

Comprendre les ONG chinoises

HE Jianyu

Ces trente dernières années, la Chine continentale a connu un essor remarquable des activités associatives non-gouvernementales, créant un secteur pluriel qui échappe à la perspective occidentale. Cet article met en lumière les principales caractéristiques du secteur des ONG en Chine pour en proposer une meilleure compréhension.

Il y a à peine quinze ans, il y avait encore un doute sur l'existence en Chine de « vraies ONG » et pas seulement d'ONG étatiques ou « GONGO »¹. Aujourd'hui, les ONG en Chine – qu'elles soient internationales, de base, formelles ou informelles – ont une capacité de mobilisation grandissante et une influence accrue sur la politique publique. Les ONG ont incontestablement gagné en autonomie au cours de ces trente dernières années, au fur et à mesure du pluralisme croissant de l'économie et de la société chinoise. Cette avancée des ONG démontre clairement que la gouvernance politique et sociale de la Chine est engagée dans un processus de transition. Mais cela indique-t-il la naissance d'une société civile en Chine ? Les ONG seront-elles assez puissantes pour promouvoir la démocratisation de la République populaire de Chine, ou pour défendre la réforme dite d'« État minimal, société maximale » ?

En outre, le fait que le gouvernement chinois mette de plus en plus l'accent sur la gestion sociale (*shehui guanli*, 社会管理) comme manière d'apaiser les tensions sociales actuelles a conduit la coopération entre l'État et les ONG à être officiellement considérée comme participant de cette gestion sociale. Le 19 février 2011, lors de la séance d'ouverture d'un Séminaire exceptionnel sur la gestion sociale et son caractère innovant à destination des principaux cadres de direction au niveau provincial et ministériel, le président Hu Jintao a affirmé que « le soutien aux organisations du peuple » figurait parmi les huit tâches principales de la gestion sociale. Certaines provinces telles que le Guangdong et Pékin avaient même créé un mécanisme, deux ans auparavant, pour externaliser des services sociaux aux ONG, en vue de réformer la gestion sociale. En 2012, le gouvernement central a également affecté 200 millions de yuans des budgets fiscaux au soutien à la fourniture de services sociaux par les ONG².

¹ Une «GONGO» (Government Organized Non-Governmental Organization) est une organisation non-gouvernementale créée par un gouvernement ou la Commission européenne afin de s'apparenter à une ONG afin de pouvoir profiter d'aides extérieures.

² Le ministère des Affaires civiles a conçu un site Internet pour ce projet. Il peut être consulté à l'adresse : <http://www.chinanpo.gov.cn/xiangmu/>.

Même si le partenariat entre le gouvernement et les organisations du peuple (qui incluent la plupart des ONG chinoises) a été officiellement reconnu pour sa contribution à la gestion sociale en Chine, et donc à la coordination de différents intérêts, le gouvernement chinois considère que la régulation de ces organisations du peuple, en particulier des ONG, est également une condition essentielle au maintien de la stabilité sociale. Or, ces deux objectifs de la gestion sociale – le partenariat avec les ONG et leur régulation – sont, dans une certaine mesure, contradictoires. De plus, la mission de nombreuses ONG, notamment celles qui promeuvent « l'État minimal, la société maximale », s'inscrit en opposition avec le plan de gestion sociale du gouvernement chinois.

Cet article analyse la structure complexe du secteur des ONG en Chine. L'examen historique de la régulation des ONG par le gouvernement et de la mise en place d'un partenariat avec le gouvernement constitue une approche pertinente pour saisir les contradictions et le partenariat entre le gouvernement chinois et les ONG présentes en Chine.

Définir les ONG en Chine

Il n'y a pas de définition claire de ce que recouvre en Chine le terme d'« organisation non gouvernementale » (ONG). En effet, il n'y a pas de consensus établi entre la définition officielle-légale et les définitions académiques, voire même entre les différentes approches présidant à ces définitions académiques. Cela s'explique par le décalage entre les recherches théoriques et la nature complexe et fluide de ces organisations en Chine. Il n'y a pas de frontière clairement tracée entre État et société dans la Chine en transition.

