



HAL
open science

Transformer la culture administrative par les marges

Alessia Lefébure

► **To cite this version:**

Alessia Lefébure. Transformer la culture administrative par les marges : L'introduction en Chine du Master in Public Administration (MPA). Sociologie. Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, 2016. Français. NNT: . tel-03498733v1

HAL Id: tel-03498733

<https://sciencespo.hal.science/tel-03498733v1>

Submitted on 16 May 2017 (v1), last revised 21 Dec 2021 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Sociologie de l'action
Centre de sociologie des organisations (CSO)

Doctorat en sociologie

Transformer la culture administrative par les marges

*L'introduction en Chine du Master in Public Administration
(MPA)*

Alessia Lo Porto-Lefébure

Thèse dirigée par Christine Musselin, directrice de recherche au CNRS - CSO

Soutenue le 27 juin 2016

Jury :

M. Richard Balme, professeur des universités à Sciences Po

Mme Marie-Laure Djelic, professeur à l'ESSEC (rapporteure)

M. Fabian Muniesa, maître de recherche au Centre de sociologie de l'innovation de Mines ParisTech (rapporteur)

Mme Christine Musselin, directrice de recherche au CNRS - CSO, Sciences Po (directrice)

M. Andrew J. Nathan, professeur à Columbia University

Remerciements

On n'écrit jamais seul, ni un livre ni une thèse.

Merci à Christine Musselin, boussole et mentor inestimable, qui a su m'accompagner avec clarté, délicatesse et respect tout au long de cet ambitieux voyage intellectuel.

Merci à mon premier conseiller, Jean-Luc Domenach, merveilleux guide dans ma découverte de la Chine.

Merci à François Bafoil, l'instigateur initial, l'agitateur d'envies, sans qui je ne me serais pas lancée.

Merci à la grande équipe qui fait vivre le séminaire doctoral du CSO, le lieu qui a nourri ma réflexion, structuré les questions de recherche et apporté les méthodes d'enquête et les éclairages théoriques pour réaliser le travail empirique.

Merci à Céline Marangé, Marie Scot, Richard Balme et tout spécialement David Jestaz, pour avoir su défaire les nœuds et remettre l'écriture en mouvement.

Merci à Michael Dowdle, Horacio Ortiz, Fabian Muniesa, Bruno Latour, Christophe Jaffrelot, Benoît Vermander, Rebecca Karl, dont les remarques ont été des illuminations.

Merci à mes lecteurs intermittents, Ruth Hayhoe, Stéphanie Balme, Dominique Boullier, Claude Henry, Cécile Brouzeng, Odile Gauthier-Voituriez, Miguel Lim, Laurent Beduneau-Wang, Jérôme Sgard, pour leurs touches fines et précises.

Merci à tous les amis chinois, dont la contribution demeurera anonyme. Ils m'ont ouvert la porte de leur univers avec générosité et tolérance.

Merci à la direction de Sciences Po pour son soutien indéfectible.

Merci à Hélène Gronier, fée des manuscrits.

Sans oublier Olivier, mon mari, Côme, René, Livia, mes enfants et tous mes proches - Ils sauront se reconnaître - qui m'ont comblée de l'amour et de la confiance nécessaires à la réussite de cette aventure intellectuelle.

Sommaire

Remerciements	3
Sommaire	5
Résumé	10
Mots-clefs	10
Avant-propos	12
Introduction	17
A - Une recherche inscrite dans le champ des études de la diffusion transnationale de l'enseignement supérieur.....	20
1) L'école de la continuité historique.....	20
2) La diffusion transnationale d'un modèle global : les perspectives néo-institutionnalistes.....	25
3) Le MPA, illustration exemplaire de l'hégémonisme américain ?.....	28
B - Les effets de la nouvelle formation des fonctionnaires sur la construction de l'État.	35
C - Approche méthodologique et enquête empirique.....	46
1) Dispositif d'enquête et données empiriques	47
2) Les difficultés rencontrées sur le terrain	50
D - Annonce du plan de la thèse.....	55
I - Chapitre 1. Réformer la formation de la bureaucratie chinoise entre innovation et continuité.....	60
A - Innover pour moderniser : panorama des réformes de la bureaucratie chinoise.....	62
1) Aux origines de l'administration chinoise	63
2) La Chine et l'Occident, une histoire ancienne de savoirs en circulation	67
3) Les années 1900 : vers une nouvelle formation des élites ?	71
B - Communisme et bureaucratie : des rapports ambivalents	75

1) Destruction de la bureaucratie.....	77
2) ... ou politisation de la bureaucratie ?	79
3) Tradition réformiste : Deng Xiaoping et les impératifs du changement à l'époque contemporaine	81
C - Les limites du changement au nom d'une tradition assumée et du maintien de la stabilité	95
1) Former des « fonctionnaires » ou des « cadres du Parti » ? Une terminologie et des catégories toujours ambiguës.	98
2) Réintroduction du concours d'entrée à la fonction publique et persistance de logiques non méritocratiques.....	103
3) Une gestion des carrières qui, malgré l'évolution juridique entre 1987 et 2006, demeure fidèle aux pratiques du PCC.	106
D - Conclusion : un dispositif de formation multiforme qui reflète la tension entre volonté de changement et garantie de stabilité politique	110
II - Chapitre 2. Le MPA, une alternative universitaire aux écoles d'administration et du Parti communiste	114
A - Problématiques centrales et adaptations aux demandes locales.....	119
1) Besoin d'accroître les compétences des agents du secteur public par les connaissances généralistes	120
2) Une innovation par les marges impulsée depuis le centre	123
3) Les universités apportent les solutions qui font défaut à l'école du Parti.....	126
B - L'usage du modèle américain comme aboutissement d'un processus de maturation du système universitaire chinois.....	140
1) Une référence aux États-Unis qui « va de soi » pour identifier les bonnes pratiques, y compris dans le domaine de l'administration.....	142
2) Une formation professionnalisante solidement implantée dans le système éducatif américain	144
Encadré : Chronologie du master en administration publique aux États-Unis.....	146
3) Les acteurs et les canaux de la circulation	150
4) Le rôle des fondations américaines : l'exemple de la Fondation Ford	157
C - Adapter le modèle : le rôle des organisations locales	165
1) Une formation professionnelle dans les universités pour relever les défis « modernes » internationaux	167

2) La gouvernance du MPA : une supervision centrale par un comité mixte sous trois autorités de tutelle	169
D - Conclusion : un modèle qui satisfait tous les intérêts et fédère les acteurs.....	172
III - Chapitre 3. L'étude de cas : clef du succès du MPA en Chine ?.....	176
A - Les propriétés de l'adaptation chinoise du case study, le cœur de l'emprunt américain.	180
1) Le processus de diffusion de l'étude de cas dans l'univers de la formation administrative chinoise.....	181
Encadré : Fondation Ford et Tsinghua University	185
2) Concilier théorie importée et pratique administrative locale	192
Encadré : Le rôle inconfortable des intervenants étrangers. Participation à un cours de MPA, School of Government, université de Pékin. 7/7/2009. 3 ^e étage, grand amphi.	204
3) Une utilisation locale perçue comme éloignée de l'idéal de référence.....	209
B - Les fonctions de l'étude de cas, face à la complexité de la modernisation administrative chinoise.....	217
1) Le <i>case study</i> , gage de qualité des institutions chinoises.....	218
Encadré : Développement des programmes MPA en Chine	219
Encadré : Académie chinoise du leadership de Pudong (CELAP)	226
2) Aborder ensemble des questions « sensibles »	228
3) Derrière le jeu de la fiction, le cas libère la parole.....	239
C - Conclusion : un objet flexible, multiforme, non agressif pour dialoguer des sujets difficiles.....	245
IV - Chapitre 4. Le rôle des enseignants « returnees », leviers de l'évolution des pratiques professionnelles.....	248
A - Les « returnees » participent de façon cruciale à la modernisation administrative, académique et économique chinoise	254
1) En dépit de leur hétérogénéité, les « returnees » partagent la même stratégie de valorisation de leurs compétences et leur rôle dans un Chine qui se transforme.	255
2) Le retour en grâce des « returnees » dans la sphère académique et leur influence croissante	263
B - La présence importante et discrète de professeurs « returnees » dans le MPA, par les compétences et par l'insertion dans un réseau international de bonnes pratiques	268

1) Une analyse de la place des « returnees » dans trois MPA fortement internationalisés.....	268
2) L'internationalisation de l'enseignement supérieur chinois par les pratiques	281
C - La reconfiguration des relations entre les universitaires et les administrations	295
1) De nouveaux canaux d'interaction entre université et administration : la relation entre jeunes professeurs et jeunes fonctionnaires.....	295
2) Un public étudiant présenté comme « difficile » et des exigences académiques spécifiques	301
D - Conclusion : Un groupe porteur d'un nouvel « ethos »	306
V - Chapitre 5. La communauté des élèves de MPA : la préparation discrète des conditions de la modernisation de l'État chinois.....	317
Encadré : Shanghai, Fudan University, Handan campus, mars 2008. Compte rendu de deux séances de MPA.....	318
A - MPA et gestion des carrières administratives: deux mondes qui semblent s'ignorer	329
1) Le développement des compétences n'est pas au cœur de la décision de faire un MPA	331
Encadré : Examen national d'entrée au MPA : une procédure structurée et un processus compétitif.....	333
Encadré : les niveaux administratifs.....	336
2) L'absence de mécanismes de valorisation professionnelle du MPA dans le secteur public	337
3) Les logiques de Parti, moins centrales qu'autrefois, demeurent le principal critère de progression professionnelle.	349
B - Le MPA satisfait avant tout des aspirations individuelles d'ascension sociale sans modifier la façon de travailler au quotidien.	356
1) Le MPA est l'une des réponses à l'incertitude professionnelle face aux transformations du secteur public.....	357
2) Le MPA attire des cadres dont le premier diplôme n'est pas socialement reconnu.....	358
3) Le MPA est souvent la seule option viable compte tenu des différentes contraintes des agents	369
C - L'étonnante importance du MPA dans la transformation de l'État.....	374

1) Les étudiants apprennent des idées et des notions différentes de leur pratique professionnelle.....	376
2) Les étudiants semblent partager une conception nouvelle de l'État et de son rôle	379
3) Les étudiants de MPA se pensent comme potentiels acteurs du changement, constituant ainsi une communauté de valeurs	384
D - Conclusion : le MPA crée une communauté d'aspirations	391
VI - Conclusion	394
Bibliographie.....	414
Annexes	449
Annexe n. 1: « The Jiahe Demolition and Relocation Incident in the Province of Hunan », cas CCC-C-04-7-E.....	450
Annexe n. 2: « What is more important: Flood control or meeting Attendance? – A case of administrative conflict faced by a local government agency », cas CCC-C-05-40-E	450
Annexe n. 3: « The Road is yet young – Ecological Restorations in Mentougou District, Beijing », cas CCC-07-62-E.....	450
Annexe n. 4: « The Yichang Withdrawal », cas CCC-07-47	450
Annexe n. 5 : Références des entretiens réalisés par l'auteur et cités dans la thèse.....	450
Annexe n. 6 : Guides d'entretiens utilisés par l'auteur	450
Annexe n. 7 : Transcription de l'entretien n. 16, Shanghai, 7 mars 2009	450

Résumé

Au sortir de l'époque maoïste, le Parti communiste chinois a cherché à s'appuyer sur une bureaucratie plus compétente pour réussir le développement économique dans un contexte de stabilité politique. Les réformes ont concerné le recrutement, la gestion et l'organisation d'encadrement des fonctionnaires, mais aussi leur formation, dans l'objectif de renforcer leurs compétences. L'introduction en 1999 du *Master in Public Administration* (MPA) en milieu universitaire valorise la scientificité du savoir administratif, sans abandonner les dispositifs et les critères de sélection préexistants. À la lumière d'une mise en perspective historique, de l'analyse de la circulation transnationale de modèle éducatif et de l'étude de la modernisation de la bureaucratie, le MPA se révèle être l'instrument d'une double transformation, celle de l'enseignement supérieur et celle de l'administration chinoise contemporaine. Le MPA accompagne et rend possible la modernisation du pays, en permettant à l'enseignement supérieur d'introduire de nouvelles pratiques, à l'État-Parti de réformer l'administration sans rupture et aux agents du secteur public d'acquérir des ressources valorisables, quel que soit le scénario de transformation.

Mots-clefs

Formation professionnelle, administration publique, master en administration publique, compétence, circulation de modèles, enseignement supérieur.

Avant-propos

La circulation transnationale des modèles éducatifs et des personnes est au cœur de mon activité professionnelle, consacrée depuis plus de quinze ans à la coopération académique internationale. Mon travail dans l'enseignement supérieur m'a offert la possibilité de vivre en Chine, à Pékin, entre 2001 et 2006, puis d'y retourner plusieurs fois par an dans les cinq années qui ont suivi. J'ai eu la chance d'assister à la création des écoles d'affaires publiques chinoises et d'en côtoyer les responsables et le corps enseignant lors de la négociation des premiers accords de coopération académique et d'échange avec Sciences Po. J'ai été associée à la vie étudiante de quelques-unes de ces écoles, par des enseignements occasionnels, des conférences et des séminaires de méthode dans les MPA qui venaient d'accueillir les premières promotions en 2001. La participation en 2002 aux débuts de celle qui s'appelait alors Antenne expérimentale en sciences humaines et sociales, (sous l'égide de Jean-Luc Domenach puis de Jean-Louis Rocca) m'a d'emblée exposée aux grandes questions que les sciences sociales se posaient à propos de la Chine, de l'ouverture, de ses évolutions et de sa stabilité, à un moment crucial de son histoire. En cinq ans, j'ai rencontré une grande partie des sinologues européens et américains, nombre d'intellectuels chinois, et toute une génération de doctorants travaillant à Pékin qui, dans le cadre du séminaire hebdomadaire de méthodes en sciences humaines et sociales tenu par l'Antenne à l'université Tsinghua, étaient animés par l'envie de croiser leurs regards, leurs approches méthodologiques et leurs questions de recherche.

J'ai visité et initié des coopérations avec l'école du Parti de la municipalité de Pékin, avec le CELAP¹ de Pudong, à Shanghai, avec l'École centrale du Parti à Pékin, avec des centres de formation continue internes à certains ministères. Le passage de l'atmosphère décontractée que des professeurs chinois diplômés d'Harvard et de Cornell cherchaient à recréer dans le quartier de Wudaokou, au nord-ouest de la capitale, à celle plus contrainte et figée des professeurs-bureaucrates de l'école du parti était parfois déroutant. Le jeune MPA allait-il supplanter l'ancien système, ou à l'inverse, perçu comme une menace, terminerait-il sous contrôle rapproché ? Comment était-il possible en effet de former les jeunes générations de cadres du Parti en prenant un modèle américain, des références théoriques occidentales, et en sollicitant des enseignants quasiment tous formés à l'étranger ? Comment expliquer la liberté de ton que je percevais dans les salles de cours des grandes universités publiques ? Comment était-il possible de débattre ouvertement avec les professeurs des dysfonctionnements de la gouvernance au niveau local et en même temps maintenir sa loyauté au régime ?

Ces questionnements, ces expériences humaines uniques in situ, m'ont poussée à revoir croyances, valeurs et grilles d'analyse que je te tenais pour acquises. Au retour du séjour chinois, l'envie d'y répondre m'a conduit à formuler un projet de recherche et à commencer ainsi le long travail de terrain et d'analyse qui débouche sur cette thèse. Le sujet étant étroitement lié à mon expérience professionnelle dans les affaires internationales académiques, c'est sous l'angle de l'internationalisation de l'enseignement supérieur que j'ai commencé à construire ma réflexion, nourrie par l'environnement intellectuel du Centre de sociologie des organisations (CSO). La recherche s'est échelonnée sur plusieurs années.

¹ CELAP est l'acronyme de China Executive Leadership Academy in Pudong (中国浦东干部学院, zhongguo pudong gang xueyuan), un établissement de formation pour les cadres du Parti communiste créé en 2005 et consacré aux questions économiques et aux techniques de communication.

Après avoir suivi, entre 2007 et 2008, les cours fondamentaux de sociologie des organisations et m'être entraînée à la conduite d'entretiens et aux méthodes de recherche qualitatives, j'ai commencé mes allées et venues avec le terrain chinois depuis la France. Les entretiens, plus d'une centaine, se sont échelonnés sur trois ans, à l'occasion de chacun des déplacements de courte durée en Asie, et ont été menés auprès d'enseignants, administrateurs, élèves et anciens élèves des MPA. Ils ont été conduits en trois langues (anglais, français et chinois) et ont eu lieu pour partie à Paris, notamment ceux des élèves du MPA de Sciences Po ou d'anciens élèves de MPA chinois travaillant en France. Un petit nombre d'entretiens a eu lieu à Singapour, où travaillent et font des études quelques Chinois anciens élèves ou anciens professeurs de MPA.

Après la Chine et la France, mon activité professionnelle m'a amenée aux États-Unis, faisant ainsi moi-même le voyage transatlantique à la source du MPA, comme on remonte un fleuve. Depuis Columbia University à New York, j'ai pu compléter mon terrain par de nouveaux entretiens, et offrir une perspective complémentaire à l'analyse des informations collectées en Chine. Harvard a été la première destination, compte tenu de son rôle dans la formation des premiers universitaires chinois retournés en Chine et des liens étroits, anciens et privilégiés avec l'université Tsinghua, puis avec son école de politiques publiques. À Harvard, j'ai pu interviewer des professeurs, des élèves du MPA, des responsables du centre de production et commercialisation des études de cas à la Kennedy School. À Columbia, en tant qu'enseignante à SIPA, l'école d'affaires publiques et internationales, j'ai pu également accéder aux acteurs en charge des études de cas, et comparer ainsi l'utilisation de la méthode de part et d'autre de l'océan. Enfin, le besoin de consulter les archives de la Fondation Ford, pour mieux cerner le rôle de ses responsables dans la genèse du MPA chinois, m'a amenée à passer quelques jours à Sleepy Hollow, près de New York, dans les archives de la Fondation Rockefeller, qui abritent également les archives de la Fondation Ford. J'y ai trouvé les traces

des bourses et subventions accordées par la Fondation à Tsinghua pour la création de l'une des premières écoles de politiques publiques, la conception d'un nouveau matériel pédagogique et l'envoi d'étudiants et professeurs en séjour d'études aux États-Unis.

Le maintien d'une activité professionnelle prenante (qui limitait pourtant ma disponibilité) s'est révélé un atout précieux, inestimable pour accéder au terrain en Chine et ailleurs. C'est par mon double positionnement, de chercheur et de représentante d'une université partenaire que j'ai pu être introduite auprès d'autant d'acteurs et réaliser tous les entretiens pour disposer d'un échantillon suffisamment important et représentatif. Que ce soit en Chine, en France, à Singapour ou ailleurs dans le monde, toutes les personnes interviewées ont bien compris ma double casquette et la différence entre mes demandes d'entretiens à des fins de recherche et nos relations professionnelles. Tout en sachant que cela aurait eu une influence certaine sur les modalités de la recherche, personne n'a jamais fait explicitement référence à mon rôle dans le cadre de mon métier principal lors des entretiens. Pourtant, la confiance qui me permettait de les voir en tête-à-tête, de prendre des notes, de me recommander d'eux auprès de collègues ou de supérieurs hiérarchiques, s'était construite grâce aux relations professionnelles préexistantes.

L'utilisation de ce réseau de relations de confiance a aussi contribué à orienter le choix de mes terrains de recherche. Même si cela avait été souhaitable, il aurait été par exemple irréaliste de vouloir mener une comparaison exhaustive entre l'un des MPA chinois et la formation équivalente au sein de l'École centrale du Parti, l'accès aux cours, à la bibliothèque et aux mémoires des élèves n'étant pas possible à l'époque. Le choix s'est ainsi porté sur trois universités parmi celles que j'avais fréquentées le plus : Tsinghua, l'université de Pékin (PKU) et Fudan. Elles étaient par ailleurs, au moment de la naissance du MPA chinois, les plus exposées au monde extérieur, par le nombre de professeurs diplômés de l'étranger (returnees), l'utilisation de l'anglais comme langue d'enseignement, les stratégies de

partenariat international et le nombre d'accord d'échanges. Plus internationalisées que les autres, ces trois universités étaient ainsi le lieu idéal pour commencer mon étude empirique.

Introduction

« Cela reste une loi inéluctable de l'histoire : elle défend précisément aux contemporains de reconnaître dès leurs premiers commencements les grands mouvements qui déterminent leur époque »

Stefan Zweig, 1944

Le master en administration publique (MPA pour *Master in Public Administration*¹) fait son entrée progressive en Chine entre 1999 et 2001². L'acronyme anglais désigne un programme de formation à la gestion publique et administrative sanctionné par un diplôme universitaire de niveau master. Celui-ci vise un public de professionnels chinois en activité, ayant au moins trois ans d'expérience de travail, le plus souvent dans le secteur public et en particulier dans les collectivités territoriales. Officiellement créé en 1999 et actif depuis la rentrée universitaire 2001, ce master est ce qu'on pourrait appeler un produit universitaire introduit dans l'enseignement supérieur chinois à partir d'un exemple étranger. L'apparition dans le paysage de l'enseignement supérieur chinois d'un diplôme d'origine nord-américaine peut surprendre à plusieurs titres. En premier lieu, le gouvernement choisit d'établir le MPA en Chine avant que ce diplôme s'exporte massivement en dehors des États-Unis, à la différence de son quasi-homonyme, le MBA (*Master in Business Administration*/master en administration des affaires), implanté de longue date dans le monde³. Ensuite, alors que le

¹ L'appellation chinoise est *gonggong guanli shuoshi*, 公共管理硕士. L'acronyme anglais MPA est l'appellation officiellement utilisée en Chine par les universités, le gouvernement et la presse.

² La proposition pour la création du diplôme de master en administration publique est approuvée lors de la 16^e session de la commission des diplômes du Conseil des affaires de l'État, en mai 1999. TONG, Caroline Haiyan, STRAUSSMAN, Jeffrey D. "A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics?" *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 9, n° 2 (Apr., 2003), p. 105-115.

³ Le diplôme de MPA se diffuse internationalement seulement à partir de la deuxième moitié des années 2000. Le premier organisme international d'accréditation des MPA est l'International Commission on Accreditation of

système politique chinois se définit, depuis 1949, comme un régime d'État-Parti, caractérisé par le contrôle du Parti communiste chinois (PCC) sur l'État, le choix d'une formation universitaire née aux États-Unis, historiquement liée aux institutions et au fédéralisme américains, pour former les fonctionnaires de l'administration publique chinoise est source d'étonnement. Enfin, l'emprunt par le gouvernement chinois d'un dispositif chargé de valeurs politiques étrangères à son histoire pour former sa propre administration peut sembler une prise de risque élevée pour une classe dirigeante qui tente en permanence de négocier un développement économique « harmonieux¹ », à savoir dans le maintien de la stabilité politique. Certes, la Chine contemporaine s'est fréquemment « inspirée de l'Occident » (向西方学习, *xiang xifang xuexi*), selon une expression courante, mais a surtout transformé et adapté à ses besoins spécifiques les éléments importés d'autres contextes. Toutefois, que l'adaptation aux « caractéristiques chinoises² » (中国特色, *zhonghuo tese*) d'une institution nord-américaine intervienne dans un domaine aussi politique que la formation des agents de l'État-Parti, interroge et mérite d'être exploré.

Public Administration Education and Training Programs (ICAPA), constituée en août 2012 à l'initiative de l'International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) <http://www.ias-iisa.org/iasia/>.

¹ La notion ancienne de société harmonieuse (和谐社会, *hexie shehui*) a été reprise et développée par le président Hu Jintao qui en a fait un élément clef de la politique du « développement scientifique » dans le milieu des années 2000. Le déplacement de la croissance économique à l'équilibre global et harmonieux de la société a été l'une des réponses du PCC à l'injustice sociale croissante et aux inégalités générées par le développement économique incontrôlé.

² La formule est un clin d'œil à l'expression « socialisme aux caractéristiques chinoises » (中国特色社会主义, *zhongguo tese shehui zhuyi*), par laquelle les dirigeants chinois, depuis Deng Xiaoping jusqu'à nos jours, tentent d'articuler idéologiquement une partie de l'héritage historique du marxisme chinois avec les politiques et les réformes des années post-1978. Pour une discussion du concept et de la relation du PCC avec l'héritage de Mao, cf. DIRLIK, Arif « Mao Zedong dans l'historiographie et le discours officiel chinois aujourd'hui », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/2 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2015, consulté le 01 mars 2016. URL : <http://perspectiveschinoises.revues.org/5732>

Prenant sa source dans ces étonnements, cette thèse est à la croisée des chemins entre études des réformes de l'enseignement supérieur et de la transformation de l'administration chinoise contemporaine. L'intersection des deux dimensions donne à ce champ de recherche une perspective nouvelle, permettant d'apporter un éclairage inédit aux études sur la modernisation chinoise et la construction de l'État. L'arrivée du MPA en Chine transforme les pratiques locales, que ce soit dans la sphère universitaire ou dans l'administration centrale et territoriale. Les étonnements initiaux ont ouvert deux grands ensembles de questions interdépendantes et complémentaires, qui permettent d'approfondir l'analyse des données empiriques et de discuter les conclusions que nous en tirons.

Le premier ensemble porte sur la transformation de l'enseignement supérieur par la diffusion et le transfert transnational d'un modèle éducatif étranger. Le deuxième est une interrogation plus large sur les effets que la nouvelle formation MPA peut avoir sur les évolutions futures de l'État, voire du régime politique chinois. L'ensemble de ces questions peut finalement se réduire à une question de recherche unique, centrale dans la thèse : *en quoi le MPA accompagne-t-il la modernisation chinoise et permet-il à l'État-Parti chinois de réformer son système d'enseignement supérieur et son administration, sans rupture ?*

L'objectif de cette introduction est de construire le MPA chinois comme objet de recherche, pour énoncer les deux problématiques qui s'inscrivent au croisement de la diffusion transnationale de l'enseignement supérieur et de la transformation de l'État, pour ensuite décrire l'approche méthodologique et les conditions de l'enquête empirique qui nous ont permis de répondre à ces questions, avant d'annoncer enfin le contenu des parties de la thèse.

A - Une recherche inscrite dans le champ des études de la diffusion transnationale de l'enseignement supérieur

L'objet MPA est complexe, car il est à la fois un moyen de transmission et de fabrication de savoir et d'une culture de l'État, une technique de formation qui repose sur les études de cas, ainsi qu'une innovation dans le paysage universitaire chinois. Cette recherche en étudie la gestation, la naissance, l'adaptation locale et le développement, afin d'en comprendre les effets dans l'univers de l'enseignement supérieur. L'histoire de l'introduction en Chine du MPA, technique de formation importée et inspirée d'un modèle américain, est l'une des nombreuses expériences de circulation transnationale de modèles éducatifs. Dès lors, cette recherche s'inscrit dans le cadre des travaux sur la diffusion des idées, des modèles éducatifs et des institutions, en particulier ceux qui questionnent la diffusion des modèles organisationnels, leur standardisation et leur réception au niveau national. Les transformations récentes de l'enseignement supérieur chinois ont toutefois donné lieu à des interprétations différentes.

1) L'école de la continuité historique

Beaucoup d'historiens de l'éducation en Chine considèrent que ces importations récentes de modèles et de pratiques venues du monde occidental sont en réalité la continuation de pratiques très anciennes. Ruth Hayhoe, qui a consacré la plupart de ses travaux à l'étude du système d'enseignement supérieur chinois, s'est particulièrement intéressée à la circulation de savoirs qui s'est opérée à travers l'importation de modèles étrangers¹. Se situant principalement du côté de l'étude de la réception, elle suit l'approche proposée par des auteurs qui, comme G. Steinar-Khamsi's, travaillent sur le « policy

¹ HAYHOE, Ruth (dir.). *Education and modernization: the Chinese experience*. Oxford, England: New York: Pergamon Press, 1992.

traveling » dans le secteur éducatif, de l'enseignement supérieur en particulier, étudiant les introductions de modèles externes à la tradition indigène¹. Prêtant davantage d'attention aux processus d'adaptation au contexte local, elle a analysé les transferts de savoirs européen, japonais, soviétique, et nord-américain, depuis la fin du XVIII^e siècle jusqu'à la « Open Door Policy » qui débute en 1978². En étudiant les facteurs qui ont permis au système d'enseignement supérieur chinois d'adopter et d'adapter ces différents modèles étrangers, elle met en lumière surtout les éléments de continuité historique. Les transformations actuelles seraient ainsi dans le prolongement d'une tradition chinoise d'emprunts qui ont successivement façonné les réformes et les innovations institutionnelles pour les rendre à chaque fois compatibles avec les spécificités philosophiques et institutionnelles locales.

Les travaux des historiens de l'enseignement supérieur chinois amèneraient à inscrire l'avènement du MPA dans le temps long de la dynamique d'évolution du système universitaire chinois, et en particulier dans celui des influences étrangères sur la formation des élites politiques et administratives. Les plus grandes mutations ont commencé vers le milieu du XIX^e siècle à la suite de la crise provoquée par le double choc de l'ouverture forcée et de l'humiliation militaire infligée par une civilisation occidentale qui s'estime supérieure³. Depuis ce moment de confrontation forcée avec l'étranger occidental et jusqu'à aujourd'hui,

¹ La littérature sur les transferts de politiques publiques utilise en anglais le terme *transfer*, mais aussi *borrowing and lending*, en essayant ainsi d'adopter un cadre neutre quant aux motifs de ces transferts et de s'intéresser aussi bien aux promoteurs, aux intermédiaires et destinataires des réformes. Ghita STEINER-KHAMSI, Florian WALDOW (dir.), *2012 World Yearbook of Education: Policy Borrowing and Lending in Education*, London/New York: Routledge. pp. 3-17.

² HAYHOE, Ruth. *China's universities and the open door*. ME Sharpe, 1989.

³ Suite aux deux guerres de l'opium, la Chine a dû accepter d'accorder des privilèges aux Empires occidentaux lors de traités inégaux (Nanjing en 1842 et Tianjin en 1858). Ces traités visaient à imposer à la Chine une « ouverture » qu'elle refusait et a permis aux puissances occidentales d'y exercer une mainmise économique, politique et militaire. Ils ont porté sensiblement atteinte à la souveraineté chinoise dans les domaines de l'administration, de la politique, de l'économie, du commerce et de la justice. FAIRBANK, John King, GOLDMAN, Merle. *China. A New History*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2^{de} édition. 2006. p. 201-206.

dans le contexte de la mondialisation, les dirigeants chinois se sont interrogés sur l'identité culturelle chinoise et sur la relation aux savoirs et à la modernité des autres civilisations. Les guerres de l'opium, qui ont eu lieu entre 1839 et 1860, générèrent auprès des élites réformatrices la conviction de la nécessité d'étudier davantage l'Occident, non pas pour rejeter la tradition classique chinoise mais pour la renforcer et la compléter. Cette vision, exprimée par la formule de 1898, « Garder le savoir chinois pour l'essentiel, utiliser le savoir occidental pour les applications pratiques », attribuée à Zhang Zhidong (1837-1909), le chef de file des « modernistes » de la fin des Qing, a des répercussions sur les réformes de l'éducation. Avec l'aide des missionnaires occidentaux, les bases de l'université moderne sont posées pour mettre fin au système centralisé d'examens qui définissait le curriculum des académies¹, détentrices du monopole sur l'enseignement supérieur dans la Chine prémoderne². En prenant un tournant résolument « occidentaliste », les intellectuels chinois post-mouvement du 4-Mai 1919³ et de la Chine républicaine remettent en cause de façon encore plus profonde le système du savoir et d'éducation chinois, fondé, selon eux, sur un

¹ Les *Shuyuan* ou académies étaient des établissements supérieurs privés datant de la fin de la dynastie Tang (618-907). Prospères et actifs surtout sous les Song (960-1279), ces centres d'enseignements confucianistes jouèrent un rôle important dans la diffusion de la culture classique parmi la population. WALTON, Linda *Academies and Society in Southern Sung China*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1999.

² SPENCE, Jonathan *To change China. Western Advisers in China 1620-1960*, Boston (Mass.), Little Brown, 1969; PRATT, Keith. BASTID Marianne et FAIRBANK, John King. « L'Évolution de la société chinoise à la fin de la dynastie des Qing, 1873-1911 ». *Cahiers du Centre Chine*, n° 1. Paris: Centre de recherches et de documentation sur la Chine contemporaine, École des hautes études en sciences sociales, 1979.

³ Baptisé par les historiens « mouvement du 4-Mai », le 4 mai 1919 marque l'émergence en Chine d'une conscience patriotique opposée aux Occidentaux. Peu après la naissance de la République chinoise (1912), des milliers d'étudiants manifestent à Pékin pour dénoncer les conditions présentées par le Japon à leur gouvernement ainsi que celles du traité de Versailles. Guidés par de jeunes intellectuels progressistes, les étudiants dénoncent également le poids des traditions et le pouvoir des anciennes élites, réclament l'émancipation des femmes, la modernité et les sciences. La protestation reste sans effets, mais plusieurs des leaders du 4-Mai rejoignent le Parti communiste chinois dans l'espoir de régénérer la Chine. BIANCO, Lucien. *Les origines de la révolution chinoise, 1915-1949*. Éditions Gallimard, 1987.

confucianisme incapable de répondre adéquatement aux problèmes du temps¹. Il s'agit de moderniser l'enseignement en introduisant le savoir occidental, un terme qui rassemblait alors les sujets académiques étudiés en Europe, aux États-Unis et au Japon². Il s'agit aussi de faire en sorte que beaucoup des jeunes Chinois partent étudier sous ces latitudes. À partir de la fin du XIX^e siècle et jusqu'au début du XX^e siècle, plusieurs milliers de jeunes sont envoyés à l'étranger avec comme objectif premier la création d'une intelligentsia capable de guider la Chine vers la modernité à laquelle elle aspire et qui est détenue par l'Occident³. Le Japon de Meiji, destination d'études de beaucoup d'intellectuels chinois vers la fin de l'empire Qing (entre les années 1860 et 1910), devient progressivement source d'inspiration première, assez vite concurrencé par les États-Unis à partir des années 1910, puis par quelques pays européens, notamment l'Angleterre, la France et surtout l'Allemagne pendant toute la période républicaine⁴. Avec la fin de la guerre civile (1945-49) et la création en 1949 de la République populaire de Chine, Mao réforme radicalement l'enseignement supérieur en empruntant au modèle soviétique, spécialisé et orienté vers les sciences et la technologie⁵, pour le délaisser dès la deuxième moitié des années 1950, du fait de la montée des tensions sino-soviétiques, au profit de solutions locales, originales et indépendantes, en quête d'une voie « chinoise » vers le socialisme. Plus généralement, tous les modèles d'importation sont oubliés, critiqués

¹ CHOW, Tse-Tung, *The May Fourth Movement: Intellectual Revolution in Modern China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960, p. 19.

² WESTON, Timothy, « The Founding of the Imperial University » in KARL Rebecca E. et ZARROW Peter (Dir.). *Rethinking the 1898 Reform Period: Political and Cultural Change in Late Qing China*, Cambridge: Harvard University Asia Center, 2002, p. 102.

³ WANG Yung-Ching, *Chinese Intellectuals and the West 1872-1949*, The University of North Carolina Press, 1966, p. 42.

⁴ HAYHOE, Ruth. *ibid* 1989

⁵ ORLEANS, Leo « A. Soviet influence on China's higher education », in HAYHOE, Ruth et BASTID Marianne (Dir.), *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer*. Armonk: M.E. Sharpe. 1987.

et écartés, dans un mouvement qui atteint son apogée en 1965 avec le lancement de la Révolution culturelle et le démantèlement consécutif du système éducatif, indépendamment de l'origine du modèle d'inspiration¹. Les migrations étudiantes et scientifiques des années de l'ouverture post-Mao se tournent de nouveau du côté des États-Unis, devenus la référence de la modernité par défaut des décideurs politiques chinois dans nombre de domaines². Cependant, cette relation aux États-Unis en matière éducative demeure ambivalente, car faite d'attirance et d'opposition réciproque. Ainsi, face à l'impulsion missionnaire américaine de vouloir façonner les universités et les institutions de recherche chinoise, le gouvernement chinois a toujours opposé une résistance qui s'est exprimée par l'affirmation d'un soi-disant modèle chinois spécifique³. L'une des contributions majeures des travaux de Ruth Hayhoe en particulier a été de voir dans les adoptions délibérées et les adaptations successives de modèles différents plus qu'une histoire de domination coloniale, l'histoire de la construction d'un système éducatif moderne à partir d'emprunts délibérément choisis, dosés et maîtrisés à partir d'expériences étrangères. Les historiens ont mis en évidence beaucoup de ces trajectoires non linéaires de réformes, dans lesquelles souvent la nouveauté est introduite à côté ou en remplacement de l'ancien, sans continuité et sans souci de cohérence ni de systématicité, jusque parfois à l'opposition radicale de modèles contradictoires⁴. La tension

¹ Au cours de la Révolution culturelle, les universités et l'École centrale du Parti communiste ont été fermées et sont restées inactives pendant longtemps, jusqu'à douze ans pour certaines. LEYS, Simon « Universités », *Ombres chinoises*, Paris, Bibliothèque asiatique, 1974.

² LI, Cheng (Dir.). *Bridging minds across the Pacific: U.S.-China educational exchanges, 1978-2003*. New York: Lexington Books, 2005. LE BAIL, Hélène, SHEN, Wei. *Le retour des « cerveaux » en Chine : quel impact socio-politique ?* Paris: Ifri, Novembre 2008.

³ SHAMBAUGH, David. « The United States and China: Cooperation or Confrontation? » in SCHELL, Orville, SHAMBAUGH, David, *The China Reader: The Reform Era*. New York: Random House, 1999. p. 470-472.

⁴ HAYHOE, Ruth, China's universities and western academic models, in ALTBACH Philip G., SELVARATNAM, Viswanathan (Eds.), *From dependence to autonomy: The development of Asian universities*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1989.

cyclique entre tradition locale et inspiration étrangère a eu des effets de balancier, comme si la conciliation et la combinaison de ces deux références au sein d'une même réforme étaient impensables¹.

Ces analyses permettent d'identifier la persistance aujourd'hui du modèle de réforme basé sur l'emprunt étranger délibéré qui avait caractérisé l'enseignement supérieur chinois entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle, mais ne prennent pas suffisamment en compte le contexte au niveau mondial dans lequel s'opère la diffusion, laissant ainsi de côté les pressions et les convergences subies.

2) La diffusion transnationale d'un modèle global : les perspectives néo-institutionnalistes

La création du MPA chinois date de la fin des années 1990 à un moment où, en réponse ou en adaptation à la mondialisation économique, technologique et scientifique, les gouvernements nationaux et les établissements introduisent de façon accélérée des réformes dans le domaine de l'enseignement supérieur. Beaucoup de ces réformes, en Chine comme ailleurs, visent à favoriser les relations académiques au-delà des frontières nationales². Cet ensemble de politiques et programmes, désignés sous le terme de « internationalisation de l'enseignement supérieur », illustre les effets à long terme de la dimension internationale sur les pratiques quotidiennes, les missions et les stratégies des établissements³. Les flux de

¹ HAYHOE, Ruth, *China's Universities 1895–1995: A Century of Cultural Conflict*. New York: Garland, 1996.

² MUSSELIN, Christine, « The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe: The Case of France », Working Paper Series n° 73, Center for European Studies, Harvard University, 2000.

³ ALTBACH, Philippe, « Globalization and the university: Myths and realities in an unequal world », *Tertiary Education and Management*. 10(1), p. 5-6. KNIGHT, Jane, DE WIT, Hans. « Strategies for internationalisation of higher education: Historical and conceptual perspectives ». *Strategies for internationalisation of higher education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*, Amsterdam: European Association for International Education (EAIE). 1995, p. 5-32.

mobilité étudiante et universitaire augmentent de même que se mettent en place, dans différentes régions du monde, des processus de facilitation des échanges universitaires. Pour certains auteurs cela conduit à une progressive harmonisation internationale des structures et des pratiques. Le phénomène le plus marquant de cette période est sans doute le fait que la valorisation des activités internationales devienne normativement souhaitable, axiologiquement positive et un indicateur de qualité¹.

Au sein du courant du néoinstitutionnalisme sociologique, divers auteurs se sont intéressés à une telle accélération au niveau mondial de la diffusion transnationale de certains modèles et réformes dans le monde éducatif. Ils se sont en particulier attachés à comprendre et à expliciter les mécanismes qui rendent possibles ce processus d'internationalisation. La compréhension des transformations de l'enseignement supérieur des années 1990 a bénéficié de la mobilisation des théories néoinstitutionnalistes des années 1970 et 1980, pour analyser un champ qui était traditionnellement réservé aux spécialistes de l'éducation. De façon générale, le néoinstitutionnalisme explique les changements des pratiques et des structures organisationnelles par l'action de forces institutionnelles, en réponse à des *scripts* : normes, croyances et conventions intégrées dans un environnement social plus large. Dans un article qui fait référence, John Meyer et Brian Rowan ont, dès 1977, souligné l'importance de la pression à la convergence qu'exercent ces règles, normes et valeurs partagées dans le champ de l'éducation et de l'enseignement supérieur, secteur où, plus qu'ailleurs, les organisations tirent leur légitimité de la conformité à ces normes et croyances, quelle que soit l'efficacité réelle de ces éléments. La circulation transnationale dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche est donc considérée par ces auteurs avant tout comme le résultat du processus par lequel des *scripts* et des routines d'origine institutionnelle s'imposent

¹ MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale* 2/2008 (n° 39), p. 13-24.

mondialement comme des références auxquelles établissements et gouvernements doivent se conformer pour apparaître comme légitimes. L'institutionnalisation de ces normes au niveau mondial aurait comme conséquence une convergence des réformes et des organisations universitaires, même si les pratiques des acteurs peuvent ne pas changer et ne pas aller dans la même direction que les réformes. Quel que soit le découplage entre réformes et pratiques, les mécanismes d'isomorphisme institutionnel, concept formulé dans les années 1980 par deux auteurs s'inscrivant dans cette approche, Paul DiMaggio et Walter Powell, ont souvent été invoqués pour expliquer les phénomènes de convergence au sein d'un secteur, fournissant ainsi une clef de compréhension fondamentale d'une grande partie des phénomènes de diffusion et d'homogénéisation institutionnelle des modèles éducatifs d'un système à l'autre¹. L'isomorphisme – dans sa variante mimétique plus que coercitive et normative – pourrait aussi être particulièrement pertinent pour l'analyse des transformations du système éducatif chinois dans les années de l'ouverture, fortement marquées par le désir, de la part des dirigeants chinois, de reconnaissance internationale. Suivre l'approche de John Meyer nous amènerait à reconnaître dans le MPA chinois un exemple de valeur normative et légitimante de prescriptions qui circulent et se généralisent mondialement. Ainsi le gouvernement chinois, en adoptant le MPA, aurait été dans une certaine mesure contraint d'adopter un modèle de formation administrative d'inspiration étrangère pour être reconnu à l'extérieur et en interne comme rationnel et efficace. Ce que nous observons avec l'introduction du MPA serait l'une des nombreuses illustrations à travers le monde de la mise en place d'un modèle universel de formation, destiné à se diffuser progressivement à l'échelle planétaire. Toutefois, face à la grande variété des systèmes de formation professionnelle dans le domaine de l'administration et des politiques publiques dans le monde occidental et au-delà, les approches

¹ DIMAGGIO, Paul, POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 147-160.

néoinstitutionnalistes ne permettent pas d'expliquer pourquoi, en dépit du fort éloignement politique, c'est dans les universités américaines, et plus précisément dans les écoles professionnelles d'administration publique que le MPA chinois a pris son inspiration.

3) Le MPA, illustration exemplaire de l'hégémonie américaine ?

Les travaux de Simon Marginson apportent un éclairage supplémentaire en rappelant que, par leur puissance géopolitique, linguistique et économique, les États-Unis exercent une influence considérable, y compris sur les modèles organisationnels de l'enseignement supérieur et que, ces derniers, finissent par imposer leurs modèles et leurs standards aux autres pays et systèmes nationaux. En allant chercher le modèle de MPA à la Harvard Kennedy School, le gouvernement chinois semble confirmer que l'enseignement supérieur américain, notamment le système de ses grandes universités de recherche, s'est imposé comme modèle à tous les systèmes universitaires à travers le monde et que la Chine aussi a été sensible à cette influence culturelle, symbolique et normative. Quel que soit son régime politique, la Chine ne ferait donc pas exception et subirait elle aussi la même influence que d'autres pays. Ceci n'aurait rien d'étonnant car, même avant l'ouverture économique, ce pays a eu des relations avec d'autres sociétés, il a été exposé à l'emprise économique et culturelle de l'Occident, au moins depuis les guerres de l'opium au XIX^e siècle, et n'a historiquement jamais connu l'isolement complet. En Chine aussi donc, les États-Unis auraient réussi à imposer leur propre référentiel national de ce qu'est une université dite moderne. En constatant que ce référentiel américain n'est pas toujours compatible avec celui qui, localement, est ancré dans les traditions nationales des autres pays, certains auteurs ont avancé que la puissance de l'influence du modèle serait fonction de la puissance de l'héritage historique local. Francisco Ramirez en particulier a montré que le modèle américain est adopté plus difficilement lorsque la culture académique locale est forte et ancienne, ceci

expliquant en partie la persistance de différences d'un pays à l'autre dans la relation au modèle mondial¹.

Au lieu de chercher à expliquer les raisons ou les origines de l'influence américaine, qui est certaine dans le contexte chinois, nous avons choisi de poser d'autres questions que les grilles de lecture proposées par tous ces auteurs ne suffisent pas à traiter. En déplaçant notre analyse au niveau des établissements, au niveau des pratiques réelles des acteurs², nous cherchons à identifier les spécificités de la trajectoire de mise en œuvre locale, qui serait plus ou autre chose qu'une « variante standardisée du local de n'importe où³ ». La Chine ne fait pas exception à l'influence américaine, en tout cas dans le choix du modèle, mais les héritages historiques, l'isomorphisme et l'influence d'un modèle hégémonique expliquent seulement en partie le choix chinois, en éclairant surtout les décisions au moment de l'origine du projet et sans doute le consensus entre les différents acteurs locaux autour de ce choix. Le déploiement sur le terrain, les adaptations et l'utilisation du programme comme instrument au service d'un agenda local nécessitent d'autres grilles de lecture, sans toutefois entrer dans un débat sur la mesure de la force et de l'antériorité du système universitaire chinois et de ses dispositifs de formation administrative.

¹ RAMIREZ, Francisco O., « Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Global Models and National Legacies », in H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The New Institutionalism in Education*. 2006. p. 123-142. Albany: State University of New York Press.

² MUSSELIN, Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique* 1/2005 (vol. 55), p. 51-7.

³ La formule d'Arjun Appadurai de 1996 est reprise par Simon Marginson pour indiquer que, en dépit des résistances rencontrées et identifiées au niveau local, et quelle que soit la complexité des variations dans l'adaptation du modèle, la diffusion des valeurs et des pratiques professionnelles américaines s'impose sur l'essentiel. MARGINSON, Simon. « Vers une hégémonie de l'université globale ». *Critique Internationale* n° 39, avril-juin 2008, p. 88.

Les travaux sur la circulation en Europe de ce qu'on appelle la *business education* peuvent fournir une comparaison éclairante. À première vue en effet, l'importation chinoise du MPA américain n'est pas sans rappeler l'histoire de l'importation et de la diffusion de l'enseignement du management et de la gestion à l'américaine en Europe occidentale dans les années 1950 et 1960. Dans la foulée du plan Marshall de 1947, les écoles de management (*business schools*), et plus tard le MBA¹, devaient devenir l'un des instruments privilégiés de la diffusion, de l'intégration et de l'institutionnalisation d'un savoir-faire managérial américain considéré comme nécessaire à la reconstruction de l'économie de l'après-guerre et à l'implantation du capitalisme de marché en Europe². Les points de similitude entre les deux parcours sont nombreux, à commencer par les étapes historiques : formation des futurs professeurs aux États-Unis, missions d'études courtes pour les professeurs déjà en poste, soutien financier et assistance technique de l'organisation philanthropique américaine, Ford Foundation, envoi de missions d'experts américains pour animer localement des séminaires de formation et des journées d'études, refonte du curriculum des formations existantes, enfin, création de nouvelles écoles et diplômes. Le projet à court terme du transfert de la formation au management et à la gestion (*business education*) était de familiariser les acteurs économiques européens avec les structures, les pratiques, les méthodes managériales et les connaissances clefs de la réussite de l'économie et de l'industrie américaines³. Il résonne, *mutatis mutandis*, dans le projet à long terme du MPA chinois, centré sur l'amélioration des

¹ Le premier MBA européen date de 1958, dans le cadre de la création de l'Institut européen d'administration des affaires (INSEAD). Pour une histoire complète de la formation MBA, cf. DANIEL, Carter A. *MBA : the First Century*. Londres: Associated University Press, 1998.

