LA CHASSE AUX TIGRES ET LA CHASSE AUX MOUCHES – LE PARTI, L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE*

Richard BALME

Professeur à Science-Po Paris,
École des affaires internationales et Centre d'études européennes

Résumé

Le managérialisme emprunté par les autorités chinoises pour moderniser l'administration en évitant la réforme politique peut-il construire un État performant, à la hauteur des défis économiques, sociaux et environnementaux qui sont ceux de la Chine d'aujourd'hui ? Est-il susceptible de préserver la légitimité du Parti communiste chinois (PCC) ou d'en renouveler les modalités ? Est-il un substitut effectif à une réforme plus politique, ou en suggère-t-il au contraire le chemin ? Cet article situe la « question bureaucratique » dans son contexte historique et socio-politique chinois, et retrace le contour des grandes réformes adoptées par les autorités chinoises depuis 1978. Il montre que les reformes structurelles de l'organisation de État, pour nécessaires qu'elles aient été pour accompagner la politique de croissance, ont aussi participé d'une économie politique constituée de rentes contrôlées et captées par le parti, du développement de formes d'échange illicites et de la croissance des inégalités, trois tendances qui ont conjugue leurs effets pour attiser les tensions dans le Parti et éroder significativement sa légitimité. Ce sont ces dynamiques qui expliquent à la fois les difficultés et contradictions de la gouvernance chinoise contemporaine et l'agenda des réformes tel qu'il se dessine aujourd'hui.

Mots-clefs

Chine, bureaucratie, réforme administrative, cadres, nomenklatura, décentralisation, lutte contre la corruption

Abstract

— The hunt for tigers and flies : the Party, the State and public administration in the People's Republic of China — Can the managerialism adopted by the Chinese authorities to modernise public administration while avoiding political reform forge an efficient State capable of meeting the economic, social and environmental challenges China is faced with today? Can it preserve or restore the legitimacy of the Communist Party of China (CPC)? Is it an effective substitute for reform of a more political nature, or is it in fact helping to move things along in this direction?

* L'auteur remercie Hu Ying et Liu Xuan pour leur assistance dans la préparation de cet article.

This article places the "issue of bureaucracy" within the Chinese historical and socio-political context, outlining the major reforms adopted by the Chinese authorities since 1978. It demonstrates that while the structural reforms of the State have been necessary to support a policy of growth, they have also been characteristic of an economic policy based on Party control and collection of profits, the development of forms of illegal trade and the growth of inequalities. The combined effect of these three factors has stirred up conflicts in the Party and significantly eroded its legitimacy. These trends explain both the difficulties and the contradictions of contemporary Chinese governance and the reform agenda as it stands today.

Keywords

China, bureaucracy, administrative reform, management, nomenklatura, decentralisation, anti-corruption

Entre 1949 et 1978, l'administration de la République populaire de Chine (RPC) est restée d'inspiration strictement soviétique, c'est-à-dire fortement centralisée, politisée, et toute entière tournée vers la mise en œuvre de la planification économique. Sa construction fut aussi très profondément perturbée par les convulsions politiques du maoïsme, notamment par le grand bond en avant (1958-1960) lancé après les premiers échecs du collectivisme, et la révolution culturelle (1966-1976) par laquelle Mao contra l'opposition qui s'exprimait au sein même du Parti à l'égard de sa politique. Avec la politique de réforme et d'ouverture lancée par Deng Xiaoping en 1978 et confirmée en 1992, le rôle de l'administration devait profondément évoluer pour permettre la transition de la Chine vers une économie socialiste de marché. Six réformes successives (1982, 1988, 1993, 1998, 2003, 2008) furent mise en œuvre pour adapter les structures existantes et développer leur capacité d'action dans un contexte économique, social et international en pleine transformation. Une loi précisant le statut des fonctionnaires fut également expérimentée par des dispositions transitoires à partir de 1993 avant d'être adoptée en 2005. En accédant au développement par une croissance si intense, les dirigeants chinois étaient conscients de la nécessité de disposer d'une administration performante pour la conduite des réformes. Ils anticipaient peut-être moins clairement les conséquences sociales et culturelles de la modernisation économique, et la façon dont elle transformerait les attentes et les jugements à l'égard du Parti et des autorités de l'État. La modernisation administrative allait s'imposer d'abord comme un outil nécessaire à la politique d'ouverture, puis bientôt comme un instrument incontournable pour la recherche de nouvelles légitimités dans la nouvelle société engendrée par l'économie socialiste de marché.

Le managérialisme emprunté par les autorités chinoises pour moderniser l'administration en évitant la réforme politique peut-il construire un État performant, à la hauteur des défis économiques, sociaux et environnementaux qui sont ceux de la Chine d'aujourd'hui ? Est-il susceptible de préserver la légitimité du Parti communiste chinois (PCC) ou d'en renouveler les modalités ? Est-il un substitut effectif à une réforme plus politique, ou en suggère-t-il au contraire le chemin ?

Pour discuter ces interrogations, cet article situe d'abord la question administrative dans son contexte, en envisageant d'abord ses rapports avec la longue durée de l'histoire chinoise, et en particulier l'héritage de l'illustre précédent constitué par la bureaucratie impériale. Il précise ensuite les éléments institutionnels fondamentaux par lesquels le régime instauré par les réformes de Deng Xiaoping articule une Constitution de conception politique léniniste avec une ouverture maîtrisée à l'économie de marché. Nous

discutons ensuite l'épineuse question du périmètre effectif de l'État à travers le nombre des fonctionnaires, avant de considérer comment le statut de la fonction publique précisé par la loi de 2005 définit les rapports entre le Parti et l'État. Les réformes de structure et l'organisation de l'administration sont ensuite envisagées, en particulier la décentralisation financière et les effets subversifs, notamment en termes de corruption, générés par l'économie politique de ces réformes. Enfin nous évoquerons l'actualité de la réforme administrative depuis le 18e congrès du PCC en novembre 2012 et l'accès à la tête du Parti et de l'État de Xi Jinping.

L'HÉRITAGE IMAGINÉ DE L'ÉTAT IMPÉRIAL

Succédant aux luttes des grands royaumes de l'antiquité féodale, l'État impérial chinois a duré deux millénaires entre 221 avant J.C. et 1911. Ce record de longévité a naturellement été porté par des phases très différentes de développement et de déclin, d'expansion et de retrait territorial, de mutations socio-économiques et morales et de ruptures dynastiques, à deux reprises d'origine étrangère (les dynasties mongole et mandchoue). Pourtant malgré l'importance des évolutions et les cassures historiques, c'est bien la même forme institutionnelle qui fut progressivement développée et investie par des processus sociaux successifs (Balazs 1968). Ceux-ci confortèrent un gouvernement indissociablement bureaucratique et impérial, où l'administration et le corps de ses fonctionnaires-lettrés (les mandarins) incarnèrent une doctrine du pouvoir étatique et mirent en forme par une codification rigoureuse un ordre monarchique centralisé à l'échelle d'un vaste territoire. Les principes de cette organisation administrative étaient notamment : la non-ingérence de l'empereur dans les matières dévolues à ses subordonnés ; la définition précise des compétences de chaque poste ; le contreseing hiérarchique au sein de l'administration ; la responsabilité pénale, individuelle et collective, des fonctionnaires ; l'éloignement et la rotation des affectations ; la prohibition des conflits d'intérêt (les fonctionnaires n'avaient pas le droit d'acquérir des propriétés dans les circonscriptions qu'ils administraient) ; l'absence d'hérédité et de vénalité des charges ; la loyauté à l'égard de l'empereur ; et enfin le recrutement méritocratique sur la base de concours anonymes réputés pour leur exigence et leur rigueur.

Si ces éléments tant théoriques qu'organisationnels précédèrent largement la fondation de l'État impérial proprement dite, et s'ils ont constamment fait l'objet de tensions entre la cour et les fonctionnaires et de conflits au sein même de l'administration, ils furent ensuite développés et consolidés au cours du temps, et parachevés avec le système des concours impériaux en vigueur du XIe au XIXe siècle, qui inspira largement les monarchies européennes (Gernet 1987 et 1997). En dépit de leur nombre relativement restreint [1], les fonctionnaires-lettrés eurent une influence considérable sur l'organisation du gouvernement et l'administration du pays, et sur la structure de la société chinoise elle-même. Ils permirent d'abord de limiter l'influence des grandes aristocraties qui dominèrent la vie sociale du IIIe au VIe siècle et d'asseoir à maintes reprises la prééminence impériale et

1. J. Gernet (1997, p. 19) indique ainsi 24 653 fonctionnaires impériaux (il s'agit des cadres les plus éminents, à l'exclusion des auxiliaires administratifs et des employés) au début des Ming à la fin du XIVe siècle, et 40 000 au XIXe siècle, à une époque où la population chinoise devait atteindre 400 millions d'habitants.

la centralisation de l'État. À l'époque moderne, l'enracinement de l'État dans la société articulé autour du groupe des mandarins et des rites impériaux fit à son tour obstacle à la formation d'une bourgeoisie indépendante de l'État, et plus largement à la modernisation sociale. Nul ne peut douter que cette genèse de l'État bureaucratique ait donc été particulièrement précoce et influente, et qu'elle ait marqué la Chine de son empreinte dans son histoire de longue durée. De remarquables analyses s'attachent à dégager et à discuter la pérennité étonnante de la bureaucratie chinoise, en retraçant ses transformations, ses résurgences et ses refondations jusqu'à l'époque contemporaine (Balazs 1968, Gernet 1987, 1997, Kuhn 1999, Will 1980, 1990, 1999).

