

## Local governments under pressure: The commodification of stability maintenance

Jérôme Doyon

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6360>

ISSN : 1996-4609

**Éditeur**

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 octobre 2012

Pagination : 95-96

ISSN : 1021-9013

**Référence électronique**

Jérôme Doyon, « Local governments under pressure: The commodification of stability maintenance », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/3 | 2012, mis en ligne le 01 octobre 2012, consulté le 28 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6360>

---

# Mise sous pression des gouvernements locaux et marchandisation du maintien de la stabilité

## Analyse de Jérôme Doyon, sources :

- Xu Kai et Li Wei'ao<sup>(1)</sup>, « La machine de maintien de la stabilité », *Caijing*, 6 juin 2011
- Zhong Weijun<sup>(2)</sup>, « La logique 'zéro incident' des gouvernements locaux dans le maintien de la stabilité : un cadre d'analyse », *Zhejiang shehui kexue – Zhejiang social sciences*, n°9, septembre 2011
- Gao Jun<sup>(3)</sup>, « Le piège du maintien de la stabilité et le moyen de l'éviter », *Lilun daokan – Journal of Socialist theory guide*, n°11, novembre 2011
- Xia Nan<sup>(4)</sup>, « L'aliénation du maintien de la stabilité », *Caijing*, 12 octobre 2011
- Zhang Qianfan<sup>(5)</sup>, « Origine et dépassement du système de pétition auprès des autorités supérieures », *Tansuo yu zhengming – Exploration and free views*, 10 mai 2012

Depuis la réforme fiscale de 1994 qui limite fortement les revenus des gouvernements locaux et les rend davantage dépendants des autorités centrales, ceux-ci se trouvent dans une situation de tension accrue entre une société plus demandant de politiques sociales qu'ils n'ont pas les moyens de mener à bien et des administrations d'échelons supérieurs focalisée sur le maintien de la stabilité sociale. Le maintien de la stabilité sociale est ainsi progressivement devenu la mission première des gouvernements locaux comme le notent Xia Nan ou encore Xu Kai et Li Wei'ao. Ainsi ces derniers prennent l'exemple du district de Yun'an dans la province du Guangdong et montrent que sur 6700 personnes touchant un salaire des autorités publiques aux différents échelons administratifs que compte ce district, 1800 participent de près ou de loin aux activités de maintien de la stabilité.

Le travail des administrations locales est par ailleurs évalué en grande partie sur leur capacité à maintenir la stabilité sociale. La responsabilité du niveau local en cas d'incidents mettant en péril cette stabilité, en particulier en cas d'émeutes ou autres mobilisations collectives, est réaffirmée en 2009 par la « Disposition provisoire relative la mise en application des responsabilités des dirigeants du Parti et de l'État » (*guanyu shixing dangzheng lingdao ganbu wenze de zanxing guiding 关于实行党政领导干部问责的暂行规定*). Les différents articles analysés montrent comment ce système de notation et de mise sous pression des gouvernements locaux mène à des pratiques souvent contreproductive et en totale contradiction avec la volonté affichée des autorités centrales de développer davantage le système des Lettres et visites<sup>(6)</sup> (*xinfang 信访*), dont la nouvelle « Réglementation sur les lettres et visites » (*xinfang tiaoli 信访条例*) de 2005 apparaît comme une réaffirmation.

Cette position pousse ainsi les gouvernements locaux à adopter une logique de « zéro incident » (*buchushi luoji 不出事逻辑*)<sup>(7)</sup>, c'est-à-dire un objectif d'image de stabilité à tout prix au risque de passer à côté des causes des différents problèmes. Cette logique pose problème pour Zhong Weijun ou Gao Jun car elle implique des comportements excessivement superficiels de la part des autorités locales qui s'occupe d'avantage à empêcher les échelons supérieurs, en charge de leur notation, d'être au cou-

rant des problèmes plutôt que de les régler en tant que tels. L'évaluation de la gravité d'un problème n'est plus que fonction de sa perception par les autorités supérieures. Pour Zhong Weijun, cela ne fait que contribuer à détériorer les relations entre autorités locales et citoyens, s'éloignant d'une relation de service pour tendre vers une de l'ordre du « pillage » (*juequ 攫取*).

