

RELATIONS ENTRE ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE EN CHINE

État des lieux des ONGs chinoises en Chine Continentale ; Exposé de la fph

Albert CHEN LICHUAN

Y a-t-il vraiment une société civile en Chine ? Si oui, est-elle organisée et indépendante, capable de former une citoyenneté démocratique ? Si non, comment expliquer la prolifération des ONGs en Chine depuis une vingtaine d'années et le rôle croissant qu'elles jouent dans les affaires publiques comme par exemple l'environnement, la santé ou encore la fourniture de services sociaux ? Les réponses qu'on donne à toutes ces questions sont loin de faire l'unanimité. Pour y voir un peu plus clair, nous proposons ici d'aborder la question de la société civile chinoise à partir de l'interaction entre État et ONGs en commençant par dresser un état des lieux des ONGs en Chine.

1. Différents types d'ONG

Au début des années 50, les « **organisations de masse** » (*qunzhong zuzhi*) ont été créées à l'initiative du Parti communiste chinois pour regrouper les mouvements sociaux. Huit fédérations ont ainsi vu le jour. Certaines d'entre elles gardent jusqu'à nos jours une place importante comme, *Ligue des jeunesses communistes*, *Fédération des femmes* et *Fédération nationale des syndicats*. Elles fonctionnent entièrement grâce aux financements du gouvernement. Leur personnel relève d'un statut assimilé à celui des fonctionnaires. Affiliées au gouvernement, ces « organisations de masse » sont loin de la définition courante des ONGs. Elles effectuent néanmoins un travail non négligeable dans le secteur social et disposent de réseaux solides sur l'ensemble du territoire.

Après la réforme économique de 1979, un secteur associatif et non lucratif est réapparu en Chine peu après le secteur privé. Depuis, il s'est développé de façon exponentielle. C'est ainsi que les « **organisations sociales** » (*shehui tuanti*) ont vu le jour. Après l'événement de 1989, le gouvernement a tenté de réglementer le milieu associatif : le *Règlement d'enregistrement et de gestion des organisations sociales* a été promulgué en

octobre 1989 et complété dix ans après par le *Règlement temporaire d'enregistrement et de gestion des unités de travail populaires non commerciales*. D'après ces deux textes, les ONGs doivent se faire enregistrer auprès du Ministère des Affaires Civiles et avoir une tutelle gouvernementale ou para-gouvernementale, familièrement appelée « belle-mère » qui garde un droit de regard sur ce que fait « la belle fille ». Du fait qu'elles doivent être approuvées par les organismes dépendant du gouvernement ou de l'Etat et émanent souvent de ces derniers, la quasi-totalité des ONGs chinoises existantes sont en fait des « organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement » (GONGOs : Government Organized Non Governmental Organizations). Selon ces règlements, une seule ONG peut s'inscrire dans une région administrative dans un domaine donné et elle n'a pas le droit d'agir en dehors de ce territoire. Ces « organisations sociales » qui se réfèrent aux ONGs ne correspondent pas non plus à la définition classique des ONGs, « organisation indépendante des gouvernements ». Il convient de souligner que le terme chinois d'ONG est une appellation d'emprunt par facilité, du fait que les ONGs chinoises ont toutes un statut hybride vis-à-vis du gouvernement.

Il existe toutefois en Chine des organisations qui n'ont pas officiellement le statut associatif, ce qui n'empêche pas qu'elles effectuent en réalité un travail social et humanitaire. Ce sont les organisations qui, issues d'initiatives privées, s'appellent officiellement « **unités de travail non lucratives gérées par la population** » (*minban feiqiye danwei* « *grassroots* »). Elles ne sont pas enregistrées au Ministère des Affaires Civiles, mais au Ministère de l'Industrie et du Commerce comme entreprises non lucratives. Cela signifie qu'elles ne peuvent pas bénéficier des mesures fiscales avantageuses accordées aux ONGs. En plus elles doivent payer les taxes de société, ce qui alourdit considérablement leur budget pour les actions menées. A l'heure actuelle, ce sont sans doute les organisations les plus proches de la définition communément reconnue en Occident pour des ONGs.

2. Contexte historique et situation actuelle

Avant la 4^e *Conférence Internationale des Femmes* qui a eu lieu à Pékin en 1995, on parlait peu des ONGs en Chine. C'est à partir de ce moment-là et grâce à sa couverture médiatique qu'un certain nombre d'ONGs se sont constituées. L'autre tournant fut la *Conférence internationale sur le secteur non lucratif et le développement de la Chine*, organisée par l'Université de Tsinghua en 1999. Celle-ci a donné un nouvel élan à l'expansion

des ONGs en Chine. Mais quelle que soit l'importance de ces deux conférences, elles n'ont joué qu'un rôle événementiel. L'émergence de la société civile chinoise s'explique surtout par la raison économique. Les faits montrent (*il faudrait citer des sources*) que les ONGs fleurissent quand un pays atteint 1000 USD de PIB par personne. En Chine, le PIB par personne a atteint 1000 dollars en 2003, et passé actuellement entre 1000 et 3000 dollars. Autant dire que les conditions économiques favorables au développement des ONGs sont réunies. Jusqu'en 2005, près de 300 000 ONGs sont enregistrées en Chine dont la moitié sont des « organisations sociales ». A ce chiffre, il faut ajouter les organisations populaires qui ne sont pas enregistrées officiellement pour une raison ou pour une autre, et les « unités de travail non lucratives gérées par la population » dont le nombre s'élève à plus de 120 000. Selon certaines estimations non officielles, le nombre des ONGs chinoises, toutes catégories confondues, peut atteindre 3 millions. Il faut bien sûr relativiser ce chiffre en tenant compte des particularités des ONGs chinoises que nous avons évoquées ci-dessus.