Mais que reste-t-il aujourd'hui précisément de ces origines impériales ? À peu près rien sur le plan pratique, tant le droit, l'éthique et les rites du gouvernement confucéen furent systématiquement ébranlés et enfouis successivement par la chute de l'empire en 1911, la dislocation de l'État et la guerre civile qui s'en est suivie entre 1927 et 1950, et les différentes phases de la révolution après 1949 (Fairbank 1989). Mao adossa sa politique et fonda son *leadership* sur la recherche permanente de la dynamique révolutionnaire, contre toute restauration de l'ordre ancien que pouvait favoriser l'immobilisme politique ou *a fortiori* l'institutionnalisation de l'État. En charge d'instaurer le nouvel état de la RPC après l'effondrement impérial et près de quatre décennies de vacance ou d'instabilité institutionnelle, l'administration fut très rapidement placée au centre des enjeux du nouveau pouvoir chinois. C'est à Yan'an à partir de 1935 à la suite de la longue marche que le PCC paracheva la phase de son développement, qui le conduisit par la lutte armée d'un réseau d'activistes clandestins à une organisation civile très hiérarchisée d'encadrement adossée à l'Armée populaire de libération (APL). La paix et la reconstruction étaient difficiles à assurer sans perdre « l'esprit de Yan'an » et ses idéaux d'héroïsme patriotique, de loyauté au parti, de solidarité et de mobilisation populaire. Le développement d'une administration publique représentait le passage de la construction du Parti à celle de l'État, et au fond, idéologiquement et sociologiquement la terminaison de la révolution. Mais qui mieux qu'une bureaucratie indépendante aurait pu résister à la politique du parti, et éventuellement véhiculer et incarner la restauration du vieil ordre social confucéen ? C'est la raison pour laquelle les fondements constitutionnels de l'État furent pendant longtemps largement ignorés, et l'administration placée en droit et en fait sous le contrôle actif du parti. C'est même à l'intérieur du Parti, dans les tensions entre la direction et les cadres, que la question bureaucratique et de ses effets en termes de *leadership* se posa avec la plus grande virulence (Harding 1981). Cette fuite en avant pour maintenir, par le même mouvement révolutionnaire, la dictature du Parti sur la société, et celle de Mao sur le parti, incarnée d'abord par la campagne des cent fleurs en 1957, puis par la révolution culturelle entre 1966 et 1976, explique le champ de ruines institutionnel laissé à la mort de celui-ci en 1976 (Domenach, Richer 1995).

Les institutions de la République populaire de Chine doivent donc à la fois très peu et presque tout à leurs antécédents impériaux multiséculaires : très peu si l'on considère l'importance des ruptures et l'acharnement porté à les anéantir pour leur substituer des emprunts et des inventions récentes (voir *infra*), mais presque tout sous l'angle de la souveraineté et de la légitimité du pouvoir d'État, profondément renouvelées et réinterprétées, mais fortement inscrites dans la culture politique et transmises d'une génération à l'autre. L'État impérial ne subsiste aujourd'hui que comme l'ombre projetée mais combien signifiante des limites territoriales de son apogée, de la figure de l'empereur, incarnation de la centralité et de la sacralité de l'autorité politique, et du corps de ses mandarins lettrés, dont on peut retrouver les contours sous les formes plus contemporaines du gouvernement bureaucratique incarné par le PCC.

ESQUISSE SOCIOLOGIQUE DU SOCIALISME DE MARCHÉ

Pour définir plus précisément ces caractéristiques contemporaines, il faut d'abord souligner que la philosophie et la structure de l'État chinois d'aujourd'hui, plutôt qu'inscrites dans l'héritage impérial contre lequel elles se sont constituées, sont clairement d'inspiration léniniste. La première constitution de la République populaire de Chine adoptée en 1954 s'inspirait directement de celle de l'Union soviétique de 1936. Elle affirmait pourtant garantir l'égalité devant la loi, la séparation des pouvoirs et la propriété privée des moyens de production. Mais elle fut rapidement ignorée et marginalisée par les mobilisations politiques du maoïsme, qui aboutirent à la rédaction d'une seconde constitution à la fin de la révolution culturelle en 1975, cette fois beaucoup plus radicalement anticapitaliste. À son tour celle-ci fut remplacée par un nouveau document plus modéré en 1978, puis finalement en 1982 par la Constitution en vigueur aujourd'hui, qui exprime la détermination de Deng Xiaoping de durablement instituer les fondations de sa politique de modernisation pour la Chine. Replacée dans son contexte, l'adoption de cette Constitution est significativement progressiste, en particulier en euphémisant tout objectif de lutte des classes, en omettant de faire référence à la révolution culturelle, et en affirmant les droits et devoirs fondamentaux des citoyens. Pour autant, la Constitution, et à travers elle l'État, reste clairement subordonnée au Parti communiste chinois. L'article 1 de la constitution indique ainsi : « La République populaire de Chine est un État socialiste de dictature démocratique populaire dirigé par la classe ouvrière et fondé sur l'alliance entre ouvriers et paysans. Le système socialiste est le système fondamental de la République populaire de Chine. Il est interdit à toute organisation ou tout individu de porter atteinte au système socialiste ». [2] La Constitution a été modifiée quatre fois (en 1988, 1993, 1999 et 2004) pour amender un total de 31 articles (Balme et Yang, 2011). La plupart de ces modifications ont eu pour objet de progressivement établir le statut juridique de l'économie de marché et de la propriété privée, et plus occasionnellement d'affirmer la reconnaissance des droits fondamentaux. L'amendement progressif de la Constitution mérite d'être relevé en ce que, pour la première fois depuis la chute de l'empire, il marque la stabilisation institutionnelle du régime et son enracinement dans la pratique constitutionnelle. Mais la reforme s'est aussi gardée de s'engager sur une voie plus libérale pour aborder les questions politiques touchant à la structure de l'État (la division du travail législatif, l'organisation territoriale, l'indépendance de la justice, les rapports entre l'État et le PCC) [3]. Plus fondamentalement, c'est surtout le processus de révision, par lequel la Constitution de l'État est *a posteriori* mise en conformité avec celle du PCC, qui révèle les limites du constitutionnalisme chinois contemporain. L'État demeure en effet sous la tutelle du PCC qui garde l'initiative de toute réforme institutionnelle ou politique, et reste le lieu effectif du pouvoir. Le développement des droits, sous certains aspects au moins

2. Le préambule de la constitution de 1982 affirme également que « Sous la direction du Parti communiste chinois et guidées par le marxisme-léninisme, la pensée de Mao Zedong, les théories de Deng Xiaoping et les importantes idées de la Triple représentation, les ethnies chinoises continueront de suivre la voie socialiste, de pratiquer la politique de réforme et d'ouverture, d'améliorer sans cesse l'ensemble du système socialiste, de développer l'économie de marché socialiste et la démocratie socialiste, de mettre en place un système législatif socialiste complet, de voler de leurs propres ailes et de lutter sans crainte des difficultés, de moderniser peu à peu l'industrie, l'agriculture, la défense nationale et les sciences et techniques, de promouvoir le développement harmonieux de la civilisation matérielle, de la civilisation politique et de la civilisation spirituelle pour faire de la Chine un État socialiste riche et puissant, démocratique et civilisé ».

3. Voir l'article de Cai Dingjian ci-après.

significatif, émane d'une logique politique et partisane plus que d'un processus parlementaire ou constitutionnel autonome.

