Perspectives chinoises

2013/1 | 2013
Au nom de l'État : Interactions entre administrateurs locaux et citoyens

Éditorial

Isabelle Thireau

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6484
ISSN : 1996-4609

Éditeur
Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée
Date de publication : 15 mars 2013
Pagination : 2-6
ISBN : 979-10-91019-06-4
ISSN : 1021-9013

Référence électronique
Isabelle Thireau, « Éditorial », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2013/1 | 2013, mis en ligne le 01 mars 2013, consulté le 25 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6484

© Tous droits réservés

Éditorial

ISABELLE THIREAU

Les études réunies dans ce dossier proposent aux lecteurs de cheminer entre des objets d'étude variés. Les normes de travail observées au sein d'un Comité de résidents à Pékin (Wang Di), les interactions entre *chengguan* (les unités quasi-officielles de police urbaine) et vendeurs de rue à Pékin toujours (Emmanuel Caron), les acteurs impliqués dans des projets de rénovation dans le Vieux Shanghai et leurs interactions (Zhang Kai), l'expropriation et l'expulsion des habitants d'un village de la province du Guangdong (Boris Svartzman), la reconnaissance juridique d'enfants adoptés à Kunming et dans ses environs (Karine-Hinano Guérin), les pratiques de courtage en développement dans les zones tibétaines de la province du Qinghai (Xénia de Heering): la disparité des questions et des lieux évoqués peut surprendre.

Or, non seulement chacun de ces articles complète, approfondit ou renouvelle la littérature dans le domaine qui lui est propre, mais leur rassemblement n'est pas dû au hasard. Il répond à une visée spécifique : jeter un éclairage sur les relations entre le citoyen ordinaire et ceux qui, investis de fonctions administratives officielles aussi disparates soient-elles peuvent prétendre représenter l'autorité de l'État et du Parti au niveau le plus local. Il ne s'agit donc pas d'opposer deux blocs clairement circonscrits et décrits comme homogènes, mais de partir de situations particulières marquées par une asymétrie entre ceux qui exercent des fonctions officielles de contrôle ou de gestion et ceux qu'ils ont pour charge de contrôler ou de gérer.

Ce dossier ne s'inscrit donc pas dans le prolongement de l'importante littérature qui existe sur les relations entre l'État et la société, qu'elle débatte de la pertinence des différents paradigmes aujourd'hui mobilisés pour analyser les transformations observées en Chine (démocratisation et société civile ; clientélisme et néo-traditionalisme, corporatismes de différents types [1]) ou qu'elle se saisisse de ce prisme pour rendre compte de réalités empiriques particulières [2]. Il ne relève pas non plus d'une approche interrogeant la difficile constitution d'êtres collectifs en Chine et leurs relations avec l'administration [3]. Il s'efforce plutôt d'analyser les interactions, en *situation,* qui se déroulent entre administrateurs inférieurs et administrés et la façon dont, en amont, elles proviennent d'un faisceau d'injonctions, d'attentes ou de contraintes très variées et dont, en aval, elles peuvent conduire à la formation de normes de fonctionnement partagées comme à la confection de solutions particulières, plus ou moins justifiées ou arbitraires.

Signalons que les interactions ici évoquées se déroulent parfois à l'initiative des citoyens, comme lorsque des villageois des zones rurales de la province du Qinghai réclament l'eau courante ou que des familles de Kunming et de ses environs cherchent à régulariser la présence d'un enfant adopté en leur sein. Dans certains cas, en revanche, elles résultent d'une irruption parfois brutale des administrateurs dans l'espace public – pour en chasser par exemple les vendeurs de rue – ou dans des espaces plus privés comme les habitations villageoises ou citadines. Alors que d'autres textes analysent les pratiques administratives routinières, stabilisées, au sein d'un Comité de résidents ou d'une « société de délogement ». Ces interactions touchent donc à des aspects essentiels de la vie des citoyens comme l'accès à l'eau, la possibilité de vivre en ville lorsqu'on est vendeur de rue, la reconnaissance de liens de filiation dans le cas de l'adoption, ou la préservation non seulement de son habitat et d'un cadre de vie, mais aussi de modes de sociabilité et de savoir-faire économiques dans le cas de villageois qui résistent à la destruction de leur village. Mais elles peuvent également s'inscrire dans les relations plus quotidiennes entre administrateurs et administrés, permettant à ceux qui les observent de saisir les normes de fonctionnement ou l'identité composite des premiers.

