Perspectives chinoises

2012/2 | 2012
Mao aujourd'hui : une icône politique pour une époque prospère

Les réactions continentales aux élections taïwanaises

Jean-Pierre Cabestan

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5754
ISSN : 1996-4609

Éditeur
Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée
Date de publication : 4 juin 2012
Pagination : 91-93
ISBN : 979-10-91019-03-3
ISSN : 1021-9013

Référence électronique
Jean-Pierre Cabestan, « Les réactions continentales aux élections taïwanaises », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/2 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2012, consulté le 28 octobre 2019. URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5754

© Tous droits réservés

« Modèle du Guangdong » : vers de véritables ONG ?

Analyse de Jérôme Doyon, sources :

– Wang Jing, [1] « Les organisations sociales au Guangdong se délient les mains», *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.

– Deng Xinjian, [2] « Le processus de séparation des organisations sociales vis-à-vis de l'administration et le desserrement du contrôle administratif au Guangdong», *Fazhi ribao – Legal Daily*, 28 novembre 2011.

– Xiao Han, [3] « Du contrôle vers la liberté », *Xin shiji – New Century*, n° 479, décembre 2011.

La publication par le gouvernement du Guangdong d'un nouveau dispositif de gestion des organisations sociales [4] a été occultée, sur le plan médiatique, par la rébellion du village de Wukan, à la mi-décembre 2011, une crise dont la résolution a été saluée par *Le Quotidien du peuple* [5] de même que par l'aile réformiste du pouvoir [6]. Ce texte apparaît toutefois comme un avant-goût de ce que peut signifier en pratique le « modèle du Guangdong », peut-être encore davantage que la gestion non violente de cette crise par les autorités provinciales.

Le 22 novembre 2011, Liu Hong, le directeur du département des affaires civiles de la province du Guangdong a annoncé la publication d'un nouveau « Plan pour approfondir le soutien au développement des organisations sociales et la standardisation de leur gestion » (*guanyu guangdong sheng jinyibu peiyu fazhan he guifan guanli shehui zuzhi de fang'an* 关于广东省进一步培育发展和规范管理社会组织的方案), qui doit entrer en application à partir de juillet 2012. Un changement majeur apporté par ce texte consiste en ce que les organisations sociales n'auront plus besoin du parrainage d'une unité administrative les prenant en charge (*yewu zhuguan danwei* 业务主管单位) pour être reconnues officiellement et pourront s'enregistrer directement auprès du département des affaires civiles. Ce dernier n'a pas autorité sur les organisations sociales et joue seulement un rôle de supervision de leurs activités (*yewu zhidao danwei* 业务指导单位).

Dans le système actuel, instauré par la « réglementation sur la gestion de l'enregistrement des organisations sociales » (*shehui tuanti dengji guanli tiaoli* 社会团体登记管理条例), il est nécessaire, pour établir une organisation, d'obtenir l'accord d'une structure administrative qui parraine et se porte responsable pour celle-ci. En fonction du secteur d'activité de l'organisation sociale, il s'agit du département correspondant au sein du Conseil d'État ou du gouvernement local, ou bien « d'une autre administration compétente ». Il est en pratique très difficile d'obtenir le parrainage d'une telle structure, ce qui limite fortement la création d'organisations sociales reconnues officiellement.

Selon le journaliste du *Fazhi ribao*, cet ancien système asphyxie les organisations sociales par un surplus de contrôle, ce qui fragilise la participation potentielle de la population à celles-ci. Le but de la réforme menée au Guangdong est donc de supprimer le parrainage de l'organisation par une administration, pour tendre vers une simple « supervision » de ses activités. Un terme qui, pour les cadres locaux, ne renvoie pas à un contrôle concret des organisations mais à une gestion a minima, souligne le *Fazhi ribao*. À l'opposé d'une incorporation des organisations sociales au système administratif dans un rapport hiérarchique, cela renvoie à un processus de « séparation de l'administration » (*quxingzhenghua* 去行政化) de ces organisations. D'après ces mêmes cadres locaux interrogés par le *Fazhi ribao*, l'insuffisance des mesures d'aide au développement des organisations sociales limite la participation citoyenne et donc leur rôle de « pont » entre l'État et la population. Interviewé pour *Xin shiji*, Wang Zhenyao [7] va dans le même sens en présentant cette réforme comme un avant-goût d'ouverture pour les organisations sociales, leur permettant de jouer à plein un rôle complémentaire à celui de l'État dans le soutien de l'évolution économique et sociale du pays.