La plupart des recherches sur les ONG en Chine sont basées sur et orientées par des théories occidentales, telles que les théories de la société civile et du corporatisme. Ces travaux portent donc sur la dimension politique des rapports entre l'État et la société et plus particulièrement sur la question de l'indépendance politique des ONG. Beaucoup de ces études emploient une définition du secteur des ONG qui la restreint aux ONG de base et concluent ainsi qu'il s'agit d'un secteur extrêmement limité soumis à un contrôle strict de l'État et à des interventions d'ordre politique, notamment à travers des procédures d'enregistrement et une réglementation particulièrement contraignantes.

Toutefois, étant donné l'existence d'une frontière floue entre l'État et la société, « l'État chinois s'exprime à travers des voix multiples et sa position réelle est souvent difficile à déterminer »³. En outre, la mondialisation, la libéralisation commerciale, Internet, l'idéologie libérale, la liberté de mouvement des travailleurs, etc., ont entraîné un élargissement de l'espace social chinois et une activité accrue des organisations sociales. Par conséquent, le nombre d'organisations sociales enregistrées (qui inclut les ONG) a été multiplié par deux au cours des dernières décennies et les ONG non enregistrées se multiplient rapidement, tandis que les associations traditionnelles de parenté connaissent un regain d'activité.

À partir de l'observation de la complexité des ONG en Chine, Wang et He ont élaboré

³ Rachel E. Stern & Kevin J. O'Brien, "Politics at the Boundary: Mixed Signals and the Chinese State," <http://polisci.berkeley.edu/people/faculty/OBrienK/MC2012.pdf>, 2011.

« une typologie simple des formes associatives de la vie sociale basée sur la combinaison de deux éléments : les associations peuvent être constituées de manière volontaire ou involontaire, et leur organisation peut être formelle ou informelle »⁴ :

		Nature	
		Volontaire	Involontaire
Organisation	Formelle	Organisations sous l'autorité du ministère des Affaires civiles	Organisations quasi-gouvernementales
	Informelle	Groupes de base Groupes virtuels (Internet)	[Parenté traditionnelle]

Tableau 1 : Typologie des associations en Chine

Les ONG formelles

Depuis 1989, le Conseil des affaires d'État a promulgué le Règlement de l'enregistrement et de l'administration des associations (*shehui tuanti dengji guanli tiaoli*) et a désigné le ministère des Affaires civiles comme seule autorité compétente pour procéder à l'enregistrement des associations. Sauf exceptions⁵, toutes les associations civiles doivent d'abord obtenir une permission officielle d'une agence du Parti ou de l'État qui accepte de devenir leur agence de tutelle administrative, avant de pouvoir réaliser l'enregistrement légal auprès du ministère des Affaires civiles ou de ses bureaux locaux. Ces deux étapes composent le système de régulations duelles (*shuangchong guanli*, 双重管理).

La reconnaissance légale de nouveaux types d'organisations civiles, telles que les entités privées non-commerciales et les fondations, et la systématisation de la procédure d'enregistrement et d'administration ont certainement contribué à l'essor des organisations sociales en Chine (Graphique 1). Le nombre total d'organisations civiles enregistrées est passé de moins de 150 000 en 1999 à presque 450 000 en 2010.



⁴ Wang Shaoguang & He Jianyu, "Associational Revolution in China: Mapping the Landscapes", Korea Observer, Vol.35, No.3 (Automne 2004), pp: 485-533.

⁵ L'exonération d'enregistrement s'applique essentiellement aux organisations quasi gouvernementales.

Graphique 1 : Le nombre d'organisations sociales enregistrées en Chine⁶.