Soulignons d'emblée que la question du statut officiel de ceux qui sont ici désignés comme des administrateurs mériterait de plus longs développements. Personnes impliquées dans les négociations en cas d'expropriations immobilières, *chengguan,* membres de Comités de résidents, du Bureau des affaires civiles, du commissariat de police ou d'une « équipe de travail », chefs de cantons : les acteurs ici évoqués sont multiples, occupent des positions très différentes au sein de l'administration chinoise ou sont liés par des relations très variables aux autorités politiques et administratives. Si nous les avons réunis dans ce dossier, c'est qu'ils peuvent tous prétendre, dans des situations très contrastées et à des titres divers, interagir avec les citoyens au nom de l'État, avec tout le flou et le caractère indéterminé de cette formule.

Saisir ces interactions en situation, c'est tenir compte du cadre administratif, politique ou juridique dans lequel elles s'inscrivent mais sans les faire découler de ce seul cadre. Il s'agit plutôt de partir des pratiques pour reconstituer des règles, des attentes, des anticipations ou des contraintes telles qu'elles sont perçues et orientent l'action de part et d'autre. En s'efforçant, qui plus est, non pas de reconstituer, après coup, ce qui s'est passé et d'assigner des motivations ou des intentions aux uns et aux autres mais de saisir les possibilités d'interprétation présentes dans chaque situation. Que les auteurs travaillent, par exemple, sur des moments de face-à-face comme Emmanuel Caron; qu'ils déclinent les différents acteurs officiels auxquels les administrés ont affaire dans des circonstances particulières comme Zhang Kai ; ou qu'ils nous montrent comment les administrateurs anticipent les réactions de ceux qu'ils gouvernent et ajustent leur conduite en conséquence comme Wang Di, tous manifestent le souci d'inscrire ces moments dans leur contexte. De façon plus précise, ils s'efforcent de comprendre comment les individus eux-mêmes – ici, ceux que l'on a convenu de désigner comme les administrateurs et leurs administrés – contextualisent la situa-

1. Voir par exemple : Elisabeth J. Perry, « Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations », *The China Quarterly*, n° 139, septembre, p. 704-713, 1994 ; Andrew Walder (éd.), *Zouping in Transition: The process of Reform in Rural North China*, Harvard, Harvard University Press, 1998 ; T. Brook and B.M. Frolic (éds.), *Civil Society in China*, Armonk, M.E. Sharpe, 1997 ; Elisabeth J. Perry and Mark Selden (éds.), *Chinese Society: Change, conflict and resistance*, Londres, Routledge, 2000; Deng Zhenglai (éd.), *State and Civil Society, The Chinese Perspective*, Singapore, Hackensack, NJ, Londres, World Scientific, 2011 ; Pierre-Etienne Will et Mireille Delmas-Marty, *La Chine et la démocratie*, Paris, Fayard, 2007.
2. Comme l'article très intéressant publié en 2011 par Ethan Michelson (« Public Goods and State-Society Relationships : An Impact Study of China's Rural Stimulus », Indiana University, Research Centre for China Politics and Business, Working Paper 4, February 2011, 22 p.) et le dossier spécial de *Perspectives Chinoises* consacré à ce thème (« À la recherche de la société civile : des groupes défendant les libertés fondamentales », n° 2012/3).
3. Voir par exemple, Kang Xiaoguang et Han Heng, « Administrative Absorption of Society : A Further Probe into the State-Society Relationships in China », *Social Sciences in China*, Special Issue, NGOs and Social Transition in China, été 2007, p. 116-128; Jonathan Unger (éd.), *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*, Armonk-Londres, ME Sharpe, 2008.

tion qui est la leur, c'est-à-dire identifient les éléments qui importent pour lui donner sens et définir ce qui leur est possible, nécessaire ou souhaitable de faire [4]. Il ne s'agit pas d'adopter une approche constructiviste mais simplement de souligner que les analyses développées par les chercheurs ne peuvent ignorer la façon dont les acteurs eux-mêmes voient les situations dans lesquelles ils sont pris, découpent celles-ci pour privilégier certains de leurs éléments, schématisent et hiérarchisent les objets et individus singuliers qu'ils rencontrent en leur attribuant des projets, des attentes, des savoirs, des pouvoirs.

