

MARIANNE BASTID

Les corps intermédiaires

C'est d'ordinaire aux deux extrémités du système politique chinois que politologues et observateurs étrangers accordent toute leur attention. L'organisation et la composition des instances suprêmes du Parti et de l'Etat, ainsi que les moindres mouvements qui les agitent sont patiemment scrutés et analysés. Le fonctionnement des unités de base constitue l'autre pôle d'intérêt. La documentation fournie par la presse chinoise, comme les visites d'usines, de quartiers ou de communes populaires auxquelles sont couramment conviés les voyageurs étrangers, ont naturellement favorisé enquêtes et commentaires sur ce sujet.

La juxtaposition exclusive de ces deux approches met en relief un contraste étrange entre la violence des crises et des bouleversements qui ont secoué les appareils centraux, et le fonctionnement dans l'ensemble régulier et continu des unités de base. On rend parfois compte de ce paradoxe en invoquant la nature cellulaire des communautés locales et leur aptitude traditionnelle à se replier sur elles-mêmes pour s'abriter des désordres extérieurs. Mais cette explication exagère la pérennité des structures anciennes, sans tenir compte du redécoupage périodique des circonscriptions administratives de base ni des déplacements de population. Elle sous-estime les liens d'interdépendance que le progrès économique et technique depuis 1949 a pu tisser entre des unités dispersées. Elle oublie surtout qu'entre les arcanes de la Cité interdite et les cellules de base s'interpose toute une chaîne de rouages indispensable au fonctionnement du système politique.

Ce sont ces « corps intermédiaires » qui ont assuré une certaine stabilité pendant les périodes d'agitation, et auxquels revient en large partie le mérite d'avoir évité au pays, sinon tout piétinement,

du moins toute rupture dans son développement depuis le début des années 1960, peut-être aussi de lui avoir épargné une dictature militaire.

Que sont ces corps intermédiaires ? Ils sont essentiellement constitués par des organes d'administration et de gouvernement à compétence territoriale délimitée. Situés entre l'échelon central et celui de la commune populaire ou des bourgs, on les trouve à des niveaux variables en nombre selon les époques et les lieux, et dont deux seulement sont demeurés immuables, hérités de l'expérience séculaire de l'administration impériale : la province (*sheng*) et le district (*xian*). Les bureaux régionaux du Parti, qui coiffaient plusieurs provinces, ont disparu avec la Révolution culturelle. Mais l'organisation des forces armées comporte toujours des commandements militaires régionaux au-dessus des commandements provinciaux, et pour certains domaines spécialisés existent parfois des organes regroupant les intérêts de deux ou trois provinces, tel le Comité d'Aménagement du bassin de la Huai, dont la compétence interprovinciale rappelle celle de la surintendance du fleuve Jaune et du grand canal au temps de la dernière dynastie. Entre la province et le district intervient un degré dont le nom et la réalité ont changé. Appelé généralement district spécial (*zhuanqu*) avant la Révolution culturelle, il était considéré non comme une véritable circonscription territoriale, car il ne comportait pas de conseil élu, mais comme un organe délégué (*paichu jiguan*), destiné à aider la province à administrer ses districts (*xian*). En pratique pourtant, dans beaucoup d'endroits les districts spéciaux possédaient un Comité du Parti qui n'exerçait pas un simple rôle de surveillance, mais disposait de compétences comparables dans leur nature à celles des autres comités locaux du Parti. Nombre des districts spéciaux avaient d'autre part été progressivement dotés de tous les services publics importants que l'on rencontrait au niveau de la province et du district, si bien qu'ils paraissaient souvent fonctionner comme un véritable échelon supplémentaire dans la hiérarchie administrative et politique, analogue aux préfectures de l'époque impériale. Cette importance de fait prise par les districts spéciaux, dont le nombre s'élevait en moyenne à huit par province en 1966, a été consacrée par la Constitution de 1975, qui institue un gouvernement local complet, avec des conseils élus, entre le niveau provincial et celui du district, dans une circonscription désormais intitulée « préfecture » (1) (*diqu*),

(1) C'est le terme utilisé dans la traduction française officielle publiée par les autorités chinoises (*Constitution de la République populaire de Chine*, Pékin, Shangwu yinshuguan, 1975). Mais le vocable chinois correspondant n'est plus celui en usage sous l'Empire (*fu* ou *zhou*).

de même ressort que les anciens *zhuangu*. Entre le district et la commune populaire intervient facultativement la division de l'arrondissement (*qu*), qui n'est qu'un organe délégué, d'utilité surtout technique, et n'a pas gagné de statut constitutionnel. Les agglomérations urbaines forment des circonscriptions territoriales, occupant, en fonction de leur importance, un rang équivalent à la province, à la préfecture, au district ou à la commune populaire. Les corps intermédiaires sont donc formés principalement par trois échelons de hiérarchie administrative : province, district spécial devenu préfecture, district.