² Marie-Laure DJELIC, *Exporting the American Model. The Postwar Transformation of European Business*, Oxford, England; New York: Oxford University Press, 1998. Pour le cas précis de la diffusion de l'enseignement du management en France, cf. Marie-Emmanuelle CHESSEL et Fabienne PAVIS, *Le Technocrate, le Patron et le Professeur : une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, Belin, 2001.

³ DJELIC, Marie-Laure, *Exporting the American Model. The Postwar Transformation of European Business*. Oxford, England ; New York : Oxford University Press, 1998.

compétences et l'efficacité des agents de l'État. Il s'agirait dans les deux cas d'une professionnalisation jugée indispensable pour réaliser pleinement les projets de développement économique national. Tout comme ce qui s'était produit dans l'Europe de l'après-guerre – et plus tard dans le reste du monde – l'institutionnalisation du nouvel enseignement d'origine importée devait en effet doter le pays d'une nouvelle génération d'acteurs et de décideurs économiques totalement acculturés aux savoirs, aux méthodes et aux pratiques de l'économie capitaliste de marché et du libéralisme contractuel¹. Quelques décennies plus tard, en 1991, le MBA est introduit en Chine aussi pour s'y développer et faciliter ainsi la transition économique du pays. C'est par le MBA que le management en tant que sciences² fait son entrée dans les milieux universitaires³ et d'affaires chinois, au service du déploiement de la nouvelle « économie socialiste de marché », de plus en plus intégrée à l'économie mondiale⁴ et insérée dans les circuits financiers internationaux. Avec un décalage temporel de dix ans à peine, le MPA peut facilement suivre la route déjà tracée par le MBA : les acronymes se ressemblent, l'origine américaine est commune, les deux formations visent un public de jeunes professionnels, la méthode de l'étude de cas (*case study method*) y est

¹ Nous suivons ici le sociologue Andrew Abbott pour qui l'ensemble des disciplines qui composent les sciences sociales serait fondé sur un horizon normatif unique, directement issu de l'univers normatif du libéralisme contractuel des Lumières, celui même qui a fondé intellectuellement l'émergence des sciences sociales au XIX^e siècle dans un contexte de nationalismes et d'impérialismes. ABBOTT, Andrew, *L'Avenir des sciences sociales*, 37^e conférence Marc Bloch, Jeudi 18 juin 2015. <http://40ans.ehess.fr/files/2015/03/Andrew-Abbott-Lavenir-des-sciences-sociales.pdf>

² DJELIC, Marie-Laure « L'arbre banian de la mondialisation, note de recherche : McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/2004 (n° 151-152), p. 107-113.

³ Si le MBA s'installe et se développe dans le secteur de l'enseignement supérieur, sa régulation est l'œuvre des systèmes de classements entre établissements et d'accréditation, échappant ainsi au traditionnel monopole étatique en matière d'enseignement supérieur. HEDMO, Tina, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin, WEDLIN, Linda. « The emergence of a European regulatory field of management education », in DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. *Transnational Governance* (dir.), Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

⁴ La Chine est devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 2001.

centrale, de même que l'enseignement par la pratique. Le MPA intervient toutefois dans un domaine différent, qui est celui de l'administration publique, et son implantation en Chine suit une trajectoire spécifique. Sa fonction première semble être la formation des agents du secteur public pour professionnaliser une fonction publique locale. Les diplômés de MPA chinois, à première vue, ne sont pas amenés à intégrer les rangs d'une profession destinée à une circulation transnationale. Ce sont tous des Chinois, en grande majorité des agents de l'État, pour beaucoup des fonctionnaires statutaires. Ces derniers sont confrontés à un défi personnel et individuel qui est celui d'acquérir des ressources nouvelles en vue d'une mobilité, voire d'une ascension sociale qui ne dépendrait pas uniquement d'un concours, d'un statut ou d'une affiliation partisane. Comment ce projet croise-t-il celui de l'État-Parti, désireux que ses agents soient reconnus par les citoyens comme une profession à travers l'acquisition d'un savoir expert ? Le défi pour l'État-Parti est-il de légitimer, par l'expertise, l'exercice de leur pouvoir tout en s'assurant qu'ils contribuent au maintien de la stabilité du système auquel ils appartiennent ? Plus encore que les contenus ou les méthodes pédagogiques, c'est l'existence même d'une formation octroyée par une source experte et neutre comme l'université qui semble être à même de fournir cette légitimité.

Nous apercevons là un écart potentiel source de tension: d'un côté, au cœur des formations MPA, il existerait un discours américain devenu mondial sur l'État et la bonne administration publique ; un discours conforme aux *scripts* mondialement reconnus et donc légitimant pour l'institution qui se l'approprie ; de l'autre, il y a l'ensemble des réalités, des interprétations et des pratiques locales dans lequel évoluent et continuent d'évoluer les destinataires de la formation et dont on peut questionner la compatibilité avec le discours mondial. Face à cette tension, nous nous demandons si le MPA introduit des référentiels, des normes et des pratiques professionnelles qui sont excessivement éloignées des pratiques réelles locales, si les deux sont irréductibles ou pas. Nous nous intéressons dès lors à ce

décalage potentiel, pour le mesurer, l'observer et comprendre comment il est géré par les acteurs et comment il évolue dans le temps.

Ceci nous amène à souligner l'existence d'un écart entre modèle et réappropriation locale. De fait, sans nier la force contraignante de l'Histoire, des mécanismes d'homogénéisation et de la puissance de l'influence américaine, et en déplaçant le regard sur les pratiques réelles des acteurs et la mise en œuvre au niveau local, l'adéquation aux standards internationaux ou la recherche de légitimation ne semblent pas être l'objectif premier des ceux qui ont permis la circulation du modèle entre États-Unis et Chine. L'emprunt étranger résulterait peut-être ici d'une demande et d'un choix formulés d'abord en Chine même, pour réinterpréter les instruments afin de résoudre des problématiques nationales, au-delà de celle du nécessaire renforcement des capacités en offre de formation et en capital humain¹. Ainsi, plutôt que de nous focaliser, à l'instar d'auteurs tels que Marie-Laure Djelic², Yves Dezalay³, ou encore Françoise Mengin sur le cas spécifique de la relation entre Taiwan et Chine⁴, sur les mécanismes et les entrepreneurs transnationaux qui ont permis la diffusion de ces *scripts* des États-Unis vers le monde et donc vers la Chine, nous avons regardé les acteurs-vecteurs du changement localement ; ceux qui, depuis la Chine, ont initié l'emprunt aux conditions de mise en œuvre, et surtout tout le processus de redéfinition et transformation du modèle en un objet nouveau, différent de celui dont il avait pris inspiration.

¹ VINCENT-LANCRIN, Stephan, « Building capacity through cross-border tertiary education », Londres, Observatory on Borderless Higher Education, March 2005 (<http://www.oecd.org/education/research/37477437.pdf>)

² DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kristin. *Transnational Governance*. (dir.). Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006.

³ DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant G. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. University of Chicago Press, 2002.

⁴ MENGIN, Françoise. *Fragments d'une guerre inachevée. Les entrepreneurs taiwanais et la partition de la Chine*. Paris, Karthala, 2013

Il s'agit d'une innovation donc, porteuse elle-même de modifications ultérieures dans l'univers administratif chinois. Dans le contexte singulier de la modernisation administrative, les activités d'enseignement au sein du MPA prennent enfin une dimension supplémentaire car elles sont autant de phases d'interprétation, de redéfinition de sens et d'adaptation de valeurs au contexte local, c'est-à-dire de médiation ou traduction entre concepts éloignés. La théorie de la diffusion d'Everett Rogers¹ et la sociologie de la traduction de Michel Callon et Bruno Latour considèrent la traduction comme un processus de transformation, de déplacement successif des buts, intérêts et acteurs pendant le processus d'innovation². Notre enquête ne s'inscrit pas dans le cadre théorique de ces auteurs mais cherche à mettre en évidence la fonction traductrice du MPA et de ses méthodes pédagogiques, en tant que caractérisation qui donne au transfert une importance particulière qui va bien au-delà du paysage de l'enseignement supérieur.

En retraçant la genèse du MPA, en refaisant le voyage du modèle américain jusqu'aux universités chinoises et en essayant de comprendre le périmètre et le contenu du transfert, nous nous demandons si le transfert-emprunt étranger³ peut suivre des formes nouvelles sans nécessairement s'opposer ou remplacer un modèle préexistant. L'observation de ces processus de diffusion laisse penser que le nouvel MPA et les dispositifs de formation antérieurs coexistent dans un *statu quo* qui en apparence ne provoque pas de tension. L'innovation a lieu à côté et ne semble pas affecter le cœur de l'ancien système. Nous souhaitons, en nous appuyant sur l'étude empirique de la trajectoire du MPA, apporter un

¹ ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1983.

² Michel CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986. Bruno LATOUR, *Changer de société - Refaire de la sociologie*, Paris : La Découverte, 2006. P. 39 et suivantes.

³ Ghita STEINER-KHAMSI, Florian WALDOW (dir.), *ibid.* 2012.

éclairage nouveau à la relation privilégiée que nous observons entre gouvernement et établissements universitaires chinois d'un côté et modèle américain de formation aux affaires publiques de l'autre. Nous ouvrons ce faisant la réflexion plus largement sur la capacité d'initiative et la relative liberté de l'État-Parti chinois des années 2000 dans sa relation aux modèles étrangers.

B - Les effets de la nouvelle formation des fonctionnaires sur la construction de l'État

La nature hybride du MPA, à mi-chemin entre formation universitaire et continue, les ambiguïtés autour de son public cible, l'espace historique et géographique dans lequel il émerge, ainsi que les spécificités du régime politique chinois nous entraînent par ailleurs au-delà des frontières de l'enseignement supérieur. L'adoption d'un modèle de formation étranger induit en effet la circulation des valeurs et des référentiels administratifs qui y sont forgés et transmis, nous engageant dans les débats sur la sociologie de la transformation de l'État chinois. Si les mutations profondes que connaît la société chinoise depuis le début de l'ère des réformes font l'objet d'un constat unanime, les appréciations sur la nature et les effets de long terme de ces transformations sur le système administratif et politique sont différents, voire divergents. Elles donnent lieu à des conclusions parfois opposées sur la construction de l'État, sur le rôle de la bureaucratie dans les transformations institutionnelles et politiques, et plus largement sur l'évolution de la nature du régime politique chinois et sa qualification.

Lorsque l'on aborde la relation de la Chine avec les idées et les modèles étrangers, la question la plus fréquemment posée, notamment au cours des années 1980 et 1990 alors que commençait l'ouverture économique, est celle de la transition politique. Puisque nombre de mutations de la Chine prennent historiquement racine dans l'imitation de pratiques et

d'institutions extérieures à sa tradition, l'ouverture interroge sur les effets de la confrontation avec des systèmes différents, culturellement ou politiquement extérieurs à sa tradition. En nous intéressant en particulier à l'un des processus concrets de construction de l'État, à savoir le changement de culture administrative par l'introduction d'un nouveau dispositif de formation des fonctionnaires de l'État, nous devons inscrire ces changements dans le contexte d'un régime autoritaire à parti unique. Toute question relative à la construction et à la formation de l'État chinois est nécessairement liée à la compréhension de l'évolution des dynamiques politiques, et donc à la question de la nature du pouvoir en place et de son évolution. Selon l'approche suivie, le MPA peut être compris comme la préfiguration d'une nouvelle rupture historique au sein du communisme chinois, ou bien comme l'indicateur d'une adaptation nécessaire renforçant davantage la stabilité du système politique.

a) La continuité de la tradition autoritaire

C'est un essayiste et homme de lettres, Simon Leys, qui parmi les premiers a éclairé le monde, au cœur de l'engouement mondial à l'égard du maoïsme, à savoir dans la fièvre de 1968, en pleine Révolution culturelle (1966-1976), sur la nature autoritaire, voire totalitaire, du communisme chinois¹. À partir des travaux de Claude Lefort et Hannah Arendt² sur les régimes totalitaires, beaucoup d'auteurs ont aussi qualifié le régime communiste chinois de totalitaire durant les différentes campagnes de masse de l'époque maoïste, entre le début des années 1950 et la fin de la Révolution culturelle. Plus tard, les différentes formes de résilience du communisme chinois ont amené les historiens fidèles à la philosophie de Hannah Arendt à

¹ Les principaux écrits de Simon Leys sur la Chine contemporaine ont été réédités en 1998 en un seul volume: LEYS, Simon *Essais sur la Chine*, Bouquins Robert Laffont, Paris 1998.

² ARENDT, Hannah, *Les Origines du totalitarisme*, Paris : Seuil, 1972 ; LEFORT, Claude, *L'Invention démocratique*, Paris : Fayard, 1981.

nuancer cette qualification, y compris pour la période maoïste¹. Malgré le maintien d'un système caractérisé par un Parti unique tout puissant (fort de ses 85 millions de membres environ) qui contrôle autant l'administration, le marché que la société civile, la période post-maoïste ne présente que certaines des caractéristiques du totalitarisme. Les positions des auteurs spécialistes de la Chine contemporaine convergent aujourd'hui pour qualifier ce régime d'autoritaire, mais elles divergent fortement sur l'interprétation des réformes chinoises, que ce soit dans la sphère économique et sociale, scientifique ou éducative.

La modernisation sociale et les réformes économiques engagées par Deng Xiaoping demeurent source de désaccord. Comment les considérer et quel sens leur donner, en particulier à la suite des événements de juin 1989²? Nombreux sont ceux qui considèrent le maintien du Parti communiste au pouvoir comme incompatible avec l'enclenchement d'un processus de démocratisation, du fait de l'arbitraire du pouvoir, de l'impossible formation d'un État de droit ainsi que de la persistance de la corruption et du népotisme, notamment dans le processus de sélection et promotion de ses élites. Comme le jeune activiste dissident, Wei Jingsheng, qui dès 1979 a dénoncé l'absence de la « cinquième modernisation »³, à savoir celle du système politique, beaucoup d'observateurs questionnent le principe de la compatibilité entre maintien, voire consolidation du régime communiste et de réformes

¹ DOMENACH, Jean-Luc, « La transition post-totalitaire en Chine. », *Commentaire* 1/2001, n° 93, p. 35-46, aussi COURTOIS, Stéphane, WERTH, Nicolas, PANNE, Jean-Louis, PACZOWSKI, Andrzej, BARTOSEK, Karel et MARGOLIN, Jean-Louis. *Le Livre noir du communisme; crimes, terreur, répression*. Paris: Robert Laffont. 1997.

² Simon LEYS, *op. cit.* p 343-344 ; p. 640.

³ La cinquième modernisation est le nom d'une affiche murale placée et signée par l'activiste chinois Wei Jingsheng le 5 décembre 1978 sur le Mur de la démocratie à Pékin. Placée comme une réponse à la campagne des Quatre Modernisations (agriculture, industrie, défense, science et technologie) prônées par Deng Xiaoping, l'affiche réclamait davantage de libertés individuelles. Le texte du manifeste de Wei est publié dans sa traduction en anglais dans SCHELL, Orville et SHAMBAUGH, David (dir.), *The China Reader. The Reform Era*. New York: The Random House, 1999. p. 165-174.

sociales et politiques d'envergure¹. Ces auteurs continuent donc de percevoir dans le régime actuel les éléments de continuité avec la tradition autoritaire du Parti. Ils s'accordent pour voir, dans les réformes qui se sont succédé depuis 1978, des adaptations et des mutations sectorielles qui n'ont pas affecté le cœur du système politique et institutionnel du régime. Au prisme des valeurs et paradigmes des démocraties occidentales, ils considèrent finalement que le Parti ne peut se maintenir au pouvoir sans renoncer à son autoritarisme dans une Chine riche, plus ouverte, en partie plus connectée avec le monde, et qu'un changement de régime est inéluctable si l'ouverture se poursuit. Pendant les premières années du post-maoïsme, les observateurs se sont beaucoup interrogés sur la durabilité des réformes et ont anticipé un effondrement du régime comme conséquence de l'ouverture, suivant l'exemple de l'Union soviétique². Autrement dit, ce régime ne pouvait pas se réformer sans s'effondrer.³ Les réformes ne pouvaient donc être que modestes ou de façade.

b) « Il faut que tout change pour que rien ne change »

Dans le cadre d'une communication publique maîtrisée, le Parti semble de fait vouloir poursuivre le développement économique à travers la modernisation de l'État sans pour autant s'engager dans une transition politique de type démocratique. À partir des années 2000, des

¹ Yves Chevrier avait en 2001 exprimé ce changement de perspective en disant que : « *Pendant de longues années, après la disparition de Mao Zedong, la réussite du New Deal orchestré par Deng Xiaoping a posé l'énigme de la durée des réformes face au régime. Désormais, la question doit être inversée : l'énigme est celle de la durée du régime face aux réformes.* » CHEVRIER, Yves « De la révolution à l'État par le communisme. », *Le Débat* 5/2001 (n° 117), p. 92-113. URL: www.cairn.info/revue-le-debat-2001-5-page-92.htm.

² WALDRON, Arthur *The End of Communism*, *Journal of Democracy*, Vol. 9, n° 1, January 1998, pp. 41-47. Aussi GILLEY Bruce, *The Limits of Authoritarian Resilience*, *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 1, January 2003, p. 18-26. Pour les arguments économiques cf. CHANG, Gordon G. *The coming collapse of China*. Random House, 2010. BROWN, Lester Russell. *Who will feed China? Wake-up call for a small planet*. WW Norton & Company, 1995.

³ PEI, Minxin. *The Chinese Political Order: Resilience or Decay?* *Modern China Studies*, 2014, vol. 21, no 1, p. 1. HUANG, Yasheng. *Democratize or die*. *Foreign Affairs*, 2013, vol. 92, n° 1, p. 47-54.

auteurs comme Yves Chevrier, Mireille Delmas-Marty, Jean-Luc Domenach et Jean-Pierre Cabestan (pour ne citer que la littérature hexagonale) abandonnent l'hypothèse d'une transition démocratique de court terme découlant de l'ouverture économique, au profit de celle d'une transformation progressive d'un régime toujours autoritaire mais qui, pour rester au pouvoir, avance à coup de concessions et d'adaptations à l'évolution de l'environnement local et mondial.

Au sein de ce courant de l'adaptation, une partie des auteurs relève la dichotomie et le découplage entre logiques de marché et persistance d'éléments de totalitarisme¹ ou d'autoritarisme² dans les autres domaines. Il y aurait donc bien des réformes, mais ces réformes seraient circonscrites et sans impact sur le système politique qui, lui, demeurerait inchangé dans son organisation, ses modes de sélection interne et ses mécanismes de renouvellement. Le PCC mènerait des réformes sélectives, à savoir des réformes limitées à la sphère économique, les domaines du politique et de l'État de droit étant transformés très progressivement et par à-coups depuis 1978³. En dépassant cette dichotomie entre libéralisation économique et stabilité politique, Yves Chevrier, Jean-Francois Huchet, Jean-Pierre Cabestan, Richard Balme et David Zweig, parmi d'autres, ont montré que le maintien par le Parti communiste du monopole sur le politique et sa mainmise sur l'économie passent précisément par ce qui est communément appelé un processus de modernisation (现代化,

¹ BONNIN, Michel Les métamorphoses du totalitarisme, *Le débat*, 11/1/2001, vol. 117, Issue 5, p. 114.

² DOMENACH, Jean-Luc La transition post-totalitaire en Chine, *Commentaire*, 2001, vol. 93, Issue 1, p. 35.

³ SCHELL, Orville et SHAMBAUGH, David *The China Reader: The Reform Era*. New York: Random House, 1999. p 531-535.

xiandaihua), porteur d'ouverture internationale, y compris dans l'organisation de l'État et de son administration¹.

Reposant sur une grande variété d'approches méthodologiques et sur une incontestable richesse empirique, les travaux de ces politistes et historiens ont proposé quantité de nouveaux adjectifs pour définir l'autoritarisme du pouvoir chinois tour à tour d'adaptatif², fragmenté³, résistant/résiliant⁴, assoupli⁵, accommodant⁶, modernisateur⁷, contentieux⁸, populiste⁹, en réseau¹⁰, pour décrire essentiellement une forte capacité d'adaptation. La caractéristique de cet autoritarisme est sa capacité à muter en permanence, à s'adapter et à ne se rigidifier dans un cadre strictement idéologique que par à-coups. Dans presque tous les

¹ L'ensemble de ces positions est présenté dans : CABESTAN, Jean-Pierre. La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme "éclairé" mais ploutocratique ?, *Perspectives chinoises* [En ligne], 84 | juillet-août 2004, mis en ligne le 01 juillet 2007, consulté le 24 juillet 2015. URL: <http://perspectiveschinoises.revues.org/672>.

² SHAMBAUGH, David, *China's Communist Party: Atrophy & Adaptation*. University of California Press, 2008.

³ LIEBERTHAL, Kenneth, OKSENBERG, Michel, *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988, et Kenneth LIEBERTHAL, David LAMPTON (éds.), *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1992

⁴ NATHAN, Andrew J., « China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience », *Journal of Democracy*, janvier 2003. Plus récemment Li Cheng a critiqué cette notion de résilience à la lumière des transformations récentes du PCC qui risquent selon lui de compromettre la stabilité du régime. LI, Cheng, « The End of the CCP's Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China ». *The China Quarterly*, vol. 211/Septembre 2012, p. 595-623

⁵ CABESTAN, Jean-Pierre, « La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme éclairé mais ploutocratique ? », *Perspectives chinoises*, 84, juillet-août 2004.

⁶ GORE, Lance «The Social Transformation of the Chinese Communist Party: Prospects for Authoritarian Accommodation », *Problems of Post-Communism*, 2015, 62:4, 204-216.

⁷ DOMENACH, Jean-Luc, « La transition post-totalitaire en Chine », *Commentaire* 1/2001, n° 93, p. 35-46.

⁸ O'BRIEN, Kevin, LI, Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge University Press, 2006.

⁹ TANG, Wenfang. *Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability*. New York: Oxford University Press. 2016.

¹⁰ MACKINNON, Rebecca. China's « networked authoritarianism ». *Journal of Democracy*, 2011, vol. 22, n° 2, p. 32-46.

domaines, le Parti change en suivant au plus près les contraintes de l'environnement national et international, accepte de négocier avec les catégories sociales en fonction de leur capacité de déstabilisation à travers un contrôle modulé, décentralise une partie du pouvoir au profit des collectivités locales et introduit des éléments, certes timides, de fonctionnement démocratique, de débat ou de participation publique au sein de son appareil, prône la libéralisation économique et sociale afin de servir le développement économique et gérer au mieux les inégalités socio-économiques croissantes, pour garantir la stabilité de la société. Pour reprendre l'analyse d'Andrew Nathan, « *The system has remained vigorous for twenty years not by stifling change but by fostering it, not by remaining institutionally static but by shaping Chinese Communist Party (CCP) ideology and state structures to meet new needs. The system today promotes competent leaders, carries out political succession in an orderly way, generates effective public policies, and recruits popular support.* ¹ » Cette capacité d'adaptation a amené le Parti depuis le début des années 2000 à chercher le soutien des élites (ainsi de la « théorie » des trois représentations – *sange daibiao* 三个代表 – exprimée par Jiang Zemin en 2001), qu'il s'agisse des élites économiques (les entrepreneurs privés) et culturelles (les universitaires) ou des élites administrativo-politiques au sein de l'appareil du Parti. Le PCC est devenu de fait un parti communiste qui représente davantage les couches aisées et éduquées de la société que le monde rural ou les plus démunis². Plusieurs travaux ont décrit les mécanismes corporatistes par lesquels le PCC obtient leur loyauté en leur accordant

¹ Traduction française : « *Le système est resté vigoureux pendant vingt ans non pas en étouffant le changement, mais en l'encourageant, non pas en restant institutionnellement statique, mais en donnant à l'idéologie du Parti communiste chinois (PCC) l'idéologie et aux structures d'État la forme la plus adaptée pour répondre aux nouveaux besoins. Le système actuel promeut des dirigeants compétents, réalise les successions politiques d'une manière ordonnée, génère des politiques publiques efficaces et suscite l'adhésion populaire* ». NATHAN, Andrew J., Authoritarian impermanence, *Journal of Democracy*, juillet 2009, p. 38.

² CABESTAN, Jean-Pierre, Is China Moving Towards “Enlightened” But Plutocratic Authoritarianism? *China Perspectives*, 55, 2004. p. 7.

des avantages, des privilèges économiques et statutaires ainsi qu'une plus grande liberté d'action et d'expression¹. Au sein de ce courant, si David Shambaugh, Andrew Nathan, Orville Shell², ou encore Andrew Walder se sont principalement intéressés aux décisions du Parti et aux politiques publiques, des recherches plus récentes³ ont regardé les acteurs de la société civile et la façon dont ils interviennent dans les transformations sociales et institutionnelles, en interagissant avec le Parti. En s'intéressant aux transformations technologiques et à l'irruption d'internet, ces auteurs ont ouvert un nouveau champ d'études de la société civile⁴. D'autres ont consacré des monographies à la transmission de la culture administrative afin de mieux comprendre les transformations du PCC. À côté des travaux plus anciens sur l'organisation du Parti et la fabrication de la loyauté politique⁵, des études plus récentes se sont tournées vers les dernières évolutions de l'école du Parti, à l'épreuve de

¹ BALME, Stéphanie, *Entre soi. L'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004 ; UNGER, Jonathan, CHAN, Anita, « Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context », in MCCORMICK Barrett L., UNGER Jonathan (dir.), *China After Socialism, in the Footsteps of Eastern Europe or East Asia ?* Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1996, pp. 95-129 ; Jean-François HUCHET, « Le capitalisme au secours du Parti communiste chinois », *Esprit*, n° 302, février 2004, p. 137-150. Aussi Shirin RAI, *Resistance and reaction: university politics in post-Mao China*. Hemel Hempstead, Hertfordshire: New York, N.Y: Harvester Wheatsheaf; St. Martin's Press, 1991.

² SCHELL, Orville, DELURY, John. *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-first Century*. Random House. July 2013.

³ Citons, parmi d'autres, GORE, Lance. *The Chinese Communist Party and China's Capitalist Revolution: The Political Impact of Market*. Routledge, 2010. Aussi FROISSART, Chloé. *La Chine et ses migrants: la conquête d'une citoyenneté*. Presses Universitaires de Rennes, 2013. PILS, Eva. *China's human rights lawyers: advocacy and resistance*. Routledge, 2014.

⁴ ZETLAOUI, Tiphaine. ARSENE, Séverine. Internet et politique en Chine. Les contours normatifs de la contestation. *Questions de communication*, 2014, n° 1, p. 479-480.

⁵ SHIRK, Susan L. *Competitive comrades: Career incentives and student strategies in China*. Univ of California Press, 1982. SCALAPINO, Robert A., (dir.) *Elites in the People's Republic of China*, University of Washington Press, Seattle & London, 1972.

l'ouverture internationale¹ que ce soit au niveau central ou dans ses échelons provinciaux et municipaux.

c) L'adaptation entraîne des transformations réelles et profondes, avec un décalage temporel

Notre travail cherche à se positionner par rapport à ces deux grands ensembles de réponses. Il s'inscrit plus particulièrement dans le courant de ceux qui voient dans le Parti communiste une institution adaptative et donc résistante, ou résiliente, qui cherche à réformer de façon graduelle, pragmatique et prudente. Comme eux, nous interrogeons l'une des réformes sectorielles pour y déceler des éléments de réforme politique. Quand Deng Xiaoping a annoncé l'ouverture économique, l'annonce portait en germe le début d'un processus de reconstruction de l'État, progressif et incrémental certes, fondé sur la résilience, mais visant néanmoins la construction d'institutions plus solides et d'un État moins dysfonctionnel². L'éclairage supplémentaire que nous souhaitons apporter, par les résultats empiriques de cette incursion dans le monde de la formation administrative, vise à montrer que les réformes politiques sont contenues dans les autres réformes, et que la modernisation des institutions peut se réaliser par l'ouverture aux idées étrangères tout en servant des objectifs de stabilité.

Étant l'un des instruments de l'élaboration d'une nouvelle vision de l'État pour une partie de la bureaucratie, le MPA nous permettra d'interroger et de mieux comprendre la portée des changements dans des domaines aussi cruciaux que l'évolution des carrières dans le secteur public, la place des compétences dans les mécanismes de promotion, les aspirations

¹ PIEKE, Frank N. The Communist Party and social management in China. *China Information*, 2012, vol. 26, n° 2, p. 149-165. TRAN, Émilie. École du Parti et formation des élites dirigeantes en Chine. *Cahiers internationaux de sociologie*, 2007, n° 1, p. 123-144.

² BALME, Richard, « L'État chinois en action », *Revue française d'administration publique* 2/2014 (n° 150) p. 297-304.

des agents, leur valeurs professionnelles, la conception de l'État et les visions d'avenir. Autant de facettes d'une possible transformation de la Chine, de la société et de son État. La modernisation de la fonction publique peut aussi bien s'entendre comme un simple élément langagier du PCC ou un faire-valoir en direction de la communauté internationale, mais aussi comme l'élément d'une stratégie active de maintien du régime.

Nous questionnons finalement le point de vue selon lequel la modernisation serait intrinsèquement liée au maintien du régime, en étant l'une de ses conditions, l'un de ses facteurs d'adaptation et de résistance face aux évolutions économiques et sociales. Nous cherchons à comprendre si d'importants changements sont en cours, et au-delà de la seule sphère économique. Notre question n'est pas celle de la qualification du régime politique. Nous voulons mesurer à quel point l'expérience du MPA – avec ses enseignements, ses rencontres et les discussions qui ont lieu dans le cadre des études de cas – constitue une communauté de savoirs, de valeurs et de vision pour un groupe d'acteurs qui fait aujourd'hui partie intégrante de l'appareil bureaucratique en place et qui contribuera peut-être demain à sa transformation.

Michel Aglietta et Joël Ruet ont tenté de caractériser la trajectoire de développement économique chinois à la fin du XX^e siècle par ce qu'ils ont appelé l'encastrement de l'économie au politique et au social¹. La spécificité des réformes chinoises est, d'après ces économistes, de ne jamais être exclusivement économiques, mais toujours indissociables des

¹ RUET Joël, « L'émergence est une économie politique. Vers une économie politique comparée de l'industrialisation et de la globalisation industrielle en Chine et en Inde. », *Revue internationale de politique comparée*, 3/2011 (vol. 18), p. 69-93. Ruet a analysé les liens étroits entre les objectifs politiques de l'État-Parti chinois et les réformes dites économiques, en questionnant l'utilisation du concept de « capitalisme d'État » pour caractériser la trajectoire de développement économique chinois à la fin du XX^e siècle. Par cet encastrement de l'économie au politique et au social il signifie que le choix économique d'entrer dans la globalisation est inscrit dans une trajectoire guidée par les réseaux d'État à la recherche incessante d'équilibres politiques. Ainsi, toute analyse du développement économique de la Chine est pour lui nécessairement une analyse d'économie politique.

transformations des institutions, ayant pour but ultime, non pas la réalisation d'un modèle idéal, mais le renforcement pragmatique et évolutif de la souveraineté de l'État-Parti¹. En partant d'une perspective différente, mais avec la conviction de la pertinence de ce concept d'encastrement, nous cherchons à savoir si des transformations profondes sont aussi à l'œuvre dans le domaine politique. Rien ne nous semble plus central à la nature même de l'État-Parti que la formation de ses agents, ces derniers incarnant une culture professionnelle, des visions, des pratiques quotidiennes dont le potentiel de transformation est élevé. En partant de dynamiques et trajectoires individuelles d'un groupe spécifique d'acteurs sociaux – les fonctionnaires et les agents du secteur public – ainsi que d'un programme de formation ouvert car placé sur le marché de l'enseignement supérieur, nous souhaitons apporter un regard par le bas, pour poser la question des effets et de l'impact d'un nouveau système de formation des agents du secteur public en dehors des dispositifs d'élite gérés par l'appareil du Parti sur les transformations institutionnelles à plus long terme.

Nous posons finalement la question d'une possible double fonction du MPA : ce programme, qui ne forme pourtant pas l'élite administrative du pays², pourrait être, intrinsèquement et par sa valeur légitimante, l'une des composantes fortes de la modernisation de l'État et par là même l'une des clefs de la stabilité du régime d'État-Parti, presque indépendamment donc de ses contenus éducatifs ; le MPA pourrait aussi et dans le même temps être le lieu d'invention et de transmission, le creuset d'une nouvelle culture administrative modernisée en puissance, prête à se déployer ou à se faire discrète en fonction du contexte. Ce faisant, nous cherchons à éclairer d'autres transformations que celles qui ont

¹ AGLIETTA, Michel et GUO Bai, *La Voie chinoise: capitalisme et empire*. Paris: Odile Jacob, 2012, p 9-18.

² Par contraste avec l'école du parti qui recrute ses étudiants sur la base de critères hiérarchiques et coopte les hauts potentiels, les MPA recrutent sur concours et de façon ouverte. Les professionnels qui visent le MPA des universités d'élite sont majoritairement à la recherche d'un diplôme prestigieux pour compenser un parcours universitaire plutôt ordinaire.

déjà été étudiées : les transformations plus discrètes et silencieuses, celles qui ne sont pas annoncées comme des réformes, celles qui ne font pas l'objet de politiques publiques nationales, celles qui passent par la circulation quotidienne des idées et des pratiques dans une salle de classe, dans la discussion autour d'un cas, dans la constitution d'un réseau de relations à l'intérieur d'une promotion.

C - Approche méthodologique et enquête empirique

Dans cette thèse, nous avons privilégié l'entrée par les acteurs plutôt que par la réforme, c'est-à-dire par la décision d'introduire un nouveau diplôme universitaire, en prenant en compte l'ensemble des acteurs et des organisations en activité et en relation depuis la conception du projet jusqu'à sa mise en œuvre. Nous étudions donc l'introduction du MPA moins en tant que réforme publique que comme un système d'acteurs et un processus d'importation et d'adaptation de pratiques étrangères. Dans la lignée de la sociologie de l'action publique, nous étudions l'action publique « en train de se faire »¹, plutôt qu'en regardant les politiques publiques et les réformes comme des objets en soi.

L'approche choisie repose sur une démarche d'enquête qualitative et inductive², par laquelle nous avons construit notre problématique à partir de l'immersion sur le terrain et de l'analyse des données. C'est dans l'itération entre investigations empiriques, lectures théoriques et comparaison avec les recherches faites par d'autres sur d'autres terrains, que nous avons affiné nos questions sur le MPA et construit notre parcours de recherche. L'approche sociologique ici mobilisée est ainsi ancrée dans une démarche empirique ; elle a consisté à suivre le MPA, dans son élaboration et son déploiement quotidien, d'une part pour

¹ MUSSELIN, Christine. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 1/2005 (vol. 55), p. 55.

² CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard *L'Acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil. 1977. p. 394-395.

saisir l'interaction entre enseignement supérieur et administration publique, d'autre part pour articuler sa dimension pédagogique, médiatrice et transformative. Le dispositif d'enquête a cherché à mettre à profit cette approche.

1) Dispositif d'enquête et données empiriques

Entre 2008 et 2010, nous avons mené une enquête auprès des institutions qui ont participé, de près ou de loin, à la création et à la mise en œuvre du MPA en Chine. Plusieurs présences sur site, de quelques jours à une semaine, selon les établissements, ont permis de réaliser plus de 100 entretiens semi-directifs approfondis auprès d'acteurs des universités Tsinghua, l'université de Pékin (PKU), Fudan, de l'université du Peuple, du Comité national de supervision des MPA, de la Fondation Ford, d'administrations centrales, de la municipalité de Shanghai, de l'École centrale du Parti communiste, de la China Executive Leadership Academy de Pudong, complétés par cinq observations de cours de MPA¹. Les trois principaux terrains d'enquête ont été la *School of Government* de l'université de Pékin, la *School of Public Policy and Management* de Tsinghua, et la *School of International Relations and Public Affairs* de Fudan. Le choix des trois terrains d'enquête a été effectué en croisant plusieurs critères, à savoir le pourcentage de professeurs diplômés à l'étranger (les *returnees*) au sein du corps enseignant, le positionnement de ces universités dans le paysage de l'enseignement supérieur chinois ainsi que les possibilités d'accès aux cours et aux élèves pour les entretiens et les observations directes. Ces trois MPA se trouvent dans des établissements qui ont une capacité élevée à recruter des enseignants-chercheurs chinois et diplômés hors de Chine. Le nombre d'enseignants-chercheurs ayant réalisé une partie des études (M.A. ou Ph.D) ou un séjour long de recherche (post-doc ou *visiting professorship*) à l'étranger est, dans les trois écoles d'affaires publiques, largement supérieur à la moyenne des

¹ Les guides et le tableau récapitulatif des 118 entretiens sont présentés en annexe.

universités et instituts de formation continue chinois. Les professeurs formés, c'est-à-dire ayant séjourné au moins un an aux États-Unis, en Europe occidentale ou au Japon, y représentent entre 29 % et 83 %¹. Pour notre enquête, nous avons cherché des terrains avec une présence significative de *returnees* puisque nos questions portent sur la diffusion transnationale et la transmission de méthodes, pédagogies et références nouvelles. Nous visons des établissements ayant une influence sur les autres universités chinoises et qui soient reconnus par celles-ci, notamment sur le plan de la pédagogie, du fait de leur positionnement dans les classements des établissements d'enseignement supérieur chinois. En choisissant Tsinghua, l'université de Pékin et Fudan, nous avons ciblé trois universités « d'excellence » (一流大学, *yiliu daxue*, ce qui se traduirait par « universités de premier rang »). Le terme « d'excellence » dans le contexte de l'enseignement supérieur chinois se réfère à une qualification attribuée par le gouvernement pour désigner des établissements publics, directement dépendants du ministère de l'Éducation, considérés comme stratégiques, donc destinataires de financements publics importants en vue de devenir internationalement compétitifs en matière d'enseignement et, surtout, de recherche². Le leadership national de ces universités, corrélé à leur degré d'exposition internationale, s'exprime à travers le nombre de professeurs *returnees*, le nombre d'accords de partenariat d'enseignement et de recherche avec des établissements internationaux et, depuis 2003, par la position dans les classements mondiaux des universités tels que le Times Higher Education, Quacquarelli Symonds (QS) et Shanghai Jiao Tong University via son Academic Ranking of World Universities (ARWU).

¹ Pour une étude sociologique des professeurs revenus en Chine après un séjour d'études long à l'étranger cf. LI, Cheng (Editor), *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

² ZHA, Qiang, « Diversification or homogenization: how governments and markets have combined to (re)shape Chinese higher education in its recent massification process » *Higher Education*, 2009, n° 58, p. 41-58.

Dans le cas du MPA, ces trois universités font partie de la première vague d'établissements autorisés par le gouvernement, jouant de ce fait le rôle de modèle pour les universités qui suivent.

Dans ces trois établissements, comme ailleurs, les interviewés sont essentiellement des doyens, des enseignants-chercheurs, des responsables administratifs des universités ou des professionnels du secteur public en activité (élèves et anciens élèves de MPA). Ces entretiens ont duré entre une et deux heures et ont été conduits en chinois, avec l'aide du français ou de l'anglais selon les besoins. Il s'agissait pour la plupart d'entretiens semi directifs biographiques, avec quelques questions de type organisationnel, en particulier pour les responsables administratifs des universités et les enseignants. Les échanges ont porté sur l'activité de ces acteurs et des organisations auxquelles ils appartiennent en relation avec le MPA, sur leurs perceptions des besoins en matière de formation administrative, sur leurs relations avec les nombreux autres acteurs. Nous les avons interrogés sur les parcours qui les ont amenés au MPA en tant qu'étudiants ou comme enseignants. Pour les enseignants, nous avons collecté des informations publiques sur leurs parcours académiques et professionnels, et sur leur degré de familiarité avec l'étranger. Nous avons cherché à identifier en particulier la circulation des personnes, des pratiques et des idées entre Tsinghua et Harvard, notamment à travers les archives de la Fondation Ford, consultées aux États-Unis. Nous avons visité le Case Study Center de la Kennedy School de Harvard, interviewé des enseignants et des étudiants de MPA étrangers (SIPA à New York, Maxwell à Syracuse, Kennedy à Cambridge MA, Sciences Po à Paris, LSE à Londres, LKYSPP à Singapour), consulté des études de cas et des mémoires de fin de MPA de Tsinghua, visité et consulté les bibliothèques des trois MPA à Pékin et à Shanghai. Nous avons enfin récolté une abondante documentation institutionnelle et une revue de la presse chinoise et américaine sur le lancement du MPA en Chine. L'ensemble extrêmement riche de ces matériaux a été traduit en français, retraité et

classé afin de constituer un corpus organisé pleinement exploitable. La participation à l'atelier d'écriture de thèse de Bruno Latour en 2008 a été essentielle pour franchir cette étape et apprendre à utiliser et à interpréter ces sources et données de façon féconde. Ce corpus pluriel a permis de retracer la genèse du MPA depuis la fin des années 1990 et d'étudier leur déploiement effectif jusqu'aux années 2010. L'enquête étant concentrée sur trois établissements et en particulier les trois écoles qui hébergent le MPA, l'approche qualitative a permis d'enquêter de manière relativement complète auprès des acteurs concernés.

2) Les difficultés rencontrées sur le terrain

Ce travail de recherche repose sur des matériaux et sources variés que nous avons pu recueillir lors de nos différents séjours en Chine. Nous nous sommes rendus dans le pays de nombreuses fois entre 2007 et 2010, pour y conduire des entretiens, assister aux cours, collecter des matériaux, visiter et nous approprier la géographie des lieux. Ces déplacements, très nombreux, mais toujours de courte durée, ont permis de tisser de nouvelles relations à partir de premiers contacts professionnels et de revenir sur des lieux déjà connus, pour les appréhender différemment et nous imprégner de l'ambiance des trois campus d'une façon plus ordinaire et moins officielle que lors des précédents séjours. Malgré notre connaissance préalable de ces établissements, notre pratique de la langue chinoise et notre familiarité avec l'enseignement supérieur dans ce pays, la réalisation de ce travail a dû surmonter plusieurs difficultés qui méritent d'être soulignées.

Le terrain et les entretiens ont été abordés avec un double positionnement, de chercheur et de représentant d'une université partenaire. L'échantillon a été identifié en partant des interlocuteurs déjà connus dans un contexte professionnel, et a été ensuite élargi en fonction des références et des présentations. En effet, non seulement toutes les personnes que nous avons sollicitées ont accepté l'entretien, mais elles ont aussi facilité l'introduction auprès

d'amis, de collègues, de camarades de promotion ou encore de supérieurs hiérarchiques, etc. Aucune demande d'entretien n'a jamais été refusée et nos interlocuteurs ne se sont jamais dérobés. Si ce double statut s'est révélé être un atout important pour identifier les acteurs, obtenir les autorisations pour les entretiens, accéder aux salles de cours et aux autres lieux de vie du MPA (bibliothèques, bureaux de l'administration, centres de production des cas et cafétérias), il a eu un effet sur la relation qui s'est nouée avec les personnes interviewées, qu'elles soient professeurs, personnels administratifs, élèves ou anciens élèves de MPA. Le biais introduit par ce double positionnement a sans doute amené nos interlocuteurs à ne pas tenir de propos critiques à l'égard de leur institution, ou à simplement maîtriser davantage les réponses. Cette retenue était plus marquée lors des entretiens avec les responsables administratifs des MPA, moindre avec les enseignants. Elle n'était presque pas présente lors des entretiens avec les élèves et anciens élèves, que ce soit des entretiens individuels, en groupe, dans les locaux de l'université ou dans un lieu extérieur, comme un restaurant ou un café. Si la parole des enseignants était assez libre en abordant des questions de politique ou de société, elle donnait l'impression de vouloir porter une image positive de l'école ou de l'université, sans doute du fait de la présence d'un représentant d'un établissement partenaire étranger. De la même façon, les responsables des ressources humaines des administrations d'origine des étudiants se sont exprimés facilement sur tous les sujets, sauf à propos de leur administration, jamais critiquée.

Une précision s'impose ici sur la méthode employée lors de ces entretiens. La question de la transformation de la culture administrative et de l'État, comme les autres questions politiques du reste, s'inscrit parfois dans le registre du tabou. Les individus peuvent en effet très vite changer de sujet ou bien exprimer des propos critiques en général sur un prétendu retard culturel de la Chine vis-à-vis de l'Occident, ou sur l'écart économique et de développement qui existe encore entre la Chine et l'Europe, ou autres remarques à caractère

général supposées être attendues, comprises et partagées par les étrangers. En groupe comme en tête-à-tête, nous avons évité les questions portant sur le système politique (mis à part la question initiale de l'appartenance individuelle au Parti) et nous avons privilégié les questions détournées, les approches indirectes. Nous avons souvent fait porter l'entretien sur des problèmes concrets, par exemple la description des difficultés rencontrées dans leur travail, de leurs tâches régulières, les discussions et contentieux avec les usagers, les relations quotidiennes avec leur supérieur hiérarchique, la description de la procédure d'évaluation de leurs performances, les obstacles à leur promotion. Aussi, nous avons, autant que faire se peut, privilégié des entretiens de nature informelle, dans un lieu choisi par l'interviewé, souvent un lieu public comme un café ou un restaurant ou un hall d'hôtel. Seuls les enseignants ont été systématiquement interviewés en tête-à-tête et dans leur bureau.

La durée relativement longue de l'entretien, l'absence d'enregistrement, les hésitations linguistiques réciproques dans les va-et-vient entre chinois, anglais et parfois français, la référence aux relations en commun ont cependant contribué à créer un climat de confiance ayant permis d'aborder tous les sujets, y compris les plus personnels, et de mener les entrevues de façon concluante. Tous les entretiens avec des représentants des trois MPA ont été conduits en tenant compte des contraintes du contexte politique chinois, mais aussi de cette position particulière vis-à-vis des acteurs. Par conséquent, nous avons évité les questions pouvant mettre nos interlocuteurs dans une situation de gêne ou d'embarras, comme les jugements sur la qualité de leur établissement ou de leur MPA. Les entretiens qui ont eu lieu hors de Chine, en France, à Singapour et aux États-Unis, ont été plus longs, les interviewées ayant une parole plus fluide et facile, manifestement heureux d'avoir l'occasion de parler de leur vie.

Les notes ont été prises à la main, sans enregistrement, dans une atmosphère de grande (au moins apparente) liberté de parole et de décontraction. Un obstacle demeure en effet

spécifique au terrain chinois : il est difficile de faire accepter l'enregistrement des entretiens. De même, les noms des personnes interviewées ont été rendus anonymes autant que possible. L'enquête de terrain est en Chine une pratique récente, la sociologie chinoise ayant été réhabilitée seulement depuis les années 1980¹. L'habitude de ne pas enregistrer les entretiens tient à une méfiance généralisée de la parole écrite et à une incertitude sur ses fins et son utilisation possible. Nous avons souvent eu recours à la mémoire et à la prise de notes rapide lors des échanges verbaux. Il est important de noter que les entretiens sans enregistrement ont rencontré un obstacle linguistique lorsqu'ils se sont déroulés en chinois, toujours sans traducteur. Nous n'avons pas toujours saisi la totalité du contenu des réponses. Certaines affirmations sont très subtiles, en fonction du choix des mots ou du ton de voix, et nous sommes sans doute passés à côté, pour cause d'incompréhension, de beaucoup d'autres exemples illustrant les idées développées dans cette thèse. Pour compenser ces obstacles, nous avons eu recours à l'observation directe comme complément indispensable aux entretiens.