Une difficulté apparaît alors : acquérir la familiarité nécessaire pour saisir les définitions souvent contrastées que les administrateurs et leurs administrés donnent des situations dans lesquelles ils sont engagés de façon conjointe n'est pas chose facile, même si la barrière est loin d'être rigide entre les deux parties. L'accès aux premiers est en effet souvent un obstacle à l'accès aux seconds. Et vice-versa. Dès lors, si aucun des textes ne fait l'impasse sur l'un des termes des relations étudiées, ils se distinguent par la façon dont ils les articulent. Ajoutons que si Xénia de Heering, par exemple, ancre clairement son analyse dans le point de vue des courtiers en développement et la façon dont ils perçoivent leurs interlocuteurs, y compris les autorités locales ; si Boris Svartzman suit pas à pas les différents recours déployés par les habitants d'un village face à l'expulsion qui les menace, le dossier, une fois refermé, se révèle sans doute plus riche d'enseignements sur les administrateurs (leurs systèmes d'interprétation, les contraintes qu'ils désignent, les jugements dont ils font l'objet) que sur les administrés.

Les textes assemblés ici résultent également de la volonté de faire varier les lieux, les situations, les biens qui sont en jeu dans les interactions observées. Entre une campagne d'extermination de cafards et l'adoption d'enfants parfois abandonnés analysée par Karine-Hinano Guérin qui pose le problème de la responsabilité éprouvée envers un autre être humain, les jugements et les actions à l'évidence diffèrent. En dépit de cette diversité, ces études ne peuvent prétendre avoir épuisé les configurations possibles ou autoriser des généralisations trop catégoriques : des éléments importants, comme une description plus élaborée des différents échelons administratifs et des relations effectivement nouées entre eux, ou une étude des recours disponibles pour contrer les abus de l'administration, font défaut. Les innovations institutionnelles et leur mise en œuvre, pourtant observées par certains des auteurs, sont également absentes de ce dossier. Ces articles signalent cependant l'élaboration de nouvelles formes d'analyse.

Les réformes qui ont marqué, depuis le début des années 1980, en ville comme à la campagne, les échelons inférieurs de l'administration chinoise et qui ont notamment redistribué les tâches entre les services administratifs et les instances locales du Parti (sans remettre en cause le principe de la direction de ce dernier), sont nombreuses. Ce dossier ne prétend pas dresser la liste, mais simplement en souligner un aspect parmi bien d'autres. Ces réformes ont en effet pour caractéristique commune, au-delà de la diversité de leurs enjeux, d'être confrontées à la question suivante : comment résoudre le face-à-face désormais direct entre les représentants locaux du Parti et de l'État et ceux qu'ils administrent, un face-à-face qui avait pu être en partie contourné ou occulté pendant les trois premières décennies du régime? Après 1949, des dispositifs, y compris discursifs, sont en effet mis en place et ont pour effet, au-delà de leurs objectifs pluriels et du projet politique dans lequel ils s'inscrivent, d'éviter une confrontation ouverte et publique entre les responsables locaux et ceux qu'ils gouvernent comme d'éviter l'émergence d'intermédiaires ou de représentants jouissant d'une autorité stable et reconnue. Quel que soit le caractère plus ou moins fictif des situations que ces dispositifs donnent à voir, leurs effets sont bien réels. Citons, à titre d'exemple, les affrontements suscités « au sein du peuple », ou « entre le peuple et ses ennemis », dans le cadre de la dite mobilisation des masses. Ces affrontements consistent en des face-à-face entre des individus particuliers au cours desquels certains se voient conférer la puissance nécessaire pour énoncer une relation, essentiellement d'accusation, engendrant le positionnement négatif d'autrui et un positionnement positif personnel, aussi fragile soit-il, dans la nouvelle hiérarchie sociale. Ils ont pour acteurs « les masses » ou « le peuple » et se déroulent au sein de la population qu'ils divisent alors (même s'ils se dérouleront également au sein de la bureaucratie pendant la Révolution culturelle). Ces affrontements sont particulièrement encouragés lors des grandes campagnes de masse mais orientent également les interactions plus quotidiennes au sein de la société comme avec l'administration. On sait aujourd'hui qu'une administration comme celle des Lettres et des visites sera dès la deuxième partie des années 1950 le réceptacle de plaintes et d'accusations déposées avant tout à l'encontre des cadres locaux [5]. Il n'en demeure pas moins que les relations entre administrateurs et administrés sont contraintes par ces dispositifs de mobilisation des masses qui, officiellement, font intervenir les responsables locaux comme des représentants du peuple répondant à la demande d'une partie de ces derniers.