BLEU : associations civiles *ROUGE* : Entités privées non-commerciales *VERT* : Total (y compris les fondations)

À présent, le ministère des Affaires civiles et les autorités locales chargées des affaires civiles à trois niveaux différents sont responsables de l'enregistrement et de l'administration des ONG en Chine. Plus on descend dans les échelons administratifs, plus les risques augmentent⁷. Le Bureau national des organisations civiles du ministère des Affaires civiles a officiellement établi quatre grandes catégories d'organisations sociales : les organisations sociales, les entités privées non-commerciales, les fondations et les bureaux de représentation des fondations étrangères présentes en Chine continentale⁸. Le Tableau 2 montre le nombre d'ONG enregistrées par le ministère des Affaires civiles en 2010:

Catégories	Nombre
Organisations sociales	245.000
Entités privées non-commerciales	198.000
Fondations	2.200
Bureaux de représentation des fondations étrangères présentes en Chine continentale	11

Tableau 2 : Nombre des différents types d'organisations sociales en 2010⁹

Les organisations quasi-gouvernementales recouvrent huit catégories principales d'organisations de masse (renmin tuanti, 人民团体)¹⁰, d'associations exonérées d'enregistrement et reconnues par le Conseil des affaires d'État, et des associations intra-organisationnelles.

Les ONG informelles

En mai 2012, M. Liguó Li, le ministre des Affaires civiles, a déclaré que la Chine allait assouplir sa réglementation au sujet de l'enregistrement des ONG et permettre à des associations dans les domaines du commerce et de l'économie, de l'intérêt général, de la charité, du bien-être social et des services sociaux de s'enregistrer directement auprès des Directions des affaires civiles¹¹. Il s'agit là d'une réponse à l'insatisfaction publique vis-à-vis du système de gestion duelle, qui constitue depuis de nombreuses années un obstacle majeur au développement des ONG en Chine car très peu d'agences du Parti ou de l'État acceptent

⁶ *China Statistical Yearbook of Civil Affairs*, 2011.

⁷ Wang Shaoguang & He Jianyu, "Associational Revolution in China: Mapping the Landscapes", 2004.

⁸ <http://mjj.mca.gov.cn/>

⁹ Statistics Report on National Social Service Development (2010).

¹⁰ Toutes les organisations de masse sont des organisations fédérant des milliers de branches et de comités locaux et des millions de membres dans tout le pays. A titre d'exemple, les syndicats ont 1.713.000 comités de base.

¹¹ Ces ONG peuvent s'enregistrer directement auprès du Bureau des affaires civiles et n'ont pas besoin d'avoir « une unité de tutelle professionnelle ». Elles ont tout de même besoin de l'aide de l'administration des Affaires civiles pour trouver une unité professionnelle de tutelle en plus de l'enregistrement auprès de l'administration des Affaires civiles. De plus, pour certaines organisations caritatives, l'administration des Affaires civiles peut remplir la fonction d'agence de tutelle.

d'assurer la tutelle des organisations sociales, surtout des organisations de base.

De fait, au cours des dernières décennies, la régulation duelle a donné lieu à l'existence de milliers d'ONG qui ne sont pas enregistrées auprès du ministère des Affaires civiles. La plupart sont soit enregistrées en tant qu'entités commerciales, soit ont choisi de passer outre l'obligation d'enregistrement pour exercer leurs activités. Néanmoins, à défaut d'existence légale reconnue par le ministère des Affaires civiles, de nombreuses ONG ne peuvent bénéficier d'avantages fiscaux, soumettre des propositions pour des projets gouvernementaux, ni faire appel en toute légalité à des dons publics.

Parmi ces organisations, les organisations communautaires sont des ONG de base en deçà de l'échelle du district, notamment les organisations existant au sein d'entreprises, d'agences gouvernementales, d'écoles, de quartiers urbains, de cantons ou de villages ruraux, qui n'ont pas l'obligation de s'enregistrer auprès du ministère des Affaires civiles, conformément au Règlement. Bien que les ONG de base comme les associations d'étudiants sur les campus universitaires, les groupes de lecture, les chorales, les clubs de randonnée, les clubs sportifs amateurs, les cercles littéraires, etc., soient très actives dans la vie associative chinoise, elles ont longtemps été ignorées dans les documents et les statistiques officielles car la portée de leurs activités est limitée à des zones restreintes et spécifiques ou à des groupes sociaux locaux.