Théoriquement et juridiquement, ils se composent des assemblées populaires locales, des conseils qui en émanent et des services administratifs qui en dépendent. En effet, la Constitution et les lois organiques de 1954 prévoyaient, à l'échelon de la province et celui du district, d'une part une assemblée populaire élue par celle des échelons inférieurs, d'autre part un comité populaire désigné par elle-même en son sein, ayant à la fois les fonctions d'organe exécutif de l'assemblée locale et d'organe local de l'administration centrale, et enfin des services de gestion créés par ces comités selon les besoins des affaires publiques, avec la sanction de l'autorité exécutive du niveau immédiatement supérieur... La Constitution de 1975 a maintenu ces dispositions, en les étendant à l'échelon préfectoral, en substituant au terme de Comité populaire celui de Comité révolutionnaire, adopté pendant la Révolution culturelle pour désigner les organes exécutifs qui avaient remplacé les anciens conseils locaux.

Dans les faits, même avant la Révolution culturelle, les assemblées populaires ne jouaient qu'un rôle très restreint, rarement réunies plus d'une fois par an, et toujours pour une brève période. Depuis 1966, on n'a pas d'indice que ces assemblées aient été effectivement convoquées. Il paraît même très improbable que la désignation des membres de la IV^e Assemblée populaire nationale ait suivi la procédure légale qui exige une élection par les députés des assemblées provinciales (2). En revanche, l'organisation du Parti, calquée sur celle de l'administration locale, exerce une autorité considérable. Les comités du Parti au niveau de la province, du district spécial ou de la préfecture, et du district sont les véritables organes dirigeants, responsables des décisions politiques locales, de la surveillance de l'administration, et prolongés eux-mêmes par

(2) Les termes, juridiquement assez vagues, du communiqué officiel sur la première session de la IV^e Assemblée populaire nationale évoquent une désignation effectuée « à l'issue d'amples consultations démocratiques et de discussions répétées », *Pékin Information*, 27 janvier 1975, n° 4, p. 7.

des départements administratifs propres. La plupart des membres du Comité de Parti appartiennent en même temps au Comité populaire ou révolutionnaire, et sont à la tête des principaux services administratifs. Le président du Comité révolutionnaire et ses adjoints sont généralement recrutés parmi les secrétaires du Comité du Parti. Passée sous silence par la Constitution de 1954, mais solennellement affirmée par celle de 1975, cette primauté des organes du Parti sur ceux de l'État et de la représentation populaire était cependant une réalité dès la fondation du régime et plus encore depuis la période du Grand Bond en avant. Les organisations de masse destinées à encadrer la population, tels les syndicats, les associations de femmes ou de paysans pauvres, ne sont qu'une dépendance du Parti et ne constituent ordinairement pas un pôle de pouvoir en soi. Tout au plus peuvent-elles être utilisées temporairement par les autorités locales comme moyen de pression sur les instances supérieures ou sur une fraction récalcitrante de la population. Le vrai pouvoir des corps intermédiaires réside donc dans une trinité composée du Comité populaire ou révolutionnaire, des services administratifs et de l'organisation du Parti.

Le poids acquis par ces instances dérive à la fois de leurs attributions et de leur mode de recrutement. Leur compétence, en principe étroitement subordonnée aux directives et au contrôle des degrés supérieurs de la hiérarchie, selon les exigences du centralisme démocratique, est définie dans les textes de façon assez vague. La Constitution et la loi organique de 1954 énuméraient, pour les Comités populaires provinciaux et ceux des districts, un certain nombre d'attributions déléguées et de compétences propres. Parmi les premières : pouvoir de contrôle et de tutelle sur leurs services et sur l'autorité de l'échelon inférieur, pouvoir administratif ; parmi les secondes, pouvoir réglementaire, pouvoir de proposition devant l'assemblée populaire de leur propre circonscription, pouvoir de nomination et de révocation du personnel administratif, pouvoir de police. Beaucoup plus elliptique, la Constitution de 1975 insiste surtout sur un pouvoir subordonné : celui de veiller à l'exécution des décisions de l'autorité centrale. L'initiative des Comités révolutionnaires n'a loisir de s'exercer que par l'intermédiaire d'un pouvoir de police et dans le cadre d'une formule ambiguë selon laquelle ils « dirigent la révolution et l'édification socialistes dans leurs régions respectives ». Les statuts successifs du Parti assignent à ses appareils locaux un rôle très ample de direction à l'égard des institutions d'État et des organisations populaires de même niveau, ainsi qu'une autorité hiérarchique sur l'appareil du Parti du degré

inférieur. A chaque échelon, en même temps qu'au Congrès du Parti, dont les réunions sont rares, c'est au Comité du Parti qui en est issu qu'est dévolue la direction.

