiang a appliqué les mesures au point que les préfectures ne s'occupent plus du tout de la gestion des districts. L'Anhui est également parvenue à un stade assez avancé, elle gère les finances publiques de ses districts. Au contraire, dans certaines provinces (non citées dans l'article), les réformes n'ont de réalité que sur le papier, en particulier en matière de transferts des paiements.

Les autorités administratives supérieures dans la hiérarchie étant surnommées les « belles-mères » (婆婆), les districts doivent supporter deux belles-mères, une situation connue sous le nom de « problème des deux belles-mères » (兩個‘婆婆’的問題 préfecture et province). Cette situation n'est pas tenable sur le long terme.

Cette réforme devrait créer de nouveaux problèmes. D'abord, les provinces vont devoir gérer de nombreux districts. Il est possible qu'elles doivent en conséquence revoir le fonctionnement de leurs administrations. Une réforme serait à l'étude. De plus, les fonctions des services de la province ne sont pas toujours claires. Il va falloir s'attendre à de nouveaux chevauchements de compétences, qui vont générer de nouveaux poids morts dans l'administration de la province. Autre risque, que la suppression de la gestion de la préfecture n'entraîne une montée des inégalités. L'impulsion de ces réformes dans les régions les plus reculées va être difficile: c'est une réforme de tout le système administratif (系統) qui est en jeu. Enfin, il va falloir mettre en place des contrôles efficaces des districts par la province. •