

Isabelle THIREAU

HUA Linshan

« FAIRE APPEL » AUPRÈS DU POUVOIR PUBLIC

Une nouvelle épreuve de justice en Chine et ses transformations

En 1979, soit trois décennies après l'arrivée au pouvoir du Parti communiste, l'abandon du principe de la lutte des classes par le pouvoir politique chinois signale la fin de la croyance en des lois du développement historique et le renoncement à une mise en conformité des actions individuelles avec des orientations idéologiques et des critères normatifs jugés seuls légitimes. De nouveaux repères du juste et du légal doivent être identifiés et reconnus comme valides face aux situations inédites suscitées par les réformes et à la diversité des formes et principes pouvant être mobilisés pour donner sens à ces situations. La disparition du concept de la lutte des classes instaure également une distance mais aussi une forme d'interaction nouvelle entre la puissance publique et la société, là où autrefois une relation fusionnelle prévalait officiellement. Depuis 1949, l'État se confondait en effet avec le « peuple » et surtout avec ses éléments dits « progressistes », critiques, dénonciations ou plaintes ne pouvant donc prendre pour cibles que les « ennemis de classe » à moins que leur auteur ne prenne le risque de se voir lui-même catalogué comme tel.

La possibilité et la nécessité d'instaurer de nouvelles épreuves de justice ne signifie pas cependant que des espaces publics démocratiques se mettent en place. Liberté d'association et d'expression demeurent étroitement contrôlées au sein de la société chinoise. À l'échelle nationale, l'organisation publique de débats et de délibérations portant sur l'identification d'enjeux communs et contestant, le cas échéant, les décisions et les orientations du pouvoir politique reste aujourd'hui encore impossible. Toutefois, si les formes et le contenu des

épreuves configurées ne sont pas indépendants du régime politique en vigueur, ils ne sont pas imposés par ce dernier : individus et groupes manifestent sans cesse leur capacité à investir avec une visée nouvelle des lieux où la réalité sociale peut être discutée. Cet article a pour objet de décrire brièvement un tel processus de reconfiguration d'une épreuve de justice au sortir de l'expérience maoïste, épreuve qui consiste à « faire appel » auprès des autorités, nationales ou locales, pour non seulement dénoncer des injustices, proposer des repères communs mais également critiquer certaines modalités de l'action publique. L'espace au sein duquel ces jugements et ces témoignages s'expriment met en relation des individus qui se présentent comme des « plaignants » face à un auditoire constitué par les représentants de l'administration. Il ne s'agit donc pas là d'une arène publique mais bien d'un espace relativement clos, placé sous le signe de la confidentialité et qui pourtant, du fait de l'identité de ceux qu'il s'agit de convaincre et des principes légitimes utilisés pour y parvenir, apparaît étroitement associé à la question du bien public.

Ces espaces et ces figures grâce auxquels les faits rencontrés peuvent être débattus dans une situation historique donnée sont, de plus, inscrits dans un processus dynamique. Autrement dit, ils sont affectés par les nouvelles réalités relationnelles et normatives qui se mettent en place. L'épreuve de justice évoquée plus haut a été ainsi le siège d'une transformation importante au cours de ces dernières années, le pouvoir politique cherchant à la transformer pour accroître sa propre légitimité tout en rejetant dans l'illégitimité des formes d'épreuve plus porteuses de confrontations et de litiges. Depuis la fin des années quatre-vingt dix, les arènes administratives où peuvent s'exprimer des souffrances privées sont en effet reconnus publiquement par les autorités chinoises comme des lieux au sein desquels les « citoyens » peuvent non seulement « rapporter des faits observés mais également exprimer leurs critiques ou leurs suggestions, les organismes concernés devant ensuite leur apporter une réponse ». De plus, un lien explicite est désormais établi entre les plaintes exprimées et certaines des mesures prises au niveau local ou national, afin de montrer qu'il s'agit bien pour les « masses populaires » de participer ainsi à l'identification et à la maîtrise des problèmes publics. En bref, l'épreuve a aujourd'hui changé de nature.

UNE NOUVELLE ÉPREUVE DE RÉALITÉ ET DE JUSTICE : LA MOBILISATION DES « SERVICES DES LETTRES ET DES VISITES »

Dès le milieu des années quatre-vingt, une structure héritée des institutions maoïstes mais restée jusque-là inerte est massivement investie par les acteurs sociaux. Il s'agit des « services des lettres et des visites ». Censés recueillir les

plaintes écrites ou orales des citoyens chinois et souvent surnommés à ce titre «bureaux des plaintes venues des masses», de tels services existent au sein de l'administration chinoise depuis le milieu des années cinquante. Si leur répartition est inégale selon les localités, on les trouve en général auprès des principaux départements des gouvernements municipaux et provinciaux et des comités du Parti locaux¹. Cet article s'appuie ainsi sur une enquête réalisée auprès du «service des lettres et des visites» du Bureau du travail de la municipalité de Shenzhen.

Ces services, rarement cités tant leur activité et leur rôle sont peu importants jusqu'en 1979, sont néanmoins très largement sollicités depuis deux décennies. Si les chiffres actuels varient d'une ville à l'autre et s'il est malaisé d'avoir une idée précise de leur progression, il demeure certain que ces dispositifs constituent aujourd'hui des espaces de médiation importants entre les acteurs sociaux et les pouvoirs publics. À titre d'exemple, le «service des lettres et des visites» rattaché au Bureau du travail de la municipalité de Shenzhen, c'est-à-dire concerné uniquement par les questions du travail, ne reçoit en 1989 que cinq cents lettres environ mais, entre 1989 et 1997, ce sont plus de cinquante mille lettres qui sont adressées au Bureau du travail et plus de quatre cent mille personnes qui se déplacent auprès des différents «services des lettres et des visites» de ce Bureau alors que Shenzhen compte en 1997 une population d'un peu moins de quatre millions d'habitants². Depuis, les chiffres n'ont cessé de progresser. En 1998, le gouvernement municipal reconnaît que le nombre d'affaires ainsi portées à la connaissance du Bureau du travail a augmenté de 35 % par rapport à 1997, les disputes affectant plus d'une trentaine de salariés ayant augmenté de 315 %. Mais cette mobilisation n'affecte pas uniquement les services administratifs spécialisés dans les questions du travail. En 1999, le «service des lettres et des visites» rattaché au Comité du Parti de la municipalité de Shenzhen et qui traite toutes sortes de questions, a reçu 12 400 plaintes écrites et 4 697 «visites» réunissant au total 22 900 personnes³. Quittons cette fois