Xu Kai et Li Wei'ao montrent bien comment le travail demandé par les autorités centrales aux gouvernements locaux de lien et de réception des pétitionnaires (*jiefang 接访*) dans le cadre du système des lettres et visites, se transforme en un blocage de ces derniers (*jiefang 截访*) pour éviter une détérioration de leur évaluation. Les autorités locales ont alors trois voies possibles pour « acheter la paix » (*huaqian mai ping'an 花钱买平安*).

Une première technique consiste à effacer les pétitionnaires des registres (*xiaohao 销号*), c'est-à-dire des listes de plaignants tenues par les échelons supérieurs, sur lesquels est basée entre autre l'évaluation des autorités locales. Or les différents articles analysés laissent entendre qu'une relation de complicité ou de corruption existant entre les localités et les échelons juste supérieurs, permet contre service le non-enregistrement ou la suppression des registres de nombreux pétitionnaires. Comme le notent les journalistes de *Caijing*, il s'agit de transformer un problème politique, la notation, en un coût économique.

Une seconde possibilité pour les autorités locales est d'arrêter elles-mêmes les pétitionnaires. Cela peut se faire au niveau de local, via les « centres pour le maintien de la stabilité » (*weiwen ban 维稳办*) présents à tous les échelons. Les gouvernements locaux mettent alors en place des listes de personnes à surveiller, et ce de manière renforcée lors de grandes

1. Li Wei'ao est journaliste pour *Caijing*.
2. Zhong Weijun est professeur adjoint à l'institut de Science politique et de management publique de l'université technologique du Zhejiang.
3. Gao Jun est professeur à l'institut d'humanités de la Jiangsu Teachers university of Technology.
4. Xia Nan est avocat dans le cabinet d'avocats pékinois Hua Yi.
5. Zhang Qianfan est professeur à l'institut juridique de l'université de Pékin.
6. Il s'agit d'une pratique administrative parallèle au système judiciaire qui permet aux citoyens de faire appel d'une décision locale en présentant une pétition aux autorités d'échelons supérieurs.
7. Ce concept repris par Zhong Weijun est attribué par celui-ci à He Xuefeng et Liu Yue : He Xuefeng et Liu Yue, « 'La logique de zéro incident' dans la gestion locale », *Xueshu Yanjiu*, n° 6 juin 2010.

fêtes locales ou de moments politiques importants comme lorsque les « deux assemblées » (l'Assemblée nationale populaire et la Conférence consultative du peuple chinois) se réunissent en session plénières annuelles à Pékin ; lors de ces moments un « incident » serait du plus mauvais effet note Gao Jun. Selon Xia Nan, il arrive alors en cas d'incident que les autorités locales, pour les empêcher de faire appel aux autorités supérieures, sanctionnent les pétitionnaires d'amendes dissuasives, les détiennent illégalement voire les envoient en camp de travail ou en hôpital psychiatrique. Pour encourager les cadres à effectuer ce contrôle avec zèle, est mis en place un système de primes au niveau local. Ainsi selon Xu Kai et Li Wei'ao, les cadres réglant un « incident » au niveau du village touchaient entre 50 et 100 en 2011 et cela va croissant en montant les échelons administratifs. Toujours d'après Xu et Li, le budget « prime » du district de Yun'an au Guangdong en 2010 était de 20.000 yuan, ce qui est très rentable en comparaison des coûts politiques et économiques potentiels d'un seul pétitionnaire arrivé à Pékin.

L'arrêt des pétitionnaires par les autorités locales elles-mêmes peut aussi se faire à Pékin via les Bureaux de représentations des localités à Pékin (*zhujing banshichu* 驻京办事处). Le président d'un tribunal de première instance a ainsi expliqué aux journalistes de *Caijing* que tous les jeunes juges de sexe masculin ont dû travailler au Bureau de représentation de leur localité à Pékin et que leur tâche principale était de se rendre au tribunal de haute instance pour bloquer les pétitionnaires. Ces Bureaux de représentation en plus de leur rôle de blocage des pétitionnaires ont été identifiés comme des hauts lieux de corruption, l'objectif étant d'attirer les faveurs des cadres centraux à l'égard de la localité représentée. C'est d'ailleurs un nouveau scandale de corruption en 2009 qui, comme le rapporte Zhang Qianfan, pousse les autorités centrales à demander la fermeture d'un grand nombre de ces bureaux. À la mi 2011, 625 Bureaux de représentation avaient ainsi été supprimés d'après Xu et Li, dont 50 bureaux de provinces ou de zones économiques spéciales et 296 représentant des villes.