C'est l'Assemblée nationale populaire (ANP) et son comité permanent qui disposent du pouvoir législatif, ainsi que celui d'interpréter ou de réviser la Constitution. Formellement l'ANP est l'organe suprême du pouvoir d'État. Elle nomme et peut théoriquement démettre l'ensemble des membres de l'exécutif, le président, les vice-présidents, le premier ministre, les membres du conseil des affaires de l'État, le président et les membres de la commission militaire centrale, le président de la cour suprême de justice, le procureur général du parquet populaire suprême. En pratique l'ANP investit les dirigeants et transpose sous forme législative les politiques qui sont largement élaborées par le comité permanent du PCC sous le *leadership* de son politburo. L'exécutif est lui placé sous l'autorité du président, qui nomme et révoque le premier ministre, les ministres, et les autres membres du Conseil des affaires de l'État. C'est le Conseil qui est en fait le gouvernement de la RPC et son organe administratif suprême. Il représente la branche civile d'un pouvoir politique appuyé sur le triptyque formé par l'État, le Parti et l'Armée, et est traversé de jeux complexes de concurrence politique (Pye 1997).

Trois précisions semblent importantes à apporter à l'issue de ce rapide tableau du fonctionnement de l'État. Le premier point concerne la structure de l'autorité politique. En l'absence de séparation effective des pouvoirs, la Constitution revendique le caractère autoritaire du régime. Si l'emprise du PCC sur l'État mais aussi sur l'armée n'est un mystère pour personne, il ne s'ensuit pas pour autant que les deux institutions soient toujours réduites à de simples courroies de transmission ou à des chambres d'enregistrement. Des jeux de pouvoir y sont aussi à l'œuvre, des lignes politiques y sont parfois négociées, et de nouvelles idées ou de nouvelles ambitions peuvent éventuellement y voir le jour. Le Parti et ses instances sont certes strictement déterminants pour la décision publique, l'inscription des mesures à l'agenda gouvernemental, leur justification politique, et bien sûr pour les nominations aux postes dirigeants. Mais l'élaboration de l'action publique en amont de la décision et sa mise en œuvre en aval sont institutionnellement plus complexe qu'un seul rapport de subordination verticale, et les relations horizontales d'interpénétration et d'interaction sont également importantes. De la base au sommet le Parti épouse les contours des réseaux familiaux, territoriaux, ou socio-professionnels structurés par les relations de *Guanxi*[4]. Il est aussi investi par leurs rivalités pour les ressources dont il commande l'accès, et contribue à leur mobilisation. Au gré des circonstances, il peut se confondre avec ces formes d'organisation, ou s'en distinguer et établir avec eux des relations de coopération ou de concurrence. On peut parler d'autoritarisme en réseaux, ou en grappes (*clusters*), pour suggérer que cette complexité institutionnelle du *leadership* chinois, si elle autorise des jeux de pouvoirs à l'issue relativement indéterminée (à défaut d'être transparents), n'échappe pas au PCC, et nourrit dans une large mesure les renouvellements successifs d'un État-Parti protéiforme et tentaculaire.

La deuxième précision qu'il convient d'apporter concerne l'organisation territoriale de l'État. La RPC est divisée par la Constitution en provinces (*sheng*), régions autonomes (*zizhiqu*) et relevant directement du gouvernement central (*zhixiashi*) ; les provinces et régions autonomes se scindent à leur tour en départements autonomes (*zizhizhou*), districts (*xian*), districts autonomes (*zizhixian*), municipalités (*shi*) ; les districts et districts

4. Les Guanxi sont des relations d'échange et des obligations de réciprocité fondées sur l'appartenance partagée à une communauté familiale ou clanique, territoriale ou socioprofessionnelle. Elles structurent fortement la vie sociale et politique en Chine (Balme 2004).

autonomes sont enfin organisés en cantons (*xiang*), cantons ethniques (*min zu xiang*) et bourgs (*zhen*). Les dimensions démographiques et géographiques du pays et sa diversité culturelle suggèrent immédiatement des tendances centrifuges, une grande dispersion du pouvoir et un faible degré d'intégration territoriale de l'État. En dépit de son caractère unitaire, la RPC est souvent considérée comme un état *de facto* quasi-fédéral. Pourtant cette représentation est trompeuse. Formellement, la structure de l'État central est répliquée au niveau provincial et local avec des assemblées populaires, la même structure exécutive et judiciaire doublant celle du PCC. En pratique, les institutions et leur fonctionnement au niveau provincial sont une forme de déconcentration de l'État. Les services centraux à Pékin sont de dimension très limitée, et n'ont pratiquement pas de services extérieurs dans les provinces. Il existe aussi une très forte intégration dans le Parti par la représentation dans ses différentes instances, et par les nominations et les rotations des cadres entre le niveau central et le niveau provincial. La RPC n'est donc pas gouvernée par Pékin, mais par le *leadership* du PCC enraciné dans l'ensemble du pays. Davantage de dispersion, et parfois de conflit, sont à trouver en revanche entre l'échelon provincial et les gouvernements locaux, où les variations sociologiques, ethniques, ou politico-administratives, peuvent s'avérer plus importantes. Là encore, davantage que des relations purement hiérarchiques, c'est un fonctionnement en réseaux, qui par l'articulation d'ambitions, de ressources et de clientèles, assure la continuité et l'intégration de l'État.

Cette caractéristique a été mise en lumière assez rapidement par la littérature sur la politique chinoise dans la période post-maoïste, en particulier avec le terme d' « autoritarisme fragmenté » avancé par K. Lieberthal, M. Oksenberg et D. Lampton (Lampton 1987, Lieberthal et Oksenberg 1988, Lieberthal et Lampton 1992, plus récemment Landry 2004). En effet les politiques de décentralisation initiées dans les années 1980 ont légitimement motivé des recherches sur la transformation des relations de pouvoir les accompagnant, en soulignant les comportements de négociation entre les différents niveaux de gouvernement dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'autoritarisme chinois est traversé de tensions internes et structuré d'une part « verticalement » par une fragmentation territoriale, et d'autre part « horizontalement » par une segmentation fonctionnelle découpée selon de larges champs de compétences (la sécurité, l'économie, les ressources humaines et le social, l'environnement) qui forment autant de secteurs assez hermétiques de la base au sommet (l'autoritarisme « disjoint » selon le même courant d'analyse). La modernisation chinoise doit certainement une part de son succès au *leadership* du PCC, à ses capacités de programmation politique en interne et de mobilisation par la planification quinquennale d'État. En revanche, la coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques reste assez limitée et souvent problématique, probablement davantage encore au plan sectoriel qu'au plan territorial.

La bureaucratie chinoise reconnaît ces difficultés et entend les gérer par l'affirmation d'un principe de double tutelle fonctionnelle (par *tiao* « branches ») et territoriale (par *kuai*, « aire ») sur ses différentes unités administratives. Par exemple, le bureau de l'environnement d'un district est placé sous la double tutelle du gouvernement de la localité et du bureau de l'environnement de l'échelon de rang supérieur, en l'occurrence la province. En pratique, le niveau territorial prime souvent, parce que c'est lui qui dispose des ressources budgétaires et humaines, et que c'est à son niveau que s'exerce normalement l'autorité du parti. Mais la situation est réversible au gré des circonstances et selon les rapports de force locaux et inter-gouvernementaux. Souvent critiquée pour son opacité et son inefficience, c'est sur l'ambiguïté de cette règle que repose la fragmentation relative du système politique chinois. Si une telle situation exclut, bien sûr, toute autonomie locale ou toute séparation réelle des pouvoirs au sens libéral du terme, elle permet tout de même

la différenciation territoriale des jeux politiques, et les arrangements négociés en interne pour accommoder les conflits ou les tensions en l'absence de pluralisme formel.

Enfin, le dernier point à considérer en préalable est l'importance de la dynamique insufflée par la politique de réforme et d'ouverture de Deng Xiaoping. Le plus souvent, la réforme administrative est aujourd'hui pensée par les comparatistes dans un environnement relativement constant, celui des pays développés où les paramètres sociologiques, économiques et politiques évoluent lentement. Rien de tel naturellement dans le cas de la Chine d'aujourd'hui. S'il a fallu dans une large mesure construire une administration avant de penser à la réformer, il s'agit encore aujourd'hui d'atteindre une cible mouvante, celle d'une société et d'une économie en mutation accélérée, dont les caractéristiques et les besoins sont difficiles à anticiper. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la réforme administrative chinoise que de devoir « bâtir le navire en haute mer », c'est-à-dire à maints égards combler son retard de développement dans un contexte incertain et éprouvant, qui exige précisément des capacités d'action publique performantes et sophistiquées.

Ces éléments ne peuvent naturellement être ignorés lorsque les réformes de l'administration publique sont considérées. La bureaucratie chinoise, comme l'État dans son ensemble, émane sur les plans conceptuels et organisationnels du PCC. La tâche a donc été de construire une administration moderne mais demeurant très faiblement différenciée du pouvoir politique. À cette première difficulté, pour ne pas dire contradiction, s'en est ajoutée une seconde, celle consistant à placer cette administration au service d'un projet spectaculaire de libéralisation de l'économie en évitant, en dépit du drame de 1989 et de mouvements sociaux récurrents, toute rupture de l'ordre constitutionnel depuis 1982.

