

Mutations politiques en **Chine**

L'instauration d'élections n'est-elle pas un moyen privilégié pour la société civile de faire entendre sa voix ? Certes, dit Paul Charon*, mais en Chine rurale il est encore prématuré d'en parler, surtout lorsque l'Etat instrumentalise ce processus pour pérenniser son pouvoir et retrouver une légitimité.

* Paul Charon est doctorant en études politiques à l'EHESS.

H&L : Quel a été l'impact, en Chine, des réformes des années 1980 sur la condition politique des ruraux ?

Paul Charon : La condition politique des ruraux a connu de grandes transformations à partir de 1978 avec les réformes qui ont découlé de l'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping. C'est tout le système politique local qui est bouleversé : la commune populaire est ainsi remplacée par le canton ou le bourg (le bourg étant plus urbanisé que le canton), la brigade de production devient «village administratif», et l'équipe de production «village naturel». Cette réforme se met en place à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Une mutation des rapports politiques entre les ruraux et les autorités du Parti-Etat s'opère alors, notamment du fait de la perte de légitimité du Parti. Cette crise de confiance se traduit de plusieurs manières : les cadres ont du mal à se faire obéir, les directives nationales sont difficilement appliquées, le Parti peine à recruter au niveau local, entraînant l'effondrement de nombreuses cellules. Ce vide institutionnel engendre une instabilité très forte, provoquant l'émergence de mouvements que l'on pourrait qualifier de jacqueries, liée à l'absence de structures politiques pour prendre le relais et gérer les conflits. Il a donc fallu, pour le Parti, imaginer de nouvelles solutions. Des comités de villageois ont donc été instaurés, spontanément, au

début, dans certains villages. Puis de manière plus systématique. Enfin ils ont été validés par la révision constitutionnelle de 1982. Cependant, dans ces années, les membres des comités de villageois n'étaient pas élus comme aujourd'hui mais nommés par les autorités du canton ou du bourg, avec le contrôle – quand elle était présente – de la cellule du Parti. La mise en place de ces comités n'a cependant pas résolu le problème de la légitimité du PCC. Et certains leaders ont donc imaginé d'autres solutions, parmi lesquelles la mise en place d'élections directes pour les membres et le chef du comité de villageois.

H&L : N'est-ce pas paradoxal pour l'Etat de passer par l'octroi du droit de vote aux ruraux pour se relégitimer ? D'où vient cette idée ?

P.C. : En fait il s'agit d'un faux paradoxe. Je m'explique. Il faut savoir que la réforme des comités de villageois est portée par plusieurs dirigeants et notamment par Peng Zhen qui était l'un des anciens dirigeants du PC chinois et qui avait assisté et participé à la mise en place d'élections locales dans les années 1930 et 1940. A la lumière de cette expérience, il affirme que les élections sont bénéfiques pour le Parti d'une part parce qu'elles le rendent populaire auprès des paysans, ensuite parce qu'elles lui permettent d'assurer un contrôle plus fin de la population. Peng Zhen n'est

pas un libéral, il peut même être considéré comme un conservateur. Et en Chine les libéraux sont peu nombreux à défendre cette réforme. Pourquoi ? Les libéraux s'opposent à la mise en place d'élections en Chine rurale pour deux raisons principales : selon eux, les paysans ne sont pas prêts pour la démocratie, ils ne sont pas d'«assez bonne qualité», ils sont rustres et peu éduqués ; et ils estiment, par ailleurs, que le plus urgent est d'instaurer l'Etat de droit (liberté d'association, liberté de la presse, liberté d'aller et venir), et non la démocratie. Leurs idées sont proches, en somme, de nombre d'intellectuels français de la Deuxième République qui s'opposaient au suffrage universel parce qu'ils jugeaient les paysans incultes. Par conséquent, le but de cette réforme est clair : il s'agit non pas de réinstaurer la démocratie en procédant par étapes (d'abord les villages puis les cantons, les districts jusqu'au niveau central) mais bien de relégitimer le Parti, le renforcer. Par le biais des élections, on relégitime l'action de l'Etat, et on améliore son efficacité au niveau local. Cette politique, menée depuis le début des années 1980, est une politique visant finalement à la «rationalisation» de l'Etat. En cela on se rapproche du «modèle occidental», avec une administration mieux formée, plus responsable (*accountable*), disposant d'un outil statistique performant,



Par le biais des élections, on relégitime l'action de l'Etat, et on améliore son efficacité au niveau local. Cette politique, menée depuis le début des années 1980, est une politique visant finalement à la « rationalisation » de l'Etat.