La démarche adoptée a consisté à se tenir sur le campus, dans l'école, à participer à quelques cours au fond de la salle, à fréquenter les parties communes pendant les pauses, à passer du temps en bibliothèque. Observer les élèves aller en cours, échanger avec eux sur leur vie étudiante, vérifier la présence des enseignants et des autres personnels dans les bâtiments et leurs interactions, constater l'absence de contacts avec les étudiants des autres programmes et les doctorants, a été instructif. En outre, les visites des campus ont offert des informations directement observables sur l'âge et le profil des élèves, informations d'autant plus précieuses en l'absence de données chiffrées fournies par les universités. Nous étions tout simplement présente, en adoptant une posture d'observation, prête à saisir la moindre manifestation susceptible d'enrichir notre travail. Nous avons parfois pris part à des

¹ ROCCA, Jean-Louis. Introduction : De la sociologie en territoire chinois. *Académique*, 2008, p. 21-43. ZALIO, Pierre-Paul. Les sciences sociales à l'épreuve du terrain chinois. *Terrains & travaux*, 2010, n° 2, p. 3-9.

conversations de groupe, notamment lors de repas organisés par l'administration avec quelques enseignants et doyens, ou lors de réunions amicales entre anciens élèves de la même promotion. Dans ces situations détendues, nous avons écouté, et ce n'est qu'après notre départ que nous avons pris le temps de noter ce que nous avons retenus comme étant les propos les plus pertinents à nos yeux. Sans aucun doute, cette méthode nous a permis d'entendre plus de choses, d'être mieux acceptée, mais nous a contrainte à une certaine imprécision dans la prise de notes ; nous nous sommes attachée à saisir l'idée plus que la formulation exacte. Cette méthode est celle qui, sur le moment, nous a semblé la mieux à même de nous approcher de notre objet d'étude. Avec cette démarche, nous avons pu recueillir de nombreux commentaires, opinions ou justifications qui nous ont permis d'appréhender plus finement les perceptions et les attitudes, et d'identifier les processus à l'œuvre et leur sens. Parcourir le terrain et y revenir dans la durée nous a aidée bien entendu à recueillir les matériaux nécessaires à l'analyse, mais a aussi été le moyen de le sentir, et de le comprendre par une connaissance sensible de l'architecture, des usages et des proximités géographiques.

Si notre travail repose majoritairement sur les entretiens et les observations, il a été utilement complété par un certain nombre de documents que nous avons exploités, notamment les brochures de présentation des MPA, quelques mémoires de fin d'études, des articles de presse et des communications présentées par les enseignants lors des conférences annuelles du comité national de supervision du MPA. Internet a été largement utilisé, toutes les universités et la plupart des administrations disposant en effet désormais des sites par le truchement desquels de nombreuses informations sont accessibles. Les documents officiels, règlements, manuels, études de cas, matériel pédagogique, rapports ministériels, statistiques, données quantitatives et qualitatives sur les anciens élèves, ont été en revanche très difficiles à obtenir et parfois sont demeurés inaccessibles. Par contraste avec la relative facilité avec laquelle nous avons pu obtenir les entretiens et engager la discussion avec tous les acteurs

concernés, la demande de documentation a toujours créé de la gêne et a rarement eu une suite favorable. Jamais confrontée à un refus explicite, nous n'avons que très rarement obtenu en Chine ni les documents requis ni l'accès aux archives. Nous avons pu consulter les mémoires de fin d'études en libre accès à la bibliothèque, sans pouvoir pour autant les photocopier ni les photographier. Même obtenir copie des études de cas s'est révélé particulièrement délicat et, après une succession de tentatives infructueuses pendant presque deux ans, cela n'a pu se faire que grâce à l'intervention d'une relation professionnelle et en toute discrétion. Fournir des documents officiels ou tout simplement des écrits pose la question de la responsabilité ; les individus ne sachant pas toujours s'ils sont autorisés à communiquer des pièces à un tiers, notamment à un étranger.

Traiter de l'accès aux sources nous conduit finalement à la dernière difficulté qui est la question de la représentativité ; autrement dit, comment s'assurer que les terrains et les sources choisies, notamment les trois écoles d'administration publique et leurs MPA, fournissent des éléments pertinents sur notre objet d'étude ? Dans le cadre d'un travail empirique de type qualitatif, le choix des établissements s'est révélé être particulièrement important. En privilégiant des cas pionniers, réputés, avec une certaine ancienneté en matière d'enseignement des politiques publiques et de formation des élites, nous avons pu comparer en profondeur et confronter les résultats de l'enquête empirique avec les recherches faites par d'autres sur d'autres terrains et les niveaux d'analyses, notamment en mobilisant les travaux sur la transformation de la Chine au-delà du secteur de l'enseignement supérieur.

D - Annonce du plan de la thèse

Les origines et l'implantation du master en administration publique en Chine et l'analyse de son action transformatrice de l'État-Parti et de l'enseignement supérieur chinois seront développées en cinq chapitres, articulés en deux temps. Le **premier temps** de la thèse

nous emmène d'abord dans le contexte historique et les conditions préalables à l'émergence de ce diplôme. Pour caractériser l'importation et le déploiement de la nouvelle formation à l'administration publique, nous retraçons l'évolution des dispositifs existants au cours du XX^e siècle. Dans les chapitres 1 et 2, nous étudions comment à différent moment de l'histoire de la Chine moderne, le système de formation de la bureaucratie et des élites a conditionné la possibilité de réformer l'État et comment les influences étrangères, à travers les séjours d'études à l'étranger et l'action de la philanthropie américaine, ont été mobilisées par les réformateurs de l'université chinoise, jusqu'au choix du modèle pour le nouvel MPA.

Le **chapitre 1** présente la dynamique de réforme de la formation de l'administration chinoise dans une perspective historique, afin d'interroger dans l'introduction du MPA les éléments d'innovation et les éléments de continuité avec les logiques du passé, de la fin du système du concours impérial en 1905 jusqu'au début de l'ère des réformes, à la veille des années 1980. En revenant sur quelques moments clefs de l'histoire de la Chine moderne pendant lesquels des transformations politiques majeures ont échoué du fait des insuffisances ou des erreurs de la bureaucratie d'État, nous posons ici la question de la centralité de la formation de la bureaucratie dans le processus de construction et renforcement de l'État chinois. Autrement dit, nous posons la question de l'importance de la culture administrative qui est transmise dans les dispositifs de formations de la bureaucratie pour la compréhension des évolutions du régime politique et du processus de construction de l'État.

Le **chapitre 2** retrace la genèse du projet de MPA en suivant les acteurs et leurs interactions pour reconstruire la trajectoire qui, dès les prémises en 1996 à la mise en œuvre entre 1999 et 2001, crée le consensus nécessaire à l'importation en Chine de ce master depuis les écoles de politiques publiques (*policy schools*) américaines. Un certain nombre de questions se posent autour de la décision de ce transfert dont l'origine peut sembler étonnante. Pourquoi l'État-Parti s'est-il livré à la création d'une nouvelle formation plutôt que de

réformer le dispositif existant ? Nous soulevons dans cette partie une première série d'interrogations visant à comprendre si la nouvelle formation est introduite depuis l'étranger dans le système chinois comme un simple label, dont la seule valeur serait la portée légitimante du diplôme, ou bien si elle a une réelle portée transformative afin d'être un catalyseur de changement. Nous avons essayé d'identifier les acteurs qui en tirent profit, ceux qui existent et se maintiennent dans l'espace politique, dans l'administration ou dans le monde académique grâce à lui, ceux dont la position est, au contraire, menacée par son essor, ceux qui ont facilité et défendu le processus, tout comme ceux qui s'y sont opposés. Nous posons ici finalement la question du degré de maîtrise par les réformateurs chinois de ce processus de circulation transnational, pour comprendre la fonction et la mission locale des idées et des instruments importés.

Le deuxième temps de ce travail nous conduit à l'intérieur de trois établissements d'enseignement supérieur de Pékin et de Shanghai, à l'interface de l'univers de l'enseignement supérieur et du monde professionnel du secteur public, où peut être questionnée la capacité du MPA à apporter des compétences, des valeurs et des idées susceptibles d'être mises en œuvre dans les pratiques professionnelles des élèves de retour dans leur administration. Tout au long des chapitres 3, 4 et 5, nous étudions le déploiement au quotidien du MPA en suivant tous les acteurs qui facilitent l'adaptation au contexte politique chinois de théories, savoirs et pratiques pédagogiques importées des États-Unis, légitimant ainsi la formation. Ces chapitres décrivent et analysent les mécanismes qui font du MPA chinois un creuset dans lequel se définissent, s'interprètent et s'inventent des pratiques pédagogiques et professionnelles inédites. Chacun sous un angle différent – les méthodes pédagogiques (chapitre 3), les enseignants (chapitre 4), les étudiants (chapitre 5) – les trois chapitres explorent la frontière entre transfert d'un modèle étranger et naissance d'un objet nouveau, questionnant ainsi l'impact du MPA sur la modernisation en cours de l'État-Parti.

Chacun de ces trois chapitres cherche à dessiner le périmètre du transfert et à comprendre sa portée, à l'intérieur de la sphère universitaire et au-delà. Plus précisément, nous nous sommes interrogée dans le **chapitre 3** sur l'impact de l'introduction d'une pédagogie nouvelle, celle de la méthode de l'étude de cas. Comment cette méthode introduit-elle une nouvelle relation entre élèves et enseignants et comment elle peut fournir un cadre inédit pour la discussion critique des politiques publiques et des réformes adoptées par le gouvernement chinois.

Le rôle des enseignants est au cœur des questionnements du **chapitre 4**, qui s'intéresse tout particulièrement aux universitaires chinois revenus en Chine au terme d'un séjour d'études à l'étranger. Nous posons la question de la compatibilité entre la culture acquise à l'étranger et les contraintes d'un enseignement en Chine dans un programme de formation à l'administration publique, leur influence sur les écoles qu'ils rejoignent et sur les changements des cultures professionnelles des élèves qu'ils forment.

Enfin, dans le **chapitre 5** consacré aux élèves-fonctionnaires, nous avons cherché à voir si le MPA, en plus d'être un lieu d'acquisition de compétences techniques, peut être considéré comme un véhicule de diffusion d'idées, de concepts, d'idéologies jusque-là étrangères à la culture administrative chinoise de l'époque post-maoïste. Par le fait d'assembler des dizaines de milliers de fonctionnaires autour d'un curriculum comprenant toutes les disciplines considérées comme nécessaires à l'exercice de la pratique administrative, le MPA pourrait contribuer à faire émerger une communauté nouvelle au sein de la fonction publique chinoise. Dans ce cas, il est enfin légitime de se demander si les nouvelles générations formées dans un MPA chinois partagent des visions et de valeurs différentes des autres, si elles sont destinées à accéder à des fonctions de direction et si elles souhaiteront accompagner un changement du système politique et administratif.

* * *

Nous avons commencé par aborder le terrain à la lumière de questions inspirées par la sociologie de l'enseignement supérieur et par la science politique. Au fur et à mesure que nous avançons dans la complexité des interactions autour de l'objet de notre questionnement, nous avons cherché, en nous appuyant sur les approches et les conclusions des autres disciplines, des éléments nous permettant de saisir et comprendre la complexité dans laquelle le MPA venait s'inscrire. Nous souhaitons proposer par ce travail une réflexion sur la notion de mondialisation de l'enseignement supérieur qui aille au-delà des dimensions nationale/internationale. Au-delà du cas spécifique chinois, nous essayons de penser les circulations de modèles éducatifs comme des processus globaux où le national et l'international sont étroitement liés, et de mettre en lumière comment les stratégies d'internationalisation de certains acteurs et groupes d'acteurs s'articulent avec des processus de transformation politique, pour repenser les notions de modernité et d'universel.

I - Chapitre 1. Réformer la formation de la bureaucratie chinoise entre innovation et continuité

« Rien n'est permanent, sauf le changement »

Héraclite (540 - 480 environ av. J.-C)

« There is nothing so stable as change »

Bob Dylan, 1963

Le master en administration publique (*Master of Public Administration* - MPA) est officiellement créé par le gouvernement chinois en 1999 : il s'inscrit historiquement dans le processus de modernisation de l'administration chinoise. À partir des années 1980, au sortir de l'époque maoïste, le Parti communiste chinois (PCC) a eu besoin de s'appuyer sur une bureaucratie d'État plus compétente pour réussir le développement économique du pays, tout en assurant la stabilité politique¹. Parmi les grandes réformes² des années 1980 et 1990, les transformations de l'administration ont eu pour objectif, directement ou indirectement, l'amélioration qualitative des ressources humaines dans le secteur public. Ces réformes ont concerné avant tout le recrutement, la gestion et l'organisation des fonctionnaires civils, mais aussi leur formation³. Le contexte général est celui d'un désengagement progressif de l'État de nombreux secteurs de la vie économique et sociale, sans toutefois conduire à une

¹ Cf. parmi d'autres, SHAMBAUGH, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2008. p. 161-180.

² GUTHRIE, Doug. *China and Globalization: The Social, Economic and Political Transformation of Chinese Society*. Oxon: Routledge, 2006. p. 217-255.

³ HUANG, Daqiang. Promoting the Quality of the Chinese Government. Dans MILLS, Miriam, NAGEL, Stuart. *Public Administration in China*. Westport, CT: Praeger, 1993. p. 97-104.

privatisation formelle ou à un passage complet à l'économie de marché¹. En l'absence de rupture politique – le Parti communiste chinois demeure en effet au pouvoir depuis 1949 et la République populaire de Chine continue de se définir un régime socialiste –, l'État-Parti garde un rôle important mais ses personnels doivent savoir intervenir avec de nouvelles modalités.

Dans un tel contexte, l'arrivée du MPA en Chine introduit un diplôme et un programme d'enseignement jusque-là inconnu du système universitaire national. Ce master en administration publique est un programme diplômant de formation professionnelle, fortement inspiré des programmes du même nom dispensés depuis un demi-siècle dans les écoles d'affaires publiques de nombre d'universités américaines. Au moment de son lancement en Chine, le MPA n'est toutefois pas présenté comme un facteur de rupture ou de substitution, mais plutôt comme un outil supplémentaire, qui doit renforcer, augmenter et compléter l'ensemble des dispositifs préexistants de formation de la bureaucratie. Il s'inscrit dans la continuité des réformes des deux secteurs de l'administration et de l'enseignement supérieur. Il enrichit en effet la gamme des formations dont disposent les administrations pour accroître les compétences de leur personnel et il introduit un nouveau type de formation professionnalisante, pluridisciplinaire dans un système d'enseignement supérieur jusque-là principalement tourné vers la formation initiale de type académique. Comment concilier, dès lors, la recherche d'un modèle étranger avec une insertion aisée dans le contexte national ? Il est important de comprendre jusqu'à quel point le nouveau programme constitue une innovation ou une répétition de solutions et pratiques héritées du passé.

En inscrivant la genèse du MPA dans le contexte plus large des réformes de l'administration chinoise, et plus particulièrement dans le fil des évolutions des dispositifs de formation propres au secteur, nous situons le nouveau programme entre innovation et

¹ KERNEN, Antoine. *La Chine vers l'économie de marché : Les privatisations à Shenyang*. Paris : Karthala. p. 41-47.

continuité avec les logiques du passé. Les ambivalences et les contradictions qui se dégagent des politiques de réforme se retrouveront, nous le verrons dans les chapitres suivants, dans la structure et les contenus du MPA.

Ces quelques éléments de contextualisation historique visent plus à relever des contrastes et des similitudes, qu'à tracer une généalogie ou une rétrospective historique complète de la question. Les éléments historiques, juridiques et politiques qui seront évoqués plus loin permettront ensuite d'analyser la portée du MPA, de mesurer l'ampleur de son caractère innovant et d'expliquer le recours à un modèle étranger tout en maintenant un cadre de continuité.

A - Innover pour moderniser : panorama des réformes de la bureaucratie chinoise

Dès l'époque impériale émerge une relation instrumentale entre la modernisation économique du pays et la réforme de sa bureaucratie. Les pages qui suivent décrivent quelques moments de l'histoire de la Chine qui sont emblématiques du point de vue de la relation entre besoins de formation pour la bureaucratie et volonté de développement. Les raisons pour moderniser l'administration et le sens donné à ce processus ont varié d'une époque à l'autre et d'un contexte à l'autre, ce qui rend difficile de parler de tradition ou de déterminisme culturel à ce sujet. Il est intéressant de noter qu'à plusieurs reprises, notamment entre la fin de l'époque impériale et 1949, l'introduction d'un changement dans la manière de former les bureaucrates chinois a été considérée comme une nécessité pour que l'État se maintienne à la hauteur de ses missions et de ses ambitions. « *Tout changer pour que rien ne change* », pour paraphraser Tomasi di Lampedusa dans *Le Guépard*, pourrait être la devise des classes dirigeantes chinoises, cherchant à s'affranchir des héritages du passé pour se maintenir dans les périodes de crise.

1) Aux origines de l'administration chinoise

Dans une perspective d'histoire longue il est difficile de comparer les cadres du Parti communiste à des catégories sociales équivalentes dans les époques plus anciennes. Il est possible toutefois de regarder du côté des fonctionnaires lettrés¹, (紳士, shen shi) chargés de la gestion des affaires publiques ; c'est dans ce sens que ces derniers peuvent être considérés comme les bureaucrates de l'Empire. Constituée à l'origine pour contrecarrer le pouvoir de l'aristocratie terrienne, la bureaucratie « méritocratique » impériale est composée de fonctionnaires civils, sélectionnés sur la base d'un concours privilégiant le savoir – essentiellement littéraire et philosophique, puis, après 1860, intégrant des disciplines telles l'histoire ou les sciences naturelles² – sur les critères liés à la naissance ou au patrimoine.

L'examen ou concours impérial (科舉, ke ju) (605-1905) atteint, selon certains historiens³, son apogée sous la dynastie Song (1127-1279), période durant laquelle il aurait rempli pleinement sa fonction méritocratique⁴. Le concours est en effet une façon de sélectionner les élites de façon ouverte, sur la base de leur savoir et non pas sur la base de leur

¹ C'est ainsi que les historiens de la Chine désignent la catégorie sociale qui compose l'élite administrative impériale entre le troisième siècle av. J-C. et 1905. Parmi d'autres, GERNET, Jacques. *Le Monde chinois*. Paris: Armand Colin, 1972.

² ELMAN, Benjamin. *A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China*. Berkeley, CA: University of California Press, 2000. p. 460-520.

³ MIYAZAKI, Ichisada. *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*. New Haven, CT: Yale University Press. p. 124. D'autres historiens considèrent que l'institution du concours n'a jamais permis un recrutement ouvert et réellement méritocratique, les moyens financiers des familles des candidats aidant à obtenir une meilleure préparation. ELMAN, Benjamin. op. cit. p. 125-172. La corruption est également évoquée parmi les causes du dysfonctionnement du concours. FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle. *China, a New History*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998. p. 93-95.

⁴ GERNET, Jacques. *Le Monde chinois*. Paris : Armand Colin, 1972. p. 268-269.

naissance¹. Plus tard, l'institution se serait dégradée et vidée de sa substance. Par le type de culture qui était valorisé, le concours devient, avec le temps, un moyen de reproduction sociale car la préparation aux épreuves demande un effort financier considérable². Selon l'historien américain Benjamin Elman, qui a consacré une monographie au concours impérial, ce dernier aurait servi avant tout à créer un lien fort entre la classe des lettrés et les dynasties impériales, contribuant ainsi à la stabilisation sociale et à la légitimation du pouvoir des classes dirigeantes. L'historien français Lucien Bianco le définit comme « l'un des plus sûrs remparts institutionnels du confucianisme³ » et compte son abolition par la dynastie Qing parmi les facteurs qui ont préparé intellectuellement la révolution de 1949⁴.

Ces épreuves étaient considérées par beaucoup comme de la pure mémorisation et furent jugées inutiles par les contemporains, car elles détournent les candidats de formations plus aptes à les préparer à leurs responsabilités futures. Pendant toute l'époque des dynasties Ming (1368-1644), puis Qing (1644-1912), les intellectuels critiquent régulièrement la qualité de la formation dispensée dans les académies et associent les échecs du pays à la culture

¹ Le système de fonctionnaires lettrés qui s'est maintenu pendant deux millénaires avait un caractère civil et reposait sur un mode de recrutement singulier : les examens littéraires. Utilisé d'abord en alternance avec les lettres de recommandation, le système d'examens impériaux devient exclusif à partir de la dynastie Tang (618-907 de notre ère), se développe et perdure jusqu'à la fin de l'empire, au début du XX^e siècle.

² BALAZS, Étienne. *La Bureaucratie céleste : recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, Paris, Gallimard, 1968. Balazs affirme que la bureaucratie des fonctionnaires-lettrés constitue une classe dominante qui se reproduit et perpétue son pouvoir politique et économique à travers essentiellement deux mécanismes : d'un côté la mise en place d'un efficace système répressif militaire et policier, de l'autre l'exercice du monopole sur l'éducation. Par le contrôle du système de préparation et de sélection au concours impérial, les fonctionnaires-lettrés assuraient à la fois la cooptation à l'intérieur de la classe et une certaine uniformité de pensée et idéologique.

³ BIANCO, Lucien. *Les Origines de la révolution chinoise : 1915-1949*. Paris : Gallimard, 2007. p. 70.

⁴ BIANCO, Lucien. *Les Origines de la révolution chinoise : 1915-1949*. Paris : Gallimard, 2007. p. 42-42 et 68-73.

conservatrice des bureaucrates¹. Elman porte un regard plus indulgent sur le contenu et la valeur pédagogique des épreuves, montrant à quel point le jugement négatif est le résultat d'*a priori* liés à une vision eurocentrée². Plus récemment, le linguiste Wu Zhongjie a montré comment un système en apparence basé sur la mémorisation et la restitution peut en réalité se révéler une pédagogie de la créativité. Il s'agit selon lui d'un système de recrutement fondé, par le biais du commentaire de texte et l'exégèse, sur la compétence à « extraire du sens des classiques confucéens », et à faire « parler le passé de nouveau pour éclairer le présent »³.

Quelles que soient les considérations sur la pédagogie, le concours a été historiquement associé à un certain conservatisme de la bureaucratie. Entre la fin des années 1860 et le début du XX^e siècle, les groupes sociaux les plus réformistes tentent – non sans difficulté – de créer des parcours de formation nouveaux et alternatifs aux établissements de préparation classique aux épreuves du concours, qui s'étaient développés cours des siècles sur le modèle de l'Académie impériale fondée en 124 avant notre ère.

Il ne faut pas attendre la fin de l'Empire et la suppression du concours en 1911, pour qu'émerge un discours sur la nécessaire modernisation de l'administration. Lié à la question de la modernité de la Chine⁴, le thème du retard de la bureaucratie est récurrent depuis le XI^e siècle, considéré comme l'époque de la première modernisation, et certains historiens

¹ MIYAZAKI, Ichisada. *op. cit.* p. 125-129.

² ELMAN, Benjamin. *A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China*. Berkeley, CA: University of California Press, 2000. p. xxiii.

³ WU, Zhongjie. "Speak in the place of the sages: Rethinking the sources of pedagogic meanings". *Journal of Curriculum Studies*. Vol. 46, Issue 3, 2014. P. 320-331.

⁴ Selon Gernet, la Chine commence sa modernisation au XI^e siècle, époque de grandes réformes politiques, économiques, fiscales et sociales. Le personnel administratif bénéficie d'une augmentation importante de traitement, afin d'assurer leur loyauté et leur honnêteté. Des épreuves de culture générale moins classiques (géographie, économie et droit) sont introduites dans le concours et des écoles publiques sont créées pour recruter les candidats de façon socialement plus large. GERNET, Jacques. *op. cit.* p. 264-271.

parlent de « cycles de modernisation », pour souligner la réitération des efforts, des échecs et des nouvelles tentatives qui suivent¹. La nécessité de se moderniser réapparaît à différents moments de l'histoire, les élites politiques chinoises ne se sentant jamais assez modernes par rapport aux défis et aux crises que la Chine connaît. La modernité n'est pas considérée comme un degré de développement ou un état à atteindre dans l'absolu. De ce point de vue, il ne s'agit ni de s'identifier à un modèle de société, ni d'imiter, ni de surpasser une civilisation donnée. En revanche, la référence à la modernité indique plutôt une nécessité de réforme de la structure étatique ou de gouvernement lorsque le pays se trouve en situation de difficulté sur des questions internes ou à ses frontières. Invoquer la nécessité de moderniser l'administration équivaut donc à en reconnaître les insuffisances, les limites et l'incapacité à faire face à une situation de crise².

Comme cela a été écrit par certains historiens, la conception chinoise de la modernité a changé dans le temps, tout en gardant un trait commun : la recherche de réponses à l'extérieur et la capacité à les adapter au contexte national. Rendre compatibles les mots « chinois » et « moderne » aurait été la quête de tous les responsables politiques chinois depuis la fin du

¹ BERGERE, Marie-Claire. Les cycles de la modernisation en Chine, 1842-1949. Dans *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, janvier-mars 1986, n° 9, p 3-16.

² Les exemples sont nombreux dans l'histoire de Chine, depuis le XVI^e siècle et jusqu'à l'époque contemporaine. Plus récemment, en 2008, après une série de scandales médiatiques liés à la distribution de lait en poudre « contaminé » ayant entraîné la mort de plusieurs enfants, Hu Jintao, président de la RPC, s'est exprimé publiquement sur l'inadéquation entre les capacités et les compétences de certains cadres et la « *nature avancée du Parti* ». Lors d'un discours prononcé le 19 septembre 2008 à l'école du Comité central du PCC sur la « *mobilisation des membres du Parti pour approfondir leur connaissance du "développement scientifique"* », il a souligné que « *de nos jours, les capacités de ceux qui gouvernent ne répondent pas entièrement aux nouvelles circonstances et aux nouvelles missions* », et que en particulier « *les modes de gestion et la créativité du Parti et du gouvernement au niveau local ne sont pas adaptés au niveau de développement économique et social* ». Hu Jintao a affirmé que les incidents successifs en matière de sécurité alimentaire et de sécurité de production « *reflètent le fait que certains cadres n'ont pas conscience de l'importance de la sécurité du peuple et le sens de responsabilité, qu'ils travaillent superficiellement et de manière pas suffisamment sérieuse, et que certains sont même indifférents à la voix et la vie des masses* ». *Le Quotidien du peuple*, 23 septembre 2008. <http://politics.people.com.cn/GB/1025/8088430.html> (en chinois, traduit par l'auteur).

XIX^e siècle¹. Ainsi, la capacité à surmonter les défis de son époque a été associée à l'Occident, considéré comme un réservoir d'idées, de pratiques, de savoirs, d'expertises, notamment dans la gestion des affaires publiques, qui a permis aux dirigeants de la Chine de puiser des sources d'inspiration pour réformer, adapter et innover.

2) La Chine et l'Occident, une histoire ancienne de savoirs en circulation

L'un des moyens dont les gouvernants chinois se sont servis pour préparer les plus grandes réformes et résister aux périodes de crise a été le recours à une forme particulière de formation : le recours aux experts étrangers, missionnaires chrétiens à partir du XVI^e siècle, puis ingénieurs européens au XIX^e, ou experts japonais dans les années 1910 et 1920, enfin soviétiques dans les années 1950. À côté des étrangers sollicités pour apporter expertise et savoirs nouveaux, quelques personnalités chinoises ont joué un rôle de « passeurs » entre des cultures et des visions du monde occidentales et leur pays : les intellectuels qui ont étudié dans les universités américaines, allemandes, japonaises ou françaises au cours de la première moitié du XX^e siècle, puis les techniciens et ingénieurs formés en URSS après 1949², enfin les *returnees*¹ américains des années 1980 et 1990.

¹ MITTER, Rana. *Modern China: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 20-21.

² L'imitation du modèle éducatif soviétique, rendue possible grâce aux envois de cadres en formation en URSS, a amené le PCC à démanteler progressivement le réseau universitaire en sciences humaines et sociales des *Colleges of liberal arts* pour ouvrir au début des années 1950 des dizaines de nouveaux instituts polytechniques et des facultés d'ingénierie. FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle. *China, a New History*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 359-364. D'après le rapport rédigé par le professeur Hu Chang T. pour la Fondation Ford en 1960, une grande partie des experts soviétiques envoyés en Chine entre 1950 et 1958 ont été placés dans l'enseignement supérieur chinois (ils auraient été 700 en 1957) contribuant ainsi à la formation de milliers de jeunes enseignants-chercheurs, à la réforme des curricula, à la création de structures de recherche, à la diffusion de l'enseignement du russe, à l'introduction de nouvelles méthodes pédagogiques et de manuels traduits du russe. Parallèlement aux transferts réalisés par le biais des experts en Chine, les quelque 14 000 étudiants chinois partis étudier en URSS entre 1950 et 1958 auraient à leur retour également participé de la soviétisation de l'université chinoise, notamment par leur travail de traduction. HU, Chang T. *Higher Education*

Les influences sont multiples, mais c'est l'Occident qui s'impose d'abord comme référence de ce que nous appellerions aujourd'hui des « bonnes pratiques », c'est-à-dire des techniques et savoirs liés à l'art du gouvernement qui font leur apparition par l'intermédiaire des premiers missionnaires chrétiens à Macao, Hong Kong et Canton au XVI^e siècle. Cette première exposition à l'Occident a provoqué une confrontation de la culture et des savoirs chinois avec le paradigme scientifique². Les missionnaires, par leur travail de traduction et de divulgation de savoirs scientifiques, contribuent ainsi à forger, auprès des élites et de la bureaucratie chinoise, la vision d'un Occident « moderne ». Considérés comme porteurs de connaissances spécialisées et de techniques nouvelles, ces missionnaires jouent le rôle d'experts auprès de la Cour impériale, et de fait leur influence sur l'élite lettrée chinoise est indéniable³, tout en étant marginale. À cette époque et pendant longtemps en effet, les apports venus de l'étranger sont perçus comme des enrichissements du savoir traditionnel, « classique⁴ » chinois qui ne peuvent prétendre le remplacer ni le contester en profondeur.

in Mainland China and its Implications for World Affairs, Committee on the University and World Affairs. 1960. p. 32 -35.

¹ Le terme anglais *returnee* est entré dans le langage courant pour nommer les Chinois ayant étudié à l'étranger, en général dans un pays du monde occidental ou au Japon, qui sont retournés en Chine pour des raisons professionnelles. Le terme chinois *haigui* (海归) renvoie à un jeu de mot avec la « tortue de mer » qui revient à son lieu d'origine pour pondre ses œufs.

² Sur l'introduction en Chine du paradigme scientifique occidental : MICOLLIER, Évelyne. *Les transformations de la médecine chinoise en Chine : recherche et développement, circulation des savoirs et des pratiques*. Congrès du Réseau Asie IMASIE : Atelier 27 : Les médecines d'Asie aujourd'hui : Transnationalisation des pratiques Relocalisation des savoirs, 26-27 septembre 2007, Paris, France. L'ouvrage de référence est de NEEDHAM, Joseph. *La Science chinoise et l'Occident*. Paris : Seuil, 1977..

³ À ce sujet voir FAIRBANK, John K., TÊNG, Ssu-yü. *China's response to the West, a documentary survey 1839-1923*. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1979.

⁴ Ce qui est communément appelé « savoir classique chinois » est composé d'un corpus de textes dont les principaux et les plus étudiés sont les *Quatre Livres* (XIII^e siècle) et les *Cinq Classiques* (II^e siècle av. J.-C.). Sans constituer un système homogène de pensée, ces textes ont été recopiés, transmis et étudiés pendant plusieurs siècles. Ils sont considérés comme les fondements de la culture chinoise, le mot « classique » étant ici entendu au

La relation avec le savoir occidental change avec le choc des deux guerres de l'opium (1839-1842 et 1858-1860), premières véritables tentatives de remise en cause de la tradition chinoise par les réformistes. L'expérience traumatisante de la confrontation avec l'Occident (qui se traduit par l'ouverture forcée des barrières diplomatiques et commerciales, par l'assujettissement et l'exploitation économique, par la présence militaire étrangère sur le sol de l'Empire) favorise la naissance de mouvements antitraditionalistes, qui tentent de réformer le pays à plusieurs reprises. Au XIX^e siècle, « la modernisation en Chine a signifié en premier lieu une rupture avec la tradition¹ », vécue comme l'une des causes de l'infériorité face à l'occupant étranger. L'ambition modernisatrice est d'abord le fait d'une élite lettrée qui tente de redresser le pays entre 1860 et 1880 en prônant l'importation de technologie militaire et de principes économiques de l'étranger vainqueur. Parmi les intellectuels « réformateurs » de l'époque, Zhang Zhidong (1837-1909) reste célèbre pour sa formule : « *Garder le savoir chinois pour l'essentiel, utiliser le savoir occidental pour les applications pratiques* » (中学为体西学为用, *zhongxue wei ti, xixie wei yong*). L'expression résume une position largement partagée à l'époque et qui a été fréquemment reprise par la suite, consistant à ne voir dans les

sens de « traditionnel », cf. GERNET, Jacques. *Le Monde chinois*. Paris : Armand Colin, 1972. Aussi CHENG, Anne. *Histoire de la pensée chinoise*. Paris: Seuil, 2002. Essentielle à ce sujet a été la contribution des missionnaires jésuites en Chine entre la fin du XVI^e et le XVII^e siècle dans la compréhension, traduction et diffusion en Occident des classiques chinois. Avec le jésuite italien Matteo Ricci et ses successeurs tels que l'Allemand Adam Schall et le Flamand Ferdinand Verbiest, les jésuites, perçus comme des lettrés ou des savants scientifiques, et non des missionnaires, intègrent les académies lettrées (*shuyuan*, 书院), discutent et débattent de l'interprétation de ces textes de référence. SPENCE, Jonathan, *Le Palais de mémoire de Matteo Ricci*. Paris : Payot, 1986. Aussi, ANDREOTTI, Giulio. *Un gesuita in Cina. 1552-1610: Matteo Ricci dall'Italia a Pechino*. Milano: Rizzoli. 2001. MUNGELLO, David. *Curious Land: Jesuit Accommodation and the Origins of Sinology*. University of Hawaii Press. 1989. p. 44-60. L'historien Jonathan Spence a consacré un chapitre à l'action d'intermédiation culturelle d'Adam Schall et de Ferdinand Verbiest. SPENCE, Jonathan. *To change China. Western advisors in China 1620-1960*. New York: Little, Brown, 1969. p. 3-33.

¹ JI, Zhe. Culture (*wenhua*). Dans SANJUAN, Thierry. *Dictionnaire de la Chine contemporaine*. Paris : Armand Colin, 2006. p. 59-60.

cultures occidentales que des sources d'amélioration technique. Les principes philosophiques, la vision du monde, ce qu'on appellerait aujourd'hui les « valeurs », demeurent toutefois solidement ancrés dans la formation classique chinoise. Malgré le succès et la popularité de la formule, d'autres intellectuels chinois contemporains de Zhang Zhidong sont allés plus loin dans la relation avec celle qu'ils considèrent être la pensée occidentale. Si l'Occident est toujours admiré pour « la solidité de ses navires et l'efficacité de ses canons », il l'est aussi pour « ses lois électorales, par lesquelles le monde est presque à tous » (Xu Jiyu¹, 1795-1873), donc pour ses valeurs humanistes et ses institutions politiques.

Le désir de comprendre en profondeur la fonction des institutions étrangères est à l'origine de la dynamique de réformes qui caractérise le début du nouveau siècle. L'abolition du concours administratif² en 1905, proclamée par l'empereur lui-même, au nom de la modernité, sur proposition d'une dizaine de gouverneurs de province et sous la pression des réformistes, six ans avant la chute de la dynastie Qing, permet l'élaboration d'un nouveau modèle de formation des élites, qui prend place dans le milieu universitaire nouvellement constitué, avec une forte implication, notamment financière, des cercles économiques et des affaires.

¹ Xu Jiyu, haut fonctionnaire lettré, auteur d'un ouvrage de géographie mondiale, cité par l'intellectuel contemporain Qin Hui. HUI, Qin. La culture traditionnelle aujourd'hui : un devoir d'inventaire pour penser le politique. *Extrême Orient Extrême Occident*, octobre 2009, n° 31.

² L'empire, avec sa bureaucratie, ses valeurs et sa culture devient symbole d'arriération et la suppression du concours en 1905 anticipe et accélère sa chute. L'abolition d'une part fragilise la base de soutien de la dynastie Qing composée traditionnellement d'élites éduquées, d'autre part, en décrédibilisant les fondements classiques du concours, elle crée un vide de références culturelles sur lequel fonder le nouveau système de formation. ELMAN, Benjamin. *op. cit.* p. 608-625.

3) Les années 1900 : vers une nouvelle formation des élites ?

La formation des élites administratives, c'est-à-dire la formation des jeunes se destinant à travailler pour l'État, subit à cette époque des bouleversements. L'ancien système éducatif avait vocation à former des fonctionnaires impériaux. La formation était au service de la bureaucratie. Le nouveau système est au service de la présence internationale de la Chine. Les matières enseignées changent donc en fonction des objectifs d'apprentissage qui sont complètement différents. Ainsi, de nouvelles matières, telles que la diplomatie et l'histoire mondiale, sont introduites. Cependant, ce changement de vocation n'est pas suivi d'une révision des modes de financement du système. Entre 1905 et 1912, les réformistes débattent et suggèrent que la formation des élites soit à la charge de l'État, mais cette première tentative d'enseignement supérieur public échoue, du fait de la faiblesse de l'État central à cette époque. Les tentatives de réforme sont mises en sommeil avec l'invasion japonaise, même si l'idée d'une formation financée par l'État reste présente. Après la guerre civile et la victoire du PCC, les communistes reprennent cette idée.

Les académies traditionnelles laissent progressivement la place aux nouvelles universités, créées dans les grandes villes côtières sur le modèle des universités américaines et allemandes¹. En opposition à la formation confucéenne, ce qui se développe dans les universités à la fin de l'Empire est de fait une formation plus pratique, souvent fondée sur l'utilisation d'ouvrages de référence traduits de l'étranger ; elle est dispensée par des

¹ LI, Cheng. *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*. Lanham, MD: Lexington Books, 2005. p. 25-44. L'influence américaine commence réellement après le voyage de John Dewey en Chine (1919-1921) qui débouche sur une nouvelle loi sur l'éducation en 1922. Jusque-là les deux modèles d'inspiration avaient été quasi exclusivement la France et l'Allemagne, et ce grâce notamment à la figure de Cai Yuanpei, formé en Allemagne, devenu ministre de l'Éducation en 1912 puis président de l'Université de Pékin à partir de la fin 1916.

universitaires non chinois ou formés outremer¹. L'idée sous-jacente est toujours la même : pour que la Chine puisse résoudre ses problèmes et sortir de la crise nationale et internationale dans laquelle elle se trouve à la fin de la Première Guerre mondiale, il faut moderniser et revoir complètement le type de connaissances des futures classes dirigeantes. Les séjours d'études à l'étranger se multiplient. Le gouvernement américain lance les premiers programmes d'envoi d'étudiants chinois aux États-Unis, qu'il finance en allouant, en 1908, environ la moitié de l'indemnité reçue de la Chine après la révolte des Boxeurs. Une fondation *ad hoc* est en parallèle constituée et dotée de fonds pour la mobilité scientifique et la recherche. Le premier groupe d'étudiants envoyés en formation aux États-Unis, à l'initiative du gouvernement, part en 1872 à l'époque de l'empire Qing. Rappelés en Chine en 1881, les 120 élèves contribuent au développement des infrastructures et à un grand nombre de réformes, certains en tant que hauts fonctionnaires, d'autres en tant que militaires ou experts². En 1911, l'université Tsinghua est créée avec la vocation de devenir une école préparatoire au *College* des universités américaines. Si entre 1869 et 1911 plusieurs milliers d'étudiants chinois sont envoyés acquérir des compétences techniques au Japon, le flux vers les universités américaines reprend en 1908 et ne s'arrêtera qu'en 1949, au profit de l'URSS d'abord, et ensuite plus tard vers d'autres pays socialistes. Jusqu'aux années 1930, et grâce à la contribution d'intellectuels chinois formés à l'étranger, un grand nombre d'universités d'inspiration américaine ouvrent leurs portes en Chine et se développent, assurant ainsi la diffusion d'un type d'enseignement nouveau³, transformant et modernisant dans le même temps l'offre éducative et le système de sélection de la bureaucratie.

¹ FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle. *ibid.*. p. 263-264.

² LI, Cheng. *op. cit.* p. 69-109.

³ FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle. *Ibid* p. 265. Aussi LI, Cheng. *op. cit.*. p. 25-44.

Le nouveau système ne se met pas en place aisément. Il ne réussit pas à se substituer à l'ancien dans sa fonction sociale et fédératrice, car il n'a pas vocation à assurer la loyauté des élites intellectuelles vis-à-vis du régime. Dans les années qui suivent la fin de l'Empire et dans les premières années de la République il n'existe pas de modes de sélection ou de formation spécifiques aux futurs bureaucrates et dirigeants politiques.

Ainsi, entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle, la volonté de modernisation de l'État, portée par une partie de l'élite politique et intellectuelle ayant reçu une formation ouverte aux inspirations étrangères, a provoqué des changements de régime, mais n'a pas réussi à se traduire en une réforme profonde de la société. De l'avis des historiens, jusqu'à la consolidation du pouvoir maoïste, la Chine aurait manqué d'une véritable modernisation sociale, économique et politique comparable à celles qui se sont produites à la même époque au Japon et en Europe occidentale ; elle n'aurait pas réussi à avoir sa période Meiji, ni en 1898 avec la réforme des Cent Jours, ni plus tard. La plupart des historiens recherchent les responsabilités dans l'insuffisante modernisation du système de formation de la bureaucratie impériale. Les idées et l'économie se transforment pendant cette période du fait d'une petite portion, urbaine et côtière, de la société chinoise (la « Chine moderne »¹), mais, si l'on suit les analyses des historiens, le pays ne réussit pas à devenir une grande puissance du fait de l'échec de la modernisation de l'État. La bureaucratie, en effet, n'aurait pas su relayer cette quête de modernité d'une partie des élites intellectuelles et économiques² et la faillite du

¹ BERGERE, Marie-Claire. Les cycles de la modernisation en Chine (1842-1949). In: *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°9, janvier-mars 1986. pp. 3-16. CHEVRIER, Yves. *La Chine moderne*. Paris : Presses Universitaires de France, 1997. p. 6 ; 34.

² Yves Chevrier définit la bureaucratie de cette époque « conservatrice, prédatrice et autoritaire ». Yves CHEVRIER, *op.cit.*, p. 123.

mouvement du 4-Mai 1919¹ en est l'illustration. La modernisation demeure, pour reprendre la formulation d'Yves Chevrier, « fragmentaire, sélective et élitiste ». Les réformateurs se trouvent, à cette période particulière, au sein de la société civile (entrepreneurs, bourgeoisie urbaine et industrielle, syndicats et associations), contrairement aux autres grandes vagues de modernisation qui, selon Marie-Claire Bergère, avaient toujours été impulsées par l'État².

À plusieurs moments cruciaux de l'histoire de la Chine moderne, les mouvements ou les minorités réformistes se sont heurtés aux résistances de la bureaucratie, qui a incarné un certain conservatisme voire une incapacité à accompagner les transformations nécessaires au développement du pays. Même si le concours d'entrée à la fonction publique est supprimé quelques années avant la fin de l'Empire, alors que le début du XX^e siècle marque la naissance des universités chinoises de type moderne à la place des anciennes académies, il n'en demeure pas moins que la formation des élites administratives n'est ni structurée ni organisée. Il émerge dans la Chine pré maoïste un discours public qui lie dans un rapport de causalité les qualités et les compétences des bureaucrates à la capacité de modernisation du pays. Les nouvelles universités d'inspiration occidentale – sur le modèle japonais d'abord, puis d'Europe continentale et nord-américain dans les années 1920 et 1930 – sont parmi les lieux de réflexion et de discussion sur l'engagement politique et citoyen des étudiants³. Les débats ne débouchent pas encore sur la mise en place d'une alternative post-impériale aux formations traditionnelles, pas plus que des formations spécifiques et réservées aux futurs serviteurs de

¹ Mouvement majeur de « renouveau intellectuel » considéré par la plupart des historiens de la Chine comme le point de départ de l'ère contemporaine et qui doit son nom à une manifestation des étudiants de Pékin en date du 4 mai 1919. BIANCO, Lucien. *Les Origines de la révolution chinoise : 1915-1949*. Paris : Gallimard, 2007. p. 73-92.

² BERGERE, Marie-Claire. « Les cycles de la modernisation en Chine (1842-1949) », in *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, n° 9, janvier-mars 1986, p. 3-16.

³ HAYHOE, Ruth. *China's Universities, 1895-1995: A century of Cultural Conflict*, p. 29-70.

l'État¹. Le séjour d'études à l'étranger se développe et prend de l'ampleur, permettant ainsi aux étudiants d'apprendre et d'importer des idées et des pratiques d'ailleurs. L'administration doit être bien formée et préparée pour assurer le succès des réformes, mais on ne sait pas encore exactement comment.

B - Communisme et bureaucratie : des rapports ambivalents

Le discours modernisateur réapparaît dès les années 1920 dans un tout autre contexte. Il est d'abord utilisé par le Parti nationaliste (Guomindang), qui, grâce au soutien de quelques jeunes fonctionnaires éclairés et éduqués à l'étranger, se présente comme un gouvernement moderne, doté de nouveaux ministères, de plans et de programmes de développement. Au pouvoir entre 1927-1937, les nationalistes se révèlent toutefois aussi incapables que leurs prédécesseurs de réformer le pays². La nouvelle bureaucratie républicaine succède à la bureaucratie impériale mais les accusations d'abus, de corruption et de surimpositions se maintiennent. Toutefois, dans une certaine mesure, les réformes de l'enseignement supérieur mises en œuvre par les nationalistes du Guomindang à partir de 1932, conseillés par les experts européens de la Ligue des Nations, ont toutes été orientées vers la formation des jeunes générations pouvant servir un État moderne. Ainsi, le rétablissement des examens nationaux pour accéder à toutes les institutions d'enseignement public et la réorganisation du curriculum en sont des exemples. Cependant, du fait de l'occupation japonaise à partir de 1937 et du déclenchement de la guerre mondiale en 1939, le gouvernement nationaliste ne pouvait plus faire grand-chose en dehors des tentatives de protection des étudiants

¹ Dans ses travaux sur les origines historiques du système d'enseignement supérieur chinois, Ruth Hayhoe a montré que ces modèles ont requis, pour s'implanter en Chine, des adaptations profondes des valeurs sous-jacentes ainsi qu'une réinterprétation de concepts fondamentaux tels que la liberté académique et l'autonomie. HAYHOE, Ruth. *China's Universities, 1895-1995: A century of Cultural Conflict*, p. 10-13.

² BIANCO, Lucien. *op.cit.*, p. 188-206

universitaires et l'aide à la délocalisation des universités dans l'arrière-pays (Sichuan, Shaanxi et Yunnan). Finalement, les réformes de l'enseignement supérieur constituent sans doute la plus grande réussite du Parti nationaliste, avant d'être abandonnées par Mao dès 1952.

C'est surtout le jeune Parti communiste chinois, fondé à Shanghai en 1921, qui pose ouvertement la question des relations entre bureaucratie et modernisation lorsqu'il commence à recruter parmi les étudiants des nouvelles universités et une partie des élites intellectuelles. Le changement de société et la nécessaire modernisation de l'État sont des thèmes fédérateurs et mobilisateurs pour la nouvelle génération, qui voit dans la bureaucratie un frein au changement¹. Dans le contexte trouble des années 1920² et 1930³, les désillusions créées par le Parti nationaliste et par l'importante corruption de sa bureaucratie poussent les esprits réformistes à se tourner vers les communistes, qui se présentent résolument comme des modernisateurs tout en refusant le modèle occidental. À cette époque, les valeurs occidentales sont en effet associées à l'échec du Parti nationaliste à mener à bien les réformes sociales et économiques. Le projet des premières années des communistes chinois, qui permet à Mao Zedong de prendre le pouvoir, est donc fondé sur la modernisation de l'État et la limitation des pouvoirs de la bureaucratie, qui sont considérées comme des conditions nécessaires pour

¹ KARL, Rebecca. *Mao Zedong and China in the 20th Century World*, p. 21-34.

² La période dite des « Seigneurs de la guerre » commence en 1916 et s'étend jusqu'à 1928, date de la réunification formelle du pays sous le Guomindang. C'est une période de graves calamités naturelles (sécheresses et inondations donnant lieu à des famines) et de troubles politico-militaires auxquels l'État central, très affaibli, ne sait pas remédier. Les chefs militaires locaux cherchent, par un jeu d'alliances fragiles et mouvantes, à prendre le contrôle de Pékin et à imposer leur influence sur le pays qui est en proie à l'anarchie. WILL, Pierre-Étienne. « Ingénieurs, philanthropes et seigneurs de la guerre dans la Chine républicaine (1911-1935) », *Histoire de la Chine moderne*, cours du Collège de France, année 2007-2008.