1. On trouve également de tels bureaux auprès des Assemblées populaires ou des Conférences consultatives du peuple chinois. Le système des Assemblées populaires ne joue qu'un rôle secondaire dans l'administration chinoise. Ces Assemblées, que l'on trouve au niveau national, à ceux de la province, du district et du canton, regroupent un certain nombre de députés qui sont pour l'essentiel des bureaucrates. La Conférence consultative du peuple chinois et ses organes locaux symbolise constitutionnellement le front uni devant exister en Chine entre les différents partis. Elle est néanmoins dirigée par le Parti communiste.
2. *Shenzhen laodong nianjian 1979-1997* (Annuaire du travail de Shenzhen, 1979-1997) (1998). Rédigé par le Bureau du travail de Shenzhen. Pékin : Zhongguo laodong chubanshe, 149 et 543.
3. *Shenzhen nianjian 2000* (Annuaire de Shenzhen 2000) (2000). Rédigé par le comité de rédaction de l'Annuaire de Shenzhen, Shenzhen : Shenzhen Nianjian chubanshe, 189.

Shenzhen pour observer ce qui se passe dans d'autres localités. Toujours au cours de l'année 1999, des résidents se sont adressés à 43 332 reprises au « service des lettres et des visites » du gouvernement de la municipalité de Canton pour dénoncer certaines réalités⁴. De tels exemples pourraient être multipliés concernant d'autres villes chinoises...

Inertes pendant plusieurs décennies, ces services sont aujourd'hui largement mobilisés dans un sens qui n'est pas sans rappeler une institution chinoise beaucoup plus ancienne puisque datant de l'époque impériale : la possibilité de faire appel auprès de l'administration de la capitale du jugement rendu dans une affaire de justice par les représentants de l'État – soit les magistrats – qui siègent au niveau inférieur de l'administration (le district) comme à des échelons plus élevés. Un système d'appel très détaillé existait autrefois en Chine, qui permettait aux plaignants de faire appel d'une décision prise par un magistrat en se tournant vers l'échelon administratif supérieur et en remontant ainsi, si nécessaire, jusqu'au sommet de la hiérarchie provinciale. Une fois ces différents recours épuisés, l'affaire pouvait être portée devant les autorités centrales en allant battre le « tambour des doléances » placé à l'extérieur des bureaux de la gendarmerie de la capitale. À partir de la fin du XVIII^e siècle, cette pratique se développe à tel point que des « spécialistes dans les appels à la capitale » ouvrent des bureaux à Pékin ou prennent pension dans les auberges situées sur les grandes voies de communication menant jusqu'à la capitale pour conseiller les plaignants (Ocko, 1988). Outre les motifs d'insatisfaction dus au fait que certains estiment que justice n'a pas été rendue, ou tarde trop à l'être, dans une dispute portée devant un magistrat, les abus des magistrats eux-mêmes dans le domaine, par exemple, de la collecte des impôts, peuvent également faire l'objet de ces appels auprès de l'Empereur. Si le succès de la procédure consistant à « faire appel » auprès de la capitale varie selon les périodes, si les empereurs qui se succèdent à la fin de la dernière dynastie Qing hésitent sans cesse entre le souci de sanctionner les magistrats défaillants et celui de ne pas décourager les mandarins locaux d'implanter des mesures difficiles, il est vrai néanmoins que cette pratique est présentée officiellement comme l'un des moyens permettant de superviser l'administration impériale et d'empêcher que des conflits sociaux ne s'enveniment. De même, elle est décrite et popularisée dans de nombreux contes et romans comme le recours ultime mais légitime de ceux qui ont été impuissants à se faire entendre autrement.

Ce dispositif historique participe d'un processus de reconnaissance de la légitimité du pouvoir public. Il souligne également que ce dernier est considéré

4. *Guangzhou nianjian 2000* (Annuaire de Canton 2000) (2000). Rédigé par le comité de rédaction de l'Annuaire de Canton, Canton : Guangzhou nianjian chubanshe, 82.

comme garant des normes et principes partagés par la société, parfois inscrits dans des textes législatifs. Ces deux traits sont importants pour comprendre les modalités selon lesquelles les « services des lettres et des visites » sont aujourd'hui investis par les acteurs sociaux. De fait, les plaintes formulées ne peuvent être interprétées comme une contestation des autorités instituées puisque c'est auprès d'elles que l'on fait appel. Il s'agit par contre, on le verra, de débattre avec ces mêmes autorités en posant d'emblée qu'elles partagent certaines attentes normatives, certaines conceptions du juste et de l'injuste avec les membres de la société.

Mais il convient sans doute de décrire brièvement le fonctionnement actuel des « services des lettres et des visites ». De même que n'importe quel individu pouvait hier faire appel auprès de l'empereur, n'importe quel membre de la société chinoise peut aujourd'hui s'adresser à un tel service. De plus, les plaintes, individuelles ou collectives, exprimées sous forme épistolaire ou lors d'une visite effectuée auprès du service concerné peuvent avoir pour objet, comme hier, les abus commis par des membres de l'administration ou des injustices sociales. Soulignons cependant que si les lettres peuvent demeurer anonymes, ceux qui se rendent auprès de ces organismes administratifs pour transmettre oralement leurs griefs ou leurs suggestions doivent décliner leur identité. Par ailleurs, pour éviter que les « visites » ne donnent lieu à de véritables manifestations, certaines localités demandent que des porte-parole, au nombre de cinq au maximum et dont la représentativité doit être attestée par un document signé de l'ensemble des plaignants, se rendent seuls auprès des « services des lettres et des visites ».