© PAUL CHARON

avec un droit stable sur lequel les investisseurs étrangers peuvent s'appuyer. Le Parti-Etat est donc engagé dans un vaste plan de rationalisation de son activité qui n'a qu'un seul objectif: l'efficacité. Les élections villageoises entrent bien dans ce cadre. Car pour le pouvoir central, imposer les élections aux cadres locaux obligera ces derniers à être un peu moins corrompus et un peu plus efficaces. Et s'ils sont plus efficaces, plus respectueux des souhaits de la population et au final, détenteurs d'une image plus positive, ils appliqueront plus facilement les directives de l'Etat. Cette position a eu gain de cause et en 1987, une loi dite « expérimentale » a été votée et des élections ont été organisées de manière

expérimentale dans certaines régions. Il y a eu, bien sûr, un coup d'arrêt comme on peut l'imaginer en 1989. Mais il n'a pas stoppé l'entreprise. En 1998, le régime a jugé l'expérience concluante et une nouvelle loi a alors été votée, laquelle a imposé les élections dans tous les villages.

H&L : Comment fonctionnent ces comités de villageois élus ?

P.C. : Le comité de villageois est une structure qui comprend trois à sept membres, dont un chef, élus pour trois ans. Il s'occupe de la gestion des affaires du village. Normalement, selon la loi, le comité ne peut pas prendre en charge les affaires d'importance. Cela dit, la loi ne fixe qu'un cadre général et chaque province

peut fixer ses propres règles. La méthode est donc profondément empirique et les situations locales extrêmement variées. La loi prévoit aussi l'existence d'une « assemblée » de villageois. Cette assemblée doit, en principe, être consultée par le comité de villageois pour toutes les décisions importantes, en d'autres termes en fonction des sommes qu'elles vont engager (et donc du type de projet: route, école, pont...). Quant à la question de la terre, celle-ci est propriété collective du village mais l'utilisation en est privative: les paysans ne possèdent qu'un droit d'usufruit, la nue-propriété demeurant au village ou parfois au canton. La décision de vendre une terre est réservée à l'assemblée. Il y a dès lors deux

DOSSIER

Voix de Chine



cas fréquents de conflits : ceux qui sont liés aux conséquences directes de la vente des terres (indemnités trop faibles ou cas de corruption...) et les cas où il y a expropriation, qui peut être le fait de l'échelon supérieur, comme celui du district (dans le cadre par exemple de projets d'extension de zones d'activité économique pour des villages se situant à proximité des villes). Normalement la loi limite les cas d'utilisation des terres pour des activités économiques non-agricoles à 5 %, mais dans les faits on monte souvent à 40 %.

H&L : Peut-on dire que cette modernisation va de pair avec la naissance d'une société civile ? A-t-elle induit des changements dans les rapports politiques entre les ruraux et l'Etat ?

P.C. : On a souvent tendance à penser que l'on est face à un régime autoritaire et que l'instauration d'élections implique donc,

Les ruraux prennent conscience qu'ils ont des droits, qu'il y a des lois et qu'ils peuvent s'appuyer sur elles pour obtenir gain de cause. Et c'est en cela que ces mouvements sont un peu différents de ceux du début des années 1980, qui étaient beaucoup plus anarchiques.