Les activistes (*jijifenzi* 积极分子) jouent alors officiellement, pour dire les choses de façon très schématique, le rôle d'administrés exemplaires et, à ce titre, d'intermédiaires entre la population et ceux qui l'administrent. Hua Linshan souligne les fonctions importantes assignées ainsi au « peuple avancé », décrivant comment les nouveaux dirigeants s'efforcent, dès leur arrivée au pouvoir, de mettre sur pied un groupe représentant environ 10 à 20 % de la population locale, dans chaque village, dans chaque district, dans chaque municipalité [6]. C'est en prenant appui sur ce « peuple avancé » que le Parti gouverne alors et contrôle le reste de la population. L'auteur montre que les activistes comptent parmi eux des individus ayant des profils très variés, certains étant écoutés et respectés localement, d'autres étant simplement redoutés. Sans entrer ici dans les détails, soulignons que les activistes exercent une action cruciale lors de chaque campagne politique, permettant par un processus d'extension progressive et en ayant recours à des moyens dissuasifs comme persuasifs, de réunir autour d'eux tout d'abord proches parents et amis, puis relations plus lointaines, avant de pouvoir prétendre représenter la majorité du groupe local concerné, les récalcitrants étant alors promptement désignés comme des éléments arriérés et sanctionnés jusqu'à ce qu'ils se rallient, du moins par la parole. Mais les activistes ont également une action importante en-dehors des mouvements politiques : Chang Shu, qui décrit dans une récente contribution la terreur imposée à Dazhai par un tel système, montre que les requêtes singulières exprimées aux responsables locaux étaient soit empêchées par la présence des activistes locaux, soit évaluées à l'aune des propos et des actions de ces derniers [7]. Du fait de l'exemplarité qui leur est reconnue par ceux qui exer-

4. Sur la question de la contextualisation, voir Alain Cottereau et Mokhtar Mohatar Marzok, *Une famille andalouse. Ethnocomptabilité d'une économie invisible*, Paris, Éditions Bouchêne, 2012.
5. Isabelle Thireau et Hua Linshan, *Les Ruses de la démocratie. Protester en Chine contemporaine;* Paris, Seuil, 2010.
6. Hua Linshan, « Les causes sociales de l'essor du mouvement rebelle », *Notes de recherche et documents 9,* Centre de recherche et de documentation sur la Chine contemporaine, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1994.
7. Chang Shu, « Mandatory organization and Incapacity to act together: governance techniques of Dazhai under Mao » in Isabelle Thireau (éd.), *De proche en proche. Ethnographie des formes d'association en Chine contemporaine,* Berne, Peter Lang, 2013, p. 23-50.

cent alors des fonctions officielles, les activistes jouent un rôle fondamental sur le plan structurel mais aussi normatif. En apparence porte-parole des masses, ou de ceux « qui comptent » parmi les masses, ils agissent selon les mots d'ordre venus d'en haut et sont rapidement déchus de leur titre par les responsables locaux s'ils s'écartent du comportement attendu d'eux.

Cette évocation très rapide de l'un des dispositifs sur lequel ont pris appui, pendant les premières décennies du régime, les formes de contrôle et de gestion en vigueur, a simplement pour objet de souligner, par contraste, certains des enjeux de la période actuelle. Depuis que la croyance en des lois de développement historique irrésistibles a été abandonnée, depuis que les étiquettes de classe ont disparu, l'abandon ou la perte de centralité de ces dispositifs antérieurs implique de nouvelles formes de contrôle et de gestion, caractérisées par la mise à nu des face-à-face entre administrateurs et administrés. Ces face-à-face sont volontiers tendus et hostiles. Cela n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que cette confrontation soit désormais beaucoup plus explicite et visible.

Ces face-à-face sont d'autant plus difficiles que l'action de ces administrateurs inférieurs est soumise aux injonctions et demandes des autorités supérieures beaucoup plus qu'aux attentes et jugements de ceux qu'elle administre. Tous les textes ici rassemblés soulignent combien l'action des administrateurs, situés au niveau inférieur, est marquée par la priorité accordée aux attentes qui proviennent des échelons supérieurs par rapport à celles des administrés. Ces face-à-face sont d'autant plus complexes que les nouvelles sources de légitimité ou les nouvelles formes d'exemplarité qui pourraient émaner des administrés et qui seraient susceptibles de faire surgir parmi eux des porte-parole ou des représentants, sont combattues. Même si aucun des textes rassemblés ici ne décrit ces derniers comme placés dans une situation d'impuissance totale, quelle que soit la violence des situations qui leur est parfois infligée. Si le dossier actuel n'ouvre pas, faute de place, une discussion élargie sur l'administration chinoise en général et le système politique dans lequel elle s'inscrit, il identifie certains des processus qui orientent ainsi aujourd'hui ces interactions, processus dont l'importance, la fréquence ou l'extension appelleraient d'autres études. J'en développerai quelques-uns en guise d'ouverture à ce dossier.