Discipline unique, soumission hiérarchique, obéissance au Comité central sont vigoureusement affirmées. Mais dans une période où le pouvoir central est affaibli et divisé, le principe du centralisme démocratique peut offrir aux appareils locaux, ceux du Parti comme ceux de l'Etat, une assez large marge de manœuvre. En effet, il ne délimite pas leur domaine d'intervention, et par ailleurs il sollicite leur initiative, même si celle-ci est théoriquement sujette à un contrôle absolu. Que ce contrôle soit peu effectif ne constitue pas une gêne pour la gestion locale des affaires. Enfin, depuis 1957-1958, les modalités d'application du centralisme démocratique ont mis l'accent sur la coordination horizontale sous l'égide du Comité provincial ou du Comité de district du Parti, autant que sur la dépendance hiérarchique au service de l'échelon supérieur.

Cette latitude dont disposent les corps intermédiaires lors des défaillances du pouvoir central est relativement protégée du fait que leur recrutement échappe alors largement à l'emprise de celui-ci. En effet, nomination et destitution des membres des Comités révolutionnaires et des Comités de parti se font par une consultation populaire au niveau local, soumise à ratification par l'échelon supérieur. Si l'autorité supérieure n'est pas en position de force pour préparer le vote ou les esprits, elle se verra imposer des candidats peut-être moins dociles que d'autres à ses vues. Or ce sont les comités locaux qui désignent et démettent le personnel administratif à leur niveau. Lorsque le pouvoir central faiblit, il peut donc se constituer localement des pôles de résistance relativement cohérents et solides, par le jeu d'une cooptation.

On manque de données pour évaluer précisément les effectifs des corps intermédiaires. Au début des années 1960, le total des cadres administratifs et politiques relevant de l'échelon du district seul (soit 2 291 unités) peut être estimé à environ 2 500 000 (3). Il est probable qu'aujourd'hui, en incluant l'échelon préfectoral et l'échelon provincial, le personnel administratif et politique des corps intermédiaires atteint ou même dépasse 5 millions. C'est cette masse numérique qui a permis à ces appareils de maintenir une relative continuité d'action et de faire écran aux bouleversements.

Certes, les institutions provinciales et celles du district sont

(3) Cf. A. DOAK BARNETT, *Cadres, Bureaucracy and Political Power in Communist China*, Columbia University Press, 1967, p. 117 et 187.

loin d'être restées indemnes depuis les dix dernières années et même antérieurement à la Révolution culturelle. Beaucoup de leurs membres ont été critiqués, déplacés, révoqués. Au niveau provincial, Comités de Parti et Comités populaires ont cessé de fonctionner en tant que tels à partir des prises de pouvoir effectuées par Gardes Rouges et rebelles révolutionnaires au cours des premières semaines de 1967. La situation est plus inégale dans les districts : certains échappent relativement aux troubles, d'autres subissent un sort analogue aux gouvernements provinciaux. Les Commissions militaires de contrôles chargées alors d'assurer l'ordre et la direction provisoire des affaires publiques sont progressivement remplacées par des Comités révolutionnaires, dont le dernier est établi en septembre 1968 seulement. Ce n'est qu'entre décembre 1970 et août 1971 que sont reconstitués des Comités provinciaux du Parti, scellant en principe la reconstruction de la hiérarchie régulière aux niveaux inférieurs.

14 % des postes provinciaux de direction (présidence et vice-présidences des Comités révolutionnaires, secrétariat des Comités de Parti) ont gardé le même titulaire pendant les années 1967-1973, alors que la proportion s'élevait à 31 % pendant la période 1958-1964 (4). Cependant, le taux de stabilité paraît avoir été nettement supérieur au niveau du district : plus nombreux, plus distant du sommet, le personnel dirigeant des *xian* a moins souffert des remaniements. Par ailleurs, les premiers Comités révolutionnaires provinciaux, formés alors que la rupture avec l'ordre établi se voulait la plus totale, comportaient déjà en moyenne au moins les deux tiers des membres du Comité populaire et du Comité de Parti défunts (5). Un certain nombre de cadres des services administratifs entrèrent également dans les Comités révolutionnaires de la province et du district au titre de « représentants des masses ». La place occupée dans les nouvelles instances dirigeantes par le personnel qui détenait un poste au sein de l'appareil local avant la Révolution culturelle n'a fait que s'élargir au fur et à mesure de leurs nombreux remaniements jusqu'à maintenant. Enfin, les services administratifs

(4) Voir l'analyse statistique de F. C. TEIWES, *Provincial Leadership in China : The Cultural Revolution and its Aftermath*, Cornell University East Asia Papers, 1974, n° 4.