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les délais accordés aux « services des lettres et des visites » pour apporter une réponse aux faits relatés ou aux avis formulés n'ont cessé de diminuer : leur durée est encore de deux mois dans certaines localités mais elle est de trente jours ou de quinze jours ouvrables dans la plupart des villes chinoises. Les lettres reçues, après avoir été lues et enregistrées, sont adressées au département qui détient le pouvoir d'intervenir dans les faits incriminés. Dans la mesure où les « services des lettres et des visites » sont souvent spécialisés dans un domaine particulier (les questions du travail, les projets d'urbanisation, la protection de l'environnement), leurs responsables répondent en général directement aux plaignants en mobilisant les différents outils administratifs à leur disposition. Ils peuvent également encourager les victimes à porter plainte auprès d'une institution juridique. Lorsque des abus administratifs son en cause, la lettre est transmise au service concerné ou à l'échelon supérieur. Enfin, en cas de plainte collective affectant plus d'une trentaine de personnes, l'affaire doit être traitée en toute urgence par les responsables concernés pour prévenir toute escalade du conflit. Pour illustrer les suites pouvant être données à ces plaintes, signalons que l'analyse d'un corpus de

123 lettres adressées au Bureau du travail de la municipalité de Shenzhen – lequel constitue également depuis 1989 la « brigade d'inspection du travail » – montre ainsi que seules 22 plaintes ont été redistribuées à d'autres instances administratives ou juridiques (tribunaux, comités d'arbitrage, services administratifs divers), le reste du corpus ayant été traité par le Bureau lui-même. Celui-ci a notamment procédé à une enquête à la suite de 53 des plaintes recueillies, enquête ayant conclu dans 49 cas à la culpabilité de l'employeur mais ayant classé « sans suite » 32 plaintes pour des raisons qui demeurent floues telles que l'impossibilité de joindre l'entreprise incriminée ou les incertitudes concernant la nature exacte de l'affaire rapportée. Toute plainte n'aboutit donc pas à une réponse de l'administration. D'autre part, l'espace observé n'est pas constitué uniquement d'un échange épistolaire ou verbal entre les plaignants et les fonctionnaires concernés. Il s'agit d'un espace d'interaction entre citoyens et pouvoirs constitués mais aussi de médiation pour régler certains litiges : des contacts sont pris par ceux qui reçoivent les plaintes pour essayer de mesurer la véracité des faits rapportés ou vérifier la nature des problèmes rencontrés ; des enquêtes se déroulent qui mettent en présence les différentes parties ; des conciliations sont tentées ; des documents complémentaires sont sollicités et joints aux dossiers. Lettres et visites déclenchent ainsi un processus en partie imprévisible mais qui peut inclure des situations variées allant du face-à-face entre les parties prenantes dans une dispute ou entre administrateurs et administrés au simple échange de lettres entre anonymes⁵.

L'espace qui se déploie à travers l'expression de ces plaintes possède différentes caractéristiques. Signalons quelques points. Tout d'abord, les « services des lettres et des visites » sont, par définition, un lieu de témoignage individuel ou collectif. Les règles procédurales qui contribuent à légitimer le recours à de tels services impliquent en effet que les plaintes prennent appui sur la description d'une réalité sociale ou administrative relativement précise, à propos de laquelle celui qui prend la parole possède des informations fiables en tant que témoin⁶. Autrement dit, c'est l'exposé de faits observés qui légitime la prise de parole et le récit proposé doit être fondé sur une expérience personnelle. Ces arènes ne peuvent donc être le lieu d'élaborations théoriques, d'évaluations ou de démonstrations générales.

De plus les réalités déplorées ne sont pas portées sur la place publique mais exposées à une autorité constituée. À ce titre, les acteurs sociaux qui

5. Pour l'une des analyses possibles de ce type de plaintes, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à Thireau (2001).

6. Au sein du corpus de 123 plaintes analysé, deux personnes prennent la parole pour dénoncer des faits observés dans leur usine, mais dont elles n'ont pas été victimes. Dans tous les autres cas, les plaignants ont été, seuls ou avec d'autres, victimes des faits rapportés.

investissent de façon massive ce dispositif depuis le début des années quatre-vingt s'inscrivent, on l'a vu, dans une forme de lien politique qui n'est pas sans rappeler celui qui soutenait autrefois les « appels » portés auprès de l'Empereur : des personnes dans leur bon droit, ayant exploité en vain toutes les procédures disponibles, rapportent au pouvoir politique les injustices rencontrées et réclament son intervention, reconnaissant dans le même geste ce pouvoir⁷. L'espace qui se dessine ainsi apparaît donc bordé, limité par ce qui fait la légitimité même de la prise de parole : un témoignage, individuel ou collectif, adressé à certains services de l'administration locale ou nationale, et à eux seulement.

Il serait erroné cependant d'analyser le contenu de ces « lettres et visites » sous le seul angle de la plainte. Si un dispositif maoïste – les « services des lettres et des visites » est ici revisité en mobilisant notamment la légitimité d'une forme antérieure, il l'est également en mettant à l'épreuve d'autres points d'appui du lien politique officiellement diffusés après 1949. Sans développer ici cette question plus avant, soulignons simplement que les principes présentés hier comme devant fonder les rapports entre pouvoir politique et société, entre « serviteurs du peuple » et « peuple » sont aujourd'hui réactivés pour asseoir les demandes nées des situations inédites créées par les réformes. Le répertoire des possibles concernant à la fois les liens établis entre gouvernants et gouvernés et les repères normatifs communs, mais aussi les incertitudes qui prévalent dans ces deux domaines, se combinent et influencent les attentes exprimées. Ces espaces de plainte, légitimés par la procédure voulant que les plaignants s'adressent directement au pouvoir public mais soutenus par des attentes nouvelles concernant les formes du lien politique sont, du coup, également mobilisés comme lieux de discussion de l'action publique. Ils sont, par exemple, investis comme lieux d'interpellation du pouvoir politique. Il s'agit en effet pour les individus et les groupes qui s'adressent aujourd'hui aux « services des lettres et des visites » non seulement de porter certaines informations à la connaissance du pouvoir en place afin qu'il puisse arbitrer en connaissance de cause et rétablir la justice, mais aussi de juger les dispositifs mis en place et de demander au pouvoir politique de mettre ses actes en conformité avec ses engagements. Cela toutefois sans se mettre dans une position d'extériorité ou « d'étranger », et donc d'adversaire des autorités constituées, comme l'illustre la plainte suivante :

« Venez rétablir la justice ! Nous sommes des salariés originaires de toutes les régions du pays... Nous avons travaillé pendant dix mois pour la société X, mais nous n'avons touché que quatre mois de salaire ! Nous travaillons douze heures par jour