En plus des ONG existant de manière physique, il y a de plus en plus de groupes virtuels sur Internet. L'interaction entre leurs membres est à la fois la cause et la raison d'être de l'association. Les forums sur Internet fournissent une structure générale de communauté qui permet aux usagers de se retrouver et d'interagir. Par exemple, le [Tianya Club](#) est l'un des forums en ligne actifs les plus importants et complets, avec plus de 74 millions d'usagers inscrits et toujours plus de 70.000 visiteurs en ligne en même temps¹². Dans certaines manifestations collectives ou lors d'événements publics d'envergure, ces associations virtuelles ont démontré leur grand potentiel de mobilisation sociale et d'action collective. Dans certains cas, les associations virtuelles du cyberspace deviennent des associations dans le monde réel, comme la [Cornfield Education Foundation](#). Cornfield est née en 2005 à l'initiative de plusieurs citoyen-ne-s du web, qui ne se connaissaient pas physiquement. C'est aujourd'hui l'une des fondations les plus actives dans le domaine de l'éducation en Chine. Elle a collecté plus de 17 millions de Yuans de dons et travaille avec plus de 6.000 bénévoles dans 21 unités provinciales. Ainsi, l'impact d'Internet sur la vie associative des populations chinoises ne doit pas être négligé.

Toutes ces organisations différentes composent le secteur des ONG en Chine. En n'observant qu'une partie de la réalité globale, la justification ou la théorisation qui en découle peut se révéler biaisée – par exemple, la théorie dominante de la société civile a orienté les intérêts académiques et pratiques dans la recherche sur les ONG chinoises au début des années 1990. Les spécialistes du sujet débattent depuis près de vingt ans pour déterminer

¹² En 2003, le nombre d'usagers inscrits dépassait tout juste un million, cf. aussi Wang Shaoguang & He Jianyu, "Associational Revolution in China : Mapping the Landscapes", 2004.

si une société civile peut voir le jour dans une Chine en transition. Ce secteur hétérogène et pluriel a de toute évidence un impact sur la nature diverse des rapports entre l'État et la société en Chine.

Le partenariat entre le gouvernement chinois et les ONG en Chine

Le Parti communiste chinois, parti révolutionnaire devenu parti de gouvernement, a progressivement changé vis-à-vis des ONG. Depuis que le développement – économique et social – est devenu le fondement de la légitimité du Parti communiste chinois, les ONG ne sont plus seulement envisagées comme une menace potentielle mais aussi comme un partenaire éventuel pour la gestion sociale et le « maintien de la stabilité » (*weiwen*, 维稳).

Le Rapport du 17^e Congrès du Parti communiste chinois (2007) fait figurer les organisations sociales d'auto-organisation dans le spectre du « système politique de type chinois » pour la première fois. De plus, il permet à ces organisations d'accroître leur participation publique, de promouvoir le rôle positif d'éléments ayant un attrait populaire et de renforcer la capacité de la société à s'autogouverner. Depuis, le Parti communiste chinois et le gouvernement chinois, qui auparavant insistaient sur le contrôle, ont commencé à mettre l'accent sur le soutien et l'encouragement aux ONG.

Le partenariat pour la gestion sociale

En juillet 2011, le Parti communiste chinois a publié « L'Avis du Comité central et du Conseil des affaires d'État sur le perfectionnement et l'innovation en matière de gestion sociale », premier document officiel du gouvernement chinois portant sur l'innovation en matière de gestion sociale. Ce document donne officiellement un rôle plus important aux ONG. L'élaboration d'un dispositif de fourniture de service public piloté par le gouvernement mais comportant une participation vaste des ONG et d'autres services publics y est proposée.