Pour le *Fazhi ribao*, cette réforme mise en œuvre au Guangdong est très différente dans son esprit des principaux textes nationaux sur la gestion des organisations sociales, et en particulier de la réglementation sur la gestion de l'enregistrement des organisations sociales de 1998 précitée. Ces derniers ont pour point commun de mettre en avant un gouvernement fort face à une société civile très limitée. Sur ce point, Wang Jing nous rappelle que la réforme actuelle se place dans la continuité d'expérimentations et d'avancées menées auparavant au Guangdong. Depuis 2006, il s'agit de la première province à mettre en avant un processus de séparation de l'administration et des organisations sociales. En juillet 2009, le département central des affaires civiles et celui de la province du Guangdong ont ainsi signé un « Accord pour la mise en œuvre en commun de la réforme et le développement du travail sur les affaires civiles dans la région du delta de la Rivière des perles » (*gongtong tuijin zhujiang sanjiaozhou diqu minzheng gongzuo gaige fazhan xieyi* 共同推进珠江三角洲地区民政工作改革发展协议). Au niveau local, de nombreux textes ont suivi, notamment sur l'enregistrement des organisations sociales ou l'élargissement des aides publiques pour leur développement.

Ces évolutions ne concernent toutefois pas que le Guangdong, et la municipalité de Pékin a mis en avant, début 2011, une nouvelle mesure pour réduire les difficultés d'enregistrement que connaissent les organisations sociales. Les organisations professionnelles sectorielles, les organisations caritatives ainsi que celles rendant des services sociaux (*shehui fuwu* 社会服

1. Wang Jing est journaliste à Xin shiji.
2. Deng Xinjian est journaliste au Fazhi ribao.
3. Xiao Han est professeur adjoint à l'Université nationale de droit et science politique.
4. Ce terme large d'organisation sociale (shehui zuzhi 社会组织) nous paraît plus adapté à la situation chinoise que celui d'ONG, qui renvoie à une autonomie des organisations quasi inexistante en Chine.
5. « Que nous révèle le "tournant de Wukan" ? », Renmin ribao - Le Quotidien du peuple, 22 décembre 2011.
6. Sur un forum internet, Hu Deping, fils de l'ancien président réformiste Hu Yaobang, chassé du pouvoir en 1987, et Wang Zhanyang, directeur du département de science politique de l'Institut central d'étude sur le socialisme, ont par exemple approuvé la résolution non violente de la crise. Leurs interventions sont toutefois aussi l'occasion de rappeler les problèmes du système politique que révèle cette crise, bien au-delà du seul cas de Wukan (pour des traductions en anglais des interventions, voir respectivement : http://chinadigitaltimes.net/2011/12/hu-deping-rural-land-does-not-belong-to-the-state et http://chinadigitaltimes.net/2012/01/wang-zhanyang-on-wukan-and-village-autonomy [consultés le 20 avril 2012]).
7. Directeur de l'Institut de recherche sur la philanthropie de l'Université normale de Pékin et de la One Foundation.

务) ou visant le bien-être social (*shehui fuli* 社会福利) pouvaient s'enregistrer directement auprès du département local des affaires civiles qui prenait alors le rôle de structure de parrainage ou les aidait à en trouver une. Toutefois, lors de la mise en œuvre de la mesure, un reportage du quotidien *Jinghua shibao* rapporté par Wang Jing a montré qu'en pratique, seules les organisations sociales dans le secteur d'activité du département des affaires civiles pouvaient être parrainées par ce dernier. C'est par exemple le cas d'organisations s'intéressant aux conditions de vie des personnes âgées ou encore celles à but caritatif, mais pas de celles ciblant des questions de santé publique ou de droit des travailleurs, plus « sensibles ». Ces dernières doivent alors s'adresser aux administrations concernées pour être parrainées.

La différence entre cette réforme pékinoise et celle du Guangdong réside d'abord dans l'abandon complet du système de parrainage au profit d'un rôle de supervision par l'administration. En outre, cette dernière est bien plus large et, comme le montre en substance Wang Jing, la plupart des types d'organisations sociales existantes se trouvent concernées. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la réforme, un cadre du bureau de gestion des ONG (*minjian zuzhi guanli ju* 民间组织管理局) de la ville de Dongguan, dans le Guangdong, interviewé par Wang Jing, souligne que l'enregistrement sera désormais facile et rapide, sauf dans le cas d'organisations que le gouvernement central dit explicitement qu'il ne faut pas enregistrer, car elles posent des problèmes politiques.

Pour Wang Jing, le nouveau dispositif mis en place au Guangdong conduit à une transformation des relations entre les organisations sociales et l'État. De rapports de dépendance, elles tendent vers une collaboration de nature contractuelle. Wang Yang, le secrétaire du Parti dans la province du Guangdong, a ainsi appelé en novembre à s'éloigner d'un modèle d'État et directif fort pour tendre vers une gestion plus distante des organisations sociales. Dans le cadre de la réforme, il veut d'ailleurs déléguer (*fangquan* 放权) une partie des prérogatives étatiques aux organisations sociales, pour en faire des relais des pouvoirs publics (*jieli* 接力). La première étape de cette délégation de pouvoir réside dans le développement et le soutien d'organisations sociales solides et bien représentées sur le territoire. Il faut alors élargir les canaux de financement des organisations par des aides étatiques ou des incitations, pour le secteur privé, à soutenir financièrement les organisations sociales. Au niveau local, des fonds spécialisés doivent alors être mis en place pour aider à la création et au développement d'organisations sociales.