(5) Ces Comités révolutionnaires comprenaient en principe un tiers seulement de « représentants des cadres ». Les données que l'on possède (cf. F. C. TEIWES, *op. cit.*) montrent que ces derniers étaient presque tous anciens membres du Comité populaire ou du Comité de Parti. Mais comme l'effectif du Comité révolutionnaire dépassait le double de celui de ces deux anciens Comités réunis, ce sont en fait les deux tiers de leurs membres qui conservaient une fonction dirigeante.

ont subi des modifications temporaires dans leur organigramme, mais le taux de renouvellement des cadres qu'ils employaient n'a pas, semble-t-il, excédé la moyenne de la période antérieure à 1966. L'envoi du personnel à la campagne s'est effectué par roulement ; les organismes techniques ont été relativement moins perturbés que d'autres ; et dès 1969, l'agitation qu'avait pu traverser l'administration locale paraît avoir pris fin.

En dépit de la forte mobilité des présidents, vice-présidents et secrétaires des comités locaux, et malgré les modifications organisationnelles qui ont pu affecter les corps intermédiaires, ceux-ci ont conservé une sorte d'ossature, constituée par le nombreux personnel administratif et politique de leurs appareils. Il est frappant de constater qu'excepté pour les toutes premières dignités provinciales, c'est parmi les cadres déjà sur place avant la Révolution culturelle qu'a été recrutée la presque totalité des nouveaux dirigeants locaux.

Cette bureaucratie moyenne de la province et surtout des districts a assuré, malgré les remous à l'échelon central, une continuité de la gestion quotidienne. C'est d'ailleurs dans les secteurs qui échappaient le plus à son intervention, parce que directement rattachés à l'administration pékinoise, tels que transports ferroviaires, houillères et grosse métallurgie, que se sont produits les désordres les plus graves depuis la fin de la Révolution culturelle. Ce sont également ces cadres civils qui par la supériorité de leurs compétences techniques ont pu contenir puis supplanter peu à peu les militaires appelés pour maintenir l'ordre.

Les corps intermédiaires ont aussi gagné du pouvoir du fait de l'incertitude et des divisions de la direction centrale. En matière financière et en matière économique, ils ont été conduits à assumer des responsabilités que l'administration pékinoise, désorganisée, avait été contrainte d'abandonner pendant la Révolution culturelle, et qu'elle n'a pas pu leur reprendre entièrement ensuite. En se réclamant toujours des directives, très générales, du sommet, ils ont choisi leurs propres méthodes d'application, notamment dans le domaine des investissements. Ni la politique officielle, vigoureusement affirmée à partir de 1969, d'un développement fondé sur l'utilisation de ses propres forces et la mise en valeur des ressources locales, ni la dévolution aux provinces de nombreuses usines jadis nationales, n'ont été simplement dictées par le souci de stimuler l'initiative de la base ; elles ont été aussi partiellement imposées par une situation de fait.

A lire les injonctions répétées des organes centraux sur la nécessité de l'unité, de la discipline, de la direction unifiée et centra-

lisée (6), il apparaît bien que les corps intermédiaires se font moins facilement que jamais les courroies de transmission fidèle de la politique du sommet. Transmettent-ils pour autant la voix des provinces ? Bien que les nominations et changements fréquents aux postes les plus élevés de la hiérarchie provinciale manifestent le souci de Pékin d'empêcher la cristallisation de cliques régionales autour de personnages natifs du lieu ou qui y auraient longtemps travaillé, il n'y a pas vraiment d'indice que les corps intermédiaires se fassent les interprètes d'un véritable particularisme local. Il s'agit bien davantage de la résistance inhérente à des systèmes une fois constitués. Mais le paradoxe est que cette bureaucratie contre le poids et l'inertie de laquelle il fallait lancer la Révolution culturelle pour éviter la mort de l'élan révolutionnaire, a peut-être, par la vertu même de ses défauts, épargné au pays de pires désastres.

(6) Cf. le rapport politique de HUA GUO-FENG au XI^e Congrès du Parti, *Pékin Information*, 29 août 1977, n^o 35, pp. 49-51.