7. Lettre 51.

sans une seule journée de repos par semaine... Nous avons tout essayé et ne savons plus que faire. Il ne nous reste plus qu'à vous demander, à vous qui êtes les pères et mères du peuple, d'intervenir pour remédier à l'injustice, pour nous aider à obtenir le salaire qui nous est dû... Dans la Chine socialiste que dirige aujourd'hui le camarade Jiang Zemin, dans une ville économiquement aussi développée que Shenzhen, il ne devrait tout simplement pas exister de situations telles que la nôtre, des situations où les salaires des ouvriers restent impayés pendant plusieurs mois, nous privant de tout moyen de survie... »

Lieux d'interpellation du pouvoir public, ces espaces de plainte sont également aujourd'hui des lieux de demande d'action publique en vertu même de l'identité de l'auditoire qu'il s'agit de convaincre. Cette demande d'action peut être liée à une situation ponctuelle, souvent désespérée, mais elle peut également concerner la mise en place de nouvelles procédures administratives ou l'élaboration de nouvelles orientations politiques. La plupart des lettres conjuguent d'ailleurs ces deux dimensions :

« ...Les ouvriers sont épuisés, les femmes aussi. Nous sommes tous indignés. Et il y a beaucoup d'autres choses dont je ne peux parler. Mais il y a aussi la Loi sur le travail qui nous donne espoir. Venez dès que possible dans notre usine pour faire une enquête et vérifier que tout ce que nous avons décrit est vrai. Et veillez à ce que sur la terre chinoise tous respectent la Loi ou qu'ils soient punis en conséquence. Il faut absolument que des règles soient établies pour que les services responsables appliquent la loi, pour que celle-ci ne reste pas lettre morte. Tous les ouvriers de notre usine vous remercient... »⁸

Les plaintes exprimées contribuent donc également à délimiter les contours du domaine de compétence et de responsabilité des gouvernements, à l'échelle locale ou nationale. Autrement dit, elles soutiennent le processus de distinction en cours, en cette période de sortie du totalitarisme, entre sphère privée et sphère publique.

La description très hâtive ici proposée de ces « services des lettres et des visites » révèle néanmoins que les multiples glissements effectués entre des formes et des dispositifs ancrés dans des périodes différentes ont abouti à la configuration d'un espace de médiation particulier entre « le peuple » – ou « les masses » ou encore « les citoyens », termes les plus souvent employés – et les autorités constituées. Cet espace qui repose sur une figure particulière de la plainte est exclusif par définition de la constitution de certains individus ou groupes comme porte-parole privilégiés d'une « opinion publique ». De plus, il ne peut être caractérisé de public au sens où des arguments contradictoires, des descriptions et évaluations alternatives des faits exposés ne sont pas formulés au

8. Lettre 94.

sein d'une arène publique mais portés à la seule connaissance du pouvoir public. Borné pour pouvoir être reconnu comme légitime, cet espace de médiation place cependant, du fait de sa configuration et des modalités selon lesquelles se combinent différentes formes du lien politique, la question des institutions justes et de l'action publique au cœur même des récits qui y circulent.

Des repères communs en partie fondés sur les objectifs et les dispositifs de l'action publique

Les plaintes exprimées auprès de ces services combinent toutes la description de certains états de fait et la mobilisation de principes de justice variés mais jugés partagés, afin de démontrer le caractère injuste des situations rencontrées et d'encourager une intervention des autorités concernées. Pour reprendre les termes d'A. Cottureau (1999), il s'agit bien d'opposer réel factuel et réel normatif et donc d'identifier dans le cours même du récit les arguments et principes supposés communs.

« Nous venons des cinq lacs et des quatre mers de Chine et nous avons attendu tout le mois de janvier pour toucher notre salaire afin d'aller passer les fêtes du Nouvel An en famille. Mais des ouvriers qui ont travaillé péniblement, fait des heures supplémentaires sans rien dire, passé des nuits sur les machines et transpiré au travail, ont appris soudain le 20 janvier qu'ils ne seraient pas payés, qu'il fallait attendre, encore attendre... (Le 20 mars) au moment de toucher enfin notre salaire, nous avons découvert que les frais de toutes sortes que nous devions à l'usine dépassaient les salaires. Certains se sont retrouvés ainsi endettés auprès du patron, d'autres n'ont touché que quelques centaines de yuans pour tout le travail accompli. Comme une chose aussi injuste peut-elle se produire ? Comment survivre dans de telles conditions ? Nous ne pouvons en supporter davantage ! Nous appelons de toutes nos forces : venez nous sauver ! Existe-t-il encore quelque chose comme la conscience, la morale, la loi ? Venez vérifier par vous-même que certains se soucient fort peu de la mort ou de la vie de ceux qu'ils ont embauchés !... Venez nous secourir, en tenant compte du sort partagé par la plupart des ouvriers migrants, en respectant les règles de l'humanisme... »⁹

L'écart injustifié entre le travail fourni et la rémunération perçue ; la privation de tout moyen de survie ; les manquements à la conscience, à la morale et à la loi ; le refus de considérer autrui comme un être humain et de le traiter avec humanité : tels sont, par exemple, certains des principes évoqués de cette lettre. Sans entrer néanmoins ici dans une analyse détaillée du contenu des plaintes adressées aux « services des lettres et des visites », soulignons trois caractéristiques des récits proposés.