L'un d'eux est le processus de *décomposition* des instances politiques et administratives. Par *décomposition,* on entend ici la division d'une entité en constituants distincts jugés pertinents par rapport à la question qui est en jeu. Tel est le cas par exemple lorsque les gouvernements d'arrondissement fragmentent et dissolvent leur implication dans les projets de rénovation urbaine en confiant des responsabilités distinctes à de nouveaux organismes qui ont établi des liens de dépendance pluriels avec eux. Alors que les gouvernements d'arrondissement géraient seuls pendant les années 1990 les déplacements et les délogements résultant de tels projets, des « centres de pilotage du délogement » (*dong qian zhihui bu* 动迁指挥部) et des sociétés de délogement (*dong qian gongsi* 动迁公司) ont été créés qui entretiennent des rapports complexes avec les gouvernements d'arrondissement dont ils émanent, permettant à ceux-ci d'apparaître en théorie comme tiers et arbitres dans ces processus. Sans pouvoir développer ici l'analyse plus avant, signalons le caractère hybride de ces organismes que ce soit sur le plan de leur source de financement, de l'identité de ceux auxquels ils doivent rendre des comptes, des compétences et expériences de ceux qui y travaillent. Si l'on ajoute aux trois acteurs évoqués ci-dessus, les promoteurs immobiliers et les Comités de résidents (qui entretiennent également des liens de dépendance complexes avec les gouvernements d'arrondissement), il en résulte une *décomposition* de ce que l'on appellera, pour faire vite, la sphère officielle, une *décomposition* qui n'est pas une dilution mais un brouillage des normes et surtout des responsabilités contribuant à tenir à distance toute négociation mais aussi toute confrontation directe entre les habitants et les gouvernements d'arrondissement.

Pareil processus de *décomposition* peut également être observé dans le cas des organisations de masse dites autonomes que sont, par exemple, les Comités de résidents des Communautés de quartier (*shequ* 社区). On connaît le caractère lui aussi hybride de ces organisations. Dans le cas étudié, pour concilier une certaine conformité à la loi prévoyant que les Comités de résidents émanent précisément des résidents avec le rôle d'échelon inférieur de gestion politique et administrative qui leur est, de fait, assigné, la Communauté de quartier s'est dotée aux côtés du comité du Parti d'un Comité de résidents en théorie élu par les habitants (*juweihui* 居委会) et d'un « Poste de travail » (*gongzuo zhan* 工作站) embauchant des salariés payés par le « Bureau de quartier » (*jiedao banshichu* 街道办事处). En d'autres termes, afin de résoudre les contradictions internes au statut des Comités de résidents, l'ancien Comité de résidents a été décomposé en une instance de supervision (le Comité de résidents) et une instance exécutive (le poste de travail). Face à la contrainte première que constitue, pour les administrateurs locaux, la réalisation des objectifs désignés par les échelons supérieurs, seuls évaluateurs du travail accompli, le jeu des ajustements et des détournements locaux aboutit néanmoins à ce que l'on retrouve souvent les mêmes personnes dans les deux instances.

Si les causes de ces deux formes de *décomposition* ne sont pas les mêmes (spécialisation des tâches et évitement du gouvernement local par rapport aux confrontations avec les habitants, création de liens hiérarchiques directs entre le Comité de résidents et le Bureau de quartier sans transgresser la fiction de l'existence d'organisations locales autonomes des masses), il n'en demeure pas moins que toutes deux sont incompréhensibles si on les dissocie du contexte évoqué très brièvement ci-dessus. Soulignons qu'à la coloration non officielle que revêtent en théorie les nouveaux organismes nés à l'ombre du gouvernement d'arrondissement répond la coloration nettement officielle du nouveau Poste de travail. Ces remarques rejoignent le constat, fait par d'autres études, d'une externalisation de tâches de l'État à des acteurs extérieurs, parfois qualifiés de para-étatiques, tels que des organisations non-gouvernementales. Elles soulignent cependant la nécessité d'esquisser une typologie plus fine de ces processus, en distinguant par exemple les cas où les tâches sont confiées à des organisations ad hoc établies à l'initiative du gouvernement (on assiste alors à un processus de fragmentation de services officiels) et des situations où de nouvelles responsabilités sont confiées à des associations s'étant, avec des degrés d'autonomie variables, constituées à l'origine hors de la sphère étatique. Elles soulignent également la nécessité d'identifier la nature des liens établis avec l'État comme avec le Parti en distinguant les formes d'internalisation – notamment lorsque de nouvelles missions sont assignées à ces organismes au sein du système d'évaluation de l'administration chinoise –, d'absorption partielle ou de coexistence et la façon dont celles-ci sont revendiquées ou, à l'inverse, occultées. Un autre processus à l'œuvre est celui de la *schématisation* et du *classement* des situations et des personnes. Ces processus sont inhérents à toute administration, mais les formes multiples qu'ils revêtent sont orientées par des objectifs, des contraintes ou des ressources qui varient selon les lieux et les moments. Il y a bien sûr ici, dans un premier temps, les opérations attendues de qualification juridique, qui conduisent un gouvernement à distinguer des situations et des personnes différentes pour les soumettre à des règles différentes. Tel est le cas par exemple, en Chine, des directives officielles qui identifient