de manière quasi mécanique, un recul de l'Etat. Pour certains chercheurs, l'instauration de ces élections et le droit de vote aux ruraux seraient le ferment d'une société civile en Chine. Cela n'est pas impossible. Les travaux de Maurice Agulhon sur la France rurale de la Deuxième République ont mis au jour comment les institutions électorales fabriquent, en quelque sorte, un électeur. Mais en ce qui concerne la Chine, cette position est sans doute quelque peu optimiste pour l'instant. Il faudra encore quelques années pour tirer un bilan fiable et mesurer l'effet réel de ces réformes. Ce processus date réellement de 1998, cela fait à peine dix ans... De plus cette réforme s'est mise en place très progressivement et de manière très disparate : on trouve encore des villages dans lesquels il n'y a jamais eu d'élections. On peut cependant tirer des conclusions provisoires en remarquant tout d'abord que les comités sont des structures très faibles. Ils

sont d'une part dominés par la cellule du parti local qui a l'essentiel du pouvoir (d'autant que le secrétaire du Parti est souvent le chef du comité). D'autre part le comité est sous la direction des gouvernements du bourg ou du canton, ce qui veut dire que les décisions de ces derniers doivent être appliquées par le comité au niveau du village (par exemple en ce qui concerne les politiques de contrôle des naissances). Ceci explique que le comité de villageois est une institution extrêmement faible, qui a très peu de moyens pour agir. Ceci explique également pourquoi la portée de cette réforme est limitée.

Cependant, lorsque le secrétaire du Parti n'est pas membre du comité, on a tout de même pu remarquer une sorte de mutation des rapports de pouvoirs entre le comité et les autorités du canton. Le comité étant élu, il se sent parfois obligé de défendre la position des villageois contre les autorités du bourg ou du canton. Donc, en fonction de cette conjoncture purement locale, le comité opérera parfois un glissement de position et prendra davantage la position des villageois. Est-ce suffisant pour parler d'une mutation radicale du système ? A mon avis, non. Même s'il s'agit d'une évolution positive, celle-ci reste à la marge du système politique. Une réforme significative devrait nécessairement impliquer l'ensemble du système.

H&L : Comment réagissent les paysans, lorsqu'ils constatent la faible marge de manœuvre des comités ?

P.C. : En fait, il n'y a pas toujours de lien causal entre la faiblesse de ces institutions et les conflits en zone rurale. Les mutations qui s'opèrent dans certains lieux tiennent plutôt dans le répertoire d'action des mouvements paysans (voir l'encadré). Les ruraux sont conduits à mettre en œuvre des leviers inhabituels dans leurs conflits avec les auto-



rités du comité de villageois. Ils s'appuient par exemple sur des textes de lois et en appellent aux autorités hiérarchiquement supérieures. Je pense que c'est un élément positif que l'on peut observer dans certains villages, surtout lorsque les médias commencent à en parler. Là, le pouvoir central est obligé d'intervenir, bien souvent en sanctionnant les autorités locales. Car l'un des moyens pour maintenir la légitimité du Parti c'est de montrer que ce sont les autorités locales qui sont responsables, et non pas l'ensemble du système. Ce que certains appellent une « localisation des responsabilités ». Donc dire que l'action se situe au niveau local et qu'elle est sanctionnée, c'est aussi dire que l'ensemble du système n'est pas à revoir.

Ici, le fait important est que les ruraux prennent conscience qu'ils ont des droits, qu'il y a des lois et qu'ils peuvent s'appuyer sur elles pour obtenir gain de cause. Et c'est en cela que ces mouvements sont un peu différents de ceux du début des années 1980, qui étaient beaucoup plus anarchiques. Leur répertoire d'action a tendance à évoluer : on va mobiliser des textes de lois, des institutions, bref tout un système légal pour amener le pouvoir central à agir.

H&L : Observe-t-on une certaine mutation des attitudes envers le pouvoir central ?

P.C. : On peut s'interroger en effet sur le fondement de ces actions : les ruraux font-ils appel à la loi parce qu'ils ont conscience que sortir d'un discours légal entraînerait une sanction du pouvoir central, ou bien ont-ils réellement le sentiment qu'en tant que citoyens ils ont des droits qui méritent d'être défendus ? La question mérite d'être posée. Si l'on n'a pas de conscience d'avoir des droits, il n'y a pas vraiment de politisation. C'est ce que les Américains appellent la *political efficacy* c'est-à-dire le processus par lequel les individus ont le

sentiment que leur action peut avoir un effet sur le système. Dans l'ensemble, et d'après les travaux de Li Lianjiang, il y a un progrès : les ruraux ont le sentiment que, localement, ils peuvent jouer un rôle plus important qu'avant.