De manière globale, la société chinoise connaît une modernisation accélérée, ce qui constitue un contexte de risque social pour de nombreuses personnes. D'un côté, les Chinois-es sont de plus en plus indépendants vis-à-vis de leur famille et de leur unité de travail (employeur), parce que les structures sociales et les organisations sociales traditionnelles sont en train de voler en éclats sous l'effet de cette modernisation. Mais de l'autre, cette liberté est acquise au prix d'une dépendance accrue vis-à-vis de la société. Ainsi, les Chinois-es modernes, désormais plus indépendants mais plus isolés, cherchent de plus en plus à se retrouver dans des associations. L'extension rapide des outils de communication virtuels illustre cette demande. Puisqu'elles fonctionnent sur le principe des réseaux, les ONG sont des entités à fort capital social. Si ce capital social est conçu comme un bien public, il peut être un atout à la fois pour les membres des ONG et pour la société dans son ensemble. En outre, l'économie de marché est aujourd'hui très développée en Chine. On assiste à un essor rapide et étendu de corporations et de chambres de commerce. Par conséquent, la transition sociale de la modernisation semble être la cause principale du développement des associations en Chine.

De plus, des conflits sociaux et des crises publiques surgissent constamment. Même si ces

conflits sociaux ne peuvent être mis exclusivement sur le compte du système chinois actuel, il est couramment admis que la Chine traverse aujourd'hui une crise de la confiance, qui est pourtant un capital social primordial. L'expérience de ces dernières années a démontré que le fonctionnement traditionnel centré sur le leadership de l'État ne parvenait plus à faire renaître la confiance sociale. Une gouvernance diverse et coopérative pourrait, en revanche, être plus efficace. Les ONG, avec les rapports de confiance mutuelle qui existent entre leurs membres, sont plus à même d'apaiser les tensions sociales et d'arbitrer les intérêts sociaux dans un groupe social donné. Les ONG organisées et créées de manière volontaire et entretenant des liens actifs avec le gouvernement, pourraient jouer un rôle important dans une gouvernance coopérative de ce type.

De plus, le développement rapide de l'économie et de la société chinoise exige un service public plus performant et diversifié, que le gouvernement n'est pas en mesure de fournir. Une quantité immense d'ONG en Chine vise à pallier les insuffisances du service public sur certains aspects, comme par exemple la protection de l'environnement, l'aide aux groupes vulnérables, la santé publique, etc. La diversité des ONG leur permet de répondre à des besoins sociaux diversifiés. De surcroît, les ONG peuvent encourager la participation politique sous des formes diverses pour ceux et celles qui y sont *a priori* indifférents. Les ONG encouragent donc la participation publique et peuvent ainsi contribuer à résoudre les problèmes d'exclusion sociale. C'est une raison de plus poussant à la coopération entre le gouvernement chinois et les ONG en Chine.

Hétérogènes, plurielles et ambivalentes

Bien que de nombreuses études aient montré que ni les efforts descendants (*top-down*) ni les efforts ascendants (*bottom-up*) ne sont suffisants pour entraîner un développement ancré dans une assise sociale solide, il n'y a pas encore de méthodes définies pour mettre en place cette gouvernance coopérative et permettre l'autonomie relative de chacune des parties. Ainsi, les ONG en Chine sont hétérogènes, plurielles et ambivalentes.

Tout d'abord, les ONG en Chine mêlent des éléments d'autonomie et de dépendance. Elles sont à la fois officielles et civiles : de nombreuses ONG sont des associations à forte connotation officielle, tandis que beaucoup d'autres sont strictement civiles et que bon nombre d'entre elles sont à la fois officielles et civiles¹³. Ainsi, Yiyi Lu distingue l'indépendance de l'autonomie s'agissant des ONG en Chine¹⁴. Elle affirme que les ONG enregistrées sont des entités caractérisées par une dépendance structurelle et une autonomie fonctionnelle : elles dépendent du gouvernement pour leur enregistrement et leur cadre institutionnel mais elles jouissent d'une grande autonomie pendant la réalisation de leurs activités. Au niveau structurel, étant donnée l'existence de l'agence de tutelle, les dirigeants des ONG enregistrées sont toujours nommés ou approuvés par le gouvernement, et ils entretiennent des liens organisationnels et personnels, formels ou informels, avec le gouvernement. Mais le plus souvent, il n'y a pas de bureaux spécifiques ni même d'agents