III/ La décision de Pékin de supprimer les Bureaux de représentation n'a toutefois pas le résultat escompté, cela pousse simplement les localités à trouver une troisième méthode de blocage des pétitionnaires. Comme le souligne Zhang Qianfan, si un des moyens du blocage a ainsi été supprimé, le système restant le même, le besoin de blocage subsiste. Les localités délèguent alors à des entreprises privées l'arrêt des pétitionnaires. L'entreprise pékinoise de sécurité Anyuanding (*anyuanding bao'an gongsi* 安元鼎保安公司) avait ainsi déjà signé à la mi 2011 des contrats avec 19 provinces pour assurer l'arrestation, le confinement dans des lieux de détention illégaux, des « prisons noires » (*hei jianyu* 黑监狱), et le renvoi des pétitionnaires. Le comble du cynisme pour Zhang Qianfan est que c'est la fermeture des Bureaux de représentations qui permet l'enrichissement de ce type d'entreprises mafieuses.

Entre l'effacement des registres par corruption, les incitations financières

en faveur des cadres locaux qui règlent les « incidents » et la délégation du blocage des pétitionnaires à des entreprises privées, se met en place un marché du maintien de la stabilité à l'échelle nationale. Pour les journalistes de *Caijing* de même que Zhang Qianfan, le développement de ce marché est une conséquence naturelle de la structure actuelle de la politique de maintien de la stabilité et des modes d'évaluation des gouvernements locaux. Zhang souligne le caractère positif de mesures comme celle qui à mener à la suppression de nombreux bureaux de représentation à Pékin ou encore des innovations du système des lettres et visites à Shenyang, dans la province du Liaoning, où est mis en place un système participatif sous la forme d'une défense publique de son cas par le pétitionnaire face à des députés de l'Assemblée populaire locale, de la Conférence consultative politique et des experts. Toutefois, pour lui, ces mesures, de même qu'une simple réforme de la « Réglementation sur les lettres et visites », ne peuvent régler des problèmes qui sont encrés dans les relations de pouvoir liées au système de pétitions. Comme le montre la délégation du blocage des pétitionnaires à des entreprises privées, les autorités locales pourront toujours simplement « prétendre qu'elles suivent les ordres » (*yangfeng yinwei* 阳奉阴违).

Zhang va très loin dans sa critique du système des lettres et visites, qui lui apparaît comme intrinsèquement incapable de régler les problèmes locaux. Selon lui, même si c'était en effet le souci des échelons administratifs supérieurs d'aider à régler les problèmes locaux qui leur sont exposés, il leur faudrait pour cela des ressources matérielles et humaines qui leurs manquent considérablement. Le système tel qu'il existe est fait pour que les citoyens exposent leurs problèmes et rentrent chez eux, comme si cela allait les régler. Pour Zhang Qianfan cela revient à dire à un malade d'arrêter de se soigner.

En réalité le système a un coût élevé pour les gouvernements locaux, aussi bien en termes de légitimité que de ressources financières. Pour Xia Nan il s'agit dans sa forme actuelle d'un cercle vicieux qui ne fait que renforcer la double pression exercée sur les gouvernements locaux, dans leur rapport à la population et aux échelons supérieurs. D'un côté la « mafia-sation » (*heisehua* 黑色化) des pratiques de maintien de la stabilité que nous avons exposé rend les rapports à la population plus tendus et de l'autre, le coût de ces pratiques affaiblit encore financièrement les localités, ce qui joue potentiellement sur leur évaluation par les échelons supérieurs. Le plus grave sur la durée pour Xia Nan est que cela détériore les rapports de l'administration avec la population et au sein de la population elle-même. Il souligne le climat délétère ainsi créé en prenant l'exemple d'une personne âgée qui a été dénoncée par les employés d'un magasin de photocopies dans le Shanxi alors qu'il préparait son dossier de pétition. Au final, après 10 ans d'existence, la politique actuelle de maintien de la stabilité amène au niveau local des pratiques budgétaires intenable et des résultats inconsistants.