L'ÉPINEUSE QUESTION DU PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT

Comme un symptôme des enjeux et des ambivalences de la fonction publique en Chine, la définition des fonctionnaires a changé au cours des dernières décennies, et demeure assez largement ambigüe aujourd'hui dans la vie sociale chinoise. La fonction publique se confond en effet tour à tour avec les cadres (*ganbu*, historiquement les agents d'encadrement du parti), les officiels (*guanyuan*, les personnels dirigeants de l'État au niveau central ou territorial*),* les fonctionnaires (*gongwuyuan,* les agents des différents organes de l'État*)*, ou les salariés de l'État (*guojia jiguan gongzuo renyuan,* l'ensemble des employés rémunérés par le trésor public, incluant les personnels du Parti, des grandes organisations sociales et syndicales et des entreprises publiques). Ces ambiguïtés se conjuguent aux difficultés pratiques de recensement pour entretenir la confusion et n'autorisent que des estimations [5].

Les chiffres les plus récents fournis par l'administration chinoise pour 2012 [6] recensent 7,1 millions de fonctionnaires, employés du gouvernement au sens le plus étroit du terme, au niveau central et territorial. Les entreprises d'État (*guoyou danwei jiuye renyuan*) employaient 68,4 millions de personnes, et les entreprises publiques et

5. L'OCDE estime le total de l'emploi public en 2003 à 69,2 millions d'agents. 8,3 millions d'agents assureraient les fonctions gouvernementales civiles (à l'exclusion des entreprises et des services publics), dont 50 000 seulement au niveau central. On estime les effectifs du gouvernement central (inscrits sous l'autorité du conseil des affaires de l'État) à 30 000 agents (OECD 2005).

6. http://data.stats.gov.cn/.

semi-publiques locales (*chengzhen jiti danwei jiuye renyuan*) 5,9 millions en 2012. Les autres institutions para-publiques (*qita danwei jiuye renyuan*, le parti, les grandes fédérations sociales et professionnelles) employaient 78 millions de personnes, et les services publics locaux (*chengzhen danwei jiuye renyuan*) 152,4 millions. Les effectifs de l'Armée populaire de libération sont estimés à 2,3 millions en 2010[7]. Sur le plan numérique l'emploi public s'est bien sûr profondément modifié depuis l'introduction de l'économie de marché, par rapport à la période antérieure où la notion de secteur privé était dépourvue d'existence. Les grandes restructurations nécessitées par la sortie de l'économie administrée se sont accompagnées de départs en retraite et de reconversions en nombres massifs dans les secteurs industriels les plus traditionnels. Avec cet effondrement le secteur public au sens large est donc demeuré comme le résidu de l'emploi protecteur donnant accès au « bol de riz en fer », garantissant l'accès à un revenu, à un statut et aux services sociaux tels que logement, éducation et santé. Ceci contribue à expliquer que son périmètre soit assez lâche, et que nombre de fonctionnaires travaillent en fait pour des organisations para-publiques, au premier rang desquelles le Parti, plutôt que pour les organes de l'État au sens strict. La « fonction publique », au sens français ou européen du terme, est ainsi dispersée dans un tissu organisationnel complexe innervé et contrôlé par le PCC. Il faut aussi observer que l'État dans ses fonctions régaliennes emploie comparativement un nombre limité d'agents (7 millions pour une population totale de 1,392 milliards estimée pour 2014). Pour être bureaucratique, la société chinoise n'est donc pas sur-encadrée et les capacités de son administration publique sont mêmes limitées. Enfin les évolutions récentes font apparaître que la période de retrait du secteur public dans la structure de l'emploi est globalement achevée, et que ses effectifs tendent à progresser dans l'ensemble de ses composantes (Tableau 1). Si l'on considère l'évolution sur l'ensemble de la période post-maoïste, la RPC a donc suivi une trajectoire paradoxale, mais sans doute commune aux situations postcommunistes, où le démantèlement d'un secteur public pléthorique a dû s'opérer en parallèle au développement d'une administration en grand besoin de modernisation.

Tableau n° 1 : effectifs de l'emploi public en Chine (millions, à l'exclusion de la défense)

Année	Agents des administrations d'État	Entreprises d'État	Entreprises publiques ou semi-publiques locales	Autres organisations publiques ou parapubliques	Services Publics locaux
2008	6,59	64,47	6,61	50,83	120,24
2009	6,79	64,20	6,18	55,34	121,92
2010	6,89	65,16	5,97	59,37	130,51
2011	7,02	67,04	6,03	71,06	144,13
2012	7,09	68,39	5,89	78,07	152,36

Source : State Administration of Civil Service (国家公务员局)

7. http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf.

LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LA RÉNOVATION DU SYSTÈME DES CADRES

Le statut de la fonction publique est naturellement au cœur des relations entre l'État et le Parti. Il est aussi un bon indicateur de l'intensité et des caractéristiques de la politique de réforme. Après 1978 émergea un débat sur les qualités et les critères de sélection à privilégier dans le recrutement des cadres. Il fut tranché en 1981 par l'adoption de la formule « rouges et experts », et la définition des quatre caractéristiques (les *sihua*) à rechercher pour former et embaucher des cadres plus révolutionnaires (*geming hua*), plus jeunes (*nianqing hua*), plus instruits (*zhishi hua*), et plus compétents (*zhuanye hua*) [8].

Cette politique de rajeunissement s'appuya notamment sur l'introduction de la retraite à 60 ans pour les cadres masculins et 55 ans pour les cadres féminins. En 1987 fut instauré un double système de concours administratifs « classiques » et de nomination d'agents administratifs par le département de l'organisation du parti. Sur le plan statutaire en 1993 un règlement provisoire sur la fonction publique fut instauré et expérimenté jusqu'en 2005 ou la loi sur les fonctionnaires fut finalement adoptée. Au total la rationalisation ainsi développée vise à dépersonnaliser la gestion des ressources humaines en la soustrayant à l'arbitraire des clientélismes locaux plus qu'à instituer son indépendance.

La réforme du système des cadres fut envisagée dès la fin des années 1970. Deng Xiaoping appelait alors pour sa politique de modernisation à une séparation du Parti et du gouvernement (*dang zheng fenkai*), et inscrivit la réforme du système des cadres à l'agenda du Parti dans son adresse au bureau politique d'août 1980. Lors du 13e congrès national d'octobre 1987, le PCC adopta effectivement un programme de réformes politiques destiné à séparer le Parti de l'État et à doter celui-ci de davantage d'autonomie dans la gestion de son personnel. L'établissement d'une fonction publique propre était considéré comme un instrument de la réforme politique (Burns 1989). Zhao Ziyang, le secrétaire général du PCC promoteur de la réforme et écarté du pouvoir après le drame de Tian an men, présenta un projet de distinction dans les organes de l'État entre des « fonctionnaires professionnels » (*yewu gonwuyuan*), recrutés par concours et promus sur la base de leurs performances techniques, et des « fonctionnaires politiques », (*zhengwu gonwuyuan),* nommés par le Parti pour superviser l'administration. Les orthodoxes au sein du PCC résistèrent naturellement à cette perspective, et Li Peng annonça le report de la réforme dès son entrée en fonction comme secrétaire du Parti en 1988. Après 1989 toute idée de séparation du Parti et de l'État, associée au *leadership* de Zhao, devint proscrite pour plusieurs années.

En 1992, après le célèbre voyage de Deng Xiaoping dans le sud du pays la politique d'ouverture économique se vit confirmée. Le 14e congrès du PCC d'octobre 1992 réaffirma l'objectif de réforme de la fonction publique, traduit et mis en œuvre en 1993 avec les directives sur la restructuration du Parti et du gouvernement issues par le Parti, et les « règlementations provisoires sur les fonctionnaires » adoptées par le Conseil des affaires de l'État. La distinction entre fonctionnaires professionnels et politiques fut cependant écartée du projet. L'objectif politique de la réforme n'était plus la séparation du Parti et de l'État, mais le contrôle plus poussé de l'administration par le Parti. Celui-ci s'en tint

8. Le concept fut introduit en juin 1981 à l'occasion de la 6e session plénière du 10e Congrès du PCC, par le rapport sur « les décisions sur quelques sujets historiques du Parti depuis la fondation du pays » puis confirme à l'occasion du 12e Congrès du Parti par un amendement dans la Charte du Parti. http://dangshi.people.com.cn/GB/165617/173273/10415244.html.

depuis lors à cette ligne. Le 27 avril 2005 la loi sur la fonction publique fut adoptée par l'Assemblée nationale populaire, rehaussant le statut juridique des réglementations en vigueur[9]. La loi détaille les conditions de recrutement, promotion, évaluation et sanction des fonctionnaires, dont elle étend la définition. Une nouvelle structure étendue de 15 à 27 grades et une nouvelle grille de rémunération furent mises en place au même moment. Un bureau de la fonction publique (*Civil Service Bureau*) fut établi au sein du ministère des ressources humaines et la sécurité sociale (*MOHRSS*) en 2008, avec pour mission notamment de superviser les gouvernements locaux dans la gestion de leurs ressources humaines.