9. Lettre 31.

Dans la plupart des lettres analysées, que la plainte soit de nature individuelle ou collective¹⁰, les auteurs parlent au nom d'un groupe plus large que celui des victimes directement concernées. Un premier processus de généralisation est en effet à l'œuvre lorsque les plaignants évoquent la communauté de sentiments (la colère, l'impuissance) ou d'état qui les lie à ceux qui partagent les mêmes conditions et, plus précisément dans le corpus étudié les mêmes conditions de travail au sein d'un atelier ou d'une entreprise donnée. En ce sens, le recours ultime qui consiste à réclamer l'intervention des pouvoirs publics est surtout mobilisé pour dénoncer des situations qui ne sont pas ancrées dans le particulier mais dont la récurrence est attestée et qui relèvent à ce titre du « commun ». Mais un deuxième processus de généralisation peut être observé : les plaintes apparaissent d'autant plus légitimes que le groupe concerné n'est pas limité, de type corporatiste, mais ouvert et permettant d'englober des pans larges de la société. Ceux qui prennent la parole le font en tant que membres du « peuple », des « masses », des « travailleurs » ou des « ouvriers » dont le rôle d'avant-garde idéologique a longtemps été affirmé. Ces formes de généralisation, héritées des figures posées comme légitimes sous la période maoïste, sont ici d'autant plus importantes qu'elles conduisent les plaignants à parler également au nom d'autrui, au-delà de la sphère des relations interpersonnelles, et à réclamer des transformations institutionnelles. Or, si l'on suit P. Ricœur (1995), la « notion d'espace public exprime d'abord la condition de pluralité résultant de l'extension des rapports inter-humains à tous ceux que le face-à-face entre le *je* et le *tu* laisse en dehors à titre de tiers. »

Pluralité : telle est justement la seconde caractéristique devant être ici évoquée. Le corpus de lettre analysée révèle en effet la diversité des principes de justice mobilisés pour décrire des faits souvent très proches et la variété des figures selon lesquelles ces principes sont combinés. Principes confucéens établissant un lien étroit entre humanité et moralité ; principes marxistes soulignant la nécessité de préserver la dignité du salarié ; principe d'économie morale insistant sur la nécessité de laisser à chacun des moyens de survie ; principe de compassion envers le plus faible : il est impossible de dresser ici une liste des la diversité des attentes normatives exprimées. Un fait néanmoins demeure certain : ces plaintes diffèrent profondément des dénonciations opérées pendant la période maoïste au cours, par exemple, de séances appelées « exposer les moments amers » ou lors des moments de critique des « ennemis de classe » qui ont accompagné tous les mouvements politiques. L'identité de ceux qui prennent la parole, la nature de leurs griefs, les principes mobilisés :

10. Dans le corpus analysé, 91 des 123 lettres concernent des faits récurrents, des conditions de travail affectant l'ensemble des membres d'un atelier ou d'une usine.

rien n'est alors laissé au hasard et les récits confectionnés reposent sur une série de stéréotypes dont on ne peut s'écarter. Comme le rappelle aujourd'hui un responsable paysan : «Ceux qui savaient parlaient prenaient la parole, mais ceux qui ne savaient pas parler devaient aussi prendre la parole.» (Guo, 2000). À chaque fois, l'ennemi et les traits sous lesquels il doit être dépeint sont clairement identifiés et, bien sûr, le pouvoir public et ses dispositifs ne peuvent être pris pour cible des critiques exprimées. À l'inverse, l'une des conséquences les plus importantes des réformes initiées il y a deux décennies a été de réintroduire incertitudes et diversité dans le domaine normatif, d'ouvrir le répertoire des possibles en légitimant la mobilisation de dispositifs et de formes ancrés dans des périodes très différentes de l'histoire chinoise.

Enfin, l'analyse des lettres réunies montre l'importance accordée à une forme particulière de repère commun : les orientations politiques passées et présentes du pouvoir public, les objectifs officiellement affichés par celui-ci, les textes législatifs promulgués qui concernent, par définition, l'ensemble des membres de la société. Autrement dit, les références jugées à la fois partagées et légitimes sont souvent liées à l'action de ces autorités. Cela, non pas simplement en raison du pouvoir détenu par celles-ci mais en vertu de ce qui légitime la procédure ici mobilisée : «faire appel» auprès du pouvoir public, c'est en effet reconnaître la capacité de celui-ci à identifier le juste et l'injuste, à discerner le bien du mal, selon des repères partagés au sein de la société et parfois inscrits dans des lois. Il s'agit donc ici d'exprimer, pour convaincre les autorités constituées du caractère injuste ou inacceptable des faits déplorés, des références susceptibles d'avoir reçu une formulation explicite par ces mêmes autorités. Toutefois, cet effort ne conduit pas à reproduire simplement le discours politique : celui-ci est décomposé et fait l'objet de sélections mais aussi de réinterprétations nombreuses dans la mesure où il est confronté à d'autres principes normatifs. Les engagements du pouvoir politique sont ainsi re-découpés et associés en des figures inédites au sein de ces espaces, un processus soutenu par le caractère apparemment atemporel du discours officiel : le pouvoir en place voulant conserver sa légitimité tout en introduisant des réformes se refuse en effet à parler de rupture ou d'alternance et insiste sur la continuité de l'action menée. Soulignons que cet usage étendu des objectifs et dispositifs du pouvoir public pour comparer ce qui est à ce qui devrait être incite à placer au cœur des récits confectionnés par les plaignants la question des défaillances ou abus des agents de l'autorité publique, comme celle des écarts entre les objectifs affichés et la réalité sociale.

De façon quelque peu paradoxale, l'espace de médiation entre État et citoyens qui se déploie à travers ces plaintes constitue donc une épreuve fondée sur l'expression de jugements pluriels pour rendre compte des faits exposés, et

sur la prise en compte d'entités sociales ne se limitant pas à la sphère d'interconnaissance. Cette forme d'épreuve, ouverte à tous, qui participe du processus d'évaluation de l'action publique et soutient des demandes sur le plan institutionnel, représente sans doute l'une des figures possibles d'apparition d'un espace public non-démocratique dans une période post-socialiste.

« FAIRE APPEL » AUPRÈS DU POUVOIR POLITIQUE : UNE MODALITÉ PARTICULIÈRE D'ADMISSION DES CITOYENS AU DOMAINE PUBLIC

Depuis quelques années, l'espace de médiation décrit ci-dessus a pris, à l'initiative des pouvoirs publics, une extension beaucoup plus importante, ce qui contribue à banaliser mais aussi à changer de nature l'acte d'en appeler aux autorités constituées : celui-ci est aujourd'hui reconnu de façon explicite comme soutenant l'identification des problèmes publics et représente à ce titre une tentative officielle pour essayer d'établir une nouvelle forme de lien politique entre citoyens et pouvoir d'État.