parmi les habitants affectés par un projet de rénovation urbaine ou d'expropriation rurale ceux qui pourront bénéficier d'une compensation ou de l'accès à un nouveau logement et ceux qui ne le pourront pas ; ou qui établissent, dans le cas de l'adoption, les foyers qui pourront adopter un enfant et ceux qui ne le pourront pas. Ces types de distinction, parfois contestés et révisés, désignent les contours et les sources des responsabilités publiques. Il y a également les schématisations internes tout à fait officielles qui circulent au sein d'un groupe d'administrateurs comme autant de consignes permettant à ses membres de réduire la diversité des situations et de mieux cibler leur action. Les manuels destinés aux *chengguan* désignent par exemple cinq groupes particulièrement difficiles à traiter : les minorités ethniques, les handicapés, les personnes âgées, les personnes atteintes d'une maladie lourde et les malades porteurs du sida. Les listes, souvent éclectiques, de ceux envers lesquels une attention ou une action spéciale sont recommandées, loin d'être mécaniques, mériteraient sans doute un examen plus systématique car elles font surgir les interprétations, les jugements, les hiérarchies jugées valides et pertinentes par les pouvoirs publics au regard des situations concernées.

Mais il y a aussi les schématisations moins explicites des personnes, réalisées par les administrateurs eux-mêmes. Souvent invisibles au regard des échelons supérieurs comme de la population, parfois dissimulées, ces schématisations sont souvent difficiles à saisir sans une enquête ethnographique. Pourtant, elles orientent le travail de gestion quotidien et conduisent éventuellement à la formation de normes de fonctionnement internes qui reposent sur un découpage des habitants locaux. Ces derniers sont divisés en autant de types jugés pertinents pour opérer ensuite une sélection et mener à bien, auprès de certains, une action destinée en théorie à tous. De façon plus précise, les réponses données par les administrateurs aux questions « à qui doit-on rendre des comptes » et « comment doit-on rendre des comptes » orientent la manière dont ils perçoivent les situations et s'efforcent d'accomplir des actions jugées souvent difficiles, impossibles, malaisées en vertu même des relations compliquées existant entre administrateurs et administrés. Dès lors, elles orientent également les distinctions inattendues, non officielles mais tout à fait formelles, qu'ils opèrent au sein de la population pour pouvoir accomplir, au regard de ceux « qui importent », les tâches désignées. Il s'agit ainsi de prêter attention aux plus dépendants qui ne peuvent refuser leur concours pour la réalisation de différentes tâches, ou aux plus puissants dont la voix portera s'ils sont mécontents.

D'une certaine façon les actions accomplies sont orientées par le souci des administrateurs de répondre aux injonctions de ceux dont ils dépendent tout en tenant compte des attentes mais aussi parfois de l'impuissance de ceux qui dépendent d'eux. Selon les situations et les définitions qui en sont données, des typologies et des attitudes récurrentes surgissent ainsi qui contribuent à redéfinir les objectifs réellement visés et les moyens de les atteindre.

De manière plus ou moins officielle, l'espace et le temps sont également schématisés et fractionnés pour décider où et quand intervenir. Souligner le principe d'une mise en œuvre sélective des mesures officielles ne suffit pas à désigner la multiplicité des processus à l'œuvre, plus ou moins avoués, qui conduisent à sélectionner, nommer et donc instituer, au niveau le plus local, des réalités nouvelles concernant les actions, les personnes, les moments et les lieux, celles-ci révèlent comment les uns et les autres voient effectivement, au-delà de ces principes généraux qui devraient en théorie prévaloir, les situations dans lesquelles ils sont pris et les relations asymétriques qui les constituent.