La loi de 2005, bâtissant sur les expérimentations introduites à partir de 1993, marque bien un tournant dans la mesure où elle institue une fonction publique moderne « aux caractéristiques chinoises », c'est-à-dire conjuguant le professionnalisme méritocratique d'une administration moderne et le *leadership* politique et idéologique du PCC. Ce tournant, marqué par la généralisation des concours dans les recrutements et promotions, mais aussi par la spécification des droits et devoirs des fonctionnaires et des procédures les sanctionnant, s'écarte du « gouvernement des personnes » pour lui substituer un « gouvernement par les règles ». Mais il se garde de toute rupture avec le système de cadres qu'il entend moderniser et renforcer sans l'abolir. Derrière des procédures en effet plus ouvertes et plus professionnelles, la loi de 2005 dissipe toute ambigüité et formalise le contrôle politique étroit de l'administration par le PCC (Chan et Li Suizhou 2007).

La loi n'impose pas explicitement aux fonctionnaires d'appartenir au PCC, mais celui-ci garde bien sûr la haute main sur la gestion de la fonction publique. L'article 4 rappelle que l'activité de la fonction publique est placée sous l'inspiration du marxisme-léninisme, de la pensée de Mao Zedong et de celle de Deng Xiaoping, et la théorie des trois représentations. Elle doit suivre les directives du PCC pour poursuivre le chemin correspondant au premier stade du socialisme. Alors que la loi insiste sur les compétences, le mérite et la transparence dans les recrutements et les promotions, le même article 4 rappelle et souligne que la gestion des cadres relève du Parti. L'article 43 indique lui que « les candidats à la promotion doivent remplir des critères de qualification idéologique et politique, de capacité de travail, de niveau d'éducation et d'expérience professionnelle ».

Le département de l'organisation du Comité central et son Bureau politique, tant au niveau central qu'au niveau local, définissent les orientations et supervisent attentivement leur mise en œuvre. À chaque niveau est établi un système de *nomenklatura,* c'est-à-dire la liste des postes pour lesquels les nominations sont assurées directement ou soumises pour approbation au département de l'organisation du Parti (Manion 1985). La même instance tient à jour la liste des candidats potentiels pour chaque poste en fonction de leurs états de service, et contrôle ainsi les recrutements et les promotions sur l'ensemble des organisations publiques ou parapubliques sous sa juridiction. L'article 44 de la loi de 2005 indique que « la liste des candidats pour les promotions aux emplois dirigeants est établie sur recommandation démocratique », c'est-à-dire par le Parti. Des ajustements ont lieu dans ce dispositif.

Par exemple, en 1990, le département de l'organisation du Comité central du PCC se réappropria une partie des postes dont la gestion avait été expérimentalement dévolue au Conseil des affaires de l'État ou aux gouvernements provinciaux en 1988. Le ministre des ressources humaines et de la sécurité sociale (*renli ziyuan he shehui baozhang buzhang*) Yin Weimin est aujourd'hui à la fois ministre, secrétaire du groupe restreint du Parti qui

9. http://www.china.org.cn/english/government/207298.htm.

supervise le ministère en son sein, et directeur adjoint du département de l'organisation du Comité central du PCC [10]. En ce qui concerne la discipline, le ministère de la supervision travaille sous la férule [11] de la puissante et redoutée Commission centrale de l'inspection de la discipline du Parti (ci-après commission de discipline, *zhongguo gongchandang zhongyang jìlu jiancha weiyuanhuì*) [12].

Le système de gestion des cadres institué par le Parti pendant la période révolutionnaire a été sensiblement transformé par cette série de réformes. La sélection et la nomination des fonctionnaires sont aujourd'hui plus ouvertes, plus transparentes, et davantage fondées sur des compétences professionnelles que par le passé. Mais l'articulation entre la gestion des carrières (la progression dans la hiérarchie) et le fonctionnement de l'administration (les performances des agents ou des unités dans l'exécution des tâches) reste insuffisamment effective. L'introduction volontariste d'instruments de management y coexiste avec des mécanismes d'influence « informelle », en réalité les activités illicites par lesquelles supérieurs et subordonnés tissent des relations d'échanges clientélistes. En l'absence d'appui relationnel « par le haut », les promotions et les nominations se monnayent trop souvent en espèces sonnantes et trébuchantes ou en avantages en nature, d'un coût d'ailleurs exorbitant en comparaison des salaires (Wang 2012). Cette pratique est suffisamment connue pour laisser penser qu'elle est courante, et probablement généralisée au niveau local. L'étude de la mise en œuvre de ces réformes révèle l'importance de leurs limites. L'introduction de la concurrence dans les recrutements a aussi, par surenchère, exacerbé les pratiques de corruption (Lu 2000, Manion 2004, Pei 2008). Cette politique a aussi conjugué ses effets avec ceux d'autres mesures contradictoires. Les gouvernements locaux ont ainsi également dû diminuer sensiblement leurs effectifs à partir de 1998, sans donc pouvoir recruter par concours, alors qu'il leur fallait dans le même temps incorporer les effectifs de soldats démobilisés (Burns et Wang 2010). Au total, elle a été peu effective dans un premier temps, et ses conséquences sur la qualité des ressources humaines dans l'administration chinoise restent très progressives (Clarke 1987, Burns 2004, Chou 2008).

LES RÉFORMES STRUCTURELLES : LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET LA CORROSION DE L'ÉTAT

D'imposantes réformes de structures ont été conduites depuis la politique d'ouverture, pour l'essentiel en vue de réduire le nombre de ministères, de diminuer les effectifs du gouvernement central, et d'adapter l'administration à la nouvelle économie (Voir encadré).

10. Entre 2008 et juillet 2014, il était également chef du bureau de la fonction publique. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/bld/ywm/.

11. Voir le schéma figurant en fin d'article.

12. En matière de contrôle des fonctionnaires, dont la plupart sont membres du PCC, deux institutions distinctes appliquent règles et sanctions disciplinaires. Alors que le Ministère de la supervision ne s'occupe que des fonctionnaires du gouvernement, y compris salariés au sein des entreprises étatiques, la commission discipline du PCC, qui rend compte au Congrès du Parti – l'autorité suprême du parti, coordonne la lutte contre la violation des règles internes du parti, en mettant surtout l'accent sur la corruption. En tenant compte de la similarité de leurs fonctions, depuis janvier 1993, la Commission de discipline du PCC collabore avec le Ministère de la Supervision en dirigeant ce dernier afin de mettre en œuvre le contrôle de l'État-Parti sur l'administration publique. En plus des informations, ils peuvent également partager des bureaux et du personnel (Zhu 1995).

Les grandes réformes structurelles de l'administration chinoise au niveau central depuis 1978

1982-83 – Le Conseil des Affaires de l'État (CAE) est réduit de 100 à 61 directions administratives, son personnel de 51 000 à 30 000 agents.

Les départements de l'électricité, de l'énergie hydraulique et du commerce sont supprimés.

Suppression de la titularisation à vie pour les cadres.

Des mesures de déconcentration sont introduites.

La Banque Populaire de Chine (BPC) prend le rôle de banque centrale.

1988 – Nouvelle réorganisation au niveau central. Le CAE est réduit de 67 à 60 directions administratives, son personnel de 55 000 à 44 000 agents.

Séparation des entreprises et des administrations,

Séparation formelle du Parti et de l'État.

Suppression et fusion de différentes commissions pour établir la Commission Nationale de Planification. Les administrations en charge du charbon, du pétrole et de l'énergie nucléaire sont fondues dans un nouveau Ministère de l'énergie.

1993 – Réduction du nombre de directions du CAE à 59, avec réduction des effectifs de 20 %.

Réduction des effectifs de 20 à 30 % dans les gouvernements provinciaux et locaux.

Décentralisation financière.

« Règlement provisoire sur les fonctionnaires » définissant un premier statut de la fonction publique.

Séparation accrue des entreprises et des administrations

Création d'une direction sur les affaires Taiwanaises et d'une direction sur les médias et l'information.

La réforme de l'État est placée au service de la réalisation d'une économie socialiste de marché.