Le déploiement et l'institutionnalisation des dispositifs de « plainte »

L'extension de cet espace de médiation a pris, d'une part, la forme d'un élargissement des moyens mais aussi du statut attribué aux « services des lettres et des plaintes » existants. À Shenzhen, par exemple, le service dépendant du Bureau du travail qui ne possédait à l'origine qu'une adresse a désormais mis en place un réseau de quarante « boîtes aux lettres ». Ceux qui travaillent au sein du service principal, au nombre de 5 en 1989, sont aujourd'hui 53¹¹. Le « service des lettres et visites » du Comité du Parti du gouvernement de la municipalité de Shenzhen, qui lui aussi ne possédait en 1995 qu'une seule adresse, avait établi en novembre 2001 un réseau de treize boîtes aux lettres¹². Téléphone et messagerie électronique sont d'autre part venus s'ajouter dans les villes les plus importantes aux lettres et visites comme moyen d'exposer certains faits et de formuler avis ou commentaires.

L'importance nouvelle accordée à ces instances s'exprime également par le fait qu'une responsabilité spécialisée leur est souvent assignée : de nouveaux dispositifs d'action publique chargés de la lutte contre la pollution ou de l'inspection du travail sont ainsi venus se greffer sur des « services de lettres et de visites » existants. Par exemple, la « brigade de l'inspection du travail » et le « service des lettres et visites » du Bureau du travail de la municipalité de Shenzhen se confondent aujourd'hui.

11. Entretien avec un représentant du « service des lettres et des visites » du Bureau du travail du gouvernement municipal de Canton, Shenzhen, 21 novembre 2001.

12. *Shenzhen shangbao*, 30 novembre 2001.

On assiste également dans de nombreuses villes à une promotion de ces services au sein de la hiérarchie administrative, un processus qui souligne l'importance nouvelle qui leur est accordée : le 21 mai 2001, le « service des lettres et visites » du gouvernement de la municipalité de Canton a ainsi été promu du statut de « service » ou *chu* au rang de « bureau » ou *ju*, accroissant ainsi non seulement ses moyens mais aussi son autonomie par rapport à d'autres départements administratifs¹³.

Malgré les difficultés qui demeurent pour réunir des informations quantitatives fiables, une publicité beaucoup plus grande qu'autrefois est donnée à l'action menée par ces instances : les annuaires municipaux font ainsi régulièrement état du nombre de « services de lettres et de visites » et du volume de plaintes traitées par ces derniers comme autant de points illustrant les mérites de l'action entreprise par les pouvoirs locaux. Les responsables des gouvernements ou des Comités de Parti de différents échelons expriment également, dans les entretiens publiés par la presse, l'importance attachée à ces « services » lesquels, dit l'un d'entre eux, « permettent de connaître le cœur et les pensées du peuple et de mieux servir ce dernier en saisissant les problèmes à temps »¹⁴. Enfin, des directives officielles, nationales et locales, spécifiant les procédures devant être suivies à la fois par ceux qui adressent les plaintes comme par ceux qui les reçoivent, ont été promulguées et rendues publiques.

Mais l'extension de cet espace de médiation a également pris la forme de la diversification des arènes administratives s'inspirant des « services des lettres et des visites ». On peut évoquer ici la création depuis le début de l'année 2000 de « centres de plaintes » dans différents secteurs non couverts par les « services des lettres et des visites » traditionnels. Citons, à titre d'exemple, les encouragements officiels en faveur de la création de « centres de plaintes » par les gouvernements municipaux pour rapporter les violations dans le domaine des prix (janvier 2000)¹⁵, mais aussi la création d'un tel centre par le ministère de l'Industrie et du Commerce (mars 2000)¹⁶ ou celle, par le ministère de la Sécurité publique, d'un centre destiné à recevoir les plaintes dénonçant les abus de la police (avril 2000)¹⁷ ou encore la mise en place de centres de plaintes spécialisés dans les injustices commises par les organes juridiques (juin 2000)¹⁸. Parallèlement à la mise en place de ce type d'instances, des « journées ouvertes » (*kaifang ri*) ont été initiées au cours

13. *Guangzhou nianjian 2000, op. cit.*, 82.

14. *Shenzhen tequ bao*, 21 mars 2001.

15. *People's Daily*, 7 janvier 2000.

16. *People's Daily*, 16 mars 2000.

17. *People's Daily*, 28 avril 2000.

18. *People's Daily*, 16 juin 2000.

desquelles les responsables municipaux reçoivent directement les plaignants, qu'il s'agisse du maire recevant dans ses bureaux ou, par exemple, des responsables du Bureau du travail se rendant au « service des lettres et des visites » concerné pour répondre aux questions des « visiteurs »¹⁹. Signalons également la création de « boîtes aux lettres » (*xinxiang*) identifiées grâce à une adresse qui peut être électronique et qui permettent de « faire appel » auprès d'autorités constituées particulières, comme le maire ou les représentants de la Conférence consultative du peuple chinois locale.

Des lignes téléphoniques spéciales, appelées en chinois *tousu rixian* soit « hotlines pour porter plainte » se multiplient. Elles offrent la possibilité de dénoncer auprès de l'administration les abus ou défaillances de cette dernière mais également de rapporter des faits jugés injustes ou inacceptables : on comptait 158 numéros d'appel de ce type pour l'ensemble de l'administration de la province du Guangdong en septembre 2001. Neuf d'entre eux concernaient alors les services de la municipalité de Shenzhen²⁰. Cinq mois plus tard, en janvier 2002, ce dernier chiffre était porté à 64, une évolution officiellement justifiée de la façon suivante :

« Il nous faut développer les moyens d'être en contact avec les masses, écouter les griefs et les opinions des masses, accepter la supervision des masses, faciliter les demandes d'information des masses et résoudre à temps les problèmes soulevés par les masses »²¹.

En 1999, la ligne téléphonique dite « hotline pour parler au maire de Shenzhen » a ainsi officiellement reçu 10 000 appels²². Mais il faudrait également citer ici des actions plus ponctuelles, comme celle des autorités d'une Assemblée populaire locale invitant les résidents à leur adresser des messages électroniques portant sur les différents problèmes qu'ils souhaitent voir résolus « afin de conserver des liens étroits avec les masses populaires », une initiative officiellement appelée « la voix des habitants de la municipalité »²³.

Il n'est pas possible d'analyser ici les différences qui peuvent exister entre

19. *Shenzhen tequ bao*, 28 novembre 2001.