Un autre processus observé est le *montage* de solutions pertinentes, qui repose sur le difficile travail d'interprétation des principes jugés valides par les administrateurs inférieurs, alors même que ces principes, y compris ceux inscrits dans des textes de lois, sont parfois incohérents, contradictoires, et surtout ne reposent pas sur un cadre normatif partagé. La littérature existante invoque souvent l'anomie qui règnerait aujourd'hui au sein de la société chinoise, anomie qui aurait sa source dans les réformes économiques et le surgissement d'intérêts matériels, diversifiés et antagoniques, qui en découlent. Sans pouvoir ici en faire la démonstration, je voudrais avancer que la constitution de repères normatifs partagés, éthiques et moraux, a été avant tout ébranlée, empêchée, pendant les trois premières décennies du régime. L'existence d'une langue exclusive pour imposer un sens unique aux situations et aux conduites a alors interdit une véritable mise à l'épreuve, consolidation et validation de principes et repères communs. Privés de la faculté de proposer des rapprochements entre des situations singulières et des principes généraux autres que ceux qui étaient dicibles, privés de la faculté de juger avec quelque degré de publicité, les membres de la société chinoise n'ont pu infirmer, nuancer, stabiliser les distinctions entre le juste et l'injuste, le bien et le mal, le légitime et l'illégitime. Celles qui étaient dicibles sont devenues artificielles, déconnectées des réalités éprouvées et des expériences vécues. Cette faculté spécifiquement politique qui consiste à donner sens au particulier en se saisissant de formes générales partagées, en s'orientant dans un monde commun présumé et testé a été alors largement niée. Les réformes économiques lancées au début des années 1980, et les réformes politiques qui les ont précédées - abandon du principe de la lutte des classes comme de la croyance en des lois de développement historique irrésistibles – n'ont fait que révéler la fragilité du socle normatif commun et mettre au jour l'étendue des incertitudes sémantiques et normatives. Elles ont également contribué à transformer cette fragilité, face au caractère inédit des situations qui ont surgi dans leur sillage mais face également au refus de reconnaître ces indéterminations et de les porter sur la place publique, d'en débattre publiquement pour permettre l'expression et la mise à l'épreuve du sens des mots, pour permettre de poser « ce qui est » et « ce qui vaut » au sein de la société chinoise.

D'où le caractère très complexe du travail qui incombe aujourd'hui à certains administrateurs inférieurs, lorsque les questions ou les biens en jeu font surgir des questions morales, pour sélectionner et interpréter les directives pertinentes, pour les articuler aux principes éthiques et aux sources de légitimité pluriels, formulés par les administrés. Il s'agit en effet pour eux de juger de la réalité et des solutions à adopter sans pouvoir se référer à un système d'évaluation stable, familier, extérieur à la situation dans laquelle ils sont pris et reconnu officiellement par ceux qui les évaluent. Il en résulte des montages composites entre situation singulière et principes généraux, plus ou moins cohérents, souvent diversifiés d'une personne à l'autre, et qui contribuent à accentuer le caractère variable, aléatoire, voire arbitraire des choix confectionnés. Cette situation contribue aussi – même si bien sûr elle n'en constitue pas le seul facteur –, face à l'instabilité ou au manque de prégnance d'un tel cadre normatif, au basculement des situations d'interaction entre administrateurs et administrés soit dans la seule réaffirmation et préservation de liens personnalisés, et les mécanismes à la fois multiples et complexes, y compris de corruption, qui s'ensuivent, soit dans la violence.

Une telle situation n'explique pas à elle seule mais contribue sans doute à expliquer l'importance que revêt aujourd'hui en Chine le *gouvernement par les nombres.* Là aussi, celui-ci est loin de constituer une spécificité de l'administration chinoise et, pour ne citer que lui, Alain Supiot décrit de façon très convaincante comment des opérations de quantification qui ramènent des êtres et des situations différentes à une même unité de compte