Dans le cadre du dispositif, la deuxième étape vers la délégation de pouvoir est une mise en compétition des organisations sociales menant à un processus de « sélection naturelle » (*youshenglietai* 优胜劣汰). D'après le nouveau texte, les organisations doivent alors développer elles-mêmes un système transparent d'information sur leurs activités et accepter la notation d'une structure tierce (*jieshou disanfang de dengji pinggu* 接受第三方的等级评估), sans préciser sa nature. Seules celles qui reçoivent une note égale ou supérieure à 3A pourront au final se voir déléguer des prérogatives des pouvoirs publics et être rémunérées pour la prise en charge de certains services publics (*zhengfu goumai fuwu* 政府购买服务).

Cette pratique consistant à confier à des organisations sociales des services publics que le gouvernement ne peut matériellement ou n'ose pas entreprendre est déjà relativement répandue au Guangdong. D'après le *Fazhi ribao*, 15 % des organisations sociales enregistrées ont déjà pris en charge des prérogatives étatiques, et 9 % sont rémunérées par l'État pour cela. Un objectif de la réforme est de standardiser cette pratique et de la généraliser afin de créer d'ici 2015 un réseau d'organisations sociales complémentaire à l'État. Le nombre d'organisations sociales devrait au final dépasser les 50 000 dans la province d'ici 2015 ; celles-ci devraient d'ailleurs être de plus en plus professionnalisées, avec un taux de travailleurs à plein temps qui devrait atteindre 80 %. Les aides étatiques en échange des services publics pris en charge par les organisations constituent alors des ressources financières très importantes pour leur développement. Pour Liang Shuxin, le créateur de la fondation Weijijin, interviewé par Wang Jing : organiser une rémunération par l'État des services rendus par les organisations sociales peut réduire considérablement les difficultés d'existence matérielle de ces organisations et rendre l'allocation des ressources publiques plus transparente et équitable.

Pour une mise en œuvre effective de ce nouveau dispositif, les cadres provinciaux et municipaux doivent, durant la première moitié de l'année 2012, mettre en place un premier catalogage des prérogatives étatiques pouvant être transférées aux organisations sociales ainsi que des possibilités de rémunération. La forme prise par la délégation de pouvoir, les conditions de celle-ci et les modes de rémunération sont ainsi en cours de formulation.

Une autre facette de la réforme développée au Guangdong est la possibilité de développer plusieurs associations professionnelles par secteur d'activité (*yiye duohui* 一业多会), s'éloignant du système actuel où une seule association a le monopole de la représentation d'un secteur professionnel (*yiye yihui* 一业一会). En outre, la réforme permet l'unification de plusieurs organisations en une seule ou, inversement, l'éclatement d'une organisation en un ensemble d'autres ; elle permet aussi la création d'organisations sociales entre différentes localités ou encore l'adhésion à des associations professionnelles de Hongkongais ou de Taïwanais travaillant sur place.

Wang Jing montre bien qu'il existe encore un débat dans le monde académique entre les partisans d'un monopole d'une association professionnelle par secteur d'activité et ceux qui sont en faveur d'une libre compétition entre associations. Pour ces derniers, le principal problème est que c'est généralement une organisation « gérée par des cadres » (*guanban zuzhi* 官办组织) qui tient le monopole de la représentation d'un secteur d'activité, empêchant l'enregistrement d'organisations « populaires ». La pluralisation du nombre d'associations sectorielles permettrait alors de casser ces monopoles et de permettre une compétition entre les associations en mettant graduellement hors-jeu les organisations les moins efficaces, même s'il s'agit des premières enregistrées. À l'opposé, les défenseurs d'un système corporatiste monopolistique rappellent qu'un des rôles fondamentaux des associations professionnelles sectorielles est d'établir les normes que doivent suivre les entreprises du secteur. Or, pour ceux-ci la multiplicité d'associations ne peut amener qu'un fouillis de normes concurrentes et donc le chaos.

Xiao Han, professeur adjoint à l'Université nationale de droit et science politique, se fait l'avocat du diable dans un article pour *Xin shiji* et met en lumière les risques que peut amener la réforme dans son ensemble, outre le chaos au sein des associations professionnelles. Pour ce dernier, le remplacement d'un parrainage administratif des organisations sociales par une supervision assurée uniquement par le département des affaires civiles n'est pas nécessairement positif. Dans l'ancien système, la structure qui parrainait l'organisation partageait la responsabilité du contrôle alors que le département des affaires civiles est désormais seul juge. Avec un pouvoir accru, ce dernier a davantage d'opportunités de recherche de rente et donc de corruption selon Xiao Han. Et ce sont alors les organisations qui suivent le mieux les « règles non écrites » (*qianguize* 潜规则) qui tirent leur épingle du jeu. En résumé, Xiao Han souligne la potentielle instabilité de cet entre-deux où mène la réforme en termes de relation entre l'État et les organisations sociales, vers un desserrement des liens mais le maintien de liens malgré tout.