Parmi ces ONGs, les défenseurs de l'environnement, tels que les *Amis de la nature*, sont les plus actifs. Aujourd'hui, le gouvernement chinois se tourne de plus en plus souvent vers eux pour faire face aux problèmes environnementaux. Ces organisations environnementales mènent aussi différents types d'action dans les domaines, tels que l'éducation, la recherche et la préservation de la nature.

3. Présence faible des ONGs chinoises sur la scène internationale

La Chine est membre du Conseil Économique et Social de l'ONU (ECOSOC) depuis 1972, mais jusqu'à présent, seulement 13 ONGs chinoises se sont vues valider le statut consultatif sur 2 236 dans le monde (chiffre de l'année 2000). Une seule ONG chinoise bénéficie du statut consultatif spécial depuis 1998, elle s'appelle *Fédération des personnes Handicapées de Chine (China Disabled Persons' Federation)*.

Cette faible proportion montre bien que les ONGs chinoises manquent d'envergure internationale. Pour l'instant, il n'y a pratiquement pas d'ONGs chinoises qui, ayant des branches ou antennes dans plusieurs pays, interviennent dans le champ international, comme *La Croix rouge, Greenpeace, Médecins sans frontières, Amnesty International, ATTAC*, etc.

Si les ONGs chinoises au sens large du terme sont plus nombreuses que dans d'autres pays, elles se trouvent encore en phase de développement initial.

4. Problèmes et perspectives

A part la question de définition claire d'ONG qui demeure évidemment centrale, il convient de noter que les ONGs chinoises d'inspiration populaire sont encore défavorisées par rapport aux ONGs initiées par le gouvernement, notamment en termes de financement. L'enregistrement pose également de sérieux problèmes, non seulement en raison de l'obligation de trouver une organisation sponsor et d'être avalisée par un organisme gouvernemental ou para-gouvernemental, mais aussi à cause des frais d'enregistrement (30 000 yuans ou plus) ou encore à cause de l'interdiction faite à deux ONGs de travailler sur le même secteur dans une zone géographique limitée. Même étant revêtues du caractère légal, elles sont toujours privées d'un pouvoir de décision et d'administration interne complet, puisqu'elles doivent rendre des comptes à leur organisme de tutelle (1). Lorsqu'elles ne sont pas enregistrées, leur développement demeure incertain et dépend constamment de l'humeur politique du moment.

En matière de financement, les ONGs chinoises souffrent d'une image mitigée auprès du public en raison de plusieurs affaires de détournement de fond et de scandales financiers, dus, en partie, au manque de transparence dans la gestion comptable. Depuis le 1^{er} juin 2004, une nouvelle loi a été promulguée. Il s'agit du *Règlement sur l'enregistrement et la gestion des fondations*. Ce règlement présente une nouveauté importante en introduisant l'autorisation de consacrer 10% des dépenses aux frais de gestion, alors qu'avant les fondations (*jijinhui*) étaient régies par les mêmes règlements que les autres « organisations sociales ». Ces régulations constituent une tentative de définition des organisations non gouvernementales, même si elles ne concernent qu'un type spécifique (fondation).

5. Présence des ONG internationales en Chine

Pour les ONG internationales, la législation les concernant est quasi-inexistante en Chine. Ce vide juridique qui les prive de statut légal met les ONGIs dans une situation

précaire pour trois raisons principales : (1). Elles dépendent de la bonne volonté des autorités locales et leurs activités peuvent donc être interrompues à tout moment. Elles ont en plus des difficultés à s'installer dans certaines provinces et à traiter de problèmes polémiques (sida par exemple) ; (2). Du point de vue pratique, elles ne peuvent bénéficier d'exemptions de taxes sur les importations, ni ouvrir de compte en banque, ni lever de fonds en Chine ; (3). Elles ont des difficultés à embaucher du personnel local.

Malgré ce cadre juridique et administratif contraignant, un certain nombre d'ONGIs ont commencé à travailler en Chine au cours des années 90. On en compte aujourd'hui près de 500 qui ont acquis une reconnaissance toute relative de la part des autorités chinoises, dont une centaine effectuent un travail significatif avec un budget conséquent comme *Médecins du Monde*, *Médecins sans Frontières* ou *PlaNNet Finance* pour ne citer que les ONGIs d'origine française.

Pour les ONGIs et les fondations étrangères, le financement de projets mis en place par les organisations chinoises reste la façon la plus simple d'intervenir en Chine en dépit du manque d'indépendance de celles-ci par rapport au gouvernement. Les relations de confiance avec les partenaires locaux sont donc fondamentales pour déterminer la faisabilité de mettre en oeuvre des projets de travail dans tel ou tel domaine. Les coopérations aussi bien bilatérales que multilatérales ont pris de l'ampleur ces dernières années mais, en raison de la réglementation, elles ne concernent pour le moment que les ONGs chinoises bien institutionnalisées et pas forcément indépendantes. Les bailleurs de fonds internationaux sont de plus en plus intéressés par les organisations d'initiative privée et commencent à réfléchir à des projets de renforcement de la société civile en terme de capacité administrative et de transfère de compétences.

(1) Cette situation est un peu comparable aux « organisations d'intérêt public » dans un pays comme la France, qui bénéficient d'avantages fiscaux mais sont placées sous la tutelle d'un Ministère.



Auteur: Albert Chen Lichuan



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>