se sont imposées aujourd'hui partout dans le monde [8]. Ce n'est pas non plus une nouveauté radicale en Chine, et Alain Supiot lui-même signale que les opérations de quantification actuelles procèdent de la même démarche dogmatique que celle des indicateurs de la planification soviétique – et chinoise. Il décrit également comment la croyance telle qu'elle existe aujourd'hui en toutes sortes de statistiques et d'indicateurs se substitue progressivement aux réalités que ces derniers sont censés représenter, coupe les dirigeants des hommes et des faits qu'ils doivent gouverner, oblitère la nécessité de référer les faits ainsi représentés à un système d'évaluation extérieur. Il n'en demeure pas moins qu'il est sans doute nécessaire d'inscrire l'extension et les formes particulières que le gouvernement par les nombres revêt aujourd'hui en Chine, la façon dont les actions et les objectifs des administrateurs sont évalués et sanctionnés, comme une réponse aux questions de légitimité et de crédibilité auxquelles est confrontée l'administration de l'État et du Parti, comme aux possibilités d'action qui sont les siennes. En l'exprimant ici de façon très grossière, et au-delà des questions d'efficacité des modes de gestion et de contrôle de la population, il est important de saisir la ligne de partage qui distingue aujourd'hui les échelons administratifs inférieurs confrontés précisément à la diversité des expériences et des individus, et ceux qui, très vite derrière ce niveau inférieur, gèrent essentiellement tableaux, indicateurs et statistiques. Il est important également de saisir comment l'obligation faite aux niveaux inférieurs de l'administration de rendre compte de l'action menée auprès des échelons supérieurs par les nombres, et les difficultés que rencontre une telle entreprise, ont des effets sur la connaissance et sur la compréhension des réalités chinoises.

Cette question est liée à un autre thème, commun aux six articles ici réunis et qui mériterait sans doute de plus longs développements : les interactions entre administrateurs et administrés sont traversées par les distinctions entre confidentiel et public, invisible et visible, dissimuler et donner à voir, afficher ce qui est et rendre présent ce qui n'est pas. Il ne s'agit pas tant de signaler l'existence de ces oppositions, qui en tant que telles n'ont rien de très singulier, que de saisir les réponses qui sont données, en situation, à des questions telles que : Qui dit quoi et qui montre quoi ? À qui ? Comment ? Si aucun des articles ici réunis ne propose une réponse figée et immuable à ces questions, tous signalent que l'action de ces administrateurs inférieurs demeure incompréhensible si l'on ne tient pas compte de ce qu'ils doivent donner à voir aux échelons supérieurs et, en conséquence, de ce qu'ils doivent dire, taire ou dissimuler à ceux qu'ils administrent.

Isabelle Thireau est directrice de recherche au CNRS et directrice d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Centre d'Étude sur la Chine Moderne et Contemporaine.
EHESS-CECMC, 190-198 avenue de France, 75013 Paris, France (isabelle.thireau@ehess.fr).

8. Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total.* Paris, Seuil, 2010.

Tableau 1 – Représentation schématique des différents niveaux administratifs en Chine

Niveau provincial (*shengji xingzhengqu* 省级行政区)	• Provinces (*sheng* 省) • Régions autonomes (*zizhi qu* 自治区) • Municipalités sous contrôle direct du gouvernement central (*zhixia shi* 直辖市)
Niveau préfectoral (*diji xingzhengqu* 地级行政区)*	• Préfectures (*diqu* 地区) • Villes ayant rang de préfecture (*diji shi* 地级市) • Préfectures autonomes (*zizhi zhou* 自治州)
Niveau du district (*xianji xingzhengqu* 县级行政区)	• Districts (*xian* 县) • Arrondissements urbains (*shixia qu* 市辖区) • Villes ayant rang de district (*xianji shi* 县级市) • Districts autonomes (*zizhi xian* 自治县)
Niveau cantonal (*xiangji xingzhengqu* 乡级行政区)	• Bourgs (*zhen* 镇) • Cantons (*xiang* 乡) • Quartiers (*jiedao* 街道) – Bureaux de quartier (*jiedao banshichu* 街道办事处)
Niveau du village (*cunji xingzhengqu* 村级行政区)°	• Villages (*cun* 村) - Comités de village (*cunmin weiyuanhui* 村民委员会) • Communautés de quartier (*shequ* 社区) – Comités de résidents ([*shequ*] *jumin weiyuanhui* [社区]居民委员会)

* Ce niveau administratif, en partie théorique, est principalement représenté par les villes ayant rang de préfecture. En pratique, l'autorité administrative tend à être concentrée dans les trois niveaux officiels (province, district, canton).

° Ce niveau n'est pas officiellement considéré comme une administration d'État.

Source: Zhonghua renmin gongheguo xingzhengqu hua 中华人民共和国行政区划 (Divisions administratives de la République populaire de Chine), www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm (consulté le 20 février 2013).