1998 – Les réformes engagées par le premier ministre Zhu Rongji sont les plus radicales. Restructuration du Conseil des Affaires de l'État dont le nombre de ministères et directions passe cette fois de 40 à 29. 1,15 millions d'emplois publics sont supprimés. La taille des effectifs du gouvernement central est réduite de 47 %. La plupart des unités administratives dont sont issues les entreprises d'État nouvellement instituées sont supprimées lors de ce train de réformes. Réorganisation territoriale de la BPC.

2003 – Nouvelle mouture de l'organisation du CAE, cette fois en 28 ministères. Création de la SASAC, l'organe de supervision et de contrôle des actifs d'État, et de la Commission de Régulation Bancaire (CBRC). Réforme du Ministère du Commerce, de l'Agence en charge de la sécurité des aliments et des médicaments, et de celle en charge de la sécurité au travail, en réponse à la montée des problèmes de sécurité alimentaire et à la fréquence des accidents dans les mines. La Commission d'État à la Planification et au Développement devient la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme (NDRC). Renforcement des pouvoirs de la BPC sur la politique monétaire et de stabilité financière.

2008 – Création de « super-ministères » (*Dabuzhi*) aux compétences élargies. La notion est officiellement introduite lors du 17eme Congrès du Parti en octobre 2007, sous la forme de lignes directrices relatives à la réforme gouvernementale en vue d'améliorer l'efficience de l'État. Les changements mis en œuvre furent moins importants que ceux initialement annoncés, mais de nouveaux ministères furent institués dans les domaines de la protection de l'environnement, du transport, des politiques industrielles, et du logement. Le jeu de ces réorganisations ne réduisit pas significativement le nombre d'agences ministérielles (de 28 à 27). La reforme s'inscrivit dans l'axe nouveau du « développement scientifique » promu par le leadership de Hu Jintao et Wen Jiabao, c'est-à-dire où la croissance du PIB doit être mobilisée au service d'un développement plus équitable et plus durable.

Source : Établi par l'auteur à partir de Xue et Zhong, 2012, et OECD 2005a, p. 15.

En termes de finances publiques, le pourcentage des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) a d'abord décru de 30 à 12 % entre 1978 et 1996, pour croître ensuite régulièrement jusqu'à 24,8 % en 2013. La part des dépenses d'administration dans les dépenses publiques a, elle, constamment augmenté, de 5 % en 1978 à 12 % en 2008 (Wang 2012 p 28-29, d'après les données du Bureau national des statistiques). Là encore, la sortie de l'économie administrée a induit des transformations très significatives dans la gestion et la planification budgétaire pour orienter les dépenses vers l'investissement. La dette publique s'établissait à 56 % du PIB à la fin juin 2013, soit à un niveau comparativement soutenable. Des problèmes importants demeurent néanmoins, notamment le fait qu'une part importante des dépenses publiques est engagée hors-budget, ce qui rend la comptabilité publique et sa transparence particulièrement difficiles, et expose l'ensemble de l'économie chinoise à des risques mal maîtrisés (OECD 2005b). Les déséquilibres de la politique de décentralisation, par laquelle la centralisation progressive des recettes fiscales ne fut pas compensée par un transfert de ressources suffisant vers les gouvernements locaux, a placé ceux-ci devant l'impératif de développer leurs recettes (vente de terrains publics notamment), mais aussi leur capacité d'emprunt, pour couvrir des dépenses toujours plus importantes. L'opacité financière, la collusion entre les gouvernements locaux et les intérêts économiques, et la corruption résultent d'une situation, celle d'une administration restée modeste dans une économie en expansion accélérée, et d'une politique, celle initiée par Zhu Rongji dans les années 1990 mobilisant l'État à tous les niveaux vers la croissance tout en centralisant les recettes fiscales. En faisant du développement économique la grande priorité de l'État, le pouvoir chinois a aussi engagé l'administration dans un affairisme dont les conséquences internes et externes ont été difficiles à maîtriser. La loi n'autorisant pas l'endettement des gouvernements locaux, ceux-ci ont recours à mécanismes extrabudgétaires et à des prêts illicites (le *shadow banking*) qui accumulent les facteurs de risque. Le niveau d'endettement des gouvernements locaux aurait ainsi triplé entre 2010 et 2013 pour atteindre 20 000 milliards de Yuan, sans que ni les montants ni les conditions de ces emprunts ne soient réellement maîtrisés [13]. L'affectation des dépenses pose aussi problème, avec une orientation excessive vers les infrastructures et l'administration au détriment des dépenses d'éducation, de santé et de protection sociale, et de fortes disparités territoriales inter et intra-provinciales.

13. *South China Morning Post*, 23 septembre 2013.

Au total, ces réformes structurelles de l'organisation de État, pour nécessaires qu'elles aient été pour accompagner la politique de croissance, ont aussi participé d'une économie politique constituée de rentes contrôlées et captées par le Parti, du développement de formes d'échange illicites et de la croissance des inégalités, trois tendances qui ont conjugué leurs effets pour attiser les tensions dans le Parti et éroder significativement sa légitimité (Manion 2004). Ce sont ces dynamiques qui expliquent à la fois les difficultés et contradictions de la gouvernance chinoise contemporaine et l'agenda des réformes tel qu'il se dessine aujourd'hui.

« Les tigres et les mouches » – Actualité de la réforme administrative

Le problème de l'endettement des gouvernements locaux a progressivement été reconnu par les autorités chinoises, notamment lors du troisième plénum du 18e comité central du PCC en novembre 2013. La conférence a appelé à une prise en compte de la dette dans les critères d'évaluation des dirigeants locaux. Le ministre des finances Lou Jiwei indiquait à la presse, le 16 décembre 2013, que les gouvernements locaux devraient, à terme, être autorisés à émettre des obligations soumises à l'évaluation des agences de notation. Le troisième plénum s'est également prononcé en faveur de la généralisation de la taxe foncière introduite à titre expérimental à Chongqing et Shanghai en 2011.

Le plénum de décembre 2013 a également précisé les modalités de la réforme du *hukou*, le permis de résidence qui donne accès aux avantages sociaux et aux services publics. Les migrants ruraux résidant en ville mais dépourvus d'un *hukou* urbain, donc privés du droit d'accès aux services de santé et d'éducation notamment, étaient au nombre de 163 millions à la fin 2012 selon le bureau des statistiques chinoises, soit près du quart des habitants des villes. La réforme prévoit du supprimer le *hukou* dans les petites villes et d'assouplir graduellement ses conditions d'attribution en fonction de la taille des agglomérations jusqu'en 2020. Il restera en revanche strictement en vigueur dans les plus grandes villes.

Depuis l'origine de la politique d'ouverture, les reformes administratives ont largement été conçues comme l'adaptation de l'État nécessaire à la croissance économique. Les deux registres économiques et administratifs de la reforme ont donc été mobilisés de façon complémentaire (Xue et Zhong, 2012). Naturellement la réforme administrative prend également des dimensions plus politiques. Aujourd'hui, la réforme de l'administration publique fait partie d'une des préoccupations affichées par le nouveau gouvernement afin de simplifier et d'alléger le rôle de l'administration dans l'économie. La construction d'une administration publique moderne et efficace repose en effet sur les principes de transparence, décentralisation et redevabilité que la Chine entend promouvoir (Su, Walker et Xue, 2013).

La politique actuelle de « simplification des administrations et de décentralisation du pouvoir » (*jianzheng fangquan*) est formalisée par le discours du premier ministre Li Keqiang à l'occasion d'une conférence exécutive du Conseil des affaires de l'État le 24 avril 2013 : « simplifier les administrations et décentraliser le pouvoir, c'est une « réforme de soi » entreprise par le gouvernement ». Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement adopte pour priorité la réforme du système des autorisations et des permis administratifs [14], qui recouvre quatre mesures essentielles : la suppression ou la décentralisation des

14. L'autorisation et le permis administratif (*xingzheng xuke*) : dans le cadre de la Loi sur l'autorisation administrative votée par l'Assemblée populaire nationale en 2003 et mise en œuvre en janvier 2004, l'autorisation administrative est définie comme « l'autorisation accordée aux citoyens, aux personnes légales et aux autres organisations de s'engager dans des activités spécifiques, délivrée par des unités administratives sur la base et après examen conforme à la loi de leurs demandes ».

motifs d'autorisation administrative ; la transformation du contrôle administratif anticipé une évaluation *ex-post* pour certains services sociaux (par exemple, la création des maisons de retraites) afin de faciliter l'accès au marché et le développement des services dans ce secteur ; la suppression de certaines obligations administratives pour les entreprises (notamment l'attribution des prix distinguant « les meilleurs éléments du Parti » dans l'entreprise ; enfin, la suppression des certificats délivrés par les ministères ou par les associations professionnelles dans un certain nombre de cas (par exemple les autorisation de virements bancaires internationaux pour les investisseurs étrangers, ou les certificats professionnels pour les salariés du secteur des assurances) [15].