20. Site sur Internet de la municipalité de Shunde (Guangdong) proposant une liste des « hotlines gouvernementales ». <http://www.shunde.gov.cn>

21. « Directive officielle issue du bureau de la ligne téléphonique spéciale du maire de la municipalité de Shenzhen et concernant les différentes lignes téléphoniques permettant de porter plainte ou de s'enquérir de certaines informations », 26 décembre 2001. *Bulletin officiel du gouvernement de la municipalité de Shenzhen*, 15 janvier 2002, page 543.

22. *Shenzhen nianjian 2000*, *op. cit.*, 189.

23. Cette initiative, lancée par l'Assemblée populaire de la municipalité de Shenzhen suscitera en l'occurrence au moins 581 lettres qui seront placées en accès public sur Internet, et qui seront distinguées selon les rubriques suivantes : urbanisation, construction d'un système légal et démocratique, éducation, transports, environnement, sécurité, sécurité sociale et « autres ».

ces diverses modalités de prise de parole, et notamment entre les formes de récit qui s'y déploient ; entre les actions, plus ou moins collectives qu'elles soutiennent ; entre les diverses logiques d'interaction entre administrateurs et administrés qu'elles autorisent. De même, il est impossible de prétendre ici en évaluer l'efficacité. En juin 2002, des internautes dénonçaient, par exemple, les difficultés rencontrées pour contacter le maire de Shenzhen grâce à sa « ligne spéciale pour porter plainte », et encourageaient tout le monde à faire ce numéro de téléphone et à rapporter les suites données à ces tentatives. Il convient simplement de souligner ici qu'un espace de médiation particulier entre citoyens et autorités constituées a été, au cours de ces dernières années, élargi et institutionnalisé par le pouvoir politique. Celui-ci mobilise donc à son tour une forme historique légitime, privilégiant l'interaction directe mais non publique entre les deux parties, une forme qui est néanmoins ici mise en œuvre selon des modalités et surtout avec une visée nouvelle.

Un pouvoir politique en quête de légitimité

On peut, sans prétendre à l'exhaustivité, évoquer cinq objectifs aujourd'hui assignés à ces espaces de plainte par les autorités. Deux de ces visées sont en réalité présentes dès que les « services des lettres et des plaintes » commencent à être investis par les acteurs sociaux au début des années quatre-vingt : les faits rapportés doivent permettre au pouvoir public d'être informé de ce qui se passe au sein de la société mais aussi d'intervenir pour empêcher l'escalade de certains conflits susceptibles de troubler l'ordre social²⁴. D'où notamment l'attention particulière accordée aux plaintes collectives qui regroupent plus de trente plaignants et qui doivent déclencher une procédure d'urgence.

La troisième visée concerne une question dont l'importance n'a cessé de croître avec l'émergence de logiques administratives mais aussi d'intérêts concurrents depuis les réformes : aider les autorités à repérer et éventuellement à sanctionner les membres de l'administration coupables de défaillances ou d'abus. Il ne s'agit pas ici de prétendre que toute plainte formulée à l'encontre de l'administration permet effectivement aux victimes d'obtenir réparation ou d'empêcher que de tels faits ne se reproduisent. Les rares informations disponibles révèlent le caractère souvent aléatoire de la réponse accordée et l'importance des liens de collusion entre ceux qui détiennent des responsabilités officielles. À l'inverse, certaines plaintes semblent bien aboutir comme le montre le corpus étudié. De même, en avril 2000, le ministère de la Sécurité publique annonçait avoir reçu 26 000 plaintes pendant les cinquante premiers

24. Charte nationale concernant les « services des lettres et des visites » (1998), document imprimé, 15 pages, 4.

jours de fonctionnement d'un centre nouvellement créé pour recevoir les dénonciations concernant les exactions de la police, 13 % d'entre elles ayant été officiellement reconnues comme justifiées²⁵. Ce dispositif se déploie par ailleurs au sein d'un espace beaucoup plus large qu'autrefois : les numéros des « lignes de téléphone pour porter plainte » contre l'administration, au niveau local, provincial ou national, sont aujourd'hui clairement indiqués dans de nombreux services et quiconque circule en Chine ne peut qu'être frappé de leur présence et de leur visibilité au sein de commissariats, de postes douaniers ou de péages d'autoroute relativement peu importants. L'accent mis sur cette visée particulière des espaces de plainte – dénoncer les abus de l'administration et des services publics – initie ainsi, même si l'on peut douter de son efficacité actuelle, une nouvelle forme de rapport entre l'administration publique et ses usagers.

Augmenter les possibilités de tels recours est, de plus, officiellement présenté comme l'un des moyens devant permettre « au Parti et au gouvernement de rester étroitement liés aux masses ». Tel est bien, semble-t-il, le quatrième objectif recherché par le pouvoir politique en élargissant et en standardisant l'espace de médiation ainsi institué. Les nouvelles instances mises en place afin que la population puisse « faire appel » auprès des pouvoirs publics sont en effet justifiées en indiquant qu'il s'agit là « d'un canal important pour rester en contact avec les masses », « pour établir un lien étroit entre le gouvernement et les masses tel celui qui existe entre la chair et le sang », « pour que les masses puissent exprimer leurs critiques, donner leur avis et exercer leur droit de supervision » et « pour que les gouvernements locaux puissent mieux servir le peuple »²⁶. Autrement dit, ces instances participent des efforts aujourd'hui déployés pour établir une sphère de médiation entre la population et les autorités chinoises à différents échelons en l'absence d'autres lieux et d'autres formes de médiation.

Enfin, il s'agit également d'établir une nouvelle forme d'interaction entre pouvoir politique et membres de la société. Depuis la fin des années quatre-vingt dix, les autorités constituées indiquent en effet que le contenu des plaintes oriente l'identification des problèmes publics et l'élaboration d'une réponse officielle. Elles affirment être informées, grâce à ce dispositif particulier, non seulement de certains faits sociaux mais aussi des jugements portés sur ces faits et être donc en mesure d'appréhender « les sentiments sociaux et l'opinion publique »²⁷, de prendre connaissance « des critiques, des commentaires ou des

25. *People's Daily*, 28 avril 2000.

26. *Renmin ribao*, 2 septembre 2001 ; Charte nationale des « services des lettres et des visites », *op. cit.*, 13 ; Nouvelles directives concernant les « services des lettres et des visites » de la municipalité de Shenzhen, publiées dans le *Shenzhen fazhibao*, 26 décembre 2001.