³ Les années 1930 sont des années de guerre avec le Japon et de guerre civile. C'est au cours de cette décennie que le monde paysan se mobilise (par intérêt ou par soumission) du côté du jeune PCC, dont les cadres se montrent plus proches des besoins des ruraux et plus préoccupés de la modernisation du pays et des structures sociales que leurs adversaires. BIANCO, Lucien. *op. cit.*, p. 242.

réaliser l'utopie communiste d'abolition des classes et d'une société plus juste¹. Il s'agit donc d'une modernité nouvelle, qui doit s'entendre par opposition aux privilèges de l'ancien régime, tout en restant critique vis-à-vis de l'Occident.

1) Destruction de la bureaucratie...

Mao Zedong, qui dirige la République populaire de Chine de 1949 jusqu'à sa mort en 1976, introduit une nouvelle vision du rôle de la bureaucratie et de ses compétences dans le développement du pays. Contrairement aux différents mouvements réformistes du passé, Mao ne voit pas dans la bureaucratie un potentiel moteur de la modernisation, mais au contraire un obstacle à la révolution. La formation est considérée comme une entrave possible à la réalisation de l'égalité des classes et un facteur d'éloignement des bureaucrates par rapport aux réalités de terrain. Elle devient progressivement la cible d'attaques et de mesures visant à la remplacer par la rééducation idéologique d'un côté et par le travail manuel de l'autre. D'une façon complètement nouvelle et différente par rapport aux époques précédentes, la formation des fonctionnaires demeure sous Mao une condition de réussite pour celle que nous appelons aujourd'hui et depuis Deng Xiaoping la « modernisation² » de la Chine, mais le but recherché est, paradoxalement, tout autre. Il s'agit, par la transformation radicale du système de formation préexistant, de renforcer la loyauté politique des révolutionnaires, d'éliminer

¹ KARL, Rebecca. *op.cit.*, p. 51-72.

² Le terme « modernisation » n'a pas d'origine marxiste ni maoïste. Dans le contexte chinois il est introduit par Zhou Enlai pour relancer l'économie chinoise, avec le projet des Quatre Modernisations (四个现代化, sì gè xiàn dài huà). Cette campagne de modernisation de la Chine est annoncée officiellement par Deng Xiaoping en 1978, débutant ainsi l'ère des réformes.

autant que possible les différences dues au capital culturel et d'empêcher que la bureaucratie se constitue en classe sociale, ce qui contrarierait la révolution permanente¹.

Après la prise de pouvoir de 1949², le Parti communiste chinois (PCC)³ poursuit la même quête de modernisation de l'État au nom de la lutte contre les privilèges et le bureaucratisme de l'appareil qui sont perçus comme des héritages de l'Empire. Cependant, la modernisation selon les communismes de type léniniste, stalinien et maoïste revêt une signification nouvelle, qui oppose la révolution et le recours à la violence aux réformes, pour bouleverser l'ordre établi. Le but n'était pas tant de moderniser, que de transformer entièrement de fond en comble, d'éliminer ce qui était décrit comme des vestiges du passé ou des signes de retard. La modernité se définissait non pas positivement, mais plutôt par rapport à un passé considéré comme rétrograde et appelé à disparaître. Le renouveau de la société, poursuivi à travers la révolution permanente et la politisation des masses populaires, est l'un des objectifs principaux du Parti⁴. Toutefois, après 1949, Mao Zedong instaure progressivement un régime totalitaire qui, en se dirigeant contre le pouvoir bureaucratique et les privilèges des élites politiques et en appliquant des méthodes de quadrillage idéologique et de rééducation (qui culmine avec la Révolution culturelle), finit par anéantir l'administration

¹ WU, Lili, *The dilemma of charismatic authority: Mao's cultural revolution in China*, Ph.D., The University of Chicago, 2010.

² À l'issue de la victoire militaire de l'Armée rouge contre l'Armée nationaliste, le 1^{er} octobre 1949, la République populaire de Chine est fondée à Pékin.

³ Le PCC a été créé en juillet 1921 à Shanghai et gouverne la République populaire de Chine depuis le 1^{er} octobre 1949.

⁴ « Le Parti s'efforce avant tout de dynamiser une société politiquement inerte en suscitant des activistes appelés à encadrer les masses et à étoffer l'appareil – tout en le rénovant », CHEVRIER, Yves. *op. cit.* p. 112.

elle-même. Les fonctionnaires sont, dès les années 1950, l'une des cibles des campagnes politiques, car ils incarnent l'ancien régime, donc l'État¹.

Pendant les trois premières décennies de l'établissement du régime (1949-1976), c'est la suppression progressive des différences de classe qui est au cœur du programme communiste. Après avoir éliminé les différences dues aux inégalités économiques entre 1949 et 1957 à travers la réforme agraire, les collectivisations et nationalisations, Mao vise ensuite les différences fondées sur le capital culturel et politique². Le Mouvement anti-droitiers (1957) et le Grand Bond en avant (1958) affaiblissent considérablement le pouvoir des élites intellectuelles au profit des élites politiques³. Dans la décennie qui correspond à la Révolution culturelle (1966-1976), les élites politiques deviennent à leur tour la cible d'un important mouvement de critique et de destruction, visant l'abolition de tout privilège de classe. S'appuyant sur la mobilisation directe des jeunes, des ouvriers et des paysans, Mao Zedong s'attaque enfin à l'appareil bureaucratique du PCC lui-même, au niveau local et au niveau central. Si les cadres civils de l'administration échappent aux premières purges, ils sont massivement touchés à partir de 1966. En 1968, 60 % des responsables des 29 provinces, régions autonomes et municipalité sous contrôle central sont désormais des cadres militaires⁴.

2) ... ou politisation de la bureaucratie ?

Pour faciliter l'avènement d'une nouvelle bureaucratie, une nouvelle formation doit se mettre en place. Si le renouveau de l'appareil bureaucratique est un élément central et fondateur du programme politique du PCC, la place même de la bureaucratie administrative

¹ Parmi les ouvrages les plus récents sur l'histoire politique du maoïsme, cf. KARL, Rebecca. *op. cit.* p 55-59.

² FAIRBANK, John K. et GOLDMAN, Merle. *op. cit.*, p. 359-364.

³ FENBY, Jonathan. *History of Modern China*, p. 472-495.

⁴ DOMENACH, Jean-Luc et RICHER, Philippe. *La Chine, 1949-1985*, p. 271 et suiv.

connaît un profond bouleversement avec le maoïsme. La sélection et la promotion des cadres du PCC se fondent désormais avant tout sur la loyauté politique : il faut donc être « rouge ». Les besoins de reconstruction du pays après la guerre civile requièrent rapidement des compétences techniques (les « experts ») que Mao souhaite toutefois rechercher en dehors des élites intellectuelles et administratives traditionnelles. La notion même d'« élite » semble contraire au projet révolutionnaire du communisme chinois qui est d'établir une société plus égalitaire. Comment s'appuyer sur des compétences et du savoir sans créer une élite et reproduire des privilèges ? L'expertise et la formation de la bureaucratie deviennent ainsi progressivement l'un des domaines qui incarnent les contradictions de la pensée maoïste, contradictions qui culminent plus tard dans le programme de la Révolution culturelle.

Les changements dans le personnel des élites administratives se poursuivent jusqu'en 1972. Dans les grandes villes, comme dans les campagnes, les cadres des administrations en charge de la mise en œuvre des politiques publiques sont, d'après les historiens, paralysés par les mouvements à répétition, les attaques verbales et physiques, les humiliations, les déportations à la campagne à des fins de rééducations idéologiques dans les « écoles du 7 Mai »¹. Ainsi, c'est à travers la création de ces nouvelles « écoles », à savoir un nouveau dispositif de formation des bureaucrates, installé à la place des anciennes écoles du Parti (ou parfois dans des exploitations agricoles d'État, voire des camps de travail), combinant formation politique et travail pratique, que Mao cherche à créer les nouveaux bureaucrates nécessaires à la modernisation dont il rêve.

Si, entre la fin du XIX^e jusqu'à la première moitié du XX^e siècle, les échecs de la bureaucratie sont associés aux yeux des réformateurs à ceux de la dernière dynastie impériale puis du Parti nationaliste, le maoïsme laisse en héritage une administration perçue comme

¹ OKSENBERG, Michel et BUSH, Richard. « China's political evolution, 1972-1982 », in SHAMBAUGH, David. *The China Reader: the Reform Era*, p. 11 et suiv.

manquant d'indépendance politique, de compétence et de professionnalisme. À la mort de Mao en 1976 il n'y a plus de distinction entre État et Parti, le système de formation universitaire a été démantelé et la loyauté politique est le seul critère effectif d'évolution au sein des filières du Parti.

Avec le changement de leadership, les dirigeants du PCC mettent fin à cette entreprise et commencent une lente reconstruction des filières de formation des élites intellectuelles, administratives et politiques, renouant ainsi, d'une certaine façon, avec la tradition de l'Empire et avec la pratique des premières années de la Chine postrévolutionnaire¹. Les administrations réintègrent en les réhabilitant entre 1978 et 1982 des centaines de milliers de cadres mis à l'écart à partir des mouvements et des purges de 1957.

3) Tradition réformiste : Deng Xiaoping et les impératifs du changement à l'époque contemporaine

Les trente années qui ont suivi la fin de l'époque maoïste (1978-2008) ont été caractérisées par une croissance économique remarquable avec un taux annuel du PIB de l'ordre de 9,5 %², qui a permis à la République populaire de Chine de se développer à grande vitesse. Les dirigeants politiques ont dû reconstruire les institutions à partir des décombres de la décennie 1966-1976³ pour répondre aux attentes de la population, en demande de paix, de stabilité mais aussi d'améliorations économiques, sociales et politiques. Le régime actuel est généralement qualifié d'État-Parti (ou de Parti-État), car il n'offre pas de séparation claire entre le Parti communiste chinois (PCC) et l'administration, le Parti étant « au-dessus des

¹ Joel ANDREAS, *Rise of the Red Engineers, The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*, p. 213-232.

² Richard HERD et Sean DOUGHERTY, *L'Économie chinoise : une transformation radicale*, ©L'Observateur de l'OCDE, n° 251, septembre 2005.

³ Barry NAUGHTON, *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, p. 77-82.

institutions de l'État¹ ». Alors que le PCC se maintient au pouvoir sans introduction de dispositifs permettant l'alternance et le pluralisme politiques, de grandes transformations sociales se sont produites, accompagnées d'importantes réformes juridiques et institutionnelles². Compte tenu de la rapidité de ces changements et de la redéfinition des équilibres de gouvernance mondiale entraînés par le développement d'un aussi grand pays³, le gouvernement chinois a souligné à plusieurs reprises la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des personnels compétents à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public⁴.

La réforme de l'enseignement supérieur, qui a été conduite par le gouvernement entre 1985 et la fin des années 1990, s'inscrit dans ce même mouvement d'accroissement du capital humain et des capacités d'innovation du pays dans un contexte de compétition internationale intense et de mobilité géographique croissante des étudiants. Les décisions prises en 1985, puis 1993, ont été cruciales pour enclencher un processus de transformation. Le financement des établissements s'est trouvé au cœur de la réforme afin de permettre d'élargir l'offre de formation sans que l'État en supporte le coût, afin d'engager davantage la direction des établissements dans la gouvernance à travers une plus grande autonomie de gestion.

¹ Yongnian ZHENG, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction, and transformation*, p. 1-17, Frank Pieke explique que le Parti contrôle l'État, mais ne gouverne pas directement. Même si, après les réformes, le Parti a lâché le contrôle sur de nombreuses parties de la société, il continue à diriger toutes les institutions qui gouvernent. L'État est le premier instrument de gouvernement entre les mains du Parti. Frank PIEKE, *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*, chap. 2, p. 26-55.

² Zhiwei TONG, « China's Constitutional Research and Teaching: A State of the Art », in Stéphanie BALME et Michael DOWDLE, (sous la direction de), *Building Constitutionalism in China*, p. 99-111.

³ Jean-Pierre CABESTAN, *La Politique internationale de la Chine. Entre intégration et volonté de puissance*, p. 61-106. Aussi Benoît VERMANDER, *Chine brune ou Chine verte ? Les dilemmes de l'État-Parti*, p. 113-142.

⁴ Cf. rapports du secrétaire général du PCC au Congrès national du PCC en 1987, 1992, 1997 :
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526370.html>
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>

L'ensemble devait permettre de concentrer les fonds publics sur un nombre restreint d'établissements et de champs de recherche et disciplines, pour stimuler la compétitivité et l'attractivité de certaines filières et établissements. Avec la loi sur l'enseignement supérieur de 1998, les universités obtiennent la personnalité morale et leur système de gouvernance est défini comme « un système de responsabilité du président sous le leadership et la supervision du Parti communiste chinois »¹. Les transformations de ces années visent avant tout à créer un système d'enseignement supérieur plus en phase avec le nouveau système économique intégrant l'irruption d'éléments d'économie de marché dans l'organisation du travail. Le système antérieur, qui avait été façonné à partir de l'exemple soviétique au tout début des années 1950, avait réorganisé les établissements et les départements en créant un système d'élite étroitement lié à la planification macroéconomique, avec des centaines de spécialisations, en particulier dans les sciences de l'ingénieur. Le statut de cadre était automatiquement lié à l'obtention du diplôme, qui donnait lieu à l'affectation à un emploi, que ce soit au niveau central ou provincial. Avec les réformes inaugurées sous Deng Xiaoping, les choses ont changé, mais le système d'attribution d'un emploi après l'obtention du diplôme universitaire (毕业分配, *biye fenpei*) est resté en place jusqu'aux années 1990. En particulier, les étudiants des premières promotions diplômées en 1977 et en 1978, immédiatement après la réintroduction de l'examen national d'entrée à l'université (emporté par la Révolution culturelle en 1966), ont obtenu des postes avec un niveau élevé de responsabilités dans l'administration centrale. Ce n'est que dans les années 1990, avec l'expansion – d'abord progressive, puis exponentielle – de la demande et avec l'abolition du système d'affectation des emplois par l'État, que les jeunes diplômés se confrontent pour la première fois à un véritable marché du travail. C'est donc à ce moment-là que le statut de cadre (国家干部, *guojia ganbu*)

¹ “Law on Higher Education in the People's Republic of China”, *Chinese Education and Society*, vol. 32, n° 3, 1999, p. 78.

est enfin déconnecté de celui de diplômé de l'enseignement supérieur, ce qui représente un changement décisif vers un marché ouvert du travail. À la même époque un nouveau concours est mis en place pour les fonctionnaires, afin de sélectionner un petit pourcentage de diplômés et les intégrer dans l'administration. Ainsi, l'introduction du MPA est étroitement liée à cette nouvelle façon de sélectionner les talents qui, selon certains, n'est pas sans rappeler l'esprit de l'ancien système concours impérial, par son caractère combinant élitisme et méritocratie (可掬, keju)¹.

a) Dépolitiser l'administration ?

L'héritage des années maoïstes rend les réformes et les adaptations particulièrement nécessaires et urgentes dans le domaine administratif. Après 1976 et les excès et la violence qui ont caractérisé l'exercice du pouvoir par Mao Zedong, le PCC vise la construction d'une bureaucratie dont les caractéristiques sont proches de l'idéal type wébérien : à savoir la légitimité fondée sur le savoir et sur l'expertise, sur l'obéissance à la règle et enfin sur l'impartialité.

Dans le secteur public, toutefois, la remise à niveau des compétences semble être plus difficile que dans le monde des affaires. À la fin des années 1970, les ressources humaines dont dispose l'équipe dirigeante pour gérer le pays sont moralement affaiblies par les attaques subies pendant la Révolution culturelle, elles sont peu diplômées à cause de la fermeture totale ou partielle des universités² (entre 1966 et le début des années 1970), elles ont eu peu

¹ ZHA, Qiang. "Understanding China's Move to Mass Higher Education from a Policy Perspective", in HAYHOE, Ruth, LI, Jun, LIN, Jing, ZHA, Qiang. *Portraits of 21st Century Chinese Universities. In the Move to Mass Higher Education*. Volume 30 of the series CERC Studies in Comparative Education. p. 20-57.

² LEYS, Simon. « Universités », in *Ombres chinoises*, Paris : Bibliothèque asiatique, 1974, p. 215-234. Dans un texte écrit en Chine à la fin de 1972, Leys constate que, des 500 établissements d'avant la Révolution culturelle, 196 seulement se trouvent en 1972 à nouveau en activité et que le mouvement de reprise s'est effectué en ordre

de contacts avec l'étranger et manquent de repères idéologiques clairs¹. L'un des héritages de la Révolution culturelle est une fracture profonde entre les milieux intellectuels universitaires et le Parti². Pourtant, il est essentiel pour ce dernier de disposer de personnels compétents et engagés dans la réforme, car le modèle de développement économique choisi repose sur une décentralisation nécessitant l'intervention et le contrôle de la part des administrations locales. L'État et, plus largement, le secteur public laissent les acteurs non étatiques se développer mais ne se retirent pas pour autant de la vie économique³. Deng Xiaoping ouvre l'économie du pays, mais lui et ses successeurs mettent en place un système de type interventionniste par lequel l'administration et le PCC continuent d'exercer un poids essentiel dans la vie économique et des affaires⁴.

Les réformes de la période post-maoïste ne sont pas limitées à la sphère économique. L'administration a fait l'objet, elle aussi, d'un grand nombre de mesures visant à réformer son organisation, sa structure et sa gestion⁵. La littérature sur la transformation de l'État en Chine fait débiter la période des réformes administratives par le projet de loi du 25 octobre 1987 sur

dispersé avec un succès inégal. Certaines universités sont restées inactives pendant longtemps, jusqu'à douze ans pour certaines.

¹ CHEN, Yan. *L'Éveil de la Chine*. Paris : Éditions de l'Aube, 2002, p. 100 et tout le chapitre 4. BEJA, Jean-Philippe. « Chine, Après les nouvelles Cent Fleurs un nouveau mouvement anti-droitier ? », *Esprit*, n°126, mai 1997. ANDREAS, Joel. *Rise of the Red Engineers. The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*, p. 213-232.

² RAI, Shirin. *Resistance and Reaction: University Politics in Post-Mao China*, p. 30-34.

³ QIAN, Yingyi et XU, Chenggang. *op.cit.*, p. 138.

⁴ ROCCA, Jean-Louis. *Une sociologie de la Chine*, p. 41 et tout le chapitre 2. KERNEN, Antoine. *op. cit.*, p. 91-110.

⁵ Pour une analyse de la réforme administrative et son impact sur l'innovation technologique cf. BIRONNEAU, Romain. « Montée en puissance scientifique et technologique en République populaire de Chine : la construction d'une capacité d'innovation ? », mémoire de recherche, IEP de Paris, 2011, chap. 1, p. 18-34.

le personnel de la fonction publique¹, qui a été suivi de nombreuses lois et règlements, tous adoptés dans l'objectif de moderniser l'administration : la rendre plus efficace, plus professionnelle, en améliorer la qualité, l'intégrité et les performances².

Le mot « modernisation » apparaît dès lors qu'il est question d'annoncer et adopter des réformes. Toutefois, à la lecture de la base de données du Congrès national du PCC³, le mot semble avoir, pour les responsables politiques chinois de la fin du XX^e siècle, plusieurs significations et implications. Il s'agit d'abord de mettre le pays aux standards et au niveau des pays « modernes », c'est-à-dire des pays développés. L'objectif premier est de faire en sorte que la bureaucratie chinoise connaisse et utilise les pratiques et les techniques qui sont répandues à la même époque dans le monde occidental contemporain⁴. Il s'agit également de se doter du capital humain et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre avec succès les projets de développement que le gouvernement a pour le pays, qui sont globaux, complexes et font appel à des savoirs multidisciplinaires⁵. Il s'agit enfin de fonder le pouvoir et la légitimité de l'administration, vis-à-vis des administrés et vis-à-vis des interlocuteurs dans la communauté internationale, non seulement sur la loyauté politique, mais aussi sur la

¹ Pour une revue de la littérature sur les réformes de l'administration chinoise dans les années 1980 et 1990, cf. MIAO, Yi. « Professionalizing China's Public Administration: Emergence of MPA Education in China », Chinese University of Hong Kong, 2004. Aussi cf. WANG, Qun. Administrative Reform in China: Past, Present, and Future, *Southeast Review of Asian Studies*, vol. n° 32, 2010, p. 100–19.

² BURNS, John, P. « Civil Service Reform in China », *OCDE Journal on Budgeting*, vol. n° 7, n° 1, OCDE 2007.

³ Les principaux rapports et textes officiels produits et prononcés à l'occasion du Congrès national du PCC sont publiés sur le site : <http://cpc.people.com.cn> (consulté le 31/7/2011).

⁴ XUE, Lan et PENG, Zhongchao. « China's Public Administration Education », in GORDON, Margaret T., MEININGER, Marie-Christine et CHEN, Weilan (sous la direction de) *Windows on China*, p. 25.

⁵ NGOK, Kinglun. « Teaching Public Policy in MPA Programs in the People's Republic of China », in JABES, Jak. (sous la direction de). *The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance*, Asian Development Bank, 2005. p.604-610.

scientificité du savoir administratif. L'objectif serait de transformer la bureaucratie de Parti en technocratie neutre et professionnelle¹.

Le développement des compétences et du savoir-faire s'observe, de façon parallèle, dans le secteur des affaires, concomitant à l'encouragement de l'essor de l'entreprise privée². La libéralisation de l'enseignement supérieur et l'apparition d'un grand nombre de formations à la gestion et au « *business* », l'introduction massive de l'enseignement de l'anglais dans tous les cycles d'enseignement et la prolifération dans les universités chinoises de programmes de master en administration des affaires – *Master in Business Administration* (MBA) (工商管理硕士学位, *gongshang guanli shuoshi*) – en 1989³, contribuent à accroître le vivier de talents nécessaires pour accompagner la croissance du secteur non-étatique et répondre en partie aux besoins du nouveau marché de l'emploi⁴.

Il est important de noter qu'il ne se joue pas, dans la Chine des années 1980, la transposition du débat qui agite une partie de l'Occident sur l'idéal bureaucratique d'origine anglo-saxonne du New Public Management (NPM), fondé sur les principes d'efficacité économique et managériale appliqués à la gestion des affaires publiques. Bien sûr, les termes du débat sont connus et discutés dans les enceintes universitaires spécialisées, mais le sujet ne figure pas à l'ordre du jour des grandes questions débattues au niveau national. Les milieux

¹ VERMANDER, Benoît. *Chine brune ou Chine verte ? Les dilemmes de l'État-Parti*, chap. 5, p. 143-166.

² TSAI, Kellee S. *Capitalism without democracy. The private sector in contemporary China*, p. 72-104.

³ Ambassade de France en Chine, service de coopération et d'action culturelle, « La réforme en cours du système éducatif chinois », note de synthèse du 6 octobre 2002.

⁴ ROCCA, Jean-Louis. « Pour la classe moyenne chinoise, la stabilité avant tout », *Le Monde diplomatique*, mai 2009, p. 14-15.

professionnels et universitaires chinois savent¹ que plusieurs grandes réformes du secteur public dans le monde occidental ont été conduites au nom du NPM, concept qui véhicule l'image d'une administration moderne car efficace². Toutefois dans la Chine de Hu Jintao (2003-2012), la Chine de la croissance harmonieuse³, la quête d'une administration moderne et performante ne semble pas relever de ce même débat sur l'efficacité de l'intervention de l'État. La réforme de l'administration chinoise n'est pas conduite au nom de l'introduction de logiques économiques, managériales ou gestionnaires. Les enjeux principaux de la modernisation de l'administration semblent autres, plus liés au maintien de la stabilité politique du pays, sous l'égide du PCC, qu'à des problématiques de maîtrise des coûts ou de rentabilité des services publics.

La réforme du système de formation de la bureaucratie apparaît comme centrale car l'amélioration des personnels administratifs peut renforcer la capacité de survie du PCC. La

¹ WU, Xun. « Paradigm shift in public administration: implications for teaching in professional training programs », *Public Administration Review*, December 2009.

² FERLIE, Ewan, MUSSELIN, Christine, ANDRESANI, Gianluca. « The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective », in PARADEISE, Catherine, REALE, Emanuela, BLEIKLIE, Ivar, FERLIE, Ewan (sous la direction de), *University Governance*, p. 13.

³ La réalisation d'une « société harmonieuse » dans le programme politique du PCC sous la présidence de Hu Jintao (la formule est prononcée officiellement pour la première fois dans une allocution du 19 février 2005 devant les cadres de l'École centrale du Parti) entend concilier développement économique et justice sociale. Si la croissance économique chinoise a permis un important développement du pays et l'enrichissement d'une partie de la population, les inégalités de revenus et sociales n'ont cessé de croître depuis les années 1980. C'est dans un souci de stabilité sociale, donc politique, que l'équipe dirigeante du pays a formulé explicitement le souhait que la croissance économique se poursuive dans le cadre d'une société harmonieuse. La déclaration de 2005 a été précédée et suivie d'un certain nombre de politiques sociales, notamment en matière de santé, travail, éducation. Ces réformes, adoptées au nom de la modernisation, ont parfois été sources de déstabilisation, de fractures, de précarisation, de malaise social. cf. ROCCA, Jean-Louis. *Une sociologie de la Chine*. Paris: La Découverte. 2012. p.36-50.

littérature sur le PCC met en effet en évidence deux points de fragilité pouvant compromettre la longévité du pouvoir communiste chinois : l'idéologie et la légitimité¹.

Le renouveau idéologique du PCC semble être aujourd'hui très limité. La légitimité du Parti au pouvoir se fonde en grande partie sur les deux piliers que sont le développement économique et le développement du nationalisme, qui garantissent la stabilité sociale. Tant que le Parti respecte son engagement à améliorer le niveau de vie des individus, à garantir l'unité territoriale du pays et à redonner à la Chine une place importante sur la scène internationale, la population acceptera qu'il détienne le pouvoir². Cependant, le Parti communiste est aussi un parti qui cherche sa légitimation dans la satisfaction permanente des différents intérêts et attentes de la société chinoise, un parti qui se remet en question sans cesse et qui se réclame de la valeur « responsabilité » plutôt que de la valeur « démocratie³ ». Selon D. Shambaugh, le rôle de l'idéologie a été renversé : les politiques publiques sont aujourd'hui adoptées sur la base de considérations « pragmatiques » et empiriques ; le Parti génère ensuite une explication idéologique ex post pour les justifier. De nouveaux concepts sont constamment inventés, inspirés du marxisme et du léninisme et adaptés aux conditions locales, afin de créer une idéologie « aux caractéristiques chinoises ». C'est par le concept de « développement scientifique » que le PCC a cherché à améliorer la qualité de ses cadres et de la fonction publique. L'accent a été mis, depuis 2004 sur de nombreux domaines parmi lesquels : les compétences professionnelles et l'éthique au sein de l'administration, la lutte contre la corruption, la démocratie interne au Parti au niveau local, le renforcement de la

¹ SHAMBAUGH, David. *China's Communist Party. Atrophy and Adaptation*. Frank PIEKE. *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*. ZHENG, Yongnian. *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction, and transformation* (China Policy Series). MCGREGOR, Richard. *The Party. The Secret World of China's Communist Rulers*.

² Jean-Luc DOMENACH, *La Chine m'inquiète*, Paris: Perrin. 2008. Chapitre 1.

³ David SHAMBAUGH, *op. cit.*, p. 180-181.

consultation avec les huit partis minoritaires, l'introduction de l'évaluation et de la performance dans la gestion des carrières de la fonction publique, la modernisation des écoles du Parti et enfin le renforcement de la formation continue de l'administration.

C'est au nom d'une administration plus experte, moins politique, plus professionnelle et plus performante, donc plus « moderne », que l'État chinois a adopté à partir de la fin des années 1980 des lois, des décrets et des textes réglementaires engageant une réforme de l'administration. Il n'est pas aisé d'arrêter avec précision le début de l'apparition du discours sur cette nouvelle vague de modernisation de l'administration. Ce discours a été officialisé avec la politique du développement scientifique de Hu Jintao¹, mais il avait déjà commencé à apparaître en appui et justification de chacune des réformes adoptées.

Entre les années 1980 et le début des années 1990, quelques mesures marquent de façon importante une évolution vers une gestion plus rationnelle et moins politique des carrières au sein du secteur public. Le mérite et la mesure de performance sont introduits dans le système de gestion des carrières dès 1987, en parallèle à une profonde restructuration et réorganisation du système administratif menée à l'époque. La suppression de nombreuses agences et départements et la réduction du nombre de fonctionnaires au profit de contractuels se poursuivent jusqu'en 1998. Plus important encore, le gouvernement rétablit en 1993 le concours pour recruter les jeunes cadres du secteur public et crée, un an après, une école nationale d'administration de rang équivalent à l'École centrale du PCC, puis enfin un réseau

¹ Le concept de « développement scientifique » lancé par Hu Jintao en mars 2004 prône un développement économique rationnel et raisonné (« scientifique ») censé favoriser l'éclosion d'une société harmonieuse. BOUTONNET, Thomas. « Traitement moral de la question sociale dans la société harmonieuse de Hu Jintao », *Transtext(e)s Transcultures* [En ligne], 5 | 2009, mis en ligne le 01 juin 2009, consulté le 15 mai 2011. URL : <http://transtexts.revues.org/271>

d'écoles au niveau provincial et municipal à destination de la formation technique professionnelle des hauts fonctionnaires¹.

Ces mesures ne peuvent pas réaliser immédiatement les objectifs du gouvernement qui a besoin d'accroître le nombre de personnels compétents sur tout le territoire. D'après les articles de presse et les débats académiques des années 1990, le niveau moyen de formation des agents du secteur public demeure insuffisant aux yeux des pouvoirs publics et les inégalités sont importantes entre les provinces développées des régions côtières et les provinces de l'intérieur. En effet ces dernières peinent à bénéficier de ressources humaines qualifiées².

Dans le contexte de la fin des années 1990, compte tenu de la situation politique intérieure et de la conjoncture internationale, les responsables politiques chinois semblent soumis à plusieurs contraintes, qui nécessitent de pouvoir s'appuyer sur une administration mieux formée.

b) Assurer le développement économique

La première contrainte, et de taille, est la poursuite du développement économique du pays. Commencé timidement en 1978, puis relancé avec détermination en 1992, ce développement se fait sur la base d'un modèle capitaliste de marché, dans lequel l'administration (à tous les niveaux) doit pouvoir et savoir interagir avec le secteur privé³.

¹ TONG, Caroline H. et STRAUSSMAN, Jeffrey. « A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics? », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 9, n° 2, 105-115, avril 2003.

² XUE, Lan. *op. cit.*, p. 25.

³ «... Because China is a party-state, public administration is overshadowed by the Communist Party apparatus, as all civil servants –or “cadres” in Chinese official jargon – are controlled and monitored by the party. Since the initiation of the market transition in the late 1970s, Chinese society has changed fundamentally, from a closed agrarian country to an open industrialized one. For the first time in the history of the People's Republic of China,

Comme l'ont montré toutes les études consacrées à l'apparition du capitalisme de marché en Chine, la bureaucratie a été plus que partie prenante d'un processus qui a été défini par la plupart des auteurs d'abord comme une « corporatisation », c'est-à-dire une transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales, avant de commencer un véritable processus de privatisation¹.

Plus visibles et plus étudiées² que les autres, les réformes économiques, principalement fondées sur une plus grande décentralisation, un transfert de pouvoir de l'État central aux administrations locales et l'encouragement de l'expérimentation à petite échelle, ont favorisé l'éclosion d'un secteur industriel et financier non-étatique ainsi que l'arrivée d'investissements étrangers considérables³.

La question de la légitimité de l'agent de l'État et du cadre du Parti se pose avec acuité dans les relations des fonctionnaires avec la population au niveau local, notamment sur des questions économiques. À une époque où l'État-Parti ne peut pas appuyer sa légitimité sur l'adhésion à l'idéologie communiste, ni sur la compétence et l'expertise de ses agents, les

the country has had to deal with the rising problems of unemployment, poverty, rural-urban divide, regional disparities, floating population, pollution, crimes, and so on. These new problems have generated a need for complex policy and administrative capacity. The increasing integration of economic globalization signaled by China's accession to the World Trade Organization in 2001 has added new momentum for China to transform its public administration system and enhance its administrative capacity and to accommodate the new social and economic setting (NGOK 2005) », in, HALACHMI, Arie et NGOK, Kinglun. « Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads », *Public Administration Review*, December 2009, vol. 69, p.13-20.

¹ CUI, Zhiyuan, entretien video pour Asia Society, « The Corporatization and Privatization of SOEs », <http://chinaboom.asiasociety.org/period/rebirth/0/192> (téléchargé le 11 juin 2011).

² QIAN, Yingyi et XU, Chenggang. « Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector », *Economics of Transition*, vol. 1, Issue 2, p. 135-170, June 1993. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0351.1993.tb00077.x/pdf>

³ L'économiste américain Naughton a écrit l'un des ouvrages les plus complets sur les trente années de réformes économiques et institutionnelles (1978-2008). NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. MIT Press, 2006.

contestations se multiplient. Les travaux d'Isabelle Thireau sur les disputes dans les villages chinois et, plus récemment, sur les expropriations des terres ont montré que la légitimité du fonctionnaire, celui par qui émane la règle, est renégociée au cours de chaque conflit pour être redéfinie, au cas par cas. Contestations, lettres et visites aux instances supérieures, plaintes et récriminations contre l'administration se multiplient à l'envi aujourd'hui¹. Il n'est pas aisé pour le citoyen chinois de savoir si la norme produite par le fonctionnaire est légitime et si elle doit être observée. Dans un régime dénoncé pour les abus et la corruption de ses membres, sans légitimité morale ni idéologique, le citoyen conteste en permanence la décision publique dans les limites de ce qui est permis.

c) Assurer la crédibilité internationale

Par ailleurs, puisque le nouveau leader Deng Xiaoping² engage le pays dans l'ouverture économique, la bureaucratie doit se préparer à savoir interagir avec le monde extérieur.

Depuis l'ouverture, et surtout après 1989, les autorités chinoises cherchent à consolider la place du pays dans la communauté internationale, notamment à travers une administration capable de négocier sur un plan d'égalité avec les interlocuteurs étrangers dans les instances internationales. Certes, sur le plan national, le chantier économique et celui de la puissance internationale retrouvée ne sont pas suffisants pour garantir au PCC la légitimité

¹ THIREAU, Isabelle et HUA, Linshan. *Les Ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Paris : Éditions du Seuil, 2010. Cet ouvrage est consacré à l'étude de l'histoire et du fonctionnement de l'administration dite « des lettres et visites », en charge depuis 1951 de recueillir, par courrier ou au guichet, les doléances et les protestations relatives à la vie publique. Les enjeux de la prise de parole, collective et individuelle, y sont analysés pour montrer, comment à travers cette dernière et la création d'un espace public, le Parti conserve et entretient sa légitimation, et celle de ses fonctionnaires, auprès du peuple.

² Considéré comme le plus grand modernisateur de la Chine du XX^e siècle, Deng Xiaoping a lancé dès 1978 un programme de réformes fondé sur quatre piliers, les « quatre modernisations » : agriculture, industrie, sciences et techniques et armée.

populaire en tant que parti au pouvoir. Assurer la stabilité sociale et politique est sans doute le défi premier pour le Parti, stabilité qui peut être à tout moment menacée sur le terrain par les inégalités croissantes et les abus de la part de fonctionnaires corrompus.

Cependant, le PCC des années de l'ouverture semble avoir le souci que l'émergence internationale de la Chine soit acceptée par les autres pays et, en particulier, par les grandes puissances, et que le pays soit considéré comme un pair dans la communauté internationale, un « ami », un acteur responsable, malgré l'absence d'un véritable changement de régime depuis 1949¹. C'est le même PCC qui était au pouvoir sous Mao et qui le reste après 1976. Il est important, dès lors, que ce Parti soit un interlocuteur crédible, respecté et compétent aux yeux du monde extérieur. La formation de ses membres pourrait donc s'imposer comme une nécessité pour intégrer pleinement la communauté internationale.

Cette mise en perspective historique permet de constater que la recherche de nouvelles modalités pour améliorer les compétences de l'administration n'est pas nouvelle dans l'histoire du pays, tout comme n'est pas nouvelle l'idée de prendre inspiration des expériences étrangères. La formation des bureaucrates utilisée comme levier pour réussir les réformes est une idée déjà présente dans le passé, qui s'est traduite par la mise en œuvre de systèmes et acteurs multiples, dont certains se sont maintenus jusqu'à aujourd'hui.

Après avoir tenté d'éclaircir la relation avec le passé et les significations que la modernisation de l'administration a eues à différentes époques en Chine, il sera question dans les pages qui suivent de montrer comment la volonté de réformer la formation et les modes de sélection des agents du secteur public conserve d'importants éléments de continuité avec les

¹ LEONARD, Mark. *Que pense la Chine?*, Paris : Plon, 2008. Après avoir interrogé un grand nombre d'intellectuels, dirigeants et universitaires chinois, cet ancien conseiller de Tony Blair et directeur exécutif du Conseil européen des relations extérieures a avancé le concept d'une insertion chinoise dans l'arène internationale sous la protection d'une série de murailles, c'est à dire à l'abri d'une mondialisation trop exigeante ou trop intrusive et en faisant valoir la tradition chinoise.

formations préexistantes. Grâce à ces éléments de continuité, les innovations et les emprunts étrangers peuvent ainsi se révéler des instruments de légitimation et de stabilité pour l'administration chinoise et le régime communiste.

C - Les limites du changement au nom d'une tradition assumée et du maintien de la stabilité

L'État doit améliorer qualitativement et quantitativement la formation de ses fonctionnaires. Ce besoin ne date pas des années 1990 mais il fait partie des priorités du gouvernement depuis le début de l'ouverture économique sous Deng Xiaoping, en 1979. Le gouvernement n'a pas attendu 1999 pour y répondre, car le MPA n'est certainement pas le premier programme de formation dont disposent les cadres de la fonction publique chinoise.

Plusieurs règlements et lois prévoient en effet des obligations de formation continue, à la fois au moment d'une prise de fonctions, ou d'une promotion et, ponctuellement, pour des réactualisations et mises à niveau de compétences techniques. La nécessité de renouveler le vivier de cadres, par le recrutement de « jeunes mieux éduqués, plus compétents, plus professionnels, plus intègres et sélectionnés au mérite » est rappelée dans une grande partie des discours prononcés par les dirigeants chinois, tous les cinq ans lors du Congrès national du PCC¹. Le premier texte juridique de la Chine post-maoïste qui se réfère explicitement à la formation des « fonctionnaires » est le *Règlement provisoire sur les fonctionnaires d'État* publié le 14 août 1993 par le Conseil des affaires d'État et entré en vigueur le 1^{er} octobre

¹ Parmi les discours qui contiennent plusieurs paragraphes consacrés à l'amélioration qualitative des cadres : rapports du secrétaire général du PC lors du Congrès national du PCC en 1987: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526370.html> ; en 1992 : <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html> ; en 1997 : <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>. Pour une synthèse des positions du PCC en la matière : WANG, Xin. « Building a group of high-quality cadres is an important guarantee for long-term stability », *Le Quotidien du peuple*, 29 septembre 2004. <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2894094.html> (consultés le 31/7/2011).

1993. Pour avoir un texte de loi, il faut attendre la *Loi sur les fonctionnaires de la RPC*, adoptée le 27 avril 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, lors de la 15^e session du comité permanent de la 10^e Assemblée populaire nationale. Différents dans leur philosophie générale, les deux textes cherchent à professionnaliser la gestion des agents du service public à travers notamment l'introduction de dispositifs de formation et d'évaluation basée sur les compétences. La participation à une formation devient un droit pour les fonctionnaires qui doivent bénéficier à tour de rôle d'une formation de plus de douze jours par an (en moyenne) de grade supérieur à celui de chef de service de district.

Ces formations de type « professionnel » ont lieu avant tout dans le réseau des écoles d'administration, présentes dans les plus grandes villes du pays. Par ailleurs, selon une tradition qui date des années 1950, les cadres de niveau supérieur¹ sont régulièrement invités à suivre des formations dans les écoles du Parti, voire à l'École centrale du Parti, lorsqu'il s'agit de cadres dirigeants des administrations centrales, dont le grade est élevé². Il s'agit, dans ce cas, de formations portant sur les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement ou sur des points de l'actualité politique ou économique. Le niveau hiérarchique des personnes formées varie en fonction du statut de l'école, mais beaucoup de formations sont réservées aux cadres dirigeants du Parti ou de l'administration. Une telle organisation hiérarchique et géographique, cumulée à un déficit de formateurs qualifiés, rend le système plus utile pour

¹ En général, le niveau minimum requis pour accéder aux formations des écoles du Parti de niveau provincial est le niveau chef de district (Xianzhang). Cf. brochure de l'Institut d'études politiques de la province du Shandong, 2009.

² L'École centrale forme les cadres de niveau central du PCC et des organes du Conseil des affaires de l'État de niveau ministre ou vice-ministre, ainsi que certains cadres de la province, certains officiers supérieurs de l'armée, voire des personnalités du monde de l'entreprise ou d'intellectuels choisis. Les écoles du parti se déclinent ensuite au niveau de la province, de la municipalité et à chacun des échelons administratifs pour former les cadres locaux. Ces écoles partagent le plus souvent les locaux des écoles d'administration de niveau provincial ou municipal. David SHAMBAUGH, « Training China's Political Elite: The Party School System », *The China Quarterly*, 2008, vol. 196, p. 827-844.

l'établissement de réseaux sociaux et pour la diffusion capillaire des politiques publiques sur tout le territoire national que pour l'amélioration des compétences professionnelles des individus¹. Les cadres et agents de la fonction publique ont en général suivi une formation universitaire généraliste ou spécialisée, en fonction du type d'emploi pour lequel ils ont été recrutés. Certains ont été formés dans les universités et les instituts directement rattachés au ministère ou à l'administration d'appartenance. Les établissements universitaires sont toutefois des acteurs marginaux dans le dispositif post-78, notamment du fait des séquelles de la Révolution culturelle puis de la répression du 4 juin 1989². Certains, enfin, ont suivi l'ensemble du cursus universitaire dans l'une des nombreuses écoles du Parti, ces dernières pouvant dispenser des formations de niveau licence et master voire, dans certains cas, des formations doctorales.

Le système est complexe et les acteurs sont multiples. Toutefois, la raison principale qui rend la compréhension et l'évaluation des dispositifs de formation des fonctionnaires et cadres du Parti difficile est autre. Elle est liée aux définitions mêmes de la fonction publique, de l'administration, de Parti et des cadres, définitions qu'il convient de replacer dans le contexte politico-institutionnel chinois et de son évolution de la fin du XX^e siècle.

¹ David SHAMBAUGH, *op. cit.*, p. 827-844.

² Après la réouverture et la reprise des enseignements dans les années 1970, le PCC a maintenu un système de double gouvernance et de contrôle sur l'organisation et sur les contenus des programmes de formation. Dans le souci de reconquérir le soutien de la classe intellectuelle, le Parti a consenti dans les années 1980 à laisser aux universitaires un certain degré d'autonomie, à la fois dans la gestion et dans la liberté d'expression. Selon une partie de la littérature, ces concessions auraient créé des frustrations qui ont débouché sur le mouvement étudiant de 1989, violemment réprimé le 4 juin place Tien'anmen. Malgré cela, à partir des années 1980, la tenue de colloques, de formations courtes et des conférences, semble indiquer que le Parti cherche à renouer avec les universités. RAI, Shirin. *op. cit.*, p. 154-162.

1) Former des « fonctionnaires » ou des « cadres du Parti » ? Une terminologie et des catégories toujours ambiguës.

Il a été question dans la première partie du chapitre de formation de l'administration, de la bureaucratie, de fonctionnaires, de cadres.

a) Définition fonctionnaire/cadre

La définition du secteur public est très large en Chine et elle inclut les administrations centrales, les administrations territoriales¹, ainsi qu'un grand nombre d'organes du PCC et d'institutions affiliées. À partir de 1949, le terme en vigueur pour désigner les personnels du secteur public est celui de « cadre » (干, *ganbu*), englobant les cadres du PCC et ceux de l'administration.

Avant d'aller plus loin dans la compréhension des logiques à l'œuvre dans la réforme du système de formation de l'administration chinoise, lorsqu'on se réfère au secteur public et à ses acteurs il est important de clarifier le sens qui est donné aux mots, à la fois dans les textes juridiques et dans le langage courant. À partir de 1993, le mot « fonctionnaire » (公务员, *gongwuyuan*) est réapparu dans les textes administratifs et législatifs, sans que le mot « cadre » ait été supprimé. Les deux notions sont difficiles à définir². En général et dans le langage quotidien, le terme « cadre » se réfère au personnel moyen-supérieur du PCC, tandis que le terme « fonctionnaire » se réfère à l'administration. Sur un plan strictement juridique, tous les fonctionnaires ne sont pas nécessairement cadres. De même, certains cadres n'ont pas

¹ À côté du niveau central, la République populaire de Chine compte quatre niveaux administratifs au niveau local : la province (省 *sheng*), la préfecture (地区 *diqu*), le district (县 *xian*) et le canton (乡 *xiang* en milieu rural et 镇 *zhen* en milieu urbain). MACKERRAS, Colin, MCMILLEN, Donald Hugh et WATSON, Andrew. *Dictionnaire of the politics of the People's Republic of China*, p. 144-145.

² CABESTAN, Jean-Pierre. *Le Système politique chinois*. Paris: Presses de Sciences Po. 2014. p. 70-80.

le statut d'agents du secteur public. La catégorie de cadre est plus large que celle de fonctionnaire et dépasse grandement les contours de l'administration. Par ailleurs, elle n'inclut pas les nombreux agents subalternes employés par l'administration et qui n'ont pas le statut de fonctionnaires. Jean-Pierre Cabestan définit comme cadres « les diverses catégories de personnes exerçant des fonctions de direction ou de gestion, dans l'appareil du Parti communiste, les organisations de masse, les entreprises d'État et surtout les établissements publics non commerciaux (universités, hôpitaux, etc.)¹ ». Si l'on accepte cette définition, la Chine compte, en 2006, 41 millions de cadres.

Le système de « cadres » est un héritage de l'organisation administrative adoptée par le Parti communiste chinois dans les années 1950 sur le modèle soviétique. Ce système de nomenclature permettait au Parti de contrôler efficacement tout le personnel du secteur public au moment où était mise en place une économie planifiée, de type soviétique. La nomenclature n'était rien d'autre qu'une liste des emplois de cadres (limitée au milieu urbain) dont l'attribution, l'évaluation et l'évolution étaient contrôlées par le PCC selon un mode strictement hiérarchique, où chaque niveau était dépendant de celui immédiatement supérieur². À cette époque, la distinction entre secteur privé et secteur public n'était pas pertinente dans la mesure où, dans une économie planifiée, les cadres contrôlaient l'ensemble des activités économiques.

Le mot « cadre » continue d'être employé après 1976 et pendant la première décennie des réformes administratives. En 1987, le secrétaire du PCC Zhao Ziyang esquisse une tentative de séparation entre les deux carrières, mais les événements du printemps 1989 provoquent un revirement et une réduction de l'autonomie des fonctionnaires par rapport au

¹ CABESTAN, Jean-Pierre. « Cadres et fonctionnaires ». *Dictionnaire de la Chine contemporaine*, p. 29-30.

² NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: transitions and growth*, p. 59-62.