H&L : Peut-on dès lors parler d'« ouverture » du système ?

P.C. : Comme les travaux de Pierre Rosanvallon l'ont montré, l'Etat n'est pas une structure univoque. L'Etat est tout à la fois un appareil bureaucratique et une forme politique. L'exemple français après la Révolution illustre le cas d'un Etat qui continue son processus de rationalisation (le jacobinisme ou la centralisation) tout en connaissant un « travail démocratique » et une évolution de sa forme politique. Les deux processus, renforcement de l'Etat et démocratisation, ne sont donc pas forcément antinomiques. Dans le cas chinois, mon hypothèse est que la mise en place d'élections au niveau local relève typiquement d'un processus de rationalisation de l'Etat ou de construction de l'Etat, et non d'un processus de démocratisation. De même que la politique de libéralisation économique n'entraîne pas de réel retrait de l'Etat du champ économique, la « démocratie locale » n'induit pas de recul de l'Etat dans le champ politique. Bien au contraire, suis-je tenté de dire. Le vrai bénéficiaire des réformes est donc le Parti-Etat et non la société et cela nous montre à quel point le Parti n'est pas la structure monolithique et moribonde que l'on nous présente parfois. Nous avons bien affaire ici à un parti capable d'innover pour durer au pouvoir. La question qui reste en suspens est celle des effets inattendus et des conséquences de la mise en place d'élections non prévues par le pouvoir. Par exemple l'exigence croissante de transparence des villageois envers les élus, qui pourrait finir par provoquer un effet de système. ●

Retour sur trois protestations paysannes*

Le 12 décembre 2007 (source : *South China Morning Post*, 14 décembre)

« Selon le militant des droits civiques Hu Jia [voir article page 58 la police de Fujin (Heilongjiang)] a arrêté l'activiste paysan Yu Changwu – et probablement son ami Wang Guilin dont on est sans nouvelles – après leur appel à une réunion villageoise destinée à organiser le recouvrement des terrains perdus treize ans plus tôt. Les paysans auraient repris possession des 996 hectares de terres collectives dans le village de Dongnangang, agglomération de Changan (Heilong-jiang) et les auraient redistribués de manière égalitaire. Les autorités s'étaient emparées des terrains pour les transmettre à un village voisin de 15 kilomètres, lequel aurait perdu 2 000 hectares au profit des pouvoirs locaux. Le 28 novembre, 600 paysans avaient formé un comité d'action et déclaré que les terrains leur appartenaient. Elargissant le cadre de leur lutte, le comité affirmait que les autorités avaient réquisitionné indûment 100 000 hectares de terres depuis 1994, spoilant 40 000 agriculteurs répartis sur 72 villages. »

Le 21 février 2008 (source : *64tianwang*, 21 février, Radio Free Asia)

« Les villageois de Tangdu (Jiangsu) ont signé récemment une lettre collective destinée aux autorités supérieures de Beijing. Le 25 mai 2005, le chef du district Liu Haijiao avait prétendu que Jiang Zemin, Hu Jintao et d'autres hauts dirigeants allaient visiter le district et que le village devait participer aux frais d'accueil. Il avait reçu ainsi, à titres divers, une somme de 55 000 yuans. Après plusieurs années de réclamations et de protestations, les villageois ont décidé de s'adresser directement au gouvernement. Trois de leurs représentants ont réussi à se rendre à Beijing. L'un des trois a été arrêté ; les deux autres se trouvent dans une situation inquiétante. »

Le 23 février 2008 (source : *64tianwang*, 23 février)

« Depuis le 18 février, une centaine de paysans du village de Dongtou (près de Wenzhou, au Zhejiang) tiennent une manifestation assise devant la mairie pour réclamer de justes indemnités pour leurs champs réquisitionnés et détruits par les autorités locales. Ces terres ont été vendues au prix fort à des promoteurs immobiliers ; les paysans n'ont obtenu qu'une vague promesse d'indemnité symbolique et se retrouvent sans ressources. Les moins âgés devront partir chercher du travail en ville pour nourrir leur famille. »

* Extraits des bulletins publiés par le groupe « Chine » de la LDH (mois de décembre et de février 2008), disponibles sur le site de la LDH.