Cette réforme de simplification administrative d'inspiration libérale répond pour bonne part aux nombreuses critiques, intérieures autant qu'internationales, adressées aux distorsions des conditions de fonctionnement du marché en Chine, en dépit de l'adhésion du pays à l'OMC depuis 2001. Elle s'inscrit dans la ligne définie par le « Rapport du Conseil des affaires de l'État sur l'approfondissement de la réforme du système des autorisations et des permis administratifs pour accélérer la transformation des fonctions du gouvernement » [16], publié le 28 août 2014, qui sert de document stratégique pour la réforme de l'administration publique [17]. Outre la simplification administrative, ce rapport énonce comme autres priorités l'adoption de régulations plus strictes dans les services publics (contrôle des médicaments, construction des infrastructures, éducation, *etc*.) ; une meilleure redevabilité des actions du gouvernement, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; l'amélioration de la « gestion des résidents », notamment avec l'élaboration d'une base de données exhaustive regroupant les informations identitaires des résidents en Chine, et la mise en œuvre d'un système imposant l'enregistrement des internautes sous leurs noms réels plutôt que sous des pseudonymes ; le développement de la gestion des actifs économiques et financiers de l'État (par exemple l'élaboration d'une plateforme d'échange sur les achats publics, la mise à jour de la régulation des liquidités sur le marché, *etc*.) ; et la décentralisation de la gestion des projets d'investissement publics vers les gouvernements locaux. [18]

L'importance des préoccupations économiques et de la recherche de la performance est patente à la lecture de cet énoncé. Ces mesures viennent en complément de celles avancées avec les « 33 avis sur le maintien de la justice et de l'ordre du marché » publiés le 4 juin 2014 à l'occasion de la conférence exécutive du Conseil des affaires de l'État. Le document entend lui aussi faire reculer la gestion administrative des activités économiques et renforcer la compétition naturelle au sein du marché. Il affirme le rôle essentiel de la participation civile pour cette réforme libérale en incitant les groupes sociaux, tout particulièrement les associations industrielles et les chambres de commerces, à s'exprimer davantage et à rompre leur lien de subordination avec l'administration [19].

Cependant, c'est certainement la campagne de lutte contre la corruption qui est emblématique à bien des égards du *leadership* de Xi Jinping. Cette campagne n'est assurément pas la première en RPC, et fait suite à de retentissantes affaires sous la présidence de Hu Jintao. Xi en a cependant, dès le 18e congrès, fait la pierre angulaire de sa

15. http://www.gov.cn/zhuanti/2014jzfq/. Sur ce sujet, voir l'article de Yu An ci-après.

16. *Guowu yuanguan yushen huaxing zhengshen pizhidugaige jiakuai zhengfuzhineng zhuanbian gongzuo qingkuang de baogao.*

17. Ce rapport couvre 72 sujets regroupés en dix thèmes de réforme de l'administration publique dont cinq sont relatifs aux autorisations administratives.

18. http://www.gov.cn/zwgk/2013-03/28/content_2364821.htm.

19. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/08/content_8926.htm.

communication et de sa politique, en assurant qu'il s'agissait d' « une question de vie ou de mort pour le Parti », et qu'il faudrait « chasser les tigres autant que les mouches », ce qui lui vaut un soutien populaire appuyé. La campagne est officiellement menée par le Parti à l'encontre de ses cadres, et relève davantage de la politique que de la réforme administrative. Elle s'appuie sur deux leviers principaux, dont le premier est une série de règlementations destinées à imposer aux cadres une sobriété de comportements dans l'exercice de leurs activités (limitations strictes des voitures de fonction, des frais de réception et de déplacement, notamment à l'étranger, de la consommation d'alcool et de l'ensemble des comportements ostentatoires). Cette orientation puise aux sources du maoïsme avec la réaffirmation par le PCC en juin 2013 de la « ligne des masses » destinée à mieux ancrer l'action du Parti dans la société en luttant contre « le formalisme, la bureaucratie, l'hédonisme et l'extravagance ». Le second levier de cette campagne est la série d'arrestations, sans précèdent depuis la mort de Mao si l'on considère le nombre, le niveau, et le champ des poursuites qui frappent jusque dans l'armée, habituellement relativement épargnée. C'est ainsi que Zhou Yongkang, ancien membre du Comité permanent du bureau politique en charge de la sécurité a été arrêté en juillet 2014, à la suite des généraux Xu Caihou, vice-président de la commission des affaires militaires, et Gu Junshan, directeur adjoint de la logistique au sein de l'APL. Ces arrestations tonitruantes, et les centaines ou les milliers d'autres de rang inférieur [20], sont conduites au nom de « l'État de droit », entendues comme une opération « mains propres » pour restaurer l'intérêt public, les droits des citoyens et leur confiance dans les institutions et le parti. Cependant elles sont directement décidées et mises en œuvre par la Commission de discipline du Parti à ses différents échelons, sous la férule de Wang Qishan, un proche de Xi, selon le plus grand arbitraire, hors procédures judiciaires, les suspects finalement déférés en justice étant à de rarissimes exceptions toujours condamnés à de lourdes peines. Ceci n'est pas nouveau, mais la lutte contre la corruption est devenue si pressante, et à ce point endossée par le nouveau pouvoir, qu'il est probable qu'elle soit entrée dans une nouvelle phase, quittant le style plus politique mais aussi plus épisodique des campagnes maoïstes pour prendre un tour plus permanent et plus institutionnalisé, en renforçant les pouvoirs et en centralisant la Commission de discipline sous l'autorité directe de Xi Jinping. La Commission de discipline se transformerait ainsi en une véritable agence nationale de lutte anti-corruption. Wang Qishan en a posé les prémisses en créant un nombre significatif d'équipes d'inspection volantes placées directement sous sa responsabilité, et en instituant un contrôle des procédures d'inspection par les juridictions de rang supérieur. Le projet s'accompagnerait à ce stade d'expérimentations locales pour protéger les juges et procureurs des influences locales, comme cela a déjà été tenté sur certaines procédures de droit commercial. On reste loin cependant d'une véritable indépendance de la justice à l'égard du parti, et dans ces conditions les tendances autoritaires d'une telle évolution n'échappent à personne.

*
* *

Cet aperçu des réformes de l'administration publique en Chine montre que le gouvernement chinois s'est doté depuis 1978 d'un agenda ambitieux dont le volontarisme n'a pas faibli depuis le 18e congrès du Parti en 2012. Notre analyse souligne surtout que

20. Les chiffres publiés par la Commission de discipline font état de 182 000 sanctions appliquées à des membres du Parti en 2013, dont 17 à des officiels de rang équivalent ou supérieur à celui de vice-ministre.

la modernisation de l'administration se déploie dans l'espace restreint ouvert entre, d'une part, la création institutionnelle d'une économie de marché et, d'autre part, la reproduction du *leadership* politique et constitutionnel du PCC. Le managérialisme emprunté et adapté par les autorités chinoises contribue-t-il globalement à de meilleures performances de l'action publique ? La réponse est très probablement affirmative, même si les défis et les difficultés restent souvent très importants. Mais les réformes structurelles de l'organisation de État avancées pour accompagner la politique de croissance ont aussi généré une économie politique constituée de rentes, parfois de grande échelle, contrôlées et captées par le Parti ou par les entreprises politiques qui l'investissent, et qui sont au cœur de l'étendue de la corruption qui sape aujourd'hui l'efficacité de l'action publique autant que la légitimité du parti. On aura compris que la stratégie politique qui s'est affirmée avec le temps est celle d'une libéralisation économique sans libéralisation politique, et que les réformes récentes, combinant dérégulation du marché et lutte contre la corruption sur un mode autoritaire, confirment et durcissent cette tendance.

Références bibliographiques

Balazs, Étienne (1968), *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, Paris, Gallimard.

Balme, Richard ; Yang, Lihua (2011), « The Politics of Constitutional Reform in China. Rule of Law as a Condition or as a Substitute for Democracy ? » *in* P. Keller (ed.), *The Citizen and the Chinese State*, London, Ashgate, p. 79-102.

Balme, Stéphanie) (2004), *Entre soi. L'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard.

Burns, John P. (1989), « Chinese Civil Service Reform: the 13th Party Congress Proposal », *The China Quarterly,* 120, p. 739-70.

Burns, John (2004), « Governance and Civil Service Reform », *in* Howell (Jude), ed. *Governance in China*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, p. 37-57.