Parti. Le règlement de 1993 puis la loi de 2005 maintiennent la différenciation terminologique entre les deux catégories et consacrent l'existence d'une véritable fonction publique formellement distincte du PCC, même si soumise à un système unifié de gestion des carrières¹. La plupart des cadres de la fonction publique étant également cadres du PCC et le département du personnel du Parti ayant toujours un représentant au sein de chaque administration, la séparation entre les deux catégories demeure ambiguë.

b) Écoles du Parti

Le dispositif de formation continue reflète ces ambiguïtés. Si les fonctionnaires sont également des cadres dirigeants du Parti, leur formation est aujourd'hui confiée essentiellement au réseau d'écoles du Parti qui date des années 1950 et qui compte cinq écoles de niveau central (notamment l'École centrale du Parti à Pékin et l'Académie du leadership de Pudong/CELAP à Shanghai) et plusieurs dizaines au niveau provincial et municipal². L'École centrale est réservée aux cadres de niveau supérieur. Pour les niveaux inférieurs, d'autres écoles ont été créées dans toutes les grandes villes pour former principalement des cadres de niveau moyen supérieur des différents échelons administratifs. Les écoles du Parti dispensent à la fois des formations techniques pour les cadres destinés à prendre de nouvelles responsabilités et, surtout, des « piqûres de rappel » idéologiques pour que les politiques publiques adoptées soient correctement comprises, déclinées et transmises par la voie hiérarchique à tous les niveaux de l'organisation et du pays.

¹ Pour une analyse approfondie de la loi de 2005 et les changements qu'elle introduit par rapport au règlement de 1993, cf. CHAN Hon et LI Edward Suizhou, « Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management », *Public Administration Review*, 2007, vol. 67, p. 383-398.

² Pour une description plus précise du système des écoles du PCC et des écoles d'administration, cf. SHAMBAUGH, David. *op. cit.* p. 143-151.

Pour des formations dites « techniques », c'est-à-dire liées à des questions de gestion administrative ou de management public, les fonctionnaires, qu'ils soient cadres du PCC ou pas, peuvent suivre des sessions dans les écoles d'administration. Parallèles aux écoles du Parti et, le plus souvent, hébergées dans les mêmes locaux (parfois avec le même personnel dirigeant et enseignant), les écoles de l'administration (une nationale à Pékin et plusieurs sur tout le territoire pour les cadres locaux) se sont développées dans les années 1990. Organismes de formation continue, ces écoles organisent des colloques et séminaires sur les questions de management, de leadership ou encore de prise de décision, souvent en introduisant une dimension comparatiste avec les expériences étrangères.

À la différence des universités, les écoles du Parti et les écoles d'administration ne font pas partie de l'enseignement supérieur et ne sont donc pas sous la tutelle du ministère de l'Éducation. Elles n'ont pas de relations institutionnelles avec les milieux universitaires et dépendent du ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (appelé ministère du Personnel jusqu'en mars 2008¹). La plupart des professeurs et dirigeants d'universités, en tant que membres du PCC, se rendent régulièrement à l'École centrale pour suivre des séminaires de formation. Le mode de recrutement est celui de la cooptation et de la désignation, tout particulièrement dans les écoles de niveau central. En effet, la décision de formation d'un cadre est prise par ses supérieurs hiérarchiques. Elle ne peut pas être

¹ L'Assemblée nationale du peuple (organe législatif) a voté en 2008 la création de cinq « super ministères » : Industrie et Information, Ressources humaines et Sécurité sociale, Protection de l'environnement, Logement et Urbanisme, Transport. Le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale résulte de la fusion du ministère du Personnel et du ministère du Travail. Un nouveau bureau d'État de la Fonction publique lui est rattaché. Dépêche Xinhua, 15 mars 2008, « China's parliament adopts government reshuffle plan ». http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/15/content_6538946.htm.

provoquée par l'intéressé et peut être difficilement contestée, d'après les entretiens, l'invitation à suivre une formation à l'école du Parti ne se refuserait pas¹.

Depuis leur création, les écoles du PCC ont fait évoluer les programmes pour s'adapter au nouveau contexte économique et international², de même que certaines d'entre elles commencent à délivrer des diplômes qui sont souvent en partenariat avec des universités. Toutefois, elles n'ont ni la légitimité académique, ni les ressources humaines nécessaires pour répondre aux attentes qualitatives et quantitatives du gouvernement en matière de formation de la fonction publique. Les deux réseaux ont donc évolué, mais ils n'ont pas connu de réformes majeures au cours des vingt dernières années³.

Les besoins semblent plus importants au niveau intermédiaire que pour la haute fonction publique. Plusieurs études parues à la fin des années 1990 soulignent le faible niveau d'études des fonctionnaires chinois, notamment au niveau local. Le contraste est fort entre les différents niveaux de cadres. Depuis le lancement des réformes et de l'ouverture, seules les élites politiques du pays, c'est-à-dire les membres du gouvernement et les plus hauts cadres du Parti semblent en effet faire preuve de connaissance de l'environnement international, de capacités managériales et de compétences généralistes dans la mise en œuvre de politiques

¹ Entretien n. 89, 20 juin 2008.

² TRAN, Emilie. « Vers une professionnalisation du politique à Shanghai ? », *Perspectives Chinoises*, n°75, 2003, mis en ligne le 24 juillet 2006. URL : <http://perspectiveschinoises.revues.org/document58.html>.

³ TRAN, Émilie. « Écoles du Parti et formation des élites dirigeantes en Chine », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2007/1 (n° 122), p. 123-144. Plus récemment, une monographie dédiée aux formations de l'École centrale du Parti a montré une évolution des contenus et une persistance d'une forte transmission de l'idéologie par l'intermédiaire des enseignants. PIEKE, Frank. *The Good Communist. Elite Training and State Building in Today's China*. Cambridge University Press. 2009. *op. cit.*, p. 141-179.

publiques, sans pour autant être des technocrates au sens de détenteurs de connaissances techniques spécialisées¹.

La question de la formation des fonctionnaires et des cadres et en particulier de ceux qui travaillent au niveau local reste donc l'une des priorités du gouvernement dans les années 1990, alors que la clarification des différences entre carrières dans l'administration d'État et dans le Parti ne semble pas faire l'objet de déclaration ni de débats publics.

2) Réintroduction du concours d'entrée à la fonction publique et persistance de logiques non méritocratiques.

Le discours officiel du PCC et du gouvernement souligne constamment, nous l'avons vu, l'importance des compétences et du mérite dans le recrutement et dans l'évolution des carrières administratives. La réintroduction du concours d'entrée dans la fonction publique en 1993 peut être interprétée comme le signe du regain d'importance du mérite et des compétences parmi les critères de sélection du personnel administratif. Les ambiguïtés déjà relevées au sujet de la terminologie se retrouvent également à propos du concours.

Le recrutement méritocratique par le biais du concours a été en effet réintroduit dans le contexte des réformes administratives des années 1990, mais uniquement pour certaines catégories de fonctionnaires. Il a été réintroduit – et non pas introduit – en référence à l'institution ancienne du concours impérial, qui a vécu entre 950 et 1905 et qui a déjà été évoquée dans la première partie du chapitre.

Le système d'examens d'accès à la fonction publique est réintroduit une première fois par le PCC après 1949, pour contribuer au renforcement du nouvel État centralisé. Il est de nouveau supprimé en 1966 par Mao qui souhaite introduire un mode de sélection des cadres

¹BO, Zhiyue, *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*, New York: M. E. Sharpe, Inc., 2002.

administratifs davantage fondé sur la loyauté politique (les « rouges ») et excluant les élites économiques et intellectuelles. Sous Mao les experts ne sont pas les savants, et l'expertise ne suffit pas à donner une coloration « rouge »¹.

À la mort de Mao, Deng Xiaoping renonce à l'abolition des différences de classe² et donne une nouvelle interprétation de « rouge et expert » (又红又专, you hong you zhuan): « Être expert ne signifie pas être rouge, mais tous les rouges doivent être experts. » C'est une interprétation différente de celle de Mao et elle implique clairement qu'il n'y a plus de place au sein du Parti pour des personnes sans qualifications académiques³. Avec Deng, l'accent est mis sur l'expertise et le savoir, conditions nécessaires pour pouvoir évoluer au sein du PCC.

Une deuxième implication de la nouvelle interprétation est la possibilité d'avoir des experts « blancs ». Autrefois, et surtout à partir de 1957, tous les étudiants et les enseignants devaient prendre la voie rouge et experte, c'est-à-dire concilier les performances académiques avec le militantisme politique sous les directives de la Ligue et du Parti. Les experts blancs étaient proscrits. Désormais, la politique devient l'exclusivité des membres du Parti, par opposition à la période maoïste où tout le monde devait s'y intéresser. La société connaît un mouvement général de dépolitisation ou plutôt de désaffection vis-à-vis du politique, qui touche également les étudiants de l'université Tsinghua (traditionnel vivier de recrutement

¹ ANDREAS, Joel *op. cit.* p. 213-232.

² « Deng Xiaoping declared that in order for China to achieve national prosperity it was necessary to 'allow some people to get rich first', with the clear implication that class differences were unavoidable and, in fact, even desirable ». MAC FARQUHAR, Roderick, cité par ANDREAS, Joel. *op. cit.* p. 207, note 269.

³ LI, Cheng, WHITE, Lynn. « Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: empirical data and the theory of technocracy », *The China quarterly*, n° 121, mars 1990, p. 14-16.

des membres du Parti) et les jeunes qui se destinent à une carrière au sein du PCC, motivés par des ambitions professionnelles plus que par des raisons idéologiques¹.

L'évolution du concours exprime les contradictions des positions du PCC jusqu'en 1976 vis-à-vis des élites et de la formation des fonctionnaires. Depuis les années 1980, la position officielle du PCC semble moins ambiguë sur le sujet des élites et de la compétence. Les pratiques révèlent néanmoins, encore dans la première décennie du XXI^e siècle, une hésitation à abandonner complètement les mécanismes de sélection fondés sur la loyauté politique.

Le concours administratif est finalement réintroduit en 1993, mais il ne représente plus désormais l'unique voie d'accès à la fonction publique. Seuls les fonctionnaires de niveau inférieur-intermédiaire sont recrutés par concours². Les cadres supérieurs de la fonction publique et tous les cadres du PCC sont recrutés hors-concours, par la filière de promotion interne du PCC, en général après au moins un passage en collectivité locale.

La portée innovante et méritocratique du nouveau concours est donc relativisée par la limitation de ce dernier aux catégories inférieures. L'évolution du mode de recrutement des fonctionnaires contribue à montrer l'importance grandissante de la compétence dans les trajectoires de carrière de ceux qui servent l'État chinois aujourd'hui. Le système semble en effet osciller entre deux logiques, une « méritocratique », qui voudrait valoriser les compétences professionnelles (qui ne sont pas uniquement techniques, mais aussi

¹ MERLE, Aurore. *Les Étudiants chinois*, Paris : Autrement, 2006. p. 85.

² Selon la loi de 2005, qui confirme et renforce la différence entre les fonctionnaires et cadres de niveau dirigeant et les autres, seuls les fonctionnaires de rang non dirigeants sont recrutés par concours. Art. 21 de la loi sur la fonction publique de la RPC, adoptée le 27 avril 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Texte intégral de la loi en anglais : <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/>

relationnelles) et une qui s'attache à préserver des réseaux de loyauté et de confiance fondés en grande partie sur le PCC.

3) Une gestion des carrières qui, malgré l'évolution juridique entre 1987 et 2006, demeure fidèle aux pratiques du PCC.

Quel que soit le mode de recrutement, l'ensemble de ces cadres de l'administration de l'État et du PCC est placé sous le contrôle du Parti, qui maintient un système de gestion des ressources humaines encore assez proche de l'ancienne nomenclature. Les textes de loi définissent deux statuts auxquels correspondent deux procédures de recrutement et deux modes de gestion : les « fonctionnaires occupant des postes de direction », recrutés selon un système de cooptation interne au PCC, et « les fonctionnaires n'occupant pas de postes de direction », c'est-à-dire les fonctionnaires non dirigeants, recrutés sur concours depuis 1993. Contrairement aux préconisations que le secrétaire du PCC Zhao Ziyang avait formulées en 1987 pour avancer vers une séparation entre l'État et le PCC, le règlement provisoire de 1993 semble aller dans le sens inverse. D'un côté, en effet, il introduit une distinction formelle et terminologique entre les deux catégories de personnels, et de l'autre il réunit les administratifs et les politiques sous le même système de gestion et d'avancement de carrière. La distinction de 1993 a été reprise¹ par la loi de 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, et qui régit actuellement toute la fonction publique chinoise, consacrant ainsi la gestion unifiée des personnels « administratifs » et du PCC².

Si les spécialistes de l'administration chinoise s'accordent pour constater que les mesures adoptées au cours des années 1990 et 2000 ont contribué à améliorer la qualité

¹ Art. 16 de la loi sur la fonction publique de la RPC, adoptée le 27 avril 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Texte intégral de la loi en anglais : <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcs/proc462/>

² CHAN, Hon et LI, Edward Suizhou. « Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management », *Public Administration Review*, 2007, vol. 67, p. 383–398.

professionnelle des cadres¹, le PCC maintient toujours son emprise sur le recrutement et sur les évolutions de carrière de tous les personnels qui travaillent, au sens le plus large du terme, pour l'État. Ainsi, pour tout ce qui relève de la gestion des ressources humaines et de la formation professionnelle, la Chine n'offre pas aujourd'hui de séparation claire entre les cadres du PCC et de l'administration. Le régime est généralement qualifié d'État-Parti (ou de Parti-État) pour indiquer que le PCC n'est pas l'une des administrations ou des institutions qui composent l'État, mais qu'il est « au-dessus des institutions d'État² ». La loi qui au moment des entretiens régit la fonction publique (2005) place tous les fonctionnaires sous l'autorité du bureau du personnel du PCC³.

C'est à chacun de ces personnels que s'adresse la nouvelle formation créée en 1999 avec l'introduction du master en administration publique (MPA). Les outils de communication et de prospection conçus par les universités pour recruter dans le MPA s'adressent à des fonctionnaires, mais il convient donc d'entendre ce mot dans un sens général qui inclut toute personne travaillant dans le secteur public, y compris dans les entreprises d'État (les SOE ou *State Owned Enterprises*) ou certaines ONG et associations à but non lucratif contrôlées par l'État⁴.

¹ SAICH, Tony. *Governance and politics of China*, New York: Palgrave MacMillan, 2004 (2e édition). p. 121-154.

² ZHENG, Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, reproduction, and transformation*, p. 1-17.

³ CHAN, Hon et LI, Edward Suizhou. « Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management », *Public Administration Review*, 2007, vol. 67, p. 383-398.

⁴ « Requirements for the prospective students: 4-year university graduates, in-service staff at government organizations or non-governmental public administration agencies, civil servants from government organs in particular », Source: Xinhuanet, China Education and Research Network (CERNIC, CERNET), November 2001, <http://www.edu.cn/20011122/3011312.shtml>

La réforme du dispositif de formation par l'introduction du MPA est présentée comme un moyen de professionnaliser la fonction publique chinoise dans le cadre des nouvelles relations amorcées entre administration et cadres du PCC¹. Les chapitres suivants tenteront d'analyser la portée innovante de ce programme dans un contexte où les éléments de continuité demeurent forts par rapport à certains modes de gestion, évolution et formation des personnels du secteur public qui ont été pratiqués depuis 1949.

Dans un pays où le niveau d'instruction des fonctionnaires est très faible, avec à peine 0,35 % des 5,3 millions de fonctionnaires ayant un niveau master en 1990, la formation fait partie des éléments cités par les dirigeants comme nécessaires pour poursuivre la « modernisation » du pays. Progressivement, depuis le début de la période des réformes, un nombre croissant de personnels des administrations centrales et locales, ainsi que de cadres du PCC, bénéficie de formations pour actualiser leurs connaissances dans les dispositifs des écoles d'administration, des écoles du PCC et des centres de formation propres aux administrations centrales. Le nombre de formations, ainsi que le type d'établissements de formation dépendent, nous l'avons vu, du grade et de l'administration de rattachement de la personne. Dans tous les cas, un effort a été entrepris au niveau national pour que les compétences professionnelles du secteur public soient plus élevées et plus en adéquation avec les missions des administrations dans un contexte de forte croissance économique, de développement et d'intégration mondiale.

Les programmes pour fonctionnaires se développent entre 1978 et les années 1990 en dehors du champ universitaire, qui a été profondément marqué par les événements de la

¹ HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun « Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads », *Public Administration Review*, Décembre 2009, vol. 69, p.13-20.

période maoïste¹. Les formations universitaires à la science de l'administration, qui commencent à surgir dans quelques établissements comme l'université du Peuple (中国人民大学, *zhongguo Renmin daxue*) à Pékin à partir des années 1980, attirent en général peu de fonctionnaires mais plutôt une majorité d'étudiants se destinant à une carrière universitaire. Il s'agit en effet de formations théoriques et peu professionnalisantes, comme le master de recherche et le doctorat.

À la fin des années 1990, il est possible d'identifier un véritable dispositif de formation, certes hétérogène, numériquement et qualitativement insuffisant, mais se présentant comme l'ébauche d'une politique cohérente sur le plan national. C'est dans ce contexte que prendra forme le projet de création d'une formation universitaire professionnalisante dans le domaine de la gestion et des politiques publiques. Le PCC affiche clairement la volonté de donner une plus grande place au développement des compétences de ses cadres et des agents du secteur public. Il s'engage également dans la réflexion sur un système de formation indépendant, qui aurait vocation à former à des savoirs et à des savoirs faire « neutres », valorisables dans les évolutions de carrière au sein de l'État-Parti.

Une partie des intellectuels chinois et étrangers voit dans l'amélioration de la qualité de l'administration le signe du franchissement d'une étape vers une réforme des institutions et la transition vers un régime démocratique. Les historiens Jin Guantao et Liu Qingfeng exprimeront plus tard cette position, partagée par une partie de la littérature :

« Passer de la domination idéologique et morale à la primauté du droit et à la mise en œuvre d'un régime constitutionnel est la clef de la modernisation de la société chinoise. Aujourd'hui, l'idéologie fossilisée du Parti communiste a perdu de son influence, et, tandis

¹ HUANG, Daqiang. Teaching Administrative Science, in MILLS, Miriam et NAGEL, Stuart (sous la direction de). *Public Administration in China*. Westport, CT: Greenwood Press. 1993. p. 21-28.

que l'économie et la société ont beaucoup évolué, les institutions de l'État-Parti fondées sur l'idéologie n'ont pas bougé. Il ne faut pas attendre que la crise sociale s'aggrave et que l'économie manifeste des signes de faiblesse pour se confronter à la question. Il faut saisir cette occasion pour entamer une réforme politique, et passer de l'État-Parti à un régime constitutionnel. La Chine n'atteindra le double objectif de prospérité économique et d'intégration sociale (y compris avec Taïwan et entre les différentes ethnies de Chine) et ne sortira du cycle historique du chaos et de sa maîtrise que dans un cadre politique moderne¹. »

D - Conclusion : un dispositif de formation multiforme qui reflète la tension entre volonté de changement et garantie de stabilité politique

L'objectif de ce chapitre a été de donner des éléments de contexte qui permettent de démontrer, en parcourant quelques-unes des étapes du processus de réforme de l'administration, que le mouvement vers une administration plus compétente n'est pas encore stabilisé et qu'il oscille entre une sélection des ressources humaines fondée sur des critères de loyauté politique et une sélection légale et rationnelle, c'est-à-dire fondée sur les compétences et sur l'éducation.

La modernité de l'État, qui passe par la modernisation de son administration, a été à la fois un thème récurrent de tous les mouvements réformistes voire révolutionnaires, mais la signification et la définition qui ont été données ont varié dans le temps. Les contradictions et les écarts d'une époque à l'autre renvoient à des visions différentes de la relation de la Chine au monde occidental, mais aussi au rôle de l'État dans la conduite du changement social. S'il est impossible d'identifier une continuité historique dans le discours sur la modernisation de la bureaucratie, ce sont avant tout les élites administratives qui auraient porté, en tout ou en

¹ JIN, Guantao et LIU, Qingfeng. « Entretien avec deux esprits iconoclastes. Pourquoi la Chine a raté sa modernisation », *Courrier international*, 22 octobre 2009.

partie, la responsabilité de l'échec au moment des crises politiques majeures du XIX^e et du XX^e siècle. Paradoxalement, la bureaucratie chinoise apparaît à la fois comme la première bureaucratie moderne, au sens de méritocratique et non héréditaire, recrutée par concours dès le VII^e siècle¹ et comme le symbole récurrent de l'incapacité de l'État chinois à répondre aux attentes de la société.

C'est à l'effacement de ce double poids de l'Histoire que semblent travailler les équipes dirigeantes qui ont succédé à Mao, si l'on en veut pour preuve les mesures adoptées depuis le début des années 1980. Pourtant, des ambiguïtés et des hésitations subsistent encore aujourd'hui. Les réformes sont là pour réaliser, en quelque sorte, l'idéal-type de bureaucratie légale et rationnelle, c'est-à-dire se diriger vers une bureaucratie qui fonde son autorité et sa légitimation sur la règle impersonnelle et la compétence. Malgré la persistance d'une forte imbrication entre bureaucratie d'État et système de cadres du Parti, ce dernier semble vouloir introduire des éléments de performance dans la sélection et la promotion de ses cadres et agents, sans pour autant anticiper ni préparer la mise en place d'un régime démocratique à brève échéance. Les études empiriques sur les mécanismes et les critères de promotion dans l'administration et le Parti montrent toutefois une forte persistance de critères non liés à la performance, tels que la loyauté politique, l'origine géographique, l'affiliation à des réseaux de relations. Ces ambiguïtés, hésitations et tensions font ressembler la bureaucratie chinoise des années 1990 à celle que Weber appelle « bureaucratie patrimoniale », dans la mesure où le cadre légal et la règle coexistent, au sein d'un même système de bureaucratie, avec des modes de sélection et d'avancement hérités de l'ordre traditionnel. Cette coexistence de modèles ou, pour reprendre le point de François Bafoil¹, ce « mélange des genres » a été interprété parfois

¹ BAFOIL, François. « Marché, bureaucratie, formes de la domination politique. Une économie politique wébérienne », *CERI-Questions de recherche*, n° 31, avril 2010.

comme l'indicateur d'une transition démocratique à l'œuvre¹, parfois comme la manifestation d'une voie de développement spécifiquement chinoise². Dragan Pavlicevic avait parlé de *transitional meritocracy*³, non pas pour créer une catégorie nouvelle, mais pour souligner la coexistence de deux logiques (loyauté politique et compétence professionnelle) avec un glissement progressif vers davantage de compétences comme critère prédominant, du fait de la complexité croissante de la gestion du pays. En tout cas, les réformes semblent guidées par des impératifs de stabilité politique et de poursuite du développement économique national. Les résultats de notre recherche s'inscrivent dans la lignée de ces travaux, en apportant des données empiriques supplémentaires. L'environnement du MPA chinois confirme que, au tournant du XXI^e siècle, des éléments des deux rationalités coexistent et surtout interagissent au sein d'un même système, sans qu'il soit possible de déceler chez les dirigeants politiques la volonté de transition de l'un à l'autre, ni la volonté de pérenniser cette apparente contradiction au sein d'un nouveau modèle bureaucratique. C'est cette coexistence qui rend possible depuis plus de trente ans la modernisation de l'État et le maintien du leadership du Parti communiste.

Compte tenu des éléments qui précèdent, une analyse plus approfondie du MPA, de ses contenus, de ses objectifs, de l'expérience de ses étudiants et enseignants servira à comprendre des problématiques liées à l'introduction et à l'adaptation d'un nouveau programme de formation d'inspiration étrangère dans un système national d'enseignement supérieur. Elle servira également à éclairer et à repenser les liens entre la modernisation de

¹ GILLEY, Bruce. *China's Democratic Future: How It Will Happen and Where It Will Lead*. Des auteurs comme Andrew Nathan et Joseph Fewsmith préfèrent parler d'une transition du totalitarisme vers un régime autoritaire.

² ROCCA, Jean-Louis. *La Condition chinoise. La Mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*.

³ PAVLICEVIC, Dragan et WANG, Zhengxu. « Transitional meritocracy: institutions and practices of personnel management in China's state building », *Globalization and Public Sector Reforms in China and India*, conférence, Copenhagen, 23-24 September 2011.

l'administration et le maintien du régime actuel. La question se posera du rôle que pourra jouer une administration plus moderne pour favoriser ou, au contraire, retarder une éventuelle transition politique. La réforme des modes de formation des personnels du secteur public dans laquelle s'inscrit le MPA chinois témoigne de la coexistence de plusieurs forces à l'œuvre. Pour le dire de façon schématique, une dynamique « modernisatrice », qui érige la compétence en valeur suprême dans les administrations et le Parti, cohabite avec une dynamique « conservatrice » qui préserve et perpétue des comportements et des pratiques du passé pour que le changement se construise sur les ressources internes au système et non pas en opposition.

Le rappel des circonstances qui ont été à l'origine de l'idée d'un MPA chinois et qui ont rendu possible sa naissance en Chine à la fin des années 1990 expliquera davantage la tension identifiée jusque-là entre volonté d'innovation et respect de la tradition.

II - Chapitre 2. Le MPA, une alternative universitaire aux écoles d'administration et du Parti communiste

« Toute nouveauté a nécessairement ses phases préparatoires et ses conditions préalables dans une phase antérieure »

Sigmund Freud, 1939

L'ouverture n'est pas une condition suffisante pour réussir le projet de développement économique du pays. Telle était la conviction des responsables politiques sous Deng Xiaoping. Il fallait qu'une profonde transformation intervienne dans la culture de la bureaucratie. C'est ainsi que la réflexion sur la formation des élites administratives à la fin des années 1990 s'inscrit dans le prolongement de la réforme économique, pour aboutir à un modèle particulier de professionnalisation et de modernisation de la fonction publique, c'est-à-dire au MPA. Les dirigeants politiques de l'époque pensent que les réformes nécessitent une évolution des compétences de l'État-Parti, un renouveau des habitudes de travail et des cultures professionnelles des personnels du secteur public, cadres du Parti et fonctionnaires des administrations. Cette idée, exprimée d'une façon générale et constante dans les déclarations des représentants politiques, est à l'origine des différentes mesures et initiatives qui, dès les années 1990, ont cherché à accroître le niveau des compétences, le degré d'ouverture sur le monde et les connaissances des cadres et fonctionnaires chinois. Ce mouvement a favorisé l'évolution des programmes et des méthodes d'enseignement à l'école du Parti ou encore l'accroissement des obligations de formation continue dans les administrations. En ces premières décennies d'ouverture économique, les débats internes au PCC et dans les sphères académiques concluent que la modernisation administrative, la réorganisation des relations entre PCC et administration, la réforme de la formation des cadres

doivent être des moyens pour maintenir la légitimité du Parti et réaliser en même temps le développement économique et international de la Chine¹.

La question sous-jacente de l'incompatibilité entre l'introduction d'une logique de compétence et le maintien d'un régime communiste reste encore ouverte et débattue. Les travaux sur le Parti et sur l'administration publique en Chine se sont en effet peu intéressés à ces nouvelles formations qui ont émergé en dehors du système du Parti et, lorsque cela a été le cas, leur portée innovante dans le contexte administratif chinois n'a pas été explorée en profondeur². Les quelques articles se référant à l'influence étrangère sur la formation de cadres et fonctionnaires s'inscrivent plutôt dans le courant de la transition démocratique, selon lequel le MPA serait une sorte de cheval de Troie des nouvelles forces de démocratisation internes au Parti. En tant qu'instrument de l'ouverture aux expériences étrangères, le programme pourrait influencer les nouvelles élites chinoises pour une transition vers un régime politique plus pluraliste et plus proche des démocraties occidentales³. Le MPA serait un outil mobilisé par les seuls réformateurs au sein du Parti, afin d'emprunter de nouvelles idées, des innovations et des modèles de gouvernance au monde occidental. Le MPA serait ainsi le lieu de la « *tension entre agents de transformations importés et efforts*

¹ Ces débats sont présentés in LEONARD, Mark. *Que pense la Chine?*, Paris : Plon, 2008 ; SHAMBAUGH, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley, CA: University of California Press, 2009.

² Il n'existe à ce jour aucune monographie consacrée au MPA chinois, en dehors de quelques mémoires de master qui n'ont pas été publiés. Se réfèrent au MPA, David SHAMBAUGH, Frank PIEKE et Emily TRAN, dans leurs travaux sur l'école du Parti. L'article le plus complet en anglais est celui de Caroline H. TONG et Jeffrey STRAUSSMAN, « A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics? », *Journal of Public Affairs Education*, vol. 9, n° 2, p.105-115, avril 2003. Les articles parus en chinois sont des communications et des rapports destinés à discuter les évolutions du MPA lors des conférences annuelles convoquées par le comité national de supervision du MPA chinois.

³ LI, Cheng. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2007, p. 98-117.

locaux pour s'accrocher à des structures et des valeurs qui soutiennent le régime existant¹. »

Et si le MPA est l'arme secrète des réformateurs, pourquoi son introduction en Chine a-t-elle été si fortement soutenue et encouragée par l'ensemble du gouvernement ? Pourquoi sa genèse a-t-elle été si consensuelle ? Le MPA chinois a-t-il vraiment été conçu comme un concurrent, voire un substitut, des formations plus traditionnelles ?

L'ensemble de ce processus de création d'une nouvelle formation universitaire pour professionnaliser la fonction publique est lancé en parallèle de changements plus modestes, qui concernent l'école du Parti et les écoles d'administration². Ces dernières ne sont pourtant pas associées à la genèse du MPA ni à sa mise en œuvre. Le projet est confié aux établissements universitaires qui avaient été jusque-là des opérateurs mineurs dans la formation des cadres et agents du secteur public. La nouvelle formation d'inspiration étrangère ne semble pas destinée à remplacer les anciens dispositifs. Au contraire, tout laisse penser qu'anciens et nouveaux programmes sont destinés à coexister. Formations de l'école du Parti, formations des écoles d'administration et nouveaux MPA universitaires semblent en effet déconnectés entre eux et sans rapport les uns avec les autres. La question se pose donc de la fonction et de la place du nouveau programme dans le système de la formation des agents du secteur public, mais aussi dans celui de l'enseignement supérieur. Dans chacun de ces deux univers, la coexistence de l'ancien et du nouveau se révèle porteuse d'une tension que nous proposons par ce chapitre d'identifier en analysant les conditions de création du MPA.

¹ TONG, Caroline H., STRAUSSMAN, Jeffrey, *art. cit.*, p. 114.

² Ces changements, qui concernent essentiellement l'enrichissement du curriculum et l'intensification des invitations d'intervenants étrangers, sont documentés dans les travaux d'Émilie Tran sur l'école du Parti de la ville de Shanghai, et dans ceux de Frank Pieke sur l'école du Parti de la province du Yunnan. TRAN, Emilie, « École du Parti et formation des élites dirigeantes en Chine », *Cahiers internationaux de sociologie*, January-June 2007. PIEKE, Frank. *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Commençons par l'importation du modèle étranger qui serait au cœur de l'avènement du nouveau master en Chine. Sous l'apparence de la réplique d'un diplôme issu du système de formation américain, le MPA pourrait révéler d'autres dynamiques à l'œuvre, liées notamment à la modernisation académique chinoise. Les importations, circulations et transferts de programmes de formation peuvent être analysés et compris en prenant comme point de départ les travaux du néoinstitutionnalisme sociologique sur la diffusion transnationale des idées, des modèles et des institutions. John Meyer et Brian Rowan¹ en particulier se sont intéressés aux causes de l'expansion transnationale, de la convergence et de la standardisation des modèles éducatifs. Pour eux, établissements et gouvernements sont en quelque sorte contraints d'adopter des réformes s'ils veulent paraître rationnels et efficaces, du fait de la valeur normative et légitimante d'un certain nombre de prescriptions qui circulent et se généralisent mondialement dans l'environnement institutionnel des universités². À partir de ces travaux, Francisco Ramirez a conduit des recherches empiriques pour comparer différents systèmes éducatifs nationaux dans leur capacité de résistance à l'adoption de standards provenant de modèles importés. Il a observé que, plus les systèmes nationaux sont ancrés dans un héritage historique local, plus la confrontation avec les modèles étrangers amène à des adaptations et des hybridations³. La modernisation scientifique et académique chinoise se place dans un contexte mondial qui valorise l'expertise scientifique et en particulier celle qui provient des établissements de rang mondial, notamment des universités

¹ MEYER, John W. ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, n° 83, 1977, p. 340-363.

² HEGER BOYLE, Elizabeth, MEYER, John W. Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law, in DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant G. dir. *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.

³ RAMIREZ, Francisco O. Growing commonalities and persistent differences in higher education: Universities between global models and national legacies, *The new institutionalism in education*, 2006, p. 123-142.

de recherche américaines. Selon Simon Marginson, ceci serait non seulement le produit d'une circulation mondiale de normes et croyances mais aussi d'un mouvement hégémonique visant à généraliser le modèle américain à tous les systèmes universitaires à travers le monde¹. Ce contexte permettrait d'expliquer en partie pourquoi les formations dispensées avec l'autorité scientifique de l'université – et de l'université américaine dans ce cas précis – ont été souhaitées et encouragées par le gouvernement chinois. Nous nous demanderons finalement si elles certifient et légitiment la bureaucratie du Parti, plus qu'elles ne la fragilisent en l'exposant à des idées étrangères². Sans vouloir nier la force contraignante de ces mécanismes de convergence et d'homogénéisation, nous souhaitons porter une attention plus particulière aux pratiques des acteurs et à la mise en œuvre précise au niveau local, pour vérifier si l'adéquation aux standards internationaux est bien l'objectif premier des passeurs chinois à qui l'on doit l'introduction du MPA. La circulation transnationale des modèles éducatifs et des savoirs est-elle le reflet d'influences culturelles, symboliques et normatives³ ? On cherchera à savoir dans ce chapitre si l'on peut parler d'américanisation, si les acteurs se sont conformés aux standards internationaux ou bien s'ils ont soumis ceux-ci à un processus d'interprétation et d'acculturation.

Avant d'aborder ces questions en retraçant les étapes préparatoires, il est important de noter que nous ne considérons pas la naissance du MPA comme la manifestation isolée et soudaine d'une rupture avec la tradition de formation préexistante, mais comme le produit

¹ MARGINSON, Simon. Global field and global imagining: Bourdieu and worldwide higher education, *British Journal of Sociology of Education*, 2008, vol. 29, n°3, p. 303-315.

² DRORI, Gili S., MEYER, John W. Scientization: Making a World Safe for Organizing, in DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin (sous la direction de), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press, 2006, p. 31-52.

³ MARGINSON, Simon. Vers une hégémonie de l'université globale, *Critique internationale* 2/2008, n° 39, p. 87-107.

d'une transformation lente et silencieuse¹, d'une dynamique qui se situe à la croisée des changements du système universitaire, des modes d'action de l'État et de l'action d'acteurs transnationaux. L'idée de cette création semble émerger de la rencontre de trois stratégies : la volonté du gouvernement de trouver un modèle alternatif – mais pas substitutif – aux formations existantes, la valorisation de l'expérience et des relations d'universitaires chinois diplômés aux États-Unis et le rôle de facilitateur de quelques organisations étrangères, universités ou fondations. À partir de plusieurs récits, croisés avec des sources documentaires et des témoignages recueillis par la presse, nous allons suivre ces groupes d'acteurs et leurs interactions pour reconstruire la trajectoire qui, des premières idées en 1996 à la mise en œuvre en 2000, a fait émerger le MPA chinois et a créé un consensus autour du projet. Cette trajectoire, parfois difficile à reconstituer finement sans accès aux archives², sera analysée dans ses deux étapes, d'abord l'émergence de la nécessité de trouver une formation alternative, puis l'étude et le choix du modèle nord-américain.

A - Problématiques centrales et adaptations aux demandes locales

Comme nous l'avons rappelé dans le chapitre précédent, au milieu des années 1990, le gouvernement chinois avait déjà identifié les insuffisances du personnel du secteur public et avait pris un certain nombre de mesures pour que le vivier de jeunes cadres et fonctionnaires soit plus qualifié et plus compétent. Cette réflexion sur le secteur public s'inscrit dans une vague plus large de création de diplômes professionnalisants, inaugurée en 1991 avec le

¹ JULLIEN, François. *Les Transformations silencieuses*, Paris, Grasset, 2009, p. 68-69.

² La genèse du MPA a été retracée sur la base d'entretiens réalisés auprès d'une partie des acteurs, de récits de seconde main, d'articles parus dans la presse chinoise et étrangère, de supports de communication publiés par les établissements. Du fait de l'impossibilité d'entendre tous les acteurs, d'une propension de la part des acteurs de première main à amplifier leur propre influence et de l'accès dénié aux archives des établissements et des ministères, il a été difficile d'isoler avec clarté le rôle de chaque acteur individuel. Le croisement des informations recueillies permet néanmoins de tirer des conclusions quant aux stratégies des principaux acteurs.

master en administration des affaires (MBA), suivi du master en architecture en 1992, du master en droit en 1996, des masters en éducation et en ingénierie en 1997 et du master en agronomie en 1999. Les domaines de spécialisation de ses prédécesseurs indiquent que l'idée d'introduire un master en administration publique appartient à un projet plus vaste, qui est, pour l'État-Parti, d'accompagner, par l'acquisition et le renforcement des compétences techniques de ses agents, le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. Il s'agit également de répondre aux attentes d'un marché du travail en voie de diversification et de sophistication que la traditionnelle approche théorique de l'enseignement supérieur de type académique n'est pas à même de satisfaire¹. D'un côté les programmes de formation de l'école du Parti évoluent en introduisant des disciplines nouvelles et des références internationales, tandis que de l'autre de nouvelles écoles d'administration voient le jour en 1994. Par la professionnalisation de la fonction administrative, le Parti vise à renforcer l'adhésion de cadres et agents de l'État à l'idéologie socialiste².

1) Besoin d'accroître les compétences des agents du secteur public par les connaissances généralistes

Malgré les nombreux changements intervenus dans l'école du Parti et la création des écoles d'administration, le niveau général de compétences du secteur public et à l'intérieur du PCC continue d'être jugé insuffisant par les dirigeants. Les dispositifs de formation en place dans les années 1990 ne répondent pas aux ambitions du gouvernement, soit parce qu'ils sont réservés aux cadres du PCC (tel est le cas de l'école du Parti, au niveau central et local), soit parce qu'ils sont perçus comme éloignés des standards et contenus de formation des universités les plus réputées au niveau mondial (l'École nationale d'administration chinoise).

¹ LUO, Siming, « Degree System in Mainland China: Changes and Implications », *Higher Education Policy* (2003) 16, 403–411.

² PIEKE, Frank, *Op. cit.* p. 27-30.

Pourtant, la définition qui est donnée de ces compétences n'est jamais très précise. Les textes et les entretiens se réfèrent à des compétences professionnelles ou techniques qui varient nécessairement en fonction de l'administration et des responsabilités, mais ils semblent aussi aller au-delà, en invoquant des qualités nouvelles, par opposition à la loyauté politique d'un côté et à une stricte technicité de l'autre.

Politiste chinois diplômé de Harvard, ce professeur occupe également un poste de responsabilité managérial dans l'école de politiques publiques de l'université. Selon lui : « *Participer à la construction d'un contingent d'administrateurs compétents et avec une spécialisation professionnelle est très important. Ce sont les fonctionnaires qui mettent en œuvre les réformes et posent les fondations institutionnelles pour la réalisation de l'objectif de la Chine qui est d'avoir une société du bien-être. L'université de Pékin cherche à innover dans le système de diplômes universitaires chinois. Nous essayons de créer une nouvelle façon de former les fonctionnaires et d'en améliorer les compétences professionnelles et les capacités* » (Entretien n. 61, 27/10/2008). De l'ensemble des entretiens réalisés auprès d'universitaires, mais aussi de responsables de ressources humaines et cadres en exercice impliqués dans la formation à l'administration de l'État, se dégage une perception commune d'un parti communiste qui accorde une grande importance à la « *qualité* » de la fonction publique¹. Le vocabulaire employé par ces acteurs insiste tour à tour sur la nécessaire « *professionnalisation* »² et « *ouverture à d'autres cultures et à d'autres expériences* », sur l'importance d'avoir un « *état d'esprit ouvert* »³, sur la participation essentielle d'un plus grand nombre de fonctionnaires « *éduqués* »⁴ et « *qualifiés* ». Selon une dirigeante en charge

¹ Entretiens n. 30, 12/7/2009 et n. 57, 13/10/2008.

² Entretien n. 83, 29/10/2009.

³ Entretien n. 3, 29/10/2008.

⁴ Entretien n. 89, 20/6/2008.

de la formation continue à la Banque centrale, la banque populaire de Chine « *en particulier dans le secteur de la finance et de l'économie, il faut accroître les capacités en communication, mais aussi le savoir-vivre et le comportement général au cours des réunions internationales* » (Entretien n. 2, 20/5/2010). « *La tendance est à l'ouverture de la formation administrative aux sciences sociales, en particulier à l'économie et à la sociologie. Il est important que tous les fonctionnaires comprennent les défis et les changements socio-économiques. Nous avons besoin d'élargir les horizons de l'administration* » (Entretien n.102, 8/9/2009), exprime un diplomate chinois en poste à Paris, qui a fait partie de la première promotion du MPA de l'université Tsinghua, en 2001, lorsqu'il était directeur de département à l'Académie chinoise des sciences (CAS).

Une ancienne élève de l'université Fudan perçoit une certaine volonté de la part des responsables politiques d'encourager l'ouverture d'esprit, la créativité, voire le développement d'un esprit plus critique chez les jeunes fonctionnaires à travers l'exposition à d'autres cultures, méthodes et savoirs : « *Quand le gouvernement a créé les MPA, il voulait que les étudiants développent la capacité de critiquer et de remettre en cause le système chinois, de façon à résoudre les problèmes de façon plus efficace et à améliorer l'administration du pays.* » (Entretien n. 43, 27/9/2008)

Comme l'indique un professeur de droit administratif de l'université de Pékin, l'objectif principal dans la formation des fonctionnaires devrait être « *de responsabiliser et maintenir ainsi la stabilité de la société* »¹. Nous nous demandons, dès lors, si un objectif aussi fondamental et majeur est bien reflété par le positionnement du programme et, en particulier, le public qui est ciblé par le MPA.

¹ Entretien n. 51, 11/5/2008.

2) Une innovation par les marges impulsée depuis le centre

Les administrations centrales et, surtout, locales sont encouragées par le gouvernement à organiser des formations courtes de remise à niveau et des voyages d'études. Des objectifs de formation sont fixés par le département de l'organisation du Parti¹, instance qui gère les carrières des hauts fonctionnaires au sein du Parti, à chaque niveau de l'administration. Certaines administrations profitent de financements étrangers pour envoyer leurs jeunes cadres à haut potentiel suivre des formations longues, parfois diplômantes, à l'étranger².

Que l'accent soit mis sur les personnels des administrations au niveau local n'est pas surprenant. Dans un contexte de redistribution des responsabilités directes entre centre et périphérie, entre État-Parti et autres acteurs, une série de compétences est transférée aux acteurs locaux, le PCC gardant un rôle de contrôle et de supervision. En introduisant quelques éléments du modèle capitaliste, le régime chinois, que la littérature définit de plus en plus souvent comme un régime « néosocialiste », adopte une stratégie d'externalisation sélective, partielle et progressive des fonctions de l'État, qui nécessite un renforcement des capacités des organisations sur le terrain. Ceci est confirmé par plusieurs déclarations ministérielles et

¹ Le département de l'organisation (组织部, *zuzhibu*) est un service rattaché au secrétariat du Comité central du Parti communiste chinois, en charge de la nomination et de la gestion des carrières au plus haut niveau de l'État-Parti. Selon David Shambaugh, il s'agirait de l'un des organes les plus puissants du Parti, exerçant son contrôle sur les 5 000 postes clefs dans les administrations, les universités, les médias et les grandes entreprises d'État. Le département de l'organisation gère l'évolution de carrière de l'ensemble des membres du PCC, notamment au moyen de rapports et d'évaluations régulières. SHAMBAUGH, David, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, 2009. MCGREGOR, Richard, « The party organizer », *Financial Times*, 30 septembre, 2009.

² La Banque populaire de Chine, à titre d'exemple, envoie 15 à 20 jeunes cadres par an se former à l'étranger grâce à des programmes de bourses tels que le programme Cheevening du gouvernement britannique, le programme du FMI au Japon et en Australie, le programme singapourien avec l'Institute of Wealth Management, ou grâce à des formations courtes organisées par les banques centrales étrangères dans le cadre de coopérations bilatérales. Source : Entretien n. 3, 29/10/2008.

des responsables du Parti qui, entre 1987 et 1997, réaffirment la volonté de doter le pays d'un meilleur système de formation et de sélection des cadres, à tous les niveaux, notamment au niveau local¹.

Pour illustrer cette dynamique, citons le cas d'un jeune cadre travaillant pour une association affiliée au bureau du PCC de la municipalité de Shanghai et chargé des relations avec les Chinois de la diaspora, qui a été envoyé étudier deux ans à l'étranger, à Singapour d'abord, puis en France, pour obtenir un double MPA². Interrogé sur les raisons qui poussent l'État-Parti à créer des MPA en Chine, il explique que, dans l'échelle des priorités, l'urgence pousse le Parti à adresser d'abord la question de la répartition inégale des compétences entre zones côtières et zones rurales :

« La Chine, comme vous le savez, est actuellement engagée dans un processus de développement qui est la fois social, scientifique et idéologique. La stabilité sociale est la priorité du gouvernement. Le niveau de l'administration dans une ville comme Shanghai est largement plus élevé que dans les zones rurales. La différence est énorme. Il y a un effort considérable pour réformer l'administration publique partout et la rendre plus professionnelle, plus efficace. » (Entretien n. 93, 15/9/2009)

¹ « Brandir fermement le grand drapeau de la théorie de Deng Xiaoping, accélérer le développement du socialisme aux caractéristiques chinoises au XXI^e siècle : rapport du secrétaire général du Comité central du Parti communiste chinois Jiang Zemin lors du 15^e Congrès national du Parti communiste chinois ». Base de données du Congrès national du PCC, 12 septembre 1997. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64568/65445/4526285.html>

² Le réseau international universitaire appelé Global Public Policy Network (GPPN) permet aux étudiants des MPA de Sciences Po, London School of Economics and Political Science, Columbia University, National University of Singapore, Hertie School of Governance, University of Tokyo et Fundação Getulio Vargas d'effectuer leur deuxième année dans une autre université du réseau et obtenir ainsi un double diplôme. www.gppn.net

La remise à niveau des cadres et agents du secteur public des provinces moins développées et plus éloignées du centre semble donc être l'objet de politiques volontaristes de formation continue de la part du gouvernement, plus particulièrement à partir de la fin des années 1990 dans le cadre d'une incitation massive à l'innovation au niveau provincial¹. De telles politiques peuvent paraître secondaires, mais elles contribuent à la réalisation de l'objectif plus général qui est la poursuite du développement économique dans un contexte de stabilité sociale, donc politique. Plusieurs des personnalités interviewées ayant joué un rôle au moment de la genèse du projet de MPA en Chine confirment cette attention particulière aux cadres des administrations territoriales. Un professeur de science politique à la John F. Kennedy School of Government de Harvard University, autrefois directeur du bureau de représentation en Chine de l'organisation philanthropique américaine Fondation Ford² entre 1994 et 1999³, évoque la période qui a été selon lui celle de la gestation du projet :

« À l'origine, l'idée est venue de la Commission nationale du développement et de la réforme (NDRC)⁴ qui souhaitait améliorer la formation des cadres de la fonction publique en

¹ ARVANITIS, Rigas, JASTRABSKY, Eglantine. Un système d'innovation régional en gestation : le cas du Guangdong, *Perspectives chinoises*, 2005, vol. 92, n° 1, p. 14-28.

² Dans la tradition des grands industriels américains comme Andrew Carnegie ou John D. Rockefeller, dont les fondations intervenaient déjà dans le monde entier au début du XX^e siècle, la Fondation Ford s'investit en Chine à partir des années 1960. En 1979, avec la normalisation des relations diplomatiques entre les États-Unis et la Chine, la Fondation Ford alloue des financements spécifiques pour soutenir des programmes éducatifs et des bourses d'études pour la Chine. Elle ouvre un bureau à Pékin en 1988. Pour une revue critique de la littérature sur le rôle des fondations américaine dans la politique étrangère, cf. TOURNES, Ludovic. La Fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain, *Critique internationale* 2/2007 (n° 35), p. 173-197.

³ QU Yingpu, LI Xing, Scholar feels the pulse of China, *China Daily*, 3 sept. 2004, p. 5.

⁴ La Commission nationale pour le développement et la réforme (National Development and Reform Commission, NDRC) est l'organe du gouvernement chinois en charge, depuis 1988, de la planification. Son ancien nom était Commission nationale pour le développement et la planification. Plus puissante que les ministères, la NDRC a compétence sur la régulation macroéconomique, les réformes administratives, l'allocation des ressources, l'énergie et le changement climatique, le contrôle des prix, la fiscalité et bien d'autres aspects de la vie économique chinoise.