¹³ Sun Bingyao, "On the Duality of 'Official-Civil' Nature of Chinese Civic Associations"[*Zhongguo Shehuituanti Guanmin Erchongxing Wenti*], *China Quarterly of Social Sciences (Hong Kong)*, Iss.6 (Feb. 1994): 17-23.

¹⁴ Lu Yiyi, *Non-Governmental Organizations in China*, Abingdon UK: Routledge, 2009.

spécifiques dans les agences de tutelle pour effectivement contrôler les ONG leur incombant. Et les ressources ne proviennent pas de ces agences de tutelle. Ainsi, la plupart des ONG enregistrées ont une autonomie à la fois opérationnelle et fonctionnelle, y compris dans les processus fondamentaux de définition des actions (agenda) et de prise de décision.

En deuxième lieu, les ONG en Chine ont une nature ambivalente quant à leur visée commerciale ou au contraire non lucrative. Au niveau légal et en théorie, les ONG devraient être strictement à but non lucratif. Néanmoins, il n'y a pas de différenciation claire entre les organisations à but lucratif et non lucratif lors des procédures d'enregistrement. De nombreuses entités privées non-commerciales ont en fait une visée lucrative.

Enfin, en Chine les ONG sont à la fois formelles et informelles. Conformément à la réglementation et aux missions attribuées au ministère des Affaires civiles par le Conseil des affaires d'État, le ministère des Affaires civiles et ses bureaux locaux sont chargés de l'enregistrement, du contrôle et du soutien aux ONG, en particulier pour les ONG enregistrées. Mais il y a à présent beaucoup plus d'ONG non enregistrées que d'ONG enregistrées, comme nous l'indiquons ci-dessus. Ces organisations informelles ont un rôle de plus en plus actif et central à la fois dans la fourniture de services sociaux et dans la mobilisation sociale. Le ministère des Affaires civiles et ses bureaux locaux doivent trouver des façons d'entretenir des liens avec ces organisations informelles. Certaines collectivités locales, telles que les villes de Qingdao en 2002 et Nankin en 2005 d'abord, suivies par d'autres, ont mis au point des systèmes d'inscription pour ces organisations informelles en guise de procédure d'enregistrement simplifiée. En un sens, l'acceptation des ONG informelles de base étend la sphère de l'innovation sociale et ouvre de nouvelles possibilités de changement.

En conclusion, cet article dessine un paysage hétérogène, pluriel et même ambivalent des ONG chinoises, qui composent un secteur complexe avec lequel le gouvernement chinois tâche à présent d'établir des rapports. Cette réalité nuancée ne permet pas vraiment d'affirmer l'existence d'une société civile solide en Chine. Le gouvernement a fait preuve de tolérance envers les ONG, mais s'est aussi montré très prudent face aux défis politiques que pourraient soulever ces organisations d'un type nouveau. Toutefois, il faut aussi garder à l'esprit le fait que le contrôle politique par l'État et la résistance des ONG ne constituent qu'une dimension des rapports entre l'État et la société en Chine. Ce paysage hétérogène et pluriel montre à quel point le gouvernement chinois s'évertue à tirer les leçons de ses rapports avec différentes ONG et qu'il fait preuve d'une grande capacité d'adaptation au changement social.

Article traduit de l'anglais par Nicole Forstenzer.

Publié sur lavedesidees.fr, le 23 mai 2013. © lavedesidees.fr et publié en anglais sur Books & Ideas.net, le 19 novembre 2012. ©booksandideas.net.