Burns, John ; Wang, Xiaoqi 2010), « Civil Service Reform in China : Impacts on Civil Servants' Behaviour », *The China Quarterly,* 201, March, p. 58-78.

Chan, Hon S. ; Li Suizhou, ,Edward (2007), « Civil Service Law in the People's Republic of China : A Return to Cadre Personnel Management », *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3 (May-Jun), p. 383-398, http://www.jstor.org/stable/4624581. Consulté : 05/09/2014 10:42

Chou, Bill K. P. (2008), « Does "Good Governance" Matter ? Civil Service Reform in China », *International Journal of Public Administration,* 31, p. 54-75.

Clarke, Christopher M. (1987), « Changing the Context for Policy Implementation : Organizational and Personel Reform in Post-Mao China », *in* Lampton (David), ed., *Policy Implementation in Post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 25-47

Domenach, Jean-Luc ; Richer, Philippe (1995), *La Chine. 1949-,* Paris, Points Histoire.

Fairbank, John King (1989), *La grande révolution chinoise. 1800-1989*, Paris, Flammarion.

Gernet, Jacques 1997), « Le pouvoir d'État en Chine », *Actes de la Recherche en sciences sociales,* 118, p. 19-27.

Gernet, Jacques (1987), « Organisation, principes et pratiques de l'administration chinoise (XI-XIXe siècle) », *in* F. Bloch-Lainé et G. Etienne, *Servir l'État*, Éditions de l'EHESS, p. 11-29.

Harding, Harry (1981), *Organizing China. The Problem of Bureaucracy, 1949-1976*, Stanford CA, Stanford University Press.

Keller, Peter (2011), ed., *The Citizen and the Chinese State.* London, Ashgate.

Kuhn, Philip A. (1999), *Les origines de l'État chinois moderne*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

Lampton, David (1987), ed., *Policy Implementation in Post-Mao China*, Berkeley, University of California Press

Landry, Pierre-Francois (2008), *Decentralized Authoritarianism in China : the Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lieberthal, Kenneth ; Oksenberg, Michel (1988), *Policy-Making in China. Leaders, Structures and Processes*, Princeton, Princeton University Press.

Lu, Xiaobo (2000), *Cadres and Corruption. The organizational involution of the Chinese Communist Party*, Stanford, Stanford University Press.

Manion, Melanie (1985), « The Cadre Management System, post-Mao : the appointment, promotion, transfer and removal of Party and State leaders », *The China Quarterly*, 102, p. 203-33.

Manion, Melanie (2004), *Corruption by Design. Building Clean government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge, Harvard University Press.

OECD (2005), *Challenges for China's Public Spending : Toward Greater Effectiveness and Equity*, Paris, OECD Publishing.

Pei, Minxin (2008), « Fighting Corruption. A Difficult Challenge for Chinese Leaders », *in* Li, C. ed., *China's Changing Political Landscape. Prospects for Democracy*, Washington, The Brookings Institution, p. 229-250.

Pye, Lucian W (1997), « L'administration au sommet de l'État dans un étrange système politique », *in Revue française d'administration publique,* Vol. 83, p. 511-520.

Su, T. T. ; Walker, R. M. et Xue, L. (2013), « Reform and transition in public administration theory and practice in Greater China », *Public Administration*, *91*(2), p. 253-260.

Wang, Xiaoqi P. (2012), *China's Civil Service Reform*, London, Routledge.

Will, Pierre-Étienne (1999), « Entre présent et passé », introduction à Kuhn (P. A.), *Les origines de l'État chinois moderne*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, p. 11-72.

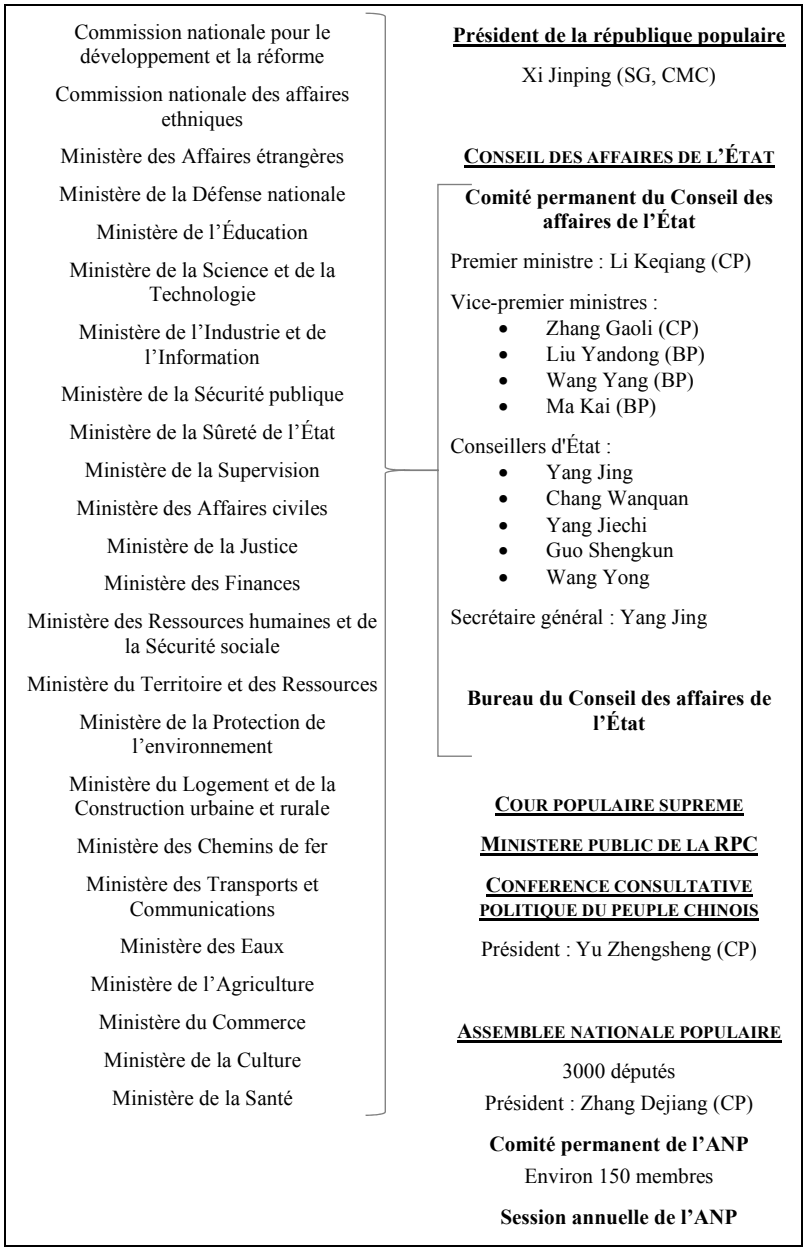
Will, Pierre-Étienne (1980), *Bureaucratie et famine en Chine au 18ème siècle*, Paris, La Haye, EHESS et Mouton, 1980, Édition anglophone révisée : *Bureaucracy and Famine in Eighteenth Century China*. Stanford, Stanford University Press, 1990.

Xue, Lan ; Zhong, Kaibin (2012), « Réforme nationale et intégration mondiale : la réforme de l'administration publique en Chine ces trente dernières années », *Revue internationale des sciences administratives,* 2, Vol. 78, p. 301-322.

Zhu, G. (1995), « Le régime juridique des droits et des obligations des fonctionnaires de l'État chinois », *Revue internationale de droit comparé*, *47*(1), p. 99-128.

ANNEXE 1 : STRUCTURE DU GOUVERNEMENT CENTRAL EN CHINE

ORGANISATION DE L'ÉTAT



Légende : indications entre parenthèse = appartenance aux principaux organes du Parti.

DIRECTION DU PCC

Secrétaire général

Xi Jinping

COMITE PERMANENT (CP)

7 membres

- Xi Jingping
- Li Keqiang
- Zhang Gaoli
- Zhang Dejiang
- Yu Zhengsheng
- Liu Yunshan
- Wang Qishan

BUREAU POLITIQUE (BP)

19 à 25 membres

Membres du Comité permanent

+ autres membres

COMITE CENTRAL

200 membres

Secrétariat du Comité central du Parti communiste chinois

CONGRES DU PARTI

Commission Centrale pour l'Inspection Disciplinaire du Parti Communiste Chinois

Secrétaire : Wang Qishan (CP)

Département de la propagande du Comité central du Parti communiste chinois

Directeur : Liu Yunshan (CP)

ARMEE POPULAIRE DE LIBERATION (APL)

Commission militaire centrale (CMC) du PCC

Président : Xi Jinping

Vice-présidents : Géneral Fan Chanlong, Géneral Xu Qiliang

Commission militaire centrale de la RPC

Président : Xi Jinping