Chine. À cette époque, je travaillais pour la Fondation Ford et nous éprouvions le très fort besoin de mettre en place un système de formation surtout pour les cadres des administrations territoriales. » (Entretien n. 44, 15/10/2009)

Acteur de poids dans la vie politique chinoise, la Commission nationale du développement et de la réforme (NDRC) représente dans cette genèse du MPA les intérêts du gouvernement, rejointe plus tard par d'autres acteurs, tels la commission des diplômés du Conseil des affaires de l'État¹, le ministère de l'Éducation et le ministère du Personnel. Les récits concordent pour dire que l'ensemble de ces institutions est porteur de visions et positions convergentes et se comporte, dans les années de gestation du projet, comme un seul acteur. À la fin des années 1990, personne au sein du PCC ne semble contester la nécessité de transformer les structures administratives et de construire un corps de fonctionnaires avec un niveau élevé de compétences et de professionnalisme. Tout le monde semble être d'accord sur le fait que l'affiliation au Parti ne peut et ne doit plus être une qualification suffisante pour travailler pour le secteur public². Et pourtant, le dispositif de formation des écoles centrales et locales du Parti semble jusque-là détenir le quasi-monopole des formations aux affaires publiques et à la science de l'administration. En quoi le MPA est-il différent ?

3) Les universités apportent les solutions qui font défaut à l'école du Parti

D'après les débats de l'époque et les résultats des entretiens, le MPA semble avoir été créé en Chine dans l'objectif de professionnaliser les personnels des administrations centrales et locales avec la garantie de qualité offerte par le système universitaire. C'est l'ancrage

¹ Cf. chapitre 1. Le Conseil des affaires de l'État est l'organe détenteur du pouvoir exécutif en Chine.

² HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun. Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads, *Public Administration Review*, Dec. 2009, vol. 69, p.13-20.

académique combiné avec la dimension professionnelle qui semble différencier fondamentalement le projet de MPA des dispositifs préexistants. Des acteurs extérieurs et internes à l'État-Parti, locaux et internationaux, sont intervenus tout au long du processus qui a conduit à la création du programme, mais les représentants des établissements de formation de cadres et fonctionnaires, c'est-à-dire l'école du Parti et les écoles de l'administration, sont absents. Seuls les milieux universitaires et gouvernementaux sont, depuis le début, impliqués dans la réflexion et dans la discussion sur le projet.

Les écoles d'administration et du Parti, provinciales et inférieures, traditionnellement chargées d'une telle mission, connaissent dans les années 1990 une certaine désaffection de leurs programmes de formation continue et des cours à distance. Les politiques d'ouverture internationale et la recherche d'une plus grande compétitivité des établissements d'enseignement supérieur révèlent au grand jour l'ampleur de l'écart entre la qualité de la recherche et de l'enseignement de ces écoles locales et celle des universités. Malgré la conclusion d'un certain nombre d'accords de partenariat entre école du Parti et universités de la même ville, souvent pour un partage des cours et des ressources enseignantes voire pour une co-diplômation, une majorité de personnes interviewées pense que les écoles d'administration et du Parti ne sont plus à même de satisfaire les attentes du gouvernement en matière de professionnalisation des agents des administrations territoriales¹.

Si les regards du gouvernement se tournent vers les universités, c'est pour stimuler la création de nouveaux programmes, de nouvelles disciplines et de nouveaux centres d'excellence, pouvant se hisser au niveau des grandes universités de recherche de rang

¹ PIEKE, Frank, *op. cit.*, p. 163-166.

mondial. Le projet de création d'un MPA en Chine prend forme à un moment de grande mutation du paysage universitaire chinois, où de nouveaux équilibres se dessinent¹.

a) Une stratégie nationale d'allocation de ressources pour donner au système universitaire chinois des ambitions mondiales

En matière d'éducation, en effet, le gouvernement a choisi de concentrer les efforts et les moyens financiers sur le supérieur, le pays manquant surtout de personnels qualifiés et compétents aux postes de leadership économique, administratif et politique. Entre 1978 et le début des années 2000, l'université a progressivement retrouvé la place centrale qu'elle avait occupée à d'autres époques, de même que les universitaires, exclus pendant longtemps en tant qu'intellectuels, ont été de plus en plus sollicités pour contribuer à l'essor économique du pays. Les défis des premières années d'ouverture étaient d'assurer l'accès à un enseignement supérieur de qualité au plus grand nombre (le taux d'accès est passé en trente ans de 6 % à 20 %), d'approvisionner le marché de l'emploi avec les compétences requises par les entreprises et de réconcilier les élites politiques avec les élites intellectuelles. La reconstruction de l'enseignement supérieur a requis des investissements considérables, qui ont été réalisés à la fois par l'État mais aussi par d'autres acteurs. Si la part du budget de l'État consacrée à l'enseignement supérieur a augmenté d'une année sur l'autre (elle est en 2011 d'un peu plus de 1,5 % du PNB), les réformes de 1985 et de 1986 ont rendu possible une responsabilisation croissante des collectivités locales et d'autres organismes dans le

¹ Les grandes lignes de la transformation de l'enseignement supérieur en Chine sont évoquées par MARGINSON, Simon, KAUR, Sarjit, SAWIR, Erlenawati, *Higher education in the Asia-Pacific, Strategic responses to globalization*, Springer, 2011 et aussi par YANG, Rui, *Third Delight: The Internationalisation of Higher Education in China*. New York: Routledge, 2002 et ALTBACH, Philip, UMAKOSHI, Toru. *Asian Universities: Historical Perspectives and Contemporary Challenges*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2004. Pour une présentation de la modification des équilibres entre management des établissements et représentants du Parti communiste chinois, cf. RAI, Shirin, *Resistance and Reaction: University Politics in Post-Mao China*, New York: Palgrave Macmillan, 1991.

financement des universités. En quelques décennies, la Chine a réussi à augmenter le nombre d'établissements (2 263 en 2010) pour faire face à la demande nationale et compte en 2011 plus de vingt-cinq millions d'étudiants inscrits dans un programme du supérieur. Parallèlement à cette expansion quantitative, la Chine a mis en place, selon une logique plus élitiste, des programmes d'identification et de soutien aux établissements d'excellence (les plus déterminants ont été les programmes nationaux d'excellence 211 et 985¹) pour se doter à long terme d'universités et de centres de recherche de rang mondial. Le premier programme, lancé en 1995, visait pour la première fois les universités dans leur ensemble, pour les encourager à travers un mécanisme d'attribution de fonds sur base compétitive, à s'améliorer dans tous les domaines, notamment dans la recherche. Le programme 985, lancé en mai 1998, vise plus spécifiquement un nombre restreint d'établissements (9 dans la première phase) pour les mettre en situation de devenir compétitifs à l'échelle mondiale. Par ces deux programmes, le gouvernement chinois met en place un système universitaire différencié et à deux vitesses, avec d'un côté des établissements servant essentiellement les besoins locaux et de l'autre des établissements capables de concurrencer les meilleures universités de recherche du monde². Grâce à la décentralisation financière, à la fusion de petits établissements spécialisés au sein de grandes universités polyvalentes et de recherche et grâce à la redéfinition des types d'établissements, l'État central a redéployé ses moyens en concentrant son effort financier sur un petit nombre d'institutions nationales et de centres de recherche destinés à devenir des pôles d'excellence. À travers le classement annuel des universités mondiales élaboré par l'université Jiaotong à Shanghai, devenu en moins de dix ans l'une des mesures les plus

¹ LEFEBURE, Alessia, La construction de l'excellence universitaire en République populaire de Chine, *Syndicat national de l'enseignement supérieur - Presse et documentation*, décembre 2011.

² BEL, David, Universités de classe mondiale. Le cas chinois. Une vision systémique, in LAFOREST, Mario, BRETON, Gilles, BEL, David (dir.), *Réflexions sur l'internationalisation du monde universitaire : Points de vue d'acteurs*, Éditions des archives contemporaines, 2014, p. 29-53.

utilisées de la qualité des établissements universitaires, la Chine a réussi à imposer sur le marché mondial de nouveaux critères de mesure de la qualité lui permettant de porter en 2011 l'une de ses grandes universités d'excellence, Tsinghua, dans le top 200 des universités mondiales.

b) L'enseignement en anglais s'impose, favorisant les coopérations internationales

L'enseignement de l'anglais s'est imposé dans toutes les formations et à tous les niveaux. Les séjours à l'étranger, en échange ou en double diplôme, se sont banalisés. Même si ces dynamiques sont à l'œuvre, elles sont encore fortement limitées par une relative pénurie de ressources qualifiées. Les professeurs formés outremer commencent à retourner en Chine pour s'y établir, mais ils demeurent en nombre largement insuffisant par rapport aux besoins à l'échelle nationale et gardent souvent une affiliation avec leur université d'origine à l'étranger. Certaines universités réussissent à lever les fonds nécessaires pour recruter des chercheurs de rang mondial, mais il s'agit généralement de séjours courts ou d'affiliations « de façade ». Rares sont, au début des années 2000, les professeurs ayant une reconnaissance académique mondiale qui choisissent d'intégrer durablement l'université chinoise. Le pays offre certes des possibilités de carrière plus rapides mais l'environnement général et la qualité de vie restent moindres par rapport à d'autres pays. L'excessive sélectivité et rigidité du système éducatif primaire et secondaire, la pollution, l'insécurité croissante dans les grandes villes, les insuffisances du système de santé influencent le choix. L'attractivité des universités chinoises d'excellence s'exerce surtout auprès de ceux qui ont fait de la Chine leur objet d'étude ou qui s'intéressent à la Chine dans une dimension comparée. De la même façon, les étudiants qui choisissent d'effectuer une partie de leurs études en Chine sont majoritairement motivés par l'apprentissage de la langue et par la perspective de vivre dans le pays. Depuis le début des années 2000, par le biais de doubles diplômes internationaux et de la création de

programmes en anglais, des universités comme Tsinghua, Fudan, l'université de Pékin, l'université du Peuple, Tongji et Jiaotong réussissent à recruter des étudiants internationaux en gestion, sciences de l'ingénieur, sciences de l'environnement, relations internationales, droit, communication, journalisme. Les premières générations de « double diplômés » valorisent leur parcours sur le marché de l'emploi mais sont souvent déçues par la pédagogie et la qualité inégale des cours et des services, et une liberté d'expression académique limitée lorsqu'il est question de politique intérieure.

c) Les établissements étrangers s'implantent en Chine

Pour retenir une partie des jeunes Chinois, mais surtout pour bénéficier d'un transfert de savoir-faire, certaines universités américaines et anglaises ont été encouragées à s'implanter en Chine. Après Nottingham, qui avait ouvert à Ningbo en 2004, et malgré les nombreuses controverses qui accompagnent l'ouverture de campus offshore¹, New York University (NYU) s'est implantée à Shanghai en 2012 pour y offrir des cursus complets et délivrer des diplômes internationalement reconnus. D'autres universités, comme Berkeley, ont ouvert des centres de recherche ne délivrant pas de diplômes mais servant de plateformes pour la formation de jeunes ingénieurs, en partenariat avec l'université et l'industrie chinoise².

Entre décentralisation, autonomie financière et un certain degré de privatisations et ouverture, les établissements jouissent d'une plus grande liberté tout en se retrouvant placés

¹ Pour un panorama de ces controverses, cf. NORTON, Leslie P. *Yale Goes to Asia*. Barron's, 7 mars 2015. L'association américaine des professeurs de science politique a publié une lettre ouverte pour exprimer son désaccord avec le projet, sur la base des restrictions à la liberté académique caractérisant l'environnement singapourien : FISCHER K. AAUP Outlines Concerns About Yale's Collaboration With Singapore. *The Chronicle of Higher Education*, 4 décembre 2012.

² LEFEBURE, Alessia, La construction de l'excellence universitaire en République populaire de Chine, *Le Mensuel de la SNESUP*, n° 600, décembre 2011. <http://www.snesup.fr/Presse-et-documentation?aid=5965&ptid=5&cid=3831>

sur des marchés concurrentiels. Un chercheur de l'université de Pékin, parti depuis plusieurs années travailler à l'étranger, résume ainsi le contexte :

« Les changements majeurs [du système d'enseignement supérieur en Chine, n.d.a.] sont l'expansion et la décentralisation financière. [...] Aujourd'hui, les fonds proviennent de moins en moins du gouvernement. L'université de Pékin a dû commencer à chercher d'elle-même les financements et à diversifier ses sources. L'argent vient de sources privées, des fonds que chaque université doit lever. L'État pousse à l'expansion du système d'enseignement supérieur et cela met une forte pression sur les universités et les écoles professionnelles. La recherche de fonds crée de la compétition entre établissements et même entre écoles et départements au sein de la même université, pour avoir plus de programmes de formation et plus d'étudiants. Nous avons là un problème de qualité. L'expansion de l'enseignement supérieur en Chine a été jusqu'à présent déterminée par des considérations de profit. [...] Dans le cas du MPA, la compétition se traduit dans la capacité des doyens à établir de bonnes relations avec le gouvernement. Au bout du compte, c'est le gouvernement qui paye une partie des frais de scolarité du MPA et qui choisit les étudiants. » (Entretien n.47, 2/2/2009)

d) L'argument de la concurrence internationale pour transformer en profondeur l'enseignement supérieur et redéfinir la relation des établissements avec l'État-Parti

Dans ce nouveau contexte, l'argument de la compétition internationale a été utilisé par le gouvernement pour transformer en profondeur l'enseignement supérieur en l'espace de vingt ans : formation accrue des enseignants-chercheurs sur place, augmentation des séjours de recherche à l'étranger (entre 1978 et 1998, 300 000 boursiers du gouvernement partent étudier

à l'étranger¹), renouveau des revues scientifiques, traductions d'ouvrages étrangers et incitations financières à la publication. La Chine s'insère à ce titre dans la mutation plus générale de la gouvernance en matière d'enseignement supérieur, caractérisée par l'intervention conjointe d'acteurs publics et privés, l'utilisation de modèles entrepreneuriaux et de méthodes managériales, la coexistence de relations horizontales et verticales entre acteurs².

Il ne s'agit cependant pas d'une simple adaptation aux standards internationaux. L'objectif affiché de ces réformes n'est certainement pas de revoir les relations entre Parti et État sur le plan idéologique, mais de répondre avec efficacité à la question du manque de personnels compétents et qualifiés, dans le prolongement du discours modernisateur. Le pays a cumulé le retard dû à la fermeture et à l'isolement des années maoïstes avec le « sacrifice » d'une génération pendant la Révolution culturelle entre 1966 et 1976. La question de la formation administrative se pose ainsi avec une acuité particulière puisque les fonctionnaires et cadres en poste n'ont pas bénéficié d'instruction et les établissements, soumis à une croissance rapide, manquent d'enseignants et de chercheurs qualifiés³. Face à ces difficultés, pendant toutes les années 1980 et 1990, les dirigeants des années post-Mao placent en tête de leurs discours sur les priorités du gouvernement la question de la formation des fonctionnaires

¹ LI, Cheng, dir. *Bridging minds across the Pacific: U.S.-China educational exchanges, 1978-2003*. Lanham, MD: Lexington Books, 2005

² BALL, Stephen, *Privatising Education Policy, Privatising Educational Research: Network Governance and the 'Competition State'*, *Journal of Education Policy*, 42, 2009 et MOK, Ka Ho. *Varieties of Regulatory Regimes in Asia: the Liberalization of the Higher Education Market and Changing Governance in Hong Kong, Singapore and Malaysia*, *The Pacific Review*, 21 (2), 2008, p. 147-170.

³ « Le 27 mai 1985, le Comité central du PCC, déclarant que l'éducation a pour objectif fondamental d'élever le niveau culturel de la nation et de former en grand nombre des hommes de talent, a pris la décision de réformer l'éducation nationale, pour corriger l'influence des idées de gauche caractérisées par le slogan "axer tout sur la lutte de classes" », YAO, Hong, *L'Évolution du système de la gestion du personnel dans la fonction publique chinoise. D'un système basé sur la moralité vers un système de compétence*, mémoire de master en administration publique, Paris, École nationale d'administration, 2000, p. 28.

et des cadres, et en particulier des jeunes et des personnels des collectivités locales, sans que cela entraîne de débats sur la nécessité d'une clarification des différences entre carrières dans l'administration d'État et carrières au sein du Parti. Les universités semblent être la réponse la plus adéquate et certainement la plus consensuelle dans ce contexte.

Non seulement les universités disposent, dans les années 1990, des ressources humaines et de réseaux académiques supérieurs à ceux de l'école du Parti, mais elles peuvent également aider ces dernières à évoluer dans une direction plus académique et à établir des partenariats universitaires internationaux, en servant de modèle. Ce point, déjà avancé par les travaux sur l'école du Parti¹, émerge des entretiens avec les responsables des universités, qui se perçoivent comme des précurseurs dans une dynamique de transformation générale du secteur public chinois. Un professeur de l'université de Pékin formule ainsi son analyse selon laquelle les universités servent de laboratoire d'expérimentation pour introduire le changement au sein des institutions du Parti :

« Nous avons en Chine un système d'écoles du Parti, différentes des écoles professionnelles de politiques publiques. Nous, les écoles professionnelles, servons de modèle pour l'école du Parti. Celles-ci observent la façon dont nous formons les fonctionnaires à la mise en œuvre des politiques publiques et plus tard elles décideront peut-être de changer leur façon d'enseigner. En réalité, les questions actuelles de politiques publiques sont avant tout des défis pédagogiques. » (Entretien n. 61, 27/10/2008)

e) L'enseignement supérieur absorbe de nouvelles pratiques de l'étranger

L'innovation pédagogique qui peut être expérimentée au sein des universités pourra ensuite servir de modèle et être adoptée à plus large échelle, y compris pour réformer la

¹ PIEKE, Frank, *op. cit.*, TRAN, Emilie, *op. cit.*, SHAMBAUGH, David, *op. cit.*

formation interne au Parti. Les universités présentent également l'avantage de fournir une ouverture sur le monde occidental, par leurs liens de partenariat, la présence d'étudiants étrangers et surtout le corps enseignant, composé, au moins en partie et en proportion variable selon l'établissement, de chercheurs ayant séjourné à l'étranger, pour un doctorat ou pour un séjour de recherche long. N'ayant pas les moyens de financer des formations diplômantes à l'étranger pour l'ensemble de leurs jeunes cadres, les administrations parient sur la capacité des grandes universités chinoises à fournir une ouverture internationale dans les programmes dispensés en Chine. Une responsable des ressources humaines d'une agence dépendante de la Banque centrale rappelle l'importance de l'exposition internationale :

« Nous réservons les formations à l'étranger aux meilleurs de nos cadres, selon une sélection très stricte. Nous voulons en particulier que nos jeunes apprennent davantage sur l'Europe, sa culture, sa société, pour mieux travailler avec les partenaires européens. [...] Nous voulons constituer pour notre agence un vivier d'experts de l'Europe. Même si la formation dure deux ans, cela n'est pas un problème pour nous, car nous avons beaucoup de personnel. [...] Sur 200 salariés, nous envoyons trois ou quatre personnes par an à l'étranger, dans plusieurs pays, pour des formations longues. 90 % de ces formations sont de niveau master. Les formations à l'étranger font partie de nos objectifs. [...] Les autres salariés suivent des cours en Chine, dans les MPA ou dans les écoles d'administration. »
(Entretien n. 95, 30/10/2008)

Ainsi, le désir d'exposition internationale, l'acquisition d'ouverture et de polyvalence, l'objectif de professionnalisation du secteur public orientent l'État-Parti vers les grandes universités nationales, qui sont en quête de ressources et d'avantages compétitifs dans un nouveau contexte de concurrence. Stratégies de l'État-Parti et stratégies de quelques acteurs du milieu universitaire se croisent et se rejoignent dans l'ambition de doter le pays d'un

nouveau programme de formation. Les premières explorations outremer amènent les représentants du gouvernement à entrer en relation avec les futurs « passeurs » et à s'intéresser de près au MPA, programme de formation déjà existant et reconnu à l'étranger, notamment aux États-Unis.

f) Des transformations plus modestes pour les formations dispensées par l'école du Parti

Néanmoins, dans cette grande variété de souhaits pour un nouveau type de formation, aucun acteur ne mentionne un quelconque souhait du gouvernement de supprimer ou de transformer radicalement les formations dispensées dans l'école du Parti, qui semble devoir servir d'autres objectifs. Parmi les personnes interviewées, nombreuses sont celles qui ont suivi des sessions de formation à l'école du Parti, que ce soit au niveau provincial ou central, et qui, tout en reconnaissant le besoin d'un nouveau type de formation, n'en envisagent pas la fermeture. Le réseau de l'école du Parti et des écoles d'administration, en effet, sert principalement à transmettre et à maintenir à jour des connaissances idéologiques qui sont toujours indispensables pour les cadres désireux d'exercer leurs fonctions selon les souhaits du Parti et rester en phase avec les niveaux hiérarchiques supérieurs¹.

Cependant, seules les universités semblent être les garantes d'une formation de qualité, qui visera l'acquisition de compétences professionnelles et permettra d'accorder plus de poids au mérite parmi les critères de sélection des élites administratives. Dans le secteur public, l'avancement de carrière et les promotions continuent à être déterminés par le Parti qui garde le contrôle sur les nominations. Plus les cadres montent dans les échelons les plus élevés de la hiérarchie, plus les relations politiques et la loyauté comptent et supplantent les performances

¹ PIEKE, Frank, *op. cit.* Chapitre 6. Ces conclusions sont obtenues à partir d'une large enquête réalisée en 2005 auprès de quelques centaines de cadres à l'école provinciale du Parti dans le Yunnan. Le questionnaire révèle que ce qui leur a été le plus utile est l'actualisation des connaissances (38 %) suivi de la théorie de base (26 %).

professionnelles et le savoir administratif¹. Ceci sera analysé plus en détail dans le chapitre 5 consacré aux motivations des étudiants du MPA. Si les modes et critères de sélection et de promotion de la bureaucratie chinoise évoluent depuis les années 1980, de nombreux auteurs ont montré que le système n'est pas purement méritocratique, mais hybride : de nombreux éléments néolibéraux sont régulièrement assimilés dans une organisation qui reste socialiste². Andrew Nathan a même attribué la survie du régime communiste chinois après la répression de 1989 en grande partie à la résilience autoritaire du Parti, caractérisé par une méritocratie croissante, au cœur de toutes les réformes administratives.³ Les principaux travaux sur le sujet ont souligné l'importance accrue du mérite dans le nouveau système d'évaluation des cadres instauré au début des années 1980⁴, mais ils ont également révélé une contradiction fondamentale inhérente aux réformes : d'un côté le Parti souhaite maintenir le contrôle centralisé sur tous les cadres dirigeants et l'administration, de l'autre côté il a besoin de décentraliser le système de nomenclature car la poursuite du développement économique nécessite de mettre l'accent sur la performance et les qualifications techniques des cadres⁵.

¹ BO, Zhiyue. *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*, Singapour, World Scientific Publishing, 2006.

² PIEKE, Frank, *op. cit.*, chapitre 6. Aussi BURNS, John. Civil Service Reform in China, *OCDE Journal on Budgeting*, vol. n° 7, n° 1, OCDE 2007, p. 1-25. LAM, Tao-Chiu, CHAN, Hon S. The Civil Service System: Policy Formulation and Implementation, in LO, Chi Kin, PEPPER, Susan, TSUI, Kai Yuen, (dir.), *China Review 1995*, Hong Kong, Chinese University Press, 1995, p.2.1-2.43.

³ NATHAN, Andrew J. Authoritarian Resilience, *Journal of Democracy*, vol. 14, n. 1, janvier 2003, p. 6-17.

⁴ MANION, Mélanie. The cadre management system, post-Mao: the appointment, promotion, transfer and removal of Party and state leaders, *The China Quarterly*, no 102, juin 1985, p. 203–233.

⁵ BURNS, John. China's nomenklatura system, *Journal of Problems of Communism*, no 36, 1987, p. 36–5. ; CHAN, Hon. Cadre personnel management in China: the nomenklatura system 1990–1998. *The China Quarterly*. 2004 Sep Vol.1 n. 179, p. 703-734.

g) Une hybridation du système nécessaire pour maintenir le positionnement du Parti

Une telle hybridation nous semble, dans ce contexte, vitale pour la survie du Parti dans un contexte de globalisation et d'ouverture, car c'est sans doute par le développement scientifique des compétences des fonctionnaires que l'État-Parti peut se maintenir en place. L'un des défis pour le PCC est celui de la légitimité de l'administration aux yeux des administrés, pour la stabilité du système et la réduction du nombre de conflits et contestations sur les décisions quotidiennes. La formation peut être une réponse, donc à la recherche d'une nouvelle base de confiance en la justesse des choix et des décisions des dirigeants. Montrer que la formation est scientifique, délivrée par une autorité experte et supposée neutre comme l'université¹, en phase avec ce qui se pratique au niveau mondial², servirait à la refondation de la légitimité politique du Parti. Le contexte et les héritages qui président à la naissance du nouveau programme requièrent un changement significatif par rapport aux formations préexistantes afin d'en réaliser les ambitions, mais aussi par rapport aux formations universitaires traditionnelles, masters de recherche en administration publique ou en science politique. Le MPA naît en tant que programme professionnalisant, combinant théorie et pratique. Il s'agit là d'une différenciation plus que d'une innovation, la combinaison « théorie » et « pratique » ayant été le leitmotiv des réformes éducatives sous Mao, dès les années 1950. Le nouveau master doit pouvoir fournir des apports théoriques de pointe tout en étant utile au développement de la pratique professionnelle quotidienne des agents. Les acteurs interviewés ont conscience que l'application professionnelle est un trait distinctif du

¹ BOURDIEU, Pierre, BOLTANSKI, Luc. La production de l'idéologie dominante, *Actes de la recherche en sciences sociales* (ARSS), 1976, n° 2-2, p. 3-73.

² DRORI, Gili S. MEYER, John. Scientization: Making a World Safe for Organizing, in DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin dir. *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, p. 31-52.

MPA. Parmi d'autres, un professeur autrefois à l'université du Peuple (人民大, *Renmin daxue*, dite Renda) explique : « *Renda avait déjà un master en administration publique, qui était très axé sur la recherche. Il était peu demandé principalement à cause de cette forte connotation théorique et de recherche. Il était un peu comme tous les autres masters dans les autres disciplines. Pourtant, il y avait l'expression d'un besoin de formation en administration publique de la part des cadres et des fonctionnaires. D'habitude, les cadres reçoivent une formation dans une autre discipline, qui n'a rien à voir avec l'administration. Ils ont besoin de quelque chose d'adapté à leur travail quotidien, quelque chose qui puisse les aider dans leur contexte professionnel. Ils ont aussi besoin d'obtenir un diplôme de master, parce que, parmi les jeunes de la nouvelle génération, ce diplôme est de plus en plus commun et il faut pouvoir être compétitifs.* » (Entretien n. 47, 2/2/2009)

Ce témoignage souligne l'importance du prestige du diplôme. Dans un secteur public dont les règles d'évolution des carrières ont été bouleversées par les transformations économiques, une formation reconnue est une ressource considérable pour les cadres et les fonctionnaires. Si les écoles d'administration et du Parti peuvent former aux applications pratiques, elles ne peuvent pas offrir les garanties universitaires sur le plan de la théorie et leurs diplômes n'ont pas la reconnaissance recherchée par le gouvernement. Ainsi, par leur capital d'expertise et de connaissance, par leur prestige et leur autorité scientifique, les universités sont identifiées comme les lieux les plus adaptés à la conception et l'accueil d'une nouvelle formation aux métiers de l'administration publique. Puisqu'il ne s'agit pas de transformer l'existant mais de créer un programme nouveau, formellement déconnecté du système de l'école du Parti, les universités sont par conséquent plus que parties prenantes dans les premières discussions et ce sont elles qui rendent la comparaison et la circulation des

modèles étrangers possibles, grâce à la forte dimension internationale des milieux académiques.

B - L'usage du modèle américain comme aboutissement d'un processus de maturation du système universitaire chinois

Il n'est plus nécessaire, dans les années 1990, d'organiser la venue d'experts étrangers en Chine pour étudier les pratiques internationales, comme cela avait été le cas au XIX^e siècle et à d'autres moments de l'histoire plus ancienne. Il est possible pour le gouvernement de s'appuyer sur l'expérience directe de nombreux Chinois diplômés à l'étranger, prêts à revenir dans leur pays et à valoriser ainsi leurs connaissances et leurs réseaux¹, souvent encouragés par les avantages offerts dans le cadre des nombreux programmes gouvernementaux d'accueil des « talents » d'outremer². Par ailleurs, de nombreux *think tanks*, organisations philanthropiques et universités étrangères présentes en Chine, cherchent à favoriser les échanges et les liens entre l'élite politico-administrative chinoise et leur pays d'origine,

¹ Cheng LI, (sous la direction de), *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*, Lexington Books, New York, 2005. Dans cet ouvrage Stanley Rosen et David Zweig (chapitre 5) montrent comment les résultats académiques, les réseaux internationaux, la capacité à trouver des financements et l'évolution des carrières augmentent lorsque l'on possède un « capital transnational », c'est-à-dire des ressources faites de liens et de connaissances internationales. Selon leur étude, réalisée auprès de 200 professeurs chinois, ce capital transnational permet une amélioration statutaire et du niveau de vie, mais il profite également à l'institution d'accueil voire à l'ensemble de la communauté académique chinoise. À titre d'exemple, la recherche et les programmes d'enseignement en relations internationales et en administration publique ont pu se développer en Chine dans les années 1990 grâce à l'action de quelques « passeurs » chinois partis aux États-Unis dans les années 1980 qui ont, à leur retour, traduit, publié, organisé des séminaires internationaux et permis la renaissance de ces disciplines en Chine. De la même façon, les principales réformes de la fonction publique, du droit administratif ainsi que la référence à la « Rule of Law » sont en grande partie le produit de la diffusion d'idées venues des États-Unis *via* la mobilité étudiante.

² À partir de 1990, le département de l'organisation du Comité central du PCC initie une série de programmes visant à encourager et à faciliter le retour en Chine de chercheurs ou professionnels de haut niveau formés à l'étranger. Une liste de ces programmes, dont les plus connus sont « Les 1 000 talents », le « plan Chunhui (bourgeon de printemps) » et le « prix Changjiang », est publiée sur le site web du service de l'éducation de l'ambassade de Chine en France <http://www.edu-ambchine.org/> et sur celui du ministère chinois de l'Éducation http://202.205.177.9/english/international_2.htm (consultés le 20/7/2012).

souvent en s'appuyant sur leur diaspora chinoise¹, notamment par le financement de séjours de formation à l'étranger ou le soutien à la création de *think tanks* chinois (中国智库, *zhongguo zhiku*).² Nombre d'entre eux sont donc les De nombreux acteurs, dans les universités américaines et dans les universités chinoises, dans les organisations philanthropiques et au sein même du gouvernement chinois, qui facilitent de fait la mise en route du processus d'importation-adaptation. La communication et les interactions entre ces acteurs reposent sur les acquis de plus d'un siècle d'échanges éducatifs entre la Chine et les États-Unis³. Dans le cadre d'une stratégie gouvernementale d'acquisition de talents et de renforcement du capital humain, le secteur de l'enseignement supérieur est en effet celui qui a connu, depuis 2000, la plus grande vague de Chinois rapatriés formés aux États-Unis, notamment dans les régions côtières qui concentrent les universités les mieux financées du pays⁴. L'environnement national et international est à cette période particulièrement favorable à la circulation d'informations, de modèles et d'expériences, notamment lorsqu'il s'agit de questions de gouvernance. S'inscrivant dans ce contexte, la décision d'introduire en Chine le master professionnel en administration publique sur le modèle du MPA américain apparaît comme le fruit d'un processus long mais consensuel.

¹ KOEHN, Peter Harold, YIN, Xiao-huang (sous la direction de), *The expanding roles of Chinese Americans in U.S.-China relations: transnational networks and trans-Pacific interactions*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2002.

² SHAMBAUGH, David, China's International Relations Think Tanks: Evolving Structure and Process, *The China Quarterly*, n° 171 (septembre 2002), p. 575-596, Cambridge University Press.

³ LI, Cheng (Dir.). *Bridging minds across the Pacific: U.S.-China educational exchanges, 1978-2003*. New York: Lexington Books. 2005.

⁴ LI, Cheng, Bringing China's Best and Brightest Back Home: Regional Disparities and Political Tensions, *China Leadership Monitor*. The Hoover Institution, été 2004, n° 11.

1) Une référence aux États-Unis qui « va de soi » pour identifier les bonnes pratiques, y compris dans le domaine de l'administration

Tous les récits qui retracent les étapes préalables à l'approbation gouvernementale décrivent un déroulement linéaire et sans heurt. Aucun d'entre eux ne se réfère à un conflit majeur, à une opposition explicite, à une confrontation déterminante¹. Parallèlement à l'internationalisation progressive du dispositif de formation administrative en place, ce processus d'exploration conduit à l'introduction dans l'enseignement supérieur chinois d'un programme inédit. Un laps de temps de plusieurs années sépare les premiers voyages d'études à l'étranger au début des années 1990 et l'introduction du programme dans le système éducatif national en 1999. Un temps d'identification de références internationales, d'étude, de compréhension, d'inspiration, d'explication, de persuasion, de mobilisation. Une fois que le nouveau master a été officiellement accepté et intégré dans le système chinois, un nouveau cycle de transformation a commencé, car qui dit introduction d'un objet nouveau, dit changement, transformation, modification des équilibres et des situations préexistantes.

En reprenant une méthode ancienne, celle des missions d'experts étrangers², les autorités chinoises de la période des réformes se tournent eux aussi régulièrement vers l'étude des expériences du monde occidental, pour y chercher des éléments de réponse aux

¹ Les récits qui ont permis de retracer le processus ayant conduit à la naissance du MPA en Chine sont issus d'entretiens ainsi que des publications suivantes : TONG, Caroline Haiyan, STRAUSSMAN, Jeffrey D. A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics? *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 9, n° 2, Apr., 2003, p. 105-115. ; YI, Miao. *Professionalizing China's Public Administration. Emergence of MPA Education in China*. Mémoire de master, Hong Kong, Chinese University of Hong Kong, 2004. ; HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun. Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads, *Public Administration Review*, Dec. 2009, vol. 69, p.13-20. ; WU, Xun. Paradigm Shift in Public Administration: Implication for Teaching in Professional Training Programs, *Public Administration Review*, n° 69, 2009, p. 21-28.

² SPENCE, Jonathan, *To change China. Western Advisers in China 1620-1960*, Boston (Mass.), Little Brown, 1969 ; Ruth HAYHOE, *China's Universities and the Open Door*, New York (N.Y.): M.E. Sharpe, 1989.

problématiques nationales. Entre 1996 et 1998, des délégations composées d'universitaires et de fonctionnaires du ministère de l'Éducation se rendent à l'étranger, notamment aux États-Unis, au Canada et en Europe occidentale, pour y étudier les meilleurs systèmes de formation pour l'administration publique. Cela concerne l'École nationale d'administration en France, mais surtout celles qui sont considérées comme les lieux de naissance de l'enseignement des politiques publiques et des affaires publiques : la Maxwell School à Syracuse University, la J.F. Kennedy School à Harvard University, Carnegie Mellon University à Pittsburgh et Columbia University à New York. Dans le sens inverse, des professeurs de ces universités sont invités en Chine pour des missions d'évaluation et de conseil¹.

Ces missions d'études croisées permettent aux acteurs chinois en charge du projet dans les ministères et au sein du Conseil des affaires de l'État de mieux connaître les pratiques étrangères, d'en évaluer l'efficacité et surtout d'identifier des éléments pouvant être repris et adaptés en Chine pour répondre aux besoins locaux en matière de formation. C'est ainsi que, à leur retour, certains des membres des délégations publient des articles sur la nécessité pour la Chine d'introduire des formations sur le modèle des MPA américains². À la suite de ces voyages, les départements de sciences de l'administration, de sciences politiques et, dans certains cas, d'économie des universités sont appelés à se repenser, pour se rapprocher du modèle américain.

¹ TONG, Caroline H., STRAUSSMAN, Jeffrey, art. cité.

² CHEN, Yunpeng, État actuel et réflexion sur l'enseignement du MPA dans notre pays, *Theory and Practice of Education*, vol. 29 (2009), n° 8, p. 9-11, (publication en chinois).

2) Une formation professionnalisante solidement implantée dans le système éducatif américain

Comme beaucoup des diplômés professionnels introduits en Chine au cours des années 1990, le MPA prend donc inspiration outremer, en empruntant le nom, le curriculum, la structure d'une formation bien reconnue aux États-Unis depuis la fin des années 1920¹. La formation professionnalisante en matière d'administration publique émerge historiquement aux États-Unis face au besoin de réduire les dysfonctionnements et le haut degré de corruption constatés dans l'administration, notamment au niveau municipal. Sous l'influence théorique des premiers écrits de Woodrow Wilson visant à faire de la bureaucratie américaine un service public efficace et compétent², quelques programmes de formation continue, les ancêtres du MPA, spécifiquement orientés vers les sciences de l'administration, se mettent en place à partir de 1914 dans plusieurs universités comme les University of Michigan, University of California Berkeley et Stanford University. La première école d'administration publique (*graduate school of public administration*) voit le jour à Syracuse University qui crée en 1924 la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. D'autres écoles de politiques publiques (*graduate policy schools*) suivront pour délivrer des programmes de niveau master à l'University of Southern California (1928), Harvard University (1936), Columbia University (1946)³. Le classement des meilleures écoles d'affaires publiques (*graduate schools of public affairs*) par l'hebdomadaire américain *U.S. News & World Report* en compte presque 300 en 2012. Au fil des années, ces formations ont évolué dans leurs

¹ Pour une histoire de l'enseignement de l'administration publique aux États-Unis cf. STONE, Alice B., STONE, Donald C. « Early Development of Education in Public Administration » in MOSHER, Frederick C. *American Public Administration: Past, Present, Future*. University of Alabama Press, 1975.

² WILSON, Woodrow, « The Study of Administration ». *Political science quarterly* 2 (2), 1887, p. 197–222.

³ HILDRETH, W. Bartley, MILLER, Gerald J., RABIN, Jack (dir.). *Handbook of Public Administration*, Third Edition. CRC Press, 2006.

contenus et objectifs. Plutôt que se limiter à la formation des futurs personnels de l'administration américaine, les MPA ont ouvert leur recrutement à l'international, introduit des spécialisations pour couvrir désormais un spectre très large de savoirs et de techniques allant bien au-delà des problématiques strictement liées à l'administration publique. Beaucoup de MPA ont modifié leur appellation de master en administration publique à master en affaires publiques, pour marquer l'élargissement des contenus et des ambitions. Dans leur hétérogénéité, les MPA américains partagent toutefois un socle commun : ils promeuvent une certaine vision de la gouvernance publique, héritée d'une histoire politique et d'un modèle démocratique cherchant à garantir constitutionnellement l'État de droit, la séparation des pouvoirs, la liberté d'expression, entre autres droits et libertés fondamentales¹.

Nous avons ouvert cette thèse par un questionnement sur la possibilité d'utilisation en Chine du MPA américain comme source d'inspiration pour réformer les filières de formation aux métiers de l'administration et professionnaliser la fonction publique dans le contexte d'un régime d'État-Parti autoritaire. Depuis 1949², année de la proclamation de la République populaire de Chine, l'administration publique est organisée sur le plan national sur la base d'un système de nomenclature contrôlé par le PCC, système dont la formation et la promotion continuent d'être assurées principalement par l'école du Parti à tous ses échelons. Les différences majeures en termes de structure de l'administration, de fonctionnement des institutions, de définition de l'État de droit, de régime politique qui existent entre les États-

¹ ANDERSON, Lisa, *Pursuing Truth, Exercising Power*. Columbia University Press, 2006, p. 31-39.

² La nomenclature était déjà entrée progressivement en vigueur à partir de 1937 dans les zones sous le contrôle du Parti communiste, avec la création du Département de l'organisation centrale sur le modèle soviétique. Ce système est étendu en 1949 à tout le territoire national. MCGREGOR, Richard. *The Party: the secret world of China's communist rulers*. Penguin UK, 2010. p. 75-80. Pour une présentation complète du système de nomenclature et de son évolution depuis les années 1950 aux années 1990, cf. MANION, Mélanie, « The cadre management system, post-Mao: the appointment, promotion, transfer and removal of Party and state leaders », *The China Quarterly*, n° 102, juin 1985, p. 203-233; BURNS, John, « China's nomenklatura system », *Journal of Problems of Communism*, n° 36, 1987, p. 36-5.

Unis et la Chine n'ont pas empêché le gouvernement de chercher du côté des États-Unis pour moderniser son administration.

Encadré : Chronologie du master en administration publique aux États-Unis

1880	Columbia University, NY, États-Unis : ouverture de la première Graduate School of Political Science américaine, pour la formation des fonctionnaires.
1880-90	Plusieurs universités américaines créent des programmes de formation pour fonctionnaires.
1936	Harvard University, Cambridge, MA : création de la Graduate School of Public Administration (GSPA).
1937	La GSPA ouvre le Littauer Fellowship qui devient ensuite le premier Mid-Career Master in Public Administration (MPA).
1958	Création d'un Council on Graduate Education for Public Administration (CGEPA) au sein de l'American Society for Public Administration (ASPA).
1970	Princeton, États-Unis : le CGEPA est rebaptisé National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA).

a) Le MBA, précurseur et facilitateur du MPA

L'importation réussie quelques années auparavant de la formule d'un autre programme, le *Master of Business Administration* – master en administration des affaires (MBA), plaide pour une duplication de l'expérience dans le domaine des affaires publiques. L'État-Parti avait favorisé et autorisé la création des *business schools* et des MBA en Chine à la fin des années 1980 pour adapter le profil des acteurs économiques au passage à l'économie de

marché¹ et doter le monde des affaires d'entrepreneurs et managers efficaces, formés aux méthodes et aux théories nord-américaines². La Fondation Ford avait déjà à cette époque contribué à introduire les savoirs managériaux américains dans les universités chinoises au travers de subventions et de bourses de mobilité³. Par ailleurs, les universités chinoises avaient vu dans l'ouverture des MBA des bénéfices en termes financiers, de prestige et de partenariats internationaux. Lorsqu'ils sont interrogés sur les origines du MPA chinois, nombreux sont les universitaires qui font référence à l'expérience du MBA et affirment l'existence d'une influence directe d'un programme sur l'autre. Le fait que quelques-uns parmi les premiers MPA aient pris place, dans les premiers mois d'existence, dans le département de management des universités est parfois considéré comme une preuve de cette proximité. Pour n'en citer qu'un seul, l'un des vice-doyens de l'université Tsinghua rappelle que : « *Le MPA vient des États-Unis. Les MPA sont très populaires aux États-Unis. Ils ont été créés sur le modèle des MBA. Au début, les deux programmes étaient enseignés dans les mêmes écoles, en utilisant les mêmes paradigmes.* » (Entretien n. 109, 16/10/2008)

b) Le besoin d'une école professionnelle

En effet, pour accentuer le caractère professionnel de la formation et s'appuyer sur l'expérience acquise par le personnel, certaines universités, notamment l'université Tsinghua, créent le MPA au sein de leur département de management et gestion. Toutefois, très vite,

¹ La School of Economics and Management (SEM) de Tsinghua date de 1984, son MBA de 1996. La Guanghai School of Management (GSM) de l'université de Pékin date de 1993, son international MBA de 2000. Pour une histoire des formations à la gestion en Chine, cf. ALON Ilan, MCINTYRE John dir. *Business and Management Education in China: Transition, Pedagogy and Training*. World Scientific, Singapore, 2005.

² En 2000, dix parmi les MBA chinois les plus prestigieux ont des échanges ou des programmes de double diplôme avec les plus grandes écoles de commerce occidentales, TONG, Caroline H., STRAUSSMAN, Jeffrey, art. cité.

³ Site web de la Fondation Ford : <https://www.fordfoundation.org/regions/china/history/>

entre 2000 et 2002, le modèle de l'école professionnelle d'affaires publiques s'impose dans toutes les universités intéressées par la formation MPA. En 2002, plus aucun des 24 premiers MPA n'est géré par une école de commerce. Quoi qu'il en soit, parmi les acteurs interviewés, certains vont même jusqu'à affirmer que la dimension d'imitation de la trajectoire du MBA a été décisive dans la naissance du MPA, bien plus que l'urgence de l'amélioration des compétences des fonctionnaires. Impliqué dans les années 1990 dans la réalisation d'une étude comparative des plus célèbres MPA américains pour définir le futur curriculum du programme chinois, un professeur prolonge l'argument par la prise en compte de considérations financières. D'après lui, l'engouement des universités chinoises, qui se sont portées volontaires pour ouvrir un MPA dès 2001, serait l'expression de visées de forte rentabilité d'un tel programme, à l'instar du MBA. Dans les perceptions de ceux qui retracent la genèse du MPA, les deux masters seraient donc, par opposition aux programmes plus académiques, des « vaches à lait », lancés pour pouvoir accroître la part des recettes générée par les frais de scolarité.

« Les universités chinoises essayent de se copier tout le temps. Le MBA a été un succès. Certains ont donc copié le modèle et ont créé le MPA. Ensuite, chaque université a voulu son MPA. C'est comme une vache à lait. Ça ne va pas plus loin que ça. Il n'y a pas de dessein du gouvernement de vouloir rendre l'administration plus loyale à travers ce MPA. » (Entretien n.47, 2/2/2009)

c) Le rôle du « prestige » de la référence

Une logique « marchande » serait pour certains à l'origine de la motivation des établissements universitaires pour se lancer dans le projet de MPA. Les seuls résultats d'entretiens réalisés auprès du personnel administratif et enseignant, et en l'absence de données financières, ne permettent pas de trancher sur cette question, la rentabilité du

programme dans ses premières années d'existence restant à être démontrée. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les États-Unis, comme cela avait été le cas pour le MBA, servent clairement d'inspiration et de référence. Les destinations des missions exploratoires et les objets d'études sont déterminés à la fois par le prestige de l'organisation modèle et par le prestige plus général du pays en question. Si le prestige est largement dépendant de l'accès à l'information¹, nous comprenons pourquoi les États-Unis, par les réseaux de contacts et de relations qu'ils ont avec la Chine, se sont imposés. En matière de professionnalisation de la fonction publique, tout pousse en effet vers le modèle nord-américain : la notoriété internationale des MPA américains² ; la forte présence, parmi les professeurs chinois de science politique, de diplômés des universités américaines ; l'ancienneté et l'importance des flux d'étudiants chinois vers les États-Unis ; la relative diffusion en République populaire de Chine de l'enseignement de la langue anglaise et des ouvrages publiés en anglais³. Le choix du modèle américain n'est donc pas le résultat d'une identification des références internationales au moyen d'une comparaison des modèles de plusieurs pays de la zone OCDE, mais plutôt la conséquence de la proximité de principaux acteurs chinois au sein du gouvernement et des universités avec les États-Unis⁴.

¹ Eleanor WESTNEY, *Imitation and Innovation, the transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1987.

² Le Maxwell School et la J.F. Kennedy School of Government sont cités par tous comme les lieux de naissance du MPA.

³ Sur la stratégie d'influence mise en œuvre par le gouvernement américain vis-à-vis des élites chinoises dès le début du XX^e siècle, cf. Cheng LI (éd.), *Bridging Minds across the Pacific. U.S.-China Educational Exchanges (1978-2003)*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2005.

⁴ « *Quand on pense au MPA, on pense tous aux États-Unis, uniquement parce que c'est le seul endroit où les Chinois ont étudié dans des MPA. Personne n'a fait de benchmarking ni d'étude comparative sérieuse de tous les MPA du monde* », Entretien n. 1, 29 octobre 2008.

« *Le MPA américain était déjà là et il pouvait nous servir de modèle. Le cursus était déjà trouvé. [...] En 1998, quand le gouvernement chinois a décidé de créer un MPA en Chine, une étude comparative a été réalisée avec Harvard, NYU, Syracuse et quatre ou cinq autres grandes universités américaines. La référence était américaine parce que beaucoup de Chinois ont été aux États-Unis. Aussi parce que, en matière d'administration publique, la littérature, les théories, les professeurs les plus célèbres et respectés sont tous américains. Enfin, une dernière raison est la langue. Aujourd'hui, en Chine la langue étrangère la plus étudiée et parlée est l'anglais.* » (Entretien n. 47, 2/2/2009.)