27. *Shenzhen fazhibao*, 14 février 2001.

suggestions des citoyens »²⁸. Elles affichent, de plus, leur volonté de tenir compte de ces informations pour élaborer directives locales ou nationales. Sans pouvoir analyser ici comment les récits constitués par ces plaintes, les situations qui y sont dénoncées et leur évaluation normative influencent effectivement la révision des dispositifs d'action publique, il s'agit simplement de signaler une transformation qui révèle un basculement important : la parole entendue dans ces espaces de « plainte » est présentée comme permettant à ceux qui l'ont produite de participer à la localisation des problèmes publics et à l'amélioration de l'action publique.

Pour appuyer ces dires, il est soudain expliqué que ces différentes instances donnent lieu à des publications internes régulières qui orientent les délibérations menées à l'échelle nationale ou locale. Des « bulletins d'informations mensuels » sont, par exemple, diffusés par la plupart des « centres des lettres et des visites ». Ce fait, en lui-même, n'est pas nouveau. Ce qui est par contre inédit c'est le lien établi de façon officielle entre les plaintes qui y sont rapportées et les mesures prises. Tel responsable du district de Futian, l'un des six districts qui composent la municipalité de Shenzhen, indique ainsi qu'environ un quart des lettres reçues par le « service des lettres et des visites » du gouvernement du district a contribué à l'élaboration de nouvelles directives²⁹. On apprend également qu'un « bulletin de la ligne téléphonique pour porter plainte auprès du maire de Shenzhen » en était, en décembre 1999, au numéro 140, et qu'il a participé à l'élaboration de quelque quatre cents décisions officielles³⁰. La publicité nouvelle donnée aux chartes des « services de lettres et de visites » révèle également, parmi les objectifs qui leur sont assignés, « la nécessité de réunir des informations sur les difficultés que rencontre la population ou sur les sujets brûlants dont celle-ci se soucie, d'ordonner ces informations et de fournir ainsi des données pour fonder la politique locale »³¹. Les membres de ces services qui disposent de « données de première main » sont encouragés à faire preuve d'audace pour exprimer leurs propositions aux autorités locales. On apprend enfin que dans certaines municipalités l'attention et la réponse donnée aux plaintes reçues par les « services des lettres et des visites » par les responsables locaux constituent désormais l'un des critères présidant à l'évaluation de leurs performances. En soulignant ainsi l'interaction entre contenu des plaintes et réponses administratives, en manifestant de façon implicite que le

28. Charte nationale des « services des lettres et des visites », article 2.

29. *Shenzhen nianjian 2000, op. cit.*, p. 181.

30. *Ibid.*, p. 189.

31. *Charte concernant les « services des lettres et des plaintes » de la municipalité de Canton* (document imprimé) (2001). 12 pages.

pouvoir public doit rendre compte de la politique menée, les autorités modifient en réalité, quoique de façon non formalisée, le lien politique existant.

CONCLUSION

Entre l'isolement et l'impuissance politique caractéristiques des régimes totalitaires et l'espace public d'action concertée (Arendt : 1952), des lieux possédant certaines caractéristiques des espaces dits publics peuvent être observés même s'ils ne sont pas démocratiques. Souvent instables, ils sont parfois le siège d'un processus dynamique reflétant les transformations du lien politique sous l'action des citoyens et du pouvoir politique.

En Chine, un dispositif soutenant l'expression de souffrances privées auprès des autorités constituées a été ainsi utilisé par les acteurs sociaux et transformé en un espace d'interpellation du pouvoir public. Cet espace, de façon paradoxale et pour les raisons que nous avons essayé d'évoquer, privilégie les dénonciations et revendications prenant appui sur le discours public et donc sur la *chose publique*. Les membres de la société chinoise y manifestent depuis deux décennies leur capacité à prendre la parole, à agir en proposant des repères communs, à mettre en récit leurs expériences pour dénoncer le pouvoir étendu et abusif exercé par certains sur autrui, mais également à réclamer des institutions plus justes. Au cours de ces dernières années, ces arènes administratives et juridiques ont été étendues et institutionnalisées par le pouvoir en place, celui-ci cherchant les moyens de renforcer sa légitimité tout en évitant la création de lieux de débat et de délibération plus conflictuels, car véritablement publics.

Fruit d'une reprise de formes passées très diversifiées, borné mais revendiquant un universalisme normatif, cet espace apparaît donc aujourd'hui comme une forme hybride entre un lieu de doléances vers lequel se tournent ceux qui ont épuisé toute autre forme de recours, un lieu d'évaluation de l'action publique, et un espace enregistrant les réclamations des usagers d'un service public aujourd'hui émergent. Il apparaît difficile d'anticiper du destin qui sera le sien. Toutefois, ignorer ce type d'espace parce qu'il ne correspond pas entièrement à l'idéal normatif des espaces publics conduirait à se priver des moyens d'appréhender les attentes normatives des acteurs sociaux et les contraintes de légitimation qui pèsent sur les pouvoirs constitués. Cela conduirait aussi à s'empêcher d'observer les régimes d'engagement ou les espaces publics qui sont en train de se constituer aujourd'hui en Chine et d'appréhender la composition mais aussi la genèse d'espaces publics démocratiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Arendt H. (1952). *The Origins of Totalitarianism*. New York : Harcourt, Brace & Co.
- Cottureau A. (1999). « Dénis de justice, dénis de réalité », in P. Gruson & R. Dulong (eds), *L'expérience du déni*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 159-178.
- Guo Y. (2000, en chinois). « État ritualiste et société. Une explication de la pratique du pouvoir », in Y. Guo (ed.), *Ritual and Social Change*. Pékin : Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Ocko J. (1988). « I'll Take It All the Way to Beijing : Capital Appeals in the Qing ». *The Journal of Asian Studies*, 47 (2), p. 291-315.
- Ricœur P. (1995). *Le juste*. Paris : Éditions Esprit.
- Thireau I. (2001). « Le sens du juste en Chine. En quête d'un nouveau droit du travail », *Annales HSS*, 6, p. 1283-1312.
- Thireau I. & Wang H. (eds) (2001). *Disputes au village chinois. Formes du juste et recompositions locales de l'équité*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