3) Les acteurs et les canaux de la circulation

Par ailleurs, comme dans un grand nombre de domaines, le modèle américain a bénéficié de la surreprésentation des Chinois formés aux États-Unis dans les positions dirigeantes des institutions d'enseignement supérieur et de recherche. C'est l'une des conclusions de l'étude de Li Cheng sur les données biographiques des présidents, vice-présidents et secrétaires du PCC des 100 meilleures universités de Chine et de 2 100 professeurs qui ont étudié à l'étranger et qui enseignent aujourd'hui dans l'une des 25 meilleures universités du pays¹.

Les récits convergent sur l'attrait du modèle américain mais, comme souvent, aucun d'entre eux n'identifie le ou les acteurs qui auraient lancé l'idée le premier. Nous savons que l'introduction du MPA en Chine avait été envisagée dans les milieux académiques, et en particulier dans les départements d'administration publique, sans doute par le degré d'exposition internationale du corps enseignant. Selon certaines sources, Xia Shuzhang, professeur à l'université Sun Yat-Sen de Canton et ancien élève de la Kennedy School d'Harvard dans les années 1940, désigné par les médias comme « le père de la nouvelle

¹ LI, Cheng, (éd.), *op. cit.*

administration publique chinoise », aurait joué un rôle déterminant dans l'explication des apports d'un master professionnalisant à l'américaine dans le contexte de la science de l'administration chinoise¹. Les relations académiques et la mobilité universitaire entre la Chine et les États-Unis sont anciennes, ce qui peut expliquer que les générations établies, qui sont dans le système depuis longtemps, et les nouvelles se retrouvent pour promouvoir la référence américaine. Si tensions et divergences existent entre universitaires « anciens » et « modernes », entre deux générations, celles-ci portent moins sur le choix des États-Unis que sur les politiques de recrutement des professeurs ou sur les méthodes d'enseignement, comme nous le verrons dans un chapitre successif².

a) Le rôle des grandes universités nationales

Compte tenu de leur localisation géographique, de leur prestige national et du nombre de leurs liens internationaux, les grandes universités pékinoises sont les plus engagées dans ce processus, notamment l'université du Peuple (*Renmin daxue*, dite Renda), l'université de Pékin (*Beijing Daxue*, dite Beida ou PKU), l'université Tsinghua (*Qinghua Daxue*). Faisant partie des plus anciennes universités du pays, ces établissements, fondés entre 1898 et 1937, sont placés sous la tutelle et la gestion directes du ministère de l'Éducation, et sont donc destinataires de financements publics plus importants par rapport aux autres établissements³.

¹ HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun. Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads, *Public Administration Review*, (2009), n. 69, p. 13-20.

² La supériorité numérique des diplômés américains dans les universités chinoises accentue les tensions entre *returnees* et collègues formés en Chine. À titre d'exemple, la réforme de l'université de Pékin de 2003, réalisée sous l'impulsion de Min Weifang (PhD à Stanford), a permis de renouveler considérablement le corps enseignant de l'université et de bouleverser les modes de recrutement des professeurs au profit des *returnees* et au nom d'objectifs d'internationalisation et de compétitivité, cf. LI Cheng (sous la direction de), *op. cit.*

³ En 2010 le ministère de l'Éducation gère directement 73 établissements sur un nombre total de 2101, le reste étant sous la responsabilité des provinces, des municipalités ou d'autres ministères. Source: site du ministère de l'Éducation http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2812/200906/48836.html (consulté le 25/8/2012)

Un professeur rappelle les raisons de la participation de l'université du Peuple au projet, c'est-à-dire la légitimité historique en matière de formation à la science de l'administration et le prestige dont cette université bénéficie auprès de l'élite politique.

« Renda (Renmin daxue, université du Peuple, n.d.a.) a été la première université à introduire l'enseignement de l'administration publique en Chine. J'ai commencé à y travailler en 1986. Le programme de master en administration publique avait commencé deux ans plus tôt. Renda bénéficiait d'une tradition ancienne dans ce domaine. Son institut d'administration publique était considéré comme le meilleur institut de recherche et d'enseignement de Chine en la matière. C'est pour cette raison que le premier président du comité national de supervision du MPA chinois a été choisi parmi les professeurs de Renda, le professeur Zu Liyan. » (Entretien n. 47, 2/2/2009)

S'il est vrai que l'université du Peuple, du fait de sa réputation en matière d'administration publique, a été présente dans la réflexion depuis le début du processus, l'impulsion principale et décisive serait venue de l'université Tsinghua, dont l'un des responsables aurait souhaité créer un MPA après avoir lui-même étudié aux États-Unis et fait l'expérience directe des formations aux affaires publiques.

b) Le rôle précurseur et spécifique de Tsinghua

Parallèlement à la réflexion nationale sur la modernisation du dispositif de formation des fonctionnaires et sur la possible création d'un programme spécifique en milieu universitaire, l'université Tsinghua se lance de son côté dans le projet de créer le premier centre de formation et de recherche sur les politiques publiques en Chine. Le premier pas dans cette direction est la création d'un département d'affaires publiques¹. Ce dernier naît en dehors de

¹ Entretien n. 61, 27/10/2008.

la faculté de sciences humaines et sociales, lieu d'enseignement de la science politique, et est accueilli par le département de management et de gestion, où se crée également en 1996 une académie de recherche et développement pour le XXI^e siècle. C'est au titre de cette académie que l'université Tsinghua travaille activement avec le gouvernement, plus particulièrement avec la commission des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État, pour la préparation des études, rapports et autres documents nécessaires à la définition d'un possible MPA chinois¹.

Dès le milieu des années 1990, avec l'aide de plusieurs autres universitaires chinois ayant commencé leur carrière aux États-Unis, les responsables de l'université Tsinghua établissent ainsi, dans le cadre de ce projet, des liens avec Anthony Saich (Fondation Ford) et Howard Husock (J. F. Kennedy School of Government de Harvard University²), mais aussi avec la Maxwell School de Syracuse University, avec Washington State University et Carnegie Mellon University. Un partenariat avec les grandes universités américaines, prenant la forme d'un accord d'échanges académiques et d'invitation des professeurs américains dans l'*advisory board* de la faculté chinoise, est envisagé, devant servir à former les professeurs chinois à un type d'enseignement nouveau, fondé sur l'interaction entre savoir académique et expertise professionnelle³.

L'ensemble de ces relations et les financements qui en découleront expliquent, au moins en partie, le rôle particulier de Tsinghua parmi les différents établissements. L'un de ses professeurs, futur doyen et membre du comité national de supervision du MPA en Chine,

¹ Rapport d'activité Tsinghua University, Grant # 9901148, 1999, Fondation Ford Archives, Rockefeller Archives Center.

² Howard Husock a été directeur des *case studies* en politiques publiques entre 1987 et 2006 à la Kennedy School of Government de Harvard University.

³ Entretien n. 113, 27/10/2008.

évoque ainsi cette convergence entre le projet de l'établissement et celui qui deviendra rapidement un projet national :

« J'ai été impliqué dans le processus depuis le début et nous sommes aujourd'hui sur le point de célébrer les dix ans du MPA chinois. La première décision de créer un MPA a été prise en 1998. En 1996, l'université Tsinghua a déposé une proposition à la commission des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État. Ce projet avait pour modèle la Kennedy School à Harvard. Nous voulions créer un programme de formation professionnelle en administration publique similaire à ceux qui sont offerts à Kennedy School. Je ne dirais pas que Tsinghua a été la première université ni la seule à proposer cela. La commission a peut-être reçu un grand nombre de demandes en même temps. Quoi qu'il en soit, elle a décidé d'autoriser la création du MPA. Ensuite vous connaissez toute l'histoire et comment les vingt-quatre premiers MPA ont été ouverts. » (Entretien n. 61, 27/10/2008)

Une réunion ayant pour objectif de discuter la nécessité et la faisabilité d'élaboration de l'enseignement du MPA est organisée en 1998 par la commission des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État, le ministère de l'Éducation et le ministère du Personnel, en présence d'experts invités, venant de différentes universités nationales comme l'université de Xiamen, l'université de Pékin, l'université Tsinghua et l'université du Peuple. À cette occasion, un groupe de travail d'experts universitaires est constitué par les autorités concernées, pour définir une feuille de route et un plan d'action.

c) Un groupe de travail à l'université du Peuple

Une équipe établie dans les locaux de l'université du Peuple commence, la même année, à collecter, traduire et comparer les programmes et les enseignements des plus prestigieux MPA américains, pour définir la structure de celui dont pourrait être le MPA en version

chinoise. L'un des chercheurs ayant participé à ce travail de comparaison internationale se souvient :

« J'ai travaillé à l'université du Peuple entre 1998 et 2003. J'y étais quand le MPA a été créé. Mon travail à l'époque consistait à regarder les curricula des autres pays. J'ai traduit le plan de cours de nombreux MPA des universités nord-américaines. » (Entretien n. 47, 2/2/2009)

Émerge de ce groupe et des contacts sino-américains une proposition au gouvernement, portée par l'université Tsinghua, de s'inspirer du modèle américain pour développer un programme MPA en Chine¹.

Alors que le MPA doit répondre avant tout à des besoins exprimés par le gouvernement et doit contribuer par l'amélioration des compétences professionnelles des agents du secteur public à assurer la stabilité sociale et politique, ce sont finalement les milieux universitaires qui influencent le choix du modèle et du programme. Les souvenirs de ce professeur de Tsinghua sont parmi les plus explicites sur une telle convergence d'intérêts entre professeurs formés outremer, présidents d'universités et gouvernement :

« Après mes études en Chine, je suis parti aux États-Unis. J'enseignais là-bas et ma femme terminait son doctorat. Ensuite, nous sommes rentrés à Pékin, car j'ai eu un poste de professeur à l'université Tsinghua. C'était prestigieux et j'ai accepté. À l'époque, il y avait déjà une réflexion sur les besoins de formation des fonctionnaires, notamment dans les collectivités locales. Le président de Tsinghua et le président de Renda en étaient convaincus. J'ai fait, d'abord tout seul, une mission d'études aux États-Unis pour écrire un rapport sur le MPA américain, son fonctionnement, les résultats, etc. L'une de mes conclusions était qu'il

¹ HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun, *art. cit.*

fallait que ce programme soit confié aux universités, pour qu'il soit de qualité. Après ce voyage, j'ai contribué à faire avancer l'idée en Chine. Ce sont surtout les deux présidents d'universités chinoises (Tsinghua et Renda) qui ont fait autorité. Lors de la réunion décisive, il y avait des représentants de ministères (Éducation et Personnel), et aussi de la commission des diplômés académiques du Conseil des affaires de l'État. Mais ce sont les deux présidents d'université qui ont pris la parole et ont donné le ton. Ils ont imposé leur point de vue. Ensuite personne n'a pu s'opposer et le MPA chinois a été approuvé » (Entretien n. 111, 22/11/2009)

d) Mai 1999 : création officielle en du MPA chinois

C'est ainsi que les meilleures universités de Chine sont invitées à faire des propositions et à élaborer l'ossature de ce qui sera leur premier master en administration publique. L'histoire est connue par la suite : le gouvernement approuve le projet en mai 1999 donnant ainsi officiellement naissance au MPA chinois¹. Il retient 24 universités pour créer les premiers MPA dans le cadre de l'expérience pilote. En l'espace d'une décennie, le marché national des MPA se développe et les premiers programmes ouvrent la voie à d'autres, diffusant le diplôme dans tout le pays. Le MPA s'implante d'abord dans les établissements universitaires les plus réputés, les lieux traditionnels de formation des élites nationales, notamment dans les grandes villes côtières, puis progressivement dans le reste du territoire. Dans les quinze années qui suivent la naissance du MPA chinois, plus d'une centaine d'écoles professionnelles voient le jour dans les universités chinoises pour former des dizaines de milliers d'agents du secteur public². Plus tard, quelques-unes parmi les branches locales de

¹ HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun, *art. cit.*

² Le nombre de MPA en Chine en 2013 est de 146. ZHANG, Xiaojie, PING, Sun et JENNINGS, Edward T., Jr. « Integrating Theory and Practice in MPA Education in China: The FITS Model at Northeastern University », *Journal of Public Affairs Education* (2013): 705-727.

l'école du Parti concluront des accords avec les universités pour délivrer elles aussi un MPA dans le cadre d'un double diplôme. La greffe d'un objet étranger est un succès, au sens où les MPA se multiplient en Chine et le nombre d'inscrits augmente de jour en jour depuis sa création, alors que tout laissait penser qu'elle serait impossible du fait de l'incompatibilité entre systèmes administratifs et politiques.

La convergence des intérêts et des stratégies des différents acteurs apparaît clairement dans les récits de cette période fondatrice. Les représentants de l'État-Parti cherchent une alternative efficace et légitime pour former les agents du secteur public en nombre et les professionnaliser par des méthodes reconnues et incontestables. Les responsables des grandes universités cherchent à revenir sur le marché de la formation des cadres du Parti et à gagner ainsi prestige, financement et visibilité nationale et internationale. Les professeurs qui le peuvent cherchent à optimiser la valeur de leur expérience à l'étranger en mettant leurs réseaux et leurs connaissances au service du projet. Les institutions étrangères cherchent à élargir leur influence en proposant leurs programmes et leur pédagogie comme des modèles, aidées en cela par des fondations telles que Ford, disposant de fonds spécifiques pour la diffusion des idées et des valeurs jugées bénéfiques pour le développement de la Chine.

4) Le rôle des fondations américaines : l'exemple de la Fondation Ford

Parmi les différentes fondations et organisations philanthropiques nord-américaines, la Fondation Ford mérite une attention particulière car, par ses liens forts avec l'université Tsinghua d'un côté et la Kennedy School d'Harvard de l'autre, elle a servi de catalyseur dans la réalisation du projet de création du MPA en Chine. Son action en Chine est en grande partie à l'origine du transfert du modèle américain de formation des élites administratives, notamment par la mise en place dès les années 1980 de bourses d'études pour enseignants et

fonctionnaires chinois à destination des écoles (*professional schools*) et des MPA américains. Déjà, après la mort de Mao et avec les premiers signes d'ouverture, la Fondation Ford décide d'investir et de contribuer, aux côtés de quelques autres acteurs majeurs de la philanthropie américaine comme la Fondation Rockefeller, au développement en Chine d'une recherche de qualité en politiques sociales¹, au renforcement des capacités et à la mise en place d'un grand nombre projets pilotes dans les sciences humaines et sociales. Motivée dans un premier temps par l'amélioration des connaissances aux États-Unis et dans le monde sur la Chine contemporaine, l'action de la Fondation Ford s'est progressivement tournée vers les programmes de développement économique, puis social et plus récemment vers les questions d'environnement. Elle a constamment placé la circulation des personnes, la formation à l'étranger et la création des conditions pour un dialogue international parmi ses priorités².

L'intervention de la philanthropie américaine sur la scène internationale, et en particulier ses efforts en matière de formation et circulation des élites politiques, administratives, scientifiques et économiques par le biais de ces bourses particulières que sont dans l'univers anglo-saxon les *Fellowships*, ont fait l'objet d'une abondante littérature³. Les fondations ont été analysées par des auteurs tels Yves Dezalay et Bryan Garth comme des instruments au

¹ TOURNES, Ludovic, La diplomatie culturelle de la Fondation Ford. Les éditions Intercultural Publications (1952-1959), *XX^e siècle. Revue d'histoire*, octobre-décembre 2002, p. 65-77 ; GEMELLI, Giuliana. *The Ford Foundation and Europe 1950s-1970s: Cross fertilization of Learning in Social Science and Management*, European Interuniversity Press, 1998.

² Beijing Office Reflection Memo 2007, File #017432, Ford Foundation Archives, RAC. Sur les investissements de Ford dans les études sur la Chine aux États-Unis entre 1952 et 1979, notamment par le soutien financier aux centres d'études chinoises des universités d'Harvard, du Michigan, de Berkeley et de Californie, cf. CHANG, Martha. *The Ford Foundation and China*, 1987. Report #166695. Ford Foundation Archives, RAC. Aussi TOURNES, Ludovic. « La diplomatie culturelle de la Fondation Ford. Les éditions Intercultural Publications (1952-1959) », *XX^e siècle. Revue d'histoire*, octobre-décembre 2002, p. 65-77.

³ Pour une revue critique de la littérature sur les fondations américaines, cf. TOURNES, Ludovic, La Fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain, *Critique internationale*, n° 35, avril-juin 2007, p. 173-197.

service de l'hégémonie américaine, de la stabilité et de la suprématie du système capitaliste¹. Plus récemment, les travaux d'historiens comme Ludovic Tournés et Marie Scot se sont placés à l'échelle des individus pour retracer les origines du projet philanthropique, les motivations des industriels philanthropes et leur évolution dans le temps². En mettant en évidence le processus par lequel les grandes fondations comme Rockefeller, Carnegie et Ford sont devenues au cours du XX^e siècle des acteurs à part entière dans les relations internationales, l'histoire ancrée des circulations de savoirs³ permet d'identifier des rationalités et des stratégies propres à chaque fondation et indépendantes par rapport aux positions des États-Unis en politique étrangère⁴.

a) Le rôle spécifique de la Fondation Ford : levier, intérêt et réseaux

Nous avons ainsi analysé l'action de la Fondation Ford en Chine, plus présente que les autres organisations philanthropiques dans le domaine de la formation aux affaires publiques, en essayant de mettre en lumière sa position dans le jeu de leviers, intérêts, acteurs, réseaux et contextes à la fin des années 1990. Dans le cadre de ses programmes d'assistance technique, la Fondation Ford a avant tout permis à une première génération de fonctionnaires et

¹ DEZALAY, Yves, GARTH, Bryan, Droits de l'homme et philanthropie hégémonique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 121-122, mars 1998, p. 23-41.

² TOURNES, Ludovic. *Sciences de l'homme et politique : les fondations philanthropiques en France au XX^e siècle*, Paris, éditions des classiques Garnier, 2011 ; SCOT, Marie La London School of Economics & Political Science, *Internationalisation universitaire et circulation des savoirs en sciences sociales 1895-2000*, PUF, Paris, 2011.

³ *Ibid.* p. 1-13.

⁴ Les organisations philanthropiques américaines telles que les Fondations Carnegie, Rockefeller et Ford ont été caractérisées depuis leur origine par la volonté d'intervenir sur les causes des problèmes sociaux. L'éducation, les séjours d'études et les bourses, tous instruments de développement à long terme, ont façonné leur action en Chine. Pour une histoire de la naissance de la philanthropie aux États-Unis, cf. GROSS, Robert A. « Giving in America: From Charity to Philanthropy », in FRIEDMAN Lawrence J., MCGARVIE, Mark D. dir, *Charity, Philanthropy, and Civility in American History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 29-48.

enseignants-chercheurs dans les domaines et les disciplines relatives aux politiques publiques de partir en formation aux États-Unis, à la Kennedy School de Harvard et dans d'autres écoles d'administration ou politiques publiques. C'est grâce à la réputation que cette première génération de passeurs établit en Chine en faveur de la formation professionnelle aux affaires publiques, que le gouvernement peut organiser l'envoi de missions d'exploration pour étudier de près le modèle de l'école professionnelle étasunienne et imaginer son adaptation au contexte chinois.

Le bureau de représentation de la Fondation Ford à Pékin a été ouvert en 1988 et confié pendant deux ans à Peter F. Geithner, nommé ensuite directeur régional des programmes Asie (1990-1996) et expert affilié à la Kennedy School d'Harvard. Dans le cadre de son programme d'amélioration de la gouvernance en Chine, la Fondation Ford attribue, dès les premières années d'existence de son bureau local, des bourses à des jeunes professionnels chinois, fonctionnaires et jeunes chercheurs, pour qu'ils puissent étudier aux États-Unis, souvent dans les programmes de MPA¹. Environ 150 bourses d'études individuelles permettent, entre 1989 et 1999, la mobilité entre établissements de recherche chinois et américains, parfois pour participer à des conférences internationales (aux États-Unis ou ailleurs), parfois pour des séjours de recherche de quelques mois, parfois encore pour suivre un enseignement de formation initiale ou continue². Certains de ces boursiers étudient à Harvard University dans le cadre du programme Edward S. Mason en management et

¹ Entretien n. 11, 4/4/2012.

² Entretien avec Lucas Buresch, archiviste au centre des archives Rockefeller, 10 mai 2012. Ni les archives relatives aux bourses individuelles ni les archives du bureau de la Fondation Ford à Pékin relatives à la période sous la direction d'A. Saich ne sont ouvertes à la consultation en 2012. Seules les archives des subventions attribuées pendant cette période aux institutions chinoises sont ouvertes aux chercheurs.

politiques publiques¹. La Fondation Ford finance ces bourses dans l'objectif plus large de contribuer au développement du pays, à la réduction de la pauvreté et à la réussite des réformes économiques et sociales, en conformité avec ses missions générales². Même s'il s'agit souvent de financements destinés à encourager la formation en milieu universitaire, ces subventions MPA ou Affaires publiques s'inscrivent en effet dans le programme dit « Gouvernance et politiques publiques », alors que des programmes spécifiquement dédiés à l'éducation sont introduits dans le portefeuille du bureau de Pékin en 2001. Le bureau régional de Pékin joue un rôle central dans l'action de la Fondation Ford à Tsinghua.

Comme l'explique un ancien directeur de programme de la Fondation Ford, l'organisation interne de cette dernière pousse les responsables des bureaux régionaux à promouvoir les programmes capables de susciter des projets ambitieux et de justifier donc des financements de la même importance :

« La Fondation Ford est une structure hautement décentralisée. Les directeurs régionaux ont une autonomie énorme. Ils ont la possibilité de lever des fonds en fonction du nombre de programmes qu'ils gèrent et du nombre de personnes qu'ils réussissent à impliquer. La Fondation Ford a trois vice-présidents basés à New York en compétition les uns avec les autres. Chacun cherche à attirer vers son portefeuille de programmes les directeurs régionaux qui deviennent ainsi des vedettes et se comportant comme des prima donna. La compétition interne est pour les ressources, qui vont là où les programmes ont la demande la plus importante. La Fondation Ford dépense seulement 40 % de ses fonds à l'étranger et chaque bureau régional obtient des ressources financières en fonction du nombre de chargés de programme qui y travaillent. » (Entretien n. 11, 4/4/2012)

¹ Mason est un programme de MPA d'un an, destiné à des professionnels en milieu de carrière, créée en 1958 et dédié à celui qui fut le deuxième doyen de la Kennedy School entre 1948 et 1958.

² Cf. site de la Fondation Ford : <http://www.fordfoundation.org/about-us>

Ainsi, à la fin des années 1990, le bureau régional en Chine de la Fondation Ford, identifiant le fort potentiel de développement d'une action de formation des fonctionnaires des administrations locales et le soutien du gouvernement chinois, essaye sans doute d'impliquer les écoles professionnelles des grandes universités américaines pour donner de l'ampleur au programme Gouvernance. Nous ne pouvons qu'en faire l'hypothèse, car les correspondances de cette période ne sont pas ouvertes à la consultation au moment où nous avons visité les archives (2012 et 2013) et les seules informations connues au sujet des relations entre la Fondation Ford, son bureau de Pékin et les autres universités américaines sont les dossiers de subventions accordées : demande, montant, objet, compte rendu d'activité et d'exécution financière. Nous savons également que, lorsque le directeur du bureau de Pékin au terme de son mandat est recruté par Harvard, en tant que professeur à la Kennedy School, les relations entre Tsinghua et Harvard se sont renforcées. Le récit d'un professeur de Tsinghua rappelle ainsi les origines du partenariat :

« J'ai rencontré pour la première fois Tony Saich dans les années 1990, lorsqu'il était directeur de la Fondation Ford à Pékin. Il a été le représentant du China Office de la Fondation Ford de 1994 à juillet 1999. Il est formidable. C'est grâce à lui que nous avons développé cette coopération avec la Harvard Kennedy School. Après son mandat à la Fondation Ford, il est parti à la Kennedy School pour y enseigner. L'histoire du MPA en Chine est liée à Tony Saich. [...] » (Entretien n. 111, 22/11/2009)

b) Les incitations financières

Une fois le MPA créé, la Fondation Ford accordera à Tsinghua deux financements pour contribuer à la création en Chine du premier centre de formation et de recherche en politiques publiques, se revendiquant explicitement de la Kennedy School of Governance : 183 000 dollars (1999-2004) destinés à soutenir des activités de formation, des séjours

d'études, la constitution d'un conseil et des séminaires ; 75 900 dollars (2002-2006) pour la réalisation de nouveaux manuels pour le MPA¹. De façon plus large, l'université Tsinghua, en tant qu'institution, a bénéficié d'une demi-douzaine de subventions de la Fondation Ford entre 1997 et 2001, allant de 50 000 à 183 000 dollars, destinées à soutenir des bourses de mobilité internationale pour jeunes chercheurs, la tenue de conférences et séminaires internationaux, des actions de formation de magistrats et fonctionnaires². Ce nouveau partenariat, spécifique au management et aux politiques publiques, prend forme dans un premier temps autour d'une mobilité enseignante et de recherche, puis d'un programme de formation continue pour fonctionnaires chinois. C'est surtout la Kennedy School qui servira de modèle pour la création en 2001 d'une nouvelle école professionnelle à Tsinghua et plus tard pour la création du premier centre chinois d'élaboration de nouveaux cas chinois en politiques publiques.

c) Le rôle de la Kennedy School d'Harvard University auprès de Tsinghua

Parallèlement donc aux discussions plus larges entre gouvernement chinois, présidents d'universités, experts et universitaires sur la création du MPA en Chine, une relation plus forte se noue entre les futurs responsables de la School of Public Policy and Management de Tsinghua (SPPM) et la Kennedy School d'Harvard University, avec l'aide initiale de la Fondation Ford. Cette relation constitue, dans la première décennie d'existence du MPA, une sorte de noyau dur, un canal de circulation privilégié qui diffusera ensuite expériences, savoirs et pratiques pédagogiques dans les autres universités chinoises et au-delà. L'existence de relations interpersonnelles assez vite institutionnalisées par le biais d'accords de

¹ Grant # 9901148, 1999 et Grant # 10250695, Ford Foundation Archives, Rockefeller Archives Center.

² *The Ford Foundation Annual Report*, Collection 1978-2011, Rockefeller Archive Center.

coopération bilatérale est sans doute l'une des raisons du rôle que sera amenée à jouer la School of Public Policy and Management de Tsinghua, dans les destinées du MPA chinois. L'université du Peuple (Renda), qui semble au départ être un acteur clef et qui accueille le secrétariat du comité de supervision national du MPA, sera en réalité, à partir de ce moment, moins influente en termes de circulation de savoirs et de modèles à travers la Chine.

L'ancien responsable du bureau régional de la Fondation Ford se souvient des débuts de cette relation si importante pour la suite et ne cache pas l'importance des liens personnels dans l'implication des institutions :

« Quand j'étais en Chine pour la Fondation Ford, la Kennedy School proposait le programme Mason, destiné aux fonctionnaires en milieu de carrière. À cette époque, je connaissais déjà un professeur de Tsinghua, X., et quand j'ai appris que je rejoindrais la Kennedy School après la Fondation Ford, nous avons décidé de créer un lien entre nos deux universités, Tsinghua et Harvard. Nous avons l'objectif de faire travailler ensemble les enseignants-chercheurs. Le doyen de la nouvelle école de management et politiques publiques de Tsinghua était Chen Qingtai de la NDRC¹. X. était le directeur exécutif. C'était là la toute première relation entre les deux écoles professionnelles. Il a ensuite fallu discuter pendant deux ou trois ans pour décider ce que serait le curriculum d'un programme commun et nous avons commencé le partenariat en 2002. Nous avons signé un Memorandum of understanding (MOU), très général. Notre intention était de créer des relations entre professeurs, concevoir un programme de formation continue, accueillir à Kennedy School des jeunes chercheurs et des doctorants pour des séjours de recherche d'un an. Le premier professeur qui est venu

¹ Chen Qingtai a été le doyen de l'école de politiques publiques de Tsinghua jusqu'en octobre 2008, puis remplacé par Xue Lan. Il a été également le vice-président du National Development Research Committee (NDRC) du Conseil des affaires de l'État et membre du Comité central du Parti à partir de 2008. Pour le rôle de la NDRC, cf. note p. 8.

dans le cadre de ce partenariat est Hu Angang. Nous sommes désormais à une moyenne de quatre visiteurs par an, surtout des doctorants. » (Entretien n. 44, 15 /10/2009)

Grâce à la convergence des efforts et des intérêts des différents acteurs en jeu, le nouveau programme de formation – le *Master of Public Administration* (master en administration publique) – est enfin officiellement ouvert en 2000¹. La création se traduit par l'autorisation par le ministère de l'Éducation et le Conseil des affaires de l'État (*via* son comité pour les diplômes universitaires), à destination de 24 universités chinoises, réparties sur tout le territoire national, à dispenser un tel programme et à délivrer le diplôme de MPA, de niveau équivalant au master (l'appellation chinoise est *gonggong guanli shuoshi*, c'est-à-dire master en administration publique). C'est donc bien un master reconnu par le ministère, un diplôme pleinement universitaire sanctionnant un niveau d'études post-licence, destiné néanmoins à un public de jeunes professionnels.

L'État-Parti s'est inspiré du modèle américain, mais en même temps ce modèle a été adapté à la situation chinoise. Jusqu'à quel point, au moment de la création du MPA en Chine, les fondateurs souhaitent-ils imiter le modèle ?

C - Adapter le modèle : le rôle des organisations locales

La relation au modèle n'est pas sans rappeler d'autres périodes de modernisation de l'histoire de Chine, inspirées des échanges culturels et de la confrontation avec des idées étrangères. En comparant l'histoire de deux grandes universités, Fudan et l'université de Pékin, Ruth Hayhoe, spécialiste du système éducatif chinois, rappelle l'influence qu'ont eue les parcours étrangers de leurs grands présidents, Li Denghui pour Fudan et Cai Yuanpei pour l'université de Pékin, entre 1911 et 1949, sur les projets éducatifs et le développement futur

¹ La décision formelle est adoptée en août 1999, au cours de la 17^e session plénière de la commission des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État.

des deux établissements. Diplômé à Yale en 1899, Li Denghui a adapté l'esprit du collège américain au contexte shanghaien, en cherchant à reproduire la forte interconnexion entre formation morale et intellectuelle. À Fudan, il a favorisé l'engagement civique des étudiants, des professeurs et de l'institution elle-même, à travers notamment la mise en œuvre d'une série d'expérimentations pédagogiques. L'université de Pékin s'est construite, quant à elle, sous l'impulsion de Cai Yuanpei, formé en France et surtout en Allemagne, sur la défense de la liberté académique et du pluralisme des positions intellectuelles. Dès le début du xx^e siècle, ces deux visions, par experts et rapports interposés, ont alimenté un débat plus large sur la séparation des milieux académiques et politiques. Plutôt que se laisser séduire par l'ancienneté de l'histoire du modèle européen, les Chinois ont finalement suivi les Américains, qui les invitaient à se tourner vers l'avenir sans s'embarrasser du poids de leurs traditions et institutions¹. Avec la victoire du Parti communiste en 1949, le modèle américain fut vite abandonné au nom d'une nouvelle vision de l'enseignement supérieur². Un système d'établissements techniques et spécialisés d'inspiration soviétique fut mis en place dès 1952, grâce notamment à l'aide de 1 269 formateurs envoyés par l'URSS, dont 654 experts pour la refonte de l'enseignement supérieur. L'organisation soviétique des universités chinoises survit quelques années à la détérioration des relations entre les deux pays, mais ne résistera ni à la Révolution culturelle ni à la politique d'ouverture de Deng Xiaoping.

¹ HAYHOE, Ruth, dans LI, Cheng (sous la direction de), *op. cit.*, 2005.

² ORLEANS, Leo A. Soviet influence on China's higher education, dans HAYHOE Ruth, BASTID Marianne (sous la direction de), *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer*. Armonk: M.E. Sharpe, 1987, p.188. Une description détaillée de la « soviétisation » de l'enseignement supérieur chinois dans les années 1950 se trouve dans le rapport commissionné en 1960 par la Fondation Ford à Changdu Hu, professeur à Teachers College, Columbia University. HU, Changdu. *Higher education in mainland China and its implications for world affairs*, 1960, rapport non publié # 000778, Grant # 05990395, Ford Foundation Archives, Rockefeller Archives Center.

Malgré ces influences qui ont été déterminantes à des moments précis de l'histoire du pays, une partie de la littérature considère que l'enseignement supérieur en Chine n'a jamais réussi à adapter des modèles étrangers innovants à ses caractéristiques traditionnelles, trop fortes et trop enracinées pour supporter la greffe¹. Les expériences étrangères auraient fourni des idées mais pas la dimension innovante. La situation semble différente en 1999 lors de la création du MPA chinois qui, par un processus d'importation-adaptation-diffusion à l'échelle du pays, imite et innove, en choisissant ce qui peut être emprunté et en faisant évoluer ce qui doit l'être, afin de répondre au mieux aux besoins nationaux².

1) Une formation professionnelle dans les universités pour relever les défis « modernes » internationaux

Lors de son introduction en Chine, le MPA est présenté par le gouvernement, la presse et les établissements comme un programme de formation professionnelle destiné à « *préparer aux défis managériaux dans le secteur public*³ ». Le mot « managérial » est employé dans ce contexte comme synonyme de « professionnel », indiquant par là le passage progressif dans le secteur public d'une logique politique à une logique de la compétence, de l'efficacité et de la

¹ QIANG, Zha. Foreign Influences on Japanese and Chinese higher education: A comparative analysis, *Higher Education Perspectives*, 2004, vol. 1, n. 1, p. 1-15.

² LEFEBURE, Alessia. Le Master of Public Administration. Une innovation dans l'enseignement supérieur chinois ?, in BIRONNEAU, Romain. *China Innovation Inc.* Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 235-276.

³ « L'université Tsinghua était déjà en 2001 dans le premier groupe d'universités autorisées à délivrer un MPA en Chine. Ici à la School of Public Policy and Management (SPPM), le programme MPA est un diplôme professionnel de niveau master conçu pour préparer les étudiants aux défis de leadership et de gestion propres au secteur public. La majorité des étudiants de MPA sont des professionnels en activité avec sept à dix ans d'expérience dans les secteurs public, associatif et privé. En 2005, la SPPM a démarré un nouveau programme pour proposer une formation MPA de qualité aux cadres supérieurs de la fonction publique au niveau national. Lors de la première évaluation des MPA chinois en 2006 par le comité national de supervision pour la formation MPA, notre MPA a été classé comme « excellent », dans toutes les catégories. (Site web du MPA de l'université Tsinghua - www.sppm.tsinghua.edu.cn : traduction libre).

performance¹, passage qui a été évoqué dans la première partie de ce chapitre. Les représentants des universités reprennent ce discours et inscrivent la création du nouveau master dans le cadre de la réforme de la fonction publique en cours, vers davantage de modernité, de scientificité, de certification des compétences par l'enseignement supérieur, sans se référer à la gestion unifiée des carrières par le Parti qui a été présentée dans le chapitre précédent.

« L'objectif de l'enseignement de type MPA est de développer des talents dans les domaines des affaires publiques, de l'administration publique et de la recherche en politiques publiques pour les administrations publiques gouvernementales et non gouvernementales. [...] Le système de la fonction publique a commencé à être mis en œuvre en 1995, rendant ainsi nécessaire un système de formation des fonctionnaires correspondant, afin d'identifier et adopter les pratiques internationales pertinentes². » S'expriment ainsi Ji Baocheng, président de l'université du Peuple à Pékin depuis 2000 et premier directeur adjoint du comité national de supervision des MPA, et Zhu Liyan, secrétaire général, au moment où le nouvel organe de supervision tripartite du MPA est mis en place par les ministères de tutelle.

Ces déclarations contiennent déjà les deux objectifs que poursuit le gouvernement avec l'introduction des MPA en Chine. Le premier est de doter le pays de talents compétents et professionnels dans le secteur public au sens large. Le second est d'atteindre le niveau requis dans le milieu international en matière de compétences de la fonction publique, à la fois pour être un interlocuteur respecté et crédible et pour agir efficacement lors des négociations internationales. Le MPA est dès lors conçu comme un dispositif de formation local, mais aussi un lieu de définition et de circulation de savoirs, de connaissances et de pratiques

¹ Entretien n. 114, 27/10/2008.

² Xinhuanet, China Education and Research Network (Cernic, Cernet), 22 novembre 2001, www.edu.cn, traduit par Alessia Lefébure.

globales. Ancré dans un contexte national, destiné exclusivement à la formation des fonctionnaires chinois, il doit permettre la liaison avec un ensemble de références de ce qui est internationalement considéré être une bonne administration.

Nous avons vu dans les pages qui précédent que l'université est identifiée comme l'institution la mieux à même d'accueillir et proposer le nouveau programme de formation et comment les grands établissements nationaux se sont saisis de cette opportunité pour acquérir de nouvelles ressources et renforcer leurs positions. La façon dont le nouveau MPA sera intégré dans chaque établissement n'est pas évoquée lors de la phase de conception du projet, à l'exception de la référence récurrente aux écoles professionnelles américaines.

Au moment où le MPA est officiellement créé et où le premier groupe de 24 universités est autorisé à dispenser le nouveau programme et à délivrer le diplôme, le ministère de l'Éducation chinois ne donne pas d'indications quant à la faculté ou au département d'accueil. Les 24 universités, choisies par le ministère pour leur prestige, leur qualité académique et leur localisation géographique, disposent toutes d'une faculté de science politique, au sein de laquelle se trouvent les programmes, les enseignements et les ressources liées à la science de l'administration. Si le choix de l'affiliation disciplinaire et organisationnelle au sein de chaque université est laissé à la discrétion des chefs d'établissement, un certain nombre d'éléments sont réglementés au niveau central pour établir un système de gouvernance et de supervision unique et commun à tous les MPA de Chine.

2) La gouvernance du MPA : une supervision centrale par un comité mixte sous trois autorités de tutelle

Avec la création du MPA, outre les écoles professionnelles, les fondateurs introduisent également un système de gouvernance national du programme, destiné lui aussi à être adapté aux besoins de la situation locale. Un organe de supervision est ainsi créé, en référence à

l'association professionnelle américaine NAASPA, calqué donc sur le modèle de l'association professionnelle américaine de pilotage des formations aux affaires publiques¹ : le National MPA Education Steering Committee (全国 MPA 教育指导委员会, *quanguo MPA jiaoyu zhidao weiyuanhui*) (NSC). Cet organe, qui est un comité paritaire représentant le gouvernement ainsi que les établissements d'enseignement supérieur, se voit confier la charge de l'accréditation, de la réglementation et de l'évaluation des MPA en Chine, afin de garantir la qualité et la diffusion des pratiques au sein des établissements d'enseignement supérieur. À la différence des programmes académiques, le MPA est donc placé sous la réglementation d'un comité mixte spécifique, dont la composition est décidée par le Conseil des affaires de l'État. Les universités et les trois autorités de tutelle, selon la formule employée officiellement *Yi Wei Liang Bu* (une commission, deux ministères) y sont représentées : la commission des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État, le ministère de l'Éducation et le ministère des Ressources humaines². Créé le 23 février 2001, le comité de supervision n'est pas une structure permanente, mais se réunit plusieurs fois par an et s'appuie sur un secrétariat situé à l'université du Peuple, qui garantit le lien avec les établissements.

« Le comité est composé de professeurs des 24 universités qui ont ouvert un MPA en 2001. Il a un secrétariat basé à Renda. C'est à travers ce secrétariat que nous échangeons

¹ La National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) a été fondée à Princeton, États-Unis, en 1970, sur les bases d'une organisation professionnelle préexistante, appelée Council on Graduate Education for Public Administration (CGEPA), qui se trouvait, depuis 1958, au sein de l'American Society for Public Administration (ASPA). Rebaptisée en mars 2013 Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration (NASPAA), cette association compte 280 membres, dont neuf en dehors des États-Unis, tous étant des « schools of public policy, public affairs, public administration, and public & non profit management ». La fonction principale de l'association est d'accréditer les programmes et les diplômes dans ces domaines afin de « promouvoir l'excellence dans la formation et promouvoir un service public de qualité ». <http://www.naspaa.org/>

² En 2008 un nouveau ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale a repris les fonctions des anciens ministères des Affaires du personnel, ministère du Travail et de la Sécurité sociale. Lui sont rattachés un bureau d'État des fonctionnaires civils ainsi qu'un bureau d'État des experts étrangers.

des informations tous les mois. Nous pouvons à tout moment envoyer des informations au comité en nous adressant au secrétariat. » (Entretien n. 30, 12/7/2009)

En charge de la réglementation et de l'orientation, ainsi que de la communication internationale et la coopération du MPA chinois, le comité de supervision semble répondre à plusieurs besoins. D'une part, par sa composition paritaire, il doit permettre le maintien de la convergence d'intérêts entre les différents acteurs qui ont présidé à la naissance du MPA chinois. Doté d'une fonction d'évaluation, il doit également garantir la cohérence et la qualité de l'enseignement de type MPA à l'échelle nationale, notamment dans la perspective d'un fort développement. Enfin, par les relations qu'il peut nouer avec ses homologues à l'étranger, le comité peut impulser des réformes et s'assurer que la formation administrative en Chine continue de respecter les standards universitaires internationaux. Son pouvoir d'accréditation des établissements et de décision sur le nombre de programmes MPA et le nombre d'étudiants admis dans chacun d'entre eux est sans doute le plus important :

« La fonction première du comité est de donner l'accréditation pour les futurs MPA. La tradition en Chine est que le ministère de l'Éducation délègue aux professionnels ces questions d'accréditation. Ce n'est pas nouveau. Cette accréditation donne aux professeurs membres du comité un grand pouvoir. » (Entretien n. 47, 1/2/2009)

Le fonctionnement d'une telle gouvernance et son rôle dans la définition des contenus de l'enseignement demandent des développements ultérieurs qui ne trouvent pas leur place dans ce chapitre consacré à la genèse du MPA. Nous pouvons pour le moment observer que, tout au long de la période fondatrice, les acteurs impliqués ont constamment revendiqué une inspiration étrangère tout en cherchant à faire entrer les composantes du modèle dans un cadre national bien défini.

Ainsi, l'instance, qui dans le système américain est une association professionnelle chargée essentiellement de veiller par un système d'accréditation au respect de standard de qualité dans l'enseignement aux affaires publiques, devient dans son adaptation chinoise le lieu de matérialisation des intérêts convergents d'acteurs qui autrement n'auraient pas eu l'occasion de se coordonner.

D - Conclusion : un modèle qui satisfait tous les intérêts et fédère les acteurs

Le retour sur la naissance du MPA a permis d'identifier les acteurs et les stratégies à l'origine de l'introduction du programme en Chine et de répondre ainsi à la question de la pertinence du choix d'un modèle si éloigné du contexte de réception. Au terme d'une décennie de réformes de l'administration et dans un mouvement général de création d'une fonction publique, non pas séparée du Parti, mais professionnelle et tirant sa légitimité de l'expertise, émerge l'idée d'un programme de formation continue en administration publique. Il est vrai que, si les pratiques et les dispositifs de formation déjà en place sont l'objet de réformes depuis 1984, écoles du Parti et écoles de l'administration perdent progressivement leur monopole sur la formation des cadres¹. Au cours des années 1990 et dans la dynamique des réformes de la fonction publique évoquées dans le chapitre précédent, le gouvernement ouvre ce marché à de nouveaux acteurs, dont les universités, et encourage la formation de catégories jusque-là en dehors du réseau de l'école du Parti, comme les agents non-cadres et les cadres non-membres du Parti. C'est dans cette dynamique de transformation générale que le gouvernement lance une étude des exemples et modèles étrangers pour trouver des idées et des inspirations nouvelles.

¹ PIEKE, Frank. *op. cit.* p. 10-11 et 48.

Porté avant tout par des universitaires chinois ayant établi des relations avec les écoles professionnelles américaines, ce projet semble satisfaire les intérêts des différents acteurs. Du fait de son label nord-américain, le modèle choisi permet de faire accepter par le gouvernement l'insertion du programme en milieu universitaire. Ce modèle offre en effet la garantie de la qualité académique et d'une claire distance par rapport au réseau de l'école du Parti et aux écoles d'administration ainsi que l'accès aux savoirs et pratiques qui constituent la norme au niveau international, c'est-à-dire transmis par les écoles d'affaires publiques nord-américaines.

Ainsi, entre 1996 et 1998, l'étude du modèle donne lieu à une définition d'un nouveau programme, avec des contenus, des critères d'admission, des normes de qualité, une réglementation et une gouvernance. Les acteurs chinois impliqués dans la création de ce programme trouvent leur place dans le nouveau système de gouvernance national. Pour ce qui est des acteurs étrangers (universitaires et représentants de fondations), ceux-ci sont impliqués à travers des demandes de financements ou des programmes spécifiques de coopération académique avec un ou plusieurs établissements universitaires.

Le modèle étranger a été délibérément emprunté et adapté aux attentes et spécificités de la situation locale. Les adaptations qui ont permis l'insertion du MPA dans le contexte chinois, notamment sur le plan de la gouvernance, se sont révélées nécessaires, pour que le MPA serve constamment les besoins du gouvernement en matière de formation des cadres des collectivités territoriales, et en même temps les objectifs de développement et d'excellence des universités.

Le modèle n'a pas été considéré comme un idéal devant guider des réformes ni comme une référence abstraite servant à créer une dynamique d'amélioration. Élités administratives et universitaires chinoises sont partis étudier aux États-Unis pour comprendre comment la

formation aux affaires publiques y était enseignée et organisée sur le terrain. Le processus qui a suivi cette étude a été un mélange d'imitation, de sélection, d'adaptation et de dépassement du modèle. L'introduction du MPA chinois a suivi un processus propre, où chaque nouvelle idée introduite à partir de l'exemple occidental a trouvé place dans un système national profondément différent. L'approche sélective et comparative de même que la distance critique exprimée par les acteurs lors des entretiens révèlent une relative indépendance par rapport au MPA américain. Une indépendance qui n'est pas sans rappeler les « caractéristiques chinoises », souvent invoquées pour justifier les divergences dans les transferts organisationnels ou institutionnels de l'étranger vers la Chine. Un professeur de Fudan résume ainsi sa compréhension de l'approche contemporaine des « caractéristiques chinoises » :

« On les appelle les caractéristiques chinoises... Il me semble que cette expression est souvent employée par le gouvernement pour adopter et adapter des modèles étrangers sans permettre à aucun modèle en particulier de se considérer comme tel. C'est un moyen pour la Chine de pouvoir être libre d'emprunter certains éléments de l'étranger et de les faire entrer dans le système chinois, sans être obligé d'expliquer les différences... Je crois que les Chinois veulent de nouvelles idées mais il faut que ces dernières s'adaptent à la condition chinoise, et aident à améliorer la situation chinoise. » (Entretien n. 15, 7/3/2009)

Loin d'être uniquement le résultat d'un mécanisme d'isomorphisme ou d'une influence exprimant l'hégémonie américaine, le modèle étranger a servi de source d'inspiration en donnant des idées pour introduire des nouvelles formes organisationnelles. Il a aussi servi de source de légitimation, car il a constitué un précédent convaincant et fédérateur pour l'introduction d'une innovation dans le dispositif existant.

Nous verrons par la suite comment la source de légitimation s'efface progressivement, le MPA chinois devenant avec le temps à son tour source d'inspiration nationale pour la réforme des programmes dans les écoles d'administration et du Parti. Une fois que le MPA aura fait ses preuves, les réformateurs se référeront rarement à sa filiation américaine pour l'inscrire davantage dans l'excellence de la tradition universitaire nationale. Pour le moment, il est intéressant de noter que les organisations étrangères à l'origine du MPA chinois restent dans l'environnement organisationnel de ce dernier et l'interaction demeure. Nous verrons dans le chapitre consacré à la pédagogie comment cette interaction se poursuit, notamment à travers la méthode des études de cas et comment elle transformera à son tour le modèle.

III - Chapitre 3. L'étude de cas : clef du succès du MPA en Chine ?

«Doublethink means the power of holding two contradictory beliefs in one's mind simultaneously, and accepting both of them»

George Orwell, 1948

Les récits sur les origines du MPA chinois mettent en avant la volonté d'importer le format et les méthodes pédagogiques du modèle américain, beaucoup plus qu'ils ne se réfèrent à l'emprunt de contenus. Selon une opinion fréquemment exprimée dans les entretiens, le MPA se serait imposé depuis les États-Unis en tant que référence internationale, principalement par sa méthode d'enseignement, combinant théorie et pratique. L'une des meilleures illustrations de ce qu'experts et commentateurs chinois de l'époque entendent par une méthode d'enseignement tournée vers la pratique est la méthode dite de « l'étude de cas » (*case study method, ge an yan jiu fa, 个案研究*). Par contraste, les discours se référant à l'offre de formation universitaire chinoise des années 1990 en dénoncent le caractère excessivement académique, c'est-à-dire sans lien avec la pratique professionnelle. Confrontés aux insuffisances des formations dans le domaine de l'administration publique, les pouvoirs publics devaient y répondre soit par la réforme de l'existant, soit par l'envoi à l'étranger ou bien par l'innovation locale¹. Cette approche fonctionnaliste est dominante dans les milieux universitaires chinois pour expliquer l'arrivée du MPA en Chine. Les méthodes d'enseignement traditionnelles, peu interactives, sont considérées par tous les interviewés

¹ YE, Lin, SUN, Jian, WU, Xiaochuan, Toward Successful Overseas Training for Chinese Public Officials, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 15, No. 2 (Spring, 2009), pp. 203-218. Published by National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). URL: <http://www.jstor.org/stable/40215850>.

comme théoriques ou académiques, et les professeurs sont présumés être éloignés des réalités de terrain et manquer d'expérience directe de la pratique professionnelle dans les administrations¹. C'est donc un programme d'un nouveau type qui est nécessaire en Chine pour introduire de nouveaux savoirs et compétences auprès des professionnels de l'administration chinoise².

Alors que l'enseignement par le cas se répand rapidement en Chine entre 2002 et 2007 dans tous les MPA et au-delà, dans de nombreux programmes de formation aux politiques publiques, cette méthode est critiquée par les étudiants et par une partie des enseignants des trois MPA qui ont fait l'objet de cette étude. Elle est à la fois incontournable – en tant que label de reconnaissance de la source nord-américaine – et décevante. En dépit des insuffisances perçues par ceux qui la pratiquent, elle continue d'être utilisée. Cette contradiction interroge la façon dont l'adaptation locale d'un format d'enseignement importé a pu se réaliser, en dépit des différences profondes entre les deux systèmes administratifs et politiques. L'un de nos questionnements initiaux portait sur l'apparition dans le paysage de l'enseignement supérieur chinois d'un diplôme d'origine américaine, imprégné de valeurs politiques étrangères à l'histoire de la RPC et destiné à former précisément l'administration de l'État-Parti. Ce chapitre constitue un élément crucial de la réponse car, à travers une étude

¹ XUE, Lan, PENG, Zongchao, China's Public Administration Education: past, present and future, in GORDON, Margaret T., MEININGER, Marie-Christine, CHEN, Weilan. *Windows on China*, IOS Press, 2004, p. 23-24.

² Dans la présentation générale contenue dans la brochure de SIRPA à Fudan en 2009, le professeur Shi Xiong Nie écrit: « *SIRPA has established the Master of Public Administration Program (MPA), which is among the first of the twenty-four universities to have this priority in 2001. In 2002, Fudan MPA gained the permission to select students independently. This program is designed with a special purpose to serve the increasing international attention and research interests in the recent rapid development of China in its governance and diplomacy. It aims to train high-level, multi-disciplinary and international specialized talents with a well professional knowledge. Moreover, many kinds of cooperation were established between many international famous universities and us. [...] By introducing the advanced public management theory and methods, by adapting to the actual situation in China, with our group of specialists, we have innovated our management courses.* » Fudan University, Brochure de la School of International Relations and Public Affairs, 2009.

du *case study* dans sa pratique, il donne à voir tout le processus qui a conduit à cette innovation pédagogique qu'est le cas chinois, issu de la greffe d'une idée étrangère. Nous étudions le *case study* à partir de l'analyse des perceptions exprimées lors des entretiens, de l'observation directe de l'utilisation de la méthode en classe et de la lecture de quelques cas réellement enseignés dans les MPA chinois¹. En montrant le type de discussions que le cas autorise dans les salles de cours, nous prolongeons ainsi le questionnement plus large de la thèse sur les effets de long terme de l'ouverture et, plus précisément, de la circulation d'idées, savoirs et références d'un système administratif et politique à un autre².

Nous avons structuré ce chapitre à partir des propriétés de la méthode des cas, pour montrer ce qui est pris, modifié ou abandonné dans la relation au modèle et surtout la fonction de cet outil pédagogique dans le contexte local. Les entretiens avec l'administration de l'université et avec les professeurs donnent des éléments de compréhension des fonctions attendues de cette méthode. À partir de leur analyse il est intéressant de noter comment aucun des acteurs interrogés ne pense réellement le processus d'apprentissage sur le plan cognitif, ce qui donne lieu à des impressions, des suppositions qui ne sont jamais démontrées puisque la

¹ Les cas présentés dans ce chapitre sont les seuls auxquels nous avons réussi à accéder dans leur version intégrale. Aucun des acteurs interviewés n'a accepté de partager ce matériel pédagogique. Nous avons pu seulement consulter des cas sur place dans le centre de Tsinghua, et enfin obtenir les fichiers en utilisant des relations personnelles. Presque deux ans se sont écoulés entre les premières demandes et l'obtention des fichiers.

² Dans son ethnographie des mécanismes de socialisation de la communauté académique de la Harvard Business School, l'anthropologue Michel Anteby a souligné la centralité de la méthode du *business case* dans la transmission d'un système de valeurs aux étudiants, alors que les enseignants ne reçoivent paradoxalement aucune instruction explicite sur une éventuelle morale de comportement à laquelle se conformer. ANTEBY, Michel, *Manufacturing Morals: The Values of Silence in Business School Education*. Chicago: University of Chicago Press, 2013. Dans un autre domaine mais dans le même sens, le sociologue Fabian Muniesa s'est intéressé, dans ses travaux de sur la performativité de l'économie et de la finance, à l'action des *case studies* et à leur participation au processus d'interaction complexes entre la théorie et le réel par lequel les écoles de management et de gestion (Harvard Business School) ont une fonction performative et produisent donc des valeurs. MUNIESA, Fabian, *The Provoked Economy: Economic Reality and the Performative Turn*, London/New York: Routledge, 2014, pp. 96-106.

méthode n'est elle-même pas vraiment évaluée en tant que telle. Nous avons dès lors choisi de la décrire dans sa structure, ses propriétés et ses fonctions, afin d'en suivre les caractéristiques, leur emprunt et leur traduction. Cette analyse nous amène à décrire celle qui émerge comme la fonction la plus distinctive de la *case study method* chinoise par rapport à son modèle américain, c'est-à-dire créer les conditions du débat. Quand les entretiens se réfèrent à la facilitation des débats comme fonction première du cas, s'agit-il du même type de débat en Chine et aux États-Unis ? Si dans le contexte américain le débat ouvert par la méthode de cas doit servir à pondérer tous les points de vue et intérêts à des fins de prise de décision, ce qui est important en Chine c'est de discuter, car le débat en classe est déjà une nouveauté en soi. Le débat sur un sujet précis, cadré par la question posée par le cas, permet d'ouvrir une discussion sans s'engager dans des débats politiques sur le système qui seraient trop sensibles.

Nous essayons de montrer ainsi que le cas chinois n'est pas réductible à sa seule fonction pédagogique. Dans les écoles américaines, le cas est présenté comme un approfondissement de la pratique, il organise et il structure un espace de débat pour le mettre au service d'un apprentissage et donner aux étudiants les moyens d'aller plus loin dans la précision du *policy making*. Par la focalisation artificiellement créée par la méthode, l'étude de cas amplifie donc l'effet pédagogique de la discussion. Dans le MPA chinois, le cas crée les conditions du débat, avant même de l'organiser, donnant lieu à un espace nouveau dans le contexte de la formation administrative chinoise. Il est utilisé comme une méthode adaptable et malléable qui à la fois encadre et libère, contraint et rend possible la discussion sur les sujets de politiques publiques contemporains. Plutôt que de voir dans cette méthode un objet de paradoxe et de tension entre logiques contradictoires, ou bien une version moins performante par rapport à l'idéal de référence, nous nous demandons si celles qui sont présentées par les acteurs comme des faiblesses ne sont finalement pas les conditions d'une

fonction nouvelle du cas, une fonction de jonction ou de « traduction » – au sens que donnent à ce mot la théorie de la diffusion de Rice et Rogers¹ et la sociologie de la traduction de Callon et Latour² – c'est-à-dire de négociations de sens et réinventions successives pour faire discuter des mondes en apparence irréductibles, dans le contexte particulier de la formation des jeunes cadres de l'État-Parti chinois. Derrière l'apparence de la diffusion d'une pratique d'enseignement étasunienne se logerait ainsi une innovation pouvant devenir l'une des conditions de la modernisation de l'administration chinoise.

Structure, propriétés et caractéristiques de la méthode seront donc décrites et analysées dans la première partie du chapitre, pour retracer tout le processus de traduction de sens qui a amené à l'emprunt local. C'est ensuite la fonction de débat – la plus distinctive par rapport au modèle américain – que nous tenterons de mettre en évidence dans la deuxième partie du chapitre, ainsi que les effets du cas, tel qu'il est pratiqué en cours dans le contexte du MPA chinois, sur la relation des élèves entre eux et avec les enseignants.

A - Les propriétés de l'adaptation chinoise du case study, le cœur de l'emprunt américain.

La combinaison d'approches pratiques et théoriques, qui semble faire défaut dans les formations académiques chinoises des premières années de l'ouverture économique, caractérise à sa naissance le MPA chinois par rapport au cursus en science politique et aux programmes de formation continue des écoles du Parti, tout en justifiant et en légitimant le recours à l'emprunt étranger. En effet, les fondateurs du MPA lient l'équilibre entre enseignement théorique et pratique aux méthodes pédagogiques, laissant entendre que les

¹ RICE, Ronald E., ROGERS, Everett M. Reinvention in the innovation process. *Science Communication* 1.4, 1980, p. 499-514.

² AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris: Presses de Mines, 2006.

insuffisances du système éducatif chinois dans ce domaine sont à attribuer à une pédagogie désuète et à une relative incompetence de la part des enseignants, peu familiarisés avec les méthodes qu'ils appellent « occidentales », c'est-à-dire interactives¹. De fait, lorsque les questions de pédagogie sont évoquées au cours des entretiens, la méthode de l'étude de cas est régulièrement mise en avant, en tant que preuve de la différence avec les méthodes traditionnelles locales d'enseignement, et présentée comme la marque de fabrique de l'enseignement professionnel nord-américain.

1) Le processus de diffusion de l'étude de cas dans l'univers de la formation administrative chinoise

La méthode de l'étude de cas naît et se développe aux États-Unis à la fin des années 1880, dans le contexte des écoles professionnelles de droit, à Harvard University d'abord, puis dans d'autres universités. Dès 1920, la Harvard Business School se l'approprie en l'adaptant à ses objectifs pédagogiques, pour en faire une méthode reconnue dans les écoles de management du monde entier pendant la seconde moitié du XX^e siècle². Lorsque les écoles d'affaires publiques et internationales émergent et cherchent à construire leur légitimité académique en s'affranchissant des départements et des facultés disciplinaires³, l'introduction d'une telle méthode pédagogique et la production de cas portant sur des questions de management public contribuent à leur différenciation. La Harvard Kennedy School of Government, consacrée à l'enseignement des politiques et affaires publiques, crée, dès les

¹ Entretien n. 96, 7/11/2007.

² Sur la circulation internationale des méthodes d'enseignement des Business Schools américaines : CHESSEL, Marie-Emmanuelle, PAVIS, Fabienne, *Le Technocrate, le Patron et le Professeur. Une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris : Belin, 2001.

³ ANDERSON, Lisa, *Pursuing Truth, Exercising Power: Social Science and Public Policy in the Twenty-First Century*. New York, NY, USA: Columbia University Press, 2003, p. 31-40. Anderson inscrit la création puis la consolidation des écoles professionnelles aux affaires publiques dans le cadre de l'évolution de la relation entre les sciences sociales et la politique aux États-Unis dans les années 1960 et 1970.

années 1950, ses premiers cas différents de ceux de la Harvard Business School. La méthode se diffuse progressivement pour donner lieu, à partir de la fin des années 1990, à des variantes dans les autres écoles professionnelles des universités américaines : médecine, journalisme, éducation¹.

Depuis les origines, les universités américaines utilisent le cas avant tout comme une méthode d'enseignement, basée sur une histoire inspirée d'une expérience réelle, devant permettre aux élèves de mettre en pratique les apprentissages théoriques du cours. Le cas doit ainsi tester les connaissances acquises en cours en mettant les élèves en situation de décision. Une histoire écrite à partir de faits et personnages réels est proposée à la classe pour discussion. Le récit s'interrompt à un moment crucial lorsqu'une prise de décision s'impose. Selon les universitaires américains qui utilisent cette méthode, le cas doit proposer à la classe au moins deux issues possibles, les deux présentant des avantages comparables. L'absence de réponse unique semble être un élément constitutif fort de la méthode de cas, fondée sur l'interaction, la discussion de groupe et la création d'un environnement favorable à l'expérience de la prise de décision. En effet, à la différence du cours magistral, de la conférence de méthode ou encore de l'intervention ponctuelle d'un spécialiste, le professeur qui utilise la méthode de cas quitte temporairement le rôle d'autorité experte pour devenir facilitateur. À Columbia University par exemple, lors de la formation à l'utilisation du cas, les enseignants apprennent à ne pas prendre la parole pendant plus de 15 % du temps de la séance². Un peu comme dans un jeu de rôles, les étudiants entrent dans la peau du décideur

¹ GARVIN, David A. « Making the Case », *Harvard Magazine* (<http://harvardmagazine.com>), sept-oct. 2003, p. 56-65, 107.

² Entretien n. 6, avec Kirsten LUNDBERG, directeur du Case Consortium @ Columbia, New York, le 5 février 2013.

pour mesurer tous les enjeux de la situation, puis trancher¹. Si le cas comporte en général un épilogue qui propose une solution, la distribution de cet épilogue à la classe n'est pas systématique et parfois elle n'est pas préconisée, pour insister sur la centralité de la discussion dans la fonction d'apprentissage du cas².

Avec le MPA, c'est cette méthode d'enseignement qui s'installe progressivement dans l'univers de la formation administrative chinoise. Elle y arrive à travers un processus de réinvention, au sens que Rice et Rogers ont donné à ce mot, c'est-à-dire à travers un cheminement de médiations effectuées par les différents acteurs impliqués³. Le canal premier et central de cette diffusion par étapes est incontestablement l'école d'affaires publiques de Tsinghua grâce à la relation privilégiée déjà nouée avec la Harvard Kennedy School au milieu des années 1990⁴. Cette relation, fondée sur les liens interpersonnels entre les responsables

¹ « *In the case method classroom, students put themselves in the shoes of a protagonist facing a decision to which there is no "right answer." Students are expected to analyze the situation, identify the problem and who "owns" it, prescribe a solution, defend their views, persuade their colleagues, and/or amend their own position in the face of new information or persuasive arguments from others. The vicarious real-world experience students gain in the case classroom will stand them in good stead when they become news industry leaders and managers in their own right. The case classroom provides students with a non-threatening environment in which to practice newly forming habits of analysis, leadership and management. They will develop critical thinking and judgment skills. While an instructor will ensure a culture of respect for others, students will learn to probe, question and examine assumptions. Students are encouraged to bring their own experiences to bear as they debate, among themselves and with the instructor, how best to approach the dilemma at hand.* » Site web du Case Consortium, Columbia University : https://casestudies.jrn.columbia.edu/casestudy/www/case_method.asp?nid=3

² « *While each of our cases includes an epilogue, it is not necessary to distribute the epilogue to students. Analytic and problem-solving learning can be all the more powerful when the "what happened" is left unanswered* ». Aussi « *Each of our case studies includes an epilogue. Whether to distribute it to students is, however, up to each instructor. The very frustration that comes from not knowing "what happened" can contribute to powerful and effective learning about the nature of decision-making, leadership and management* ». Site web du Case Consortium, Columbia University : https://casestudies.jrn.columbia.edu/casestudy/www/case_method.asp?nid=3

³ RICE, Ronald E., ROGERS Everett M. "Reinvention in the innovation process." *Science Communication* 1.4, 1980: p. 499-514.

⁴ Entretiens n. 61, 27/10/2008, et n. 115, 7/7/2009.

des deux universités et soutenue par le bureau pékinois de la Fondation Ford, s'est construite et renforcée autour de trois projets majeurs : le lancement du MPA en Chine en 2001, la création quasi concomitante d'une école professionnelle d'affaires publiques à Tsinghua et la mise en place en 2002 d'un programme pluriannuel conjoint pour la formation de hauts fonctionnaires chinois.

I. La Fondation Ford contribue à ouvrir un nouveau canal de transmission Chine-États-Unis

Les archives de la Fondation Ford aident à comprendre l'évolution de la *case study method*, dans le passage depuis les États-Unis vers la Chine, et la position centrale qu'elle est destinée à occuper dans la formation administrative. On y trouve les premières demandes de subventions présentées par Tsinghua à la Fondation Ford où il est question d'aider la nouvelle école, pionnière en Chine, et de proposer cette méthode d'enseignement inédite. Les comptes rendus d'exécution montrent que l'argent obtenu est essentiellement investi dans la formation des enseignants du MPA chinois. La lecture de ces archives révèle une volonté claire de la part de l'université Tsinghua de s'inspirer de la Kennedy School et des plus prestigieuses écoles professionnelles du monde, pour devenir la meilleure école de formation en affaires publiques en Chine. Les financements de la Fondation Ford contribuent à cet effort. La fondation était déjà intervenue dans la décennie précédente en soutien à l'ouverture internationale de l'université, considérée par son ancienneté et son prestige comme l'un des établissements à plus fort potentiel dans le pays. Plusieurs subventions avaient été allouées à Tsinghua déjà dans les années 1980 et 1990 pour renforcer les capacités de recherche et de formation, notamment en relations internationales, économie et droit, disciplines abandonnées durant la période maoïste.

Encadré : Fondation Ford et Tsinghua University

Dans le cadre de son action de renforcement des capacités en Chine, la Fondation Ford ne pouvait pas ignorer Tsinghua, dont l'ambition affichée est – au dire de plusieurs des acteurs interviewés – de devenir l'équivalent du MIT pour la Chine et l'Asie. Pour cela Tsinghua doit restaurer la recherche et l'enseignement en sciences humaines et sociales, supprimées par Mao Zedong dans les années 1950 au profit de l'université de Pékin au nom de la spécialisation des établissements universitaires que le Parti avait impulsée sur le modèle soviétique. La Fondation Ford souhaite dans les années 1990 accompagner Tsinghua dans la reconstruction d'une recherche et d'un enseignement de qualité dans les matières non scientifiques. Ainsi Tsinghua reçoit :

- En 1997, une subvention d'un montant de 50 000 dollars pour soutenir la création d'un institut d'études internationales. Archives de la Fondation Ford, Grant # 0975-1462. File R-7887.
- Entre 1998 et 2001, une subvention de 30 000 dollars en soutien d'un séminaire en relations internationales sur les échanges entre Taïwan, les États-Unis et la Chine. Archives de la Fondation Ford, Grant # 0985-0837, File R-8628.
- Entre 1998 et 2004, la Fondation Ford accorde une subvention de 72 000 dollars à l'institut d'études internationales dirigé par le professeur Xue Mohong, puis par le professeur Yan Xuetong, pour financer un programme de neuf bourses de 8 000 dollars chacune pour des doctorants et jeunes chercheurs de Tsinghua en relations internationales souhaitant effectuer des séjours à l'étranger. Huit séjours seront effectués dans des universités américaines (MIT, Harvard, Illinois-Urbana Champaign, Chicago), un au Royaume-Uni. Archives de la Fondation Ford, Grant # 985-1314, File R-9233.
- En 1999, deux autres subventions, respectivement de 50 000 dollars et de 70 000 dollars, soutiennent spécifiquement d'un côté la création d'un centre de recherche sur les ONG, initialement hébergé par l'Académie de recherche pour le XXI^e siècle, puis absorbé par la nouvelle école d'affaires publiques, et de l'autre l'organisation, au sein de la School of Economic and Management de Tsinghua, d'une conférence internationale sur les économies de transition. Archives de la Fondation Ford, Grant # 0995-1045 et Grant #0995-1046, File R.8634.

• En 2001, la Fondation Ford soutient à hauteur de 59 000 dollars un programme de recherche et de formation continue dirigé par le professeur Li Qiang à Tsinghua sur l'évolution du cadre administratif, juridique et judiciaire des politiques de santé publique au niveau local. Archives de la Fondation Ford, Grant # 1015-2067.

En 1999, Tsinghua demande et obtient de la Fondation Ford une subvention de 183 000 dollars¹ pour le projet « *Accelerating the Development of Academic program in Public Affairs in Tsinghua University* ». L'objectif déclaré à la fondation est celui de créer le premier centre de formation avancée et de recherche sur les politiques publiques en Chine, de le doter d'un comité consultatif international et de lui permettre de développer en quelques années conférences, séminaires et formations de haut niveau pour renforcer les compétences et l'ouverture internationale de l'administration chinoise². L'école – issue de la fusion entre l'ancien département d'affaires publiques et l'Académie de recherche pour le XXI^e siècle, établie à Tsinghua en 1996 – ouvre ses portes en 2001, mais ses activités de formation professionnelle commencent réellement avec l'arrivée de la première promotion d'étudiants MPA en mars 2002. Les fonds obtenus par la Fondation Ford permettent d'amorcer dès 2000 une mobilité internationale trans-Pacifique, faite de missions d'enseignement et de formation en Chine de professeurs américains de renom et, en sens inverse, de séjours de recherche du corps enseignant de Tsinghua dans les meilleures universités américaines.

¹ Grant # 0990-1148.

² Archives de la Fondation Ford, Grant # 0990-1148. File R-9206. Un financement de 183 000 dollars est accordé le 17 juin 1999 à la suite d'une demande adressée par le professeur Xue Lan, alors vice doyen du département d'affaires publiques à Tsinghua. Ce financement est accordé dans un premier temps pour 30 mois, puis prorogé jusqu'en 2002 du fait du retard pris dans la création de la nouvelle école.

Des personnalités telles que Howard Husok et Tony Saich, alors professeurs à la Maxwell School et à la Kennedy School, animent ainsi à Tsinghua les premiers séminaires de formation, évoqués par les personnels et les enseignants-chercheurs interviewés comme des moments importants dans la constitution de l'identité pédagogique de l'école.

« Nous avons ensuite décidé de travailler ensemble sur les cas. Les personnes clefs étaient Howard Husock et Jeff Straussmann, qui travaillaient à la Maxwell School à cette époque. Ils nous ont expliqué la différence entre les cas de recherche et les cas d'enseignement. Ils ont organisé une formation ici et j'ai assisté à la première séance. » (Entretien n. 96, 7/11/2007)

Pendant ces sessions, les professeurs américains montrent à leurs collègues chinois l'utilisation du cas en classe pour commencer à les exposer à la méthode, ce qui semble être l'objectif principal des séminaires, d'après les récits des personnels du centre de production de cas de Tsinghua.

« Les professeurs eux aussi ont dû se former. En 2004, nous avons mis en place avec l'aide de Syracuse University un programme de formation pour nos professeurs, pour apprendre à rédiger des case studies » (Entretien n. 97, 2/12/2008).

a) Le case study confère à Tsinghua le leadership national en matière d'affaires publiques

Si Tsinghua veut s'établir en tant que référence nationale à travers une approche de l'enseignement des affaires publiques inédite en Chine, elle doit se doter des compétences internes nécessaires à assurer son nouveau rôle. La formation des personnels et des enseignants-chercheurs devient ainsi cruciale et oriente tous les projets mis en œuvre dans les premières années d'existence du MPA. Le programme phare dans la relation Tsinghua-Kennedy School, lancé en janvier 2002 sous le nom de *China's Leaders in Development*

(CLD)¹, pour une durée de cinq ans et renouvelé tous les cinq ans depuis,² participe de cette dynamique. L'apprentissage de la méthode du cas *via* les professeurs d'Harvard qui en ont été les auteurs est en effet présenté par les responsables interviewés comme l'un des atouts du programme. À travers cette méthode, apprise « à la source », les fonctionnaires combineront l'apprentissage de connaissances nouvelles sur des questions de politiques publiques et la maîtrise des techniques et des outils de prise de décision. Mais le programme permet surtout par la même occasion un transfert de savoir-faire entre équipes enseignantes chinoises et américaines. En effet, les enseignants-chercheurs qui accompagnent les délégations en formation pour cinq semaines à la Kennedy School assistent eux aussi aux cours, majoritairement basés sur la méthode de cas. Certains en profitent pour effectuer des brefs séjours d'étude dans le centre de production des cas de la Kennedy School et poursuivre ainsi leur apprentissage. Le transfert de savoir-faire se poursuit en Chine, car, lors de la formation de six semaines à Tsinghua, quelques enseignants de la Kennedy School se rendent à Pékin pour intervenir dans les cours, à côté des collègues chinois³.

Grâce au programme CLD, spécifique et marginal par rapport au cœur d'activité de la School of Public Policy & Management de Tsinghua, l'utilisation de la méthode du cas devient essentielle dans tous les programmes de Tsinghua, notamment dans le MPA. Le cas se révèle être l'instrument majeur de la coopération avec Harvard, pour permettre aux

¹ Ce programme est lancé par Tsinghua et Harvard en partenariat avec le centre de recherche pour le développement du Conseil des affaires de l'État, pour former en Chine et aux États-Unis des dizaines de responsables dans le secteur public chinois. Kate DODSON, *The Kennedy School's Center for Business and Government*, Press Release, 22 janvier 2002.

² Site web de la School of Public Policy and Management à Tsinghua, communiqué de presse : <http://www.tsinghua.edu.cn/publish/sppmen/4857/2013/20130306094309145275699/20130306094309145275699.html>

³ Public Leadership Studies in Schools of public policy and Public Administration: International Opportunities and Challenges (CS4), conférence organisée par International Leadership association (ILA), Prague, 11-14 novembre 2009. <http://www.ila-net.org/Conferences/Past/2009/09ProgramBook.pdf>

enseignants d'apprendre et d'importer, en particulier par la participation à l'écriture de cas en binôme avec leurs collègues américains.¹

Le *case study* fait ainsi de Tsinghua, et de sa School of Public Policy and Management, non seulement une référence nationale dans le domaine du MPA, mais lui attribue également un rôle de modèle ou d'expert pédagogique vis-à-vis des autres universités chinoises qui dispensent un programme MPA². Pour renforcer son prestige et sa réputation, ainsi que pour donner visibilité à l'expertise et à la légitimité acquise *via* la relation privilégiée avec la Kennedy School, Tsinghua établit à son tour un centre dédié à la production, à l'étude et à la formation autour du *case study*.

b) La fabrique de l'adaptation locale de la méthode des cas

Le China Case Centre for Public Policy & Management (CCCPPM) (中国案例研究中心公共政策与管理, *zhongguo anli yanjiu zhongxin gonggong zhengce yu guanli*) joue un rôle essentiel dans le transfert et l'adaptation locale de la pédagogie apprise aux États-Unis. Ce centre est fondé à Tsinghua en juillet 2004³, avec l'objectif de rédiger et de collecter des cas destinés à être utilisés dans les cours de la School of Public Policy & Management (SPPM). Le centre doit contribuer à « améliorer la qualité de l'enseignement et à la formation

¹ À titre d'exemple, Meng Qingguo, chercheur invité à la Kennedy School en 2003, et professeur associé à la School of Public Policy & Management (SPPM) de Tsinghua, a participé à la rédaction d'un cas sur la e-gouvernance aux U.S., avec Toni Saich, *Harvard University Gazette*, 13 février 2003. <http://www.news.harvard.edu/gazette/2003/02.13/20-fellows.html>

² La volonté de Tsinghua de se positionner en tant que leader dans le milieu des MPA chinois se manifeste également au sujet des manuels. En 2002, la SPPM obtient un nouveau Grant de 75 000 dollars de la Fondation Ford pour financer un programme de production de manuels écrits en chinois par les professeurs de Tsinghua et destinés à devenir les textes de référence dans l'enseignement du MPA à Tsinghua et dans toutes les autres universités chinoises. Archives de la Fondation Ford. Grant # 1025-0695.

³ Le centre ouvre en 2004 dans le cadre d'une coopération avec la Harvard Kennedy School, mais après quelques années il élargit ses coopérations en Asie aux universités de Singapour, Taiwan et Hong Kong. Entretien n. 116, 7/7/2009.

de professionnels compétents dans le secteur public¹ ». Sous la devise « Caractéristiques chinoises, Perspectives internationales, Marque Tsinghua », le centre a vocation à organiser et animer des sessions de formation à l'enseignement par le cas, à apprendre aux enseignants et aux élèves l'écriture des cas, et enfin à promouvoir la diffusion de la méthode très largement au sein de l'école et au-delà sur le plan national. En effet, d'après les entretiens, la méthode était jusqu'aux années 1990 limitée aux seuls MBA et complètement absente des formations administratives². Pour préparer l'ouverture du centre, un membre de l'équipe administrative de la nouvelle SPPM est envoyé en séjour d'étude d'un an à la Kennedy School, dans le Case Study Center, en vue d'apprendre la procédure d'écriture et d'utilisation des cas dans le domaine des affaires publiques. De retour en Chine, cette personne prend la direction du centre des cas de la SPPM et commence son travail de formation auprès des enseignants et des étudiants. Ceci est rappelé par l'un des professeurs de la Kennedy School, qui a rendu possible le projet :

« La méthode de cas est ce qui fait la différence. Quand les professeurs viennent ici, ils sont constamment confrontés à cette méthode qui les aide à faire le lien entre le cas rédigé et la discussion dans la classe. X. et W. étaient tous les deux désireux de développer cette méthode en Chine. Nous nous sommes mis d'accord pour former M. ici pendant un an, puis pour organiser 2 ou 3 séminaires de formation à Tsinghua pour familiariser les professeurs de Tsinghua à enseigner et à bien utiliser la méthode. » (Entretien n. 44, 15/10/2009).

Les cas ainsi développés sont commercialisés en Chine auprès des autres universités, comme support à la formation ou bien utilisés dans le cadre de formations de formateurs. Le

¹ Site web du CCCPPM. <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/english/research/case/>

² Entretien n. 97, 2/12/2008.

directeur du centre de production de cas de Tsinghua est en charge de ce travail de diffusion payante des cas auprès des autres établissements chinois¹.

La présence d'un centre de production et d'enseignement des cas – pourtant bien modeste en termes de locaux et de personnel à côté de celui de la Harvard Kennedy School – devient pour la SPPM de Tsinghua et pour son MPA le principal facteur de notoriété et de prestige en Chine². Ceci se dégage de tous les entretiens avec la direction et les enseignants de Tsinghua. Même les professeurs des autres universités, telles l'université de Pékin et Fudan, se réfèrent toujours au centre de cas de Tsinghua, considéré comme le plus riche en ressources et le plus professionnel dans les méthodes.

« Tsinghua met l'accent sur des études de cas, l'université de Pékin moins. En Chine, il y a un intérêt fou pour des études de cas. Voilà pourquoi, à Tsinghua, nous avons créé la base de données. Dans toutes les autres universités, les professeurs utilisent nos cas parce qu'ils ne disposent pas de leur propre centre. Nous avons plus de facilités pour inviter un haut fonctionnaire à donner une conférence, plus que d'autres universités. Les autres donc ne savent pas ce qu'il faut enseigner, ils manquent d'histoires et de matériaux pour écrire les cas. » (Entretien n. 109, 16/10/2008).

Cette notoriété fait que, lors des conférences annuelles des MPA de Chine, les formations et les communications sur le cas sont en général dispensées par les personnels de Tsinghua. Un professeur affirme ainsi la supériorité de son université dans le domaine :

« L'objectif premier de l'étude de cas est de nous aider à enseigner et d'aider les élèves à comprendre. L'enseignement du cas est nouveau en Chine ; Tsinghua a maintenant les

¹ Entretien n. 116, 7/7/2009.

² Le centre de Tsinghua, au moment de notre enquête, se trouvait dans les locaux de la SPPM et était constitué d'un bureau pour l'administration, partagé entre la directrice et deux employés à temps partiel, ainsi que d'une salle de consultation documentaire.

meilleures études de cas en Chine. Le comité national de supervision du MPA a tenu en 2007 une session de formation pour les professeurs de MPA de toute la Chine, et nous avons été invités à former les autres avec nos études de cas. » (Entretien n. 109, 16/10/2008).

Cependant, alors que beaucoup d'universités chinoises, notamment parmi les 24 qui ont été autorisées à ouvrir un MPA de première génération, ont des relations de collaboration ou des échanges d'étudiants avec des universités d'Amérique du Nord, nous pouvons nous demander pourquoi un détour par Tsinghua s'impose. Pourquoi ne pas avoir utilisé directement les bases de cas américains qui sont accessibles et qui sont commercialisées mondialement ? Pourquoi les universités chinoises ressentent-elles la nécessité d'adapter les cas américains, de les siniser en quelque sorte, voire de produire des cas chinois ? Au fond, qu'est-ce qu'un cas chinois ? Quelles sont les différences entre cas chinois et cas américains ?

2) Concilier théorie importée et pratique administrative locale

Tout comme son modèle américain, le *case study* chinois est un outil, une méthode pédagogique qui « *sert à aider les leaders à se développer. Il permet de discuter de la vie réelle* ». (Entretien n. 97, 2/12/2008). En 2008, outre l'accès à la base complète de cas de la Kennedy School, Tsinghua compte 54 cas américains traduits en chinois et 100-130 nouveaux cas chinois (dont 10 rédigés en anglais) créés par ses professeurs. L'adaptation s'impose car « *pour le MPA, il faut des cas qui se focalisent sur la réalité chinoise* ». Les responsables de l'école considèrent que les étudiants-fonctionnaires chinois sont rétifs à l'apprentissage de cas étrangers, qu'ils sont venus en formation pour apprendre à résoudre avant tout des problèmes locaux. Cette nécessité de la sinisation d'un matériel pédagogique étranger pourrait révéler l'anticipation d'une difficulté à concilier deux visions du monde, deux visions potentiellement en tension irréductible. Toutefois, une telle préoccupation est peu présente dans les entretiens. En particulier, le personnel du centre de Tsinghua, lorsqu'il s'agit d'expliquer son rôle dans le

processus d'adaptation-localisation, se réfère quasi exclusivement à la procédure qui doit être suivie pour préparer, rédiger et utiliser un cas¹. D'après eux, c'est toute cette procédure qui est au cœur de l'apprentissage de l'étranger et qui garantit la qualité de la méthode.

a) L'établissement d'une procédure qui donne légitimité à la méthode

Selon qu'il s'agisse de produire un cas chinois ou d'adapter un cas étranger, les étapes diffèrent. L'impulsion initiale est toujours donnée par un enseignant qui définit les objectifs pédagogiques de son cours et qui souhaite se servir d'une étude de cas pour les atteindre.

« Il existe une procédure spécifique pour créer un cas : 1. Les professeurs fixent les objectifs. 2. Les étudiants vacataires et le staff mettent au point les compétences nécessaires pour la rédaction. 3. Préparation, recherche bibliographique, enquête de terrain. 4. Prise de contact avec les collectivités locales pour les informer que nous voulons écrire un cas et que nous avons besoin d'enquêter. 5. Si le gouvernement local est d'accord, il y a une recherche sur le terrain. Au moins 3 personnes se rendent sur place : le directeur du centre de cas, le professeur et le rédacteur. Cette phase est nécessaire pour obtenir une connaissance directe du sujet, c'est un travail de terrain, comme en sciences sociales [...] Avant l'écriture nous planifions et fixons un calendrier. Nous préparons une grille d'entretiens pour interviewer les fonctionnaires et parfois nous devons résoudre des dilemmes dans le choix des questions et des personnes. Nous prévoyons quatre jours pour mener les entrevues sur place. Beaucoup de choses se passent au niveau des administrations territoriales, ce qui explique pourquoi nous les choisissons souvent pour nos études de cas. Nous pouvons toutefois aussi aller dans les administrations centrales. Tout est possible. Les cas sur le développement durable par exemple sont faits à partir du niveau central. » (Entretien n. 116, 7/7/2009).

¹ (Entretien n. 97, 2/12/2008).

Pour ce qui est de l'utilisation de cas produits à la Kennedy School ou ailleurs hors de Chine, la procédure consiste d'abord à traduire le cas, puis à l'adapter à un public chinois, en ajoutant des explications de concepts et d'institutions si nécessaire.¹

« Tsinghua traduit les cas de la Kennedy School d'Harvard et doit aussi les adapter à son public. Les étudiants du MPA sont plus pragmatiques que les autres. Les cas sont efficaces s'ils provoquent une discussion. Le sujet ne doit pas se limiter à la Chine. Par exemple, ça peut parler de réforme agraire, mais avec une portée plus large que la Chine. » (Entretien n. 110, 20/1/2009).

Une fois que le cas est traduit et enrichi d'éventuelles notes, il est testé en classe en présence d'un observateur du centre. L'ampleur et la qualité de la discussion autour du cas sont les critères principaux qui déterminent le succès et qui peuvent amener à une adaptation, à une modification voire à la suppression d'un cas de la base de ressources pédagogiques.

« Le test permet de vérifier les effets pédagogiques du cas. Les professeurs testent le cas dans leur classe. Est-ce que les élèves l'aiment ? Est-ce que le cas est suivi d'une bonne discussion ? Le directeur du centre observe le test sur place. À la fin du test, nous essayons d'évaluer le cas : la longueur est-elle appropriée ? Le cas fournit-il suffisamment d'informations ? La discussion a-t-elle atteint les objectifs pédagogiques ? Nous avons le déroulement de la discussion. Les étudiants sont généralement divisés en 2 groupes et le cas crée un débat. Parfois, l'information donnée ne suffit pas à créer un débat. Nous essayons alors de comprendre comment modifier le cas. Le test est un moment critique et il donne souvent lieu à une révision du matériel. » (Entretien n. 117, 8/7/2009).

¹ (Entretien n. 115, 7/7/2009)

D'après les résultats d'entretiens, c'est avant tout la difficulté à provoquer une discussion de groupe dans le contexte académique et la culture éducative chinoise qui rend nécessaire l'adaptation d'un cas étranger¹. Sans adaptation, c'est-à-dire sans renvoi explicite à une situation réelle locale à laquelle on puisse facilement se référer, les équipes pédagogiques anticipent une certaine passivité des apprenants. Les travaux en didactologie de langues interprètent souvent cette passivité comme l'expression d'une résistance à une relation conflictuelle ou antagoniste avec l'enseignant². De fait, les observateurs étrangers qui ont eu l'occasion de participer à des cours de MPA en Chine ou d'enseigner dans ce contexte constatent souvent la faible interaction en classe :

« Les cours étaient peu interactifs à l'exception du cours de philosophie politique. Ce professeur aimait provoquer les étudiants et les pousser dans leurs retranchements : sur le nationalisme, sur la question taïwanaise... Mais c'était un cas unique » (Entretien n. 112, 27/10/2008).

Une universitaire américaine qui a eu l'occasion d'enseigner aux élèves du MPA de l'université du Peuple à Pékin au début des années 2000 a observé que ... *“Students were uncomfortable with the expectation that they would critique professional work, and seemed*

¹ Pour une revue critique de la littérature sur les spécificités de la culture éducative chinoise cf. DEBONO, Marc, Pour une pédagogie du conflit en Chine ?, *Synergies Chine* n° 6, 2011. p. 127-140. <http://gerflint.fr/Base/Chine6/debono.pdf> Aussi François JULLIEN, *Traité de l'Efficacité*. Paris: Grasset, 1996.

² *“Les étudiants étaient mal à l'aise à l'idée de critiquer un travail professionnel, et ils semblaient choqués que je critique les méthodes utilisées dans des rapports publiés. Peu à peu cependant, la plupart des étudiants ont été en mesure de poser des questions sur diverses questions méthodologiques. Même mon assistant a exprimé sa surprise en décrivant les méthodes américaines à ses collègues, notant que « [le professeur] accorde de l'attention aux études de cas et l'analyse de cas”. Dans les classes de tous les jours les étudiants reçoivent de nombreux cas concrets. En outre, les étudiants sont encouragés à critiquer eux-mêmes les cas.”* (Traduction de l'auteur). BOUVIER Béatrice, 2002, Apprenants sinophones et place de la parole dans la classe de FLE, ELA, *Revue de didactologie des langues-cultures*, n° 126, p.189-199. Aussi DAUTRY, Claire-Lise, 2006. Identification de quelques résistances dans l'enseignement / apprentissage du FLE en milieu monolingue chinois : L'exemple de l'AF de Shanghai. *Synergies Chine*, n°1.

shocked that I found fault with the methods used in published reports. Gradually, however, most students were able to raise questions about various methodological issues. Even my teaching assistant expressed surprise at this expectation when he described American methods to his colleagues, noting that “[the professor] pays attention to the case studies and case analysis”. In the everyday classes, many concrete cases are provided for students. Also, the students are stimulated to criticize the cases themselves.”¹

b) L’aptitude à provoquer une discussion conduit à la création de cas locaux

Sans entrer ici dans le mérite de la question de la transformation des attitudes et des comportements que les différents acteurs interviewés qualifient de traditionnels, il est important de noter que la discussion est centrale dans la méthode du cas. C’est pour rendre cette discussion possible que les cas sont adaptés, voire créés de toutes pièces, à partir de situations locales. Les deux choix sont différents et requièrent de la part des universités chinoises des procédures et des investissements différents. Lorsqu’il s’agit de créer des cas chinois à partir de situations réelles, la méthode comporte une partie préalable d’analyse de l’actualité, une recherche documentaire, des visites de terrain de plusieurs jours au sein d’administrations centrales ou locales, la consultation d’archives, puis la rédaction du cas, ses révisions par le directeur du centre et le professeur en charge², enfin son utilisation en classe et son évaluation. Un bon cas peut être revu, modifié ou parfois archivé après un certain nombre d’utilisations parce que remplacé par un cas plus récent. L’ensemble des cas actifs est

¹ LIND INFELD, Donna, LI, Wenzhao. Teaching Public Administration as a Fulbright Scholar in China: Analysis and Reflections. *Journal of Public Affairs Education*, vol. 15, n° 3 (2009), p. 333-347, National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), <http://www.jstor.org/stable/40215862>.

² Entretien n. 117, 8/7/2009.

classé, indexé et mis à la disposition des enseignants qui peuvent ainsi l'utiliser ou le consulter à partir de mots-clefs, de la langue, de la discipline ou du domaine.

« Après ce contrôle de qualité, le cas va dans la base de données et peut être lu et utilisé par tous nos enseignants. Tous nos enseignants connaissent l'existence de cette base, savent comment l'utiliser et connaissent nos cas. Ils s'en servent tous. [...] La plupart des cas sont des cas de politiques publiques. Nous indexons par des mots-clefs ; nous ajoutons le nom du professeur, le titre de son cours. Les cas peuvent être utilisés dans les cours obligatoires ou les cours facultatifs. Nous avons récemment introduit des cas en vidéo. Comme je l'ai déjà dit, nous indiquons clairement la langue, anglais – pour Tsinghua ou Kennedy School – ou chinois. [...] Nous passons en revue régulièrement et mettons à jour tous les cas, avec l'aide des professeurs. Le professeur WYP m'aide beaucoup. Dans ses cours il utilise deux cas, l'un sur les politiques publiques, l'autre sur l'économie de marché et les entreprises. Nous avons choisi d'utiliser beaucoup d'informations pour écrire ces cas. Nous nous demandons toujours "quel est l'objectif?". Nous ne voulons pas répéter le même objectif dans plusieurs cas et avons seulement un cas principal par grand sujet. Donc, cela nous amène à revoir et à modifier ce cas après un certain temps. » (Entretien n.117, 8/7/2009).

La procédure est ainsi décrite dans le détail par un étudiant ayant effectué des heures de vacation dans le centre des cas de Tsinghua :

« Six ou sept étudiants de master ou de doctorat de la SPPM travaillent à temps partiel pour le MPA Case Study Centre. Moi, j'ai travaillé sur deux ou trois cas, dont celui sur le lait empoisonné. J'ai dû revoir des cas, trouver les bonnes questions. [...] C'était plus difficile que le master, plus de travail que les vacances en bibliothèque, mais c'était mieux payé. À l'époque je travaillais pour le centre MPA un jour et demi par semaine. Mon travail consistait essentiellement à sélectionner les informations pertinentes à partir des bases de

données ou à partir des mémoires de fin d'études et à rédiger une synthèse de deux pages. Il fallait surtout souligner le processus de prise de décision. » (Entretien n. 110, 20/1/2009).

Cet étudiant, comme tant d'autres, participe ainsi au travail de l'équipe permanente du centre¹ en effectuant les recherches documentaires en amont. Les thèmes sont définis à partir de l'actualité politique et économique locale, mais aussi à partir des suggestions reçues de la part des professeurs sur tel ou tel événement ou réforme.

« Nous regardons les grands faits d'actualité et, en fonction des objectifs pédagogiques du cours, nous choisissons le sujet du cas. Le cas peut servir à enseigner les politiques publiques ou le management public ou la gestion des crises. Chaque cours a un objectif pédagogique différent. La demande peut venir des professeurs. Ils peuvent me proposer un cas à partir d'internet ou de la presse, et me demander de les aider à créer un cas à partir de ces matériaux. » (Entretien n. 116, 7/7/2009)

Parfois le sujet peut émerger des mémoires de fin d'études réalisés par les fonctionnaires en formation, qui reçoivent toute l'assistance nécessaire de la part du centre de production des cas : *« Les méthodes peuvent être différentes, mais on commence toujours par la même enquête. Les élèves du MPA ont besoin de mon aide et de l'aide du Centre pour trouver le matériel et préparer les entretiens. Après l'enquête, ils analysent les données avec leurs perspectives différentes. Je ne m'en mêle pas. Nous pouvons les aider à identifier un point de vue précis. Chaque cas peut être potentiellement très riche, mais ils doivent choisir une seule question. Parfois, nous pouvons demander aux élèves de MPA de réécrire leur mémoire et de le transformer en cas. C'est un autre format. S'ils ont peu de temps, nous*

¹ Le centre, créé en 2004, compte pendant les premiers années d'existence une directrice, un puis deux chargés de mission à temps plein ainsi que plusieurs étudiants vacataires dont le travail consiste surtout à dépouiller la presse et les mémoires de fin d'études des fonctionnaires en formation pour identifier des sujets et des problématiques susceptibles d'être transformés en cas.

pouvons le faire pour eux. Quand nous créons un cas à partir d'un mémoire d'élève, nous écrivons que le cas est tiré du travail de recherche de M. de façon à reconnaître son travail. » (Entretien n. 117, 8/7/2009)

Ces mémoires, obligatoires en vue de l'obtention du diplôme, jouent un rôle très important dans la collecte de l'information par l'établissement et les enseignants. Si les étudiants de MPA ont le choix entre trois types de mémoire final (une analyse de politiques publiques, une analyse théorique et une étude de cas), la majorité privilégie l'étude de cas.

« Le cas est plus facile pour eux et plus utile pour leur vie professionnelle. Ils collectent l'information dans leur propre administration et trouvent eux-mêmes le sujet. À travers le cas, ils peuvent utiliser les connaissances du MPA, ils apprennent à analyser et à fournir un avis de politiques publiques à leur organisation. » (Entretien n. 117, 8/7/2009)

c) La fabrique du cas est le laboratoire de transformation de la réalité administrative en contenus transmissibles par la formation

Que ce soit pour aider les professeurs à préparer leur cours ou les élèves à rédiger les mémoires, la procédure mise en place a pour finalité la transformation d'un matériel brut, qui serait donc la réalité administrative et politique chinoise telle que relatée par les médias ou par les entretiens de terrain, en matériel pédagogique pouvant être exploité dans un contexte de formation. La réalité historique, qu'elle soit diffusée par les médias ou observée de façon directe, ne semble pas pouvoir être traitée directement en cours, en tout cas pas lors de l'apprentissage de la prise de décision administrative et politique en Chine¹. Le cas, fruit du long métabolisme opéré par le centre, serait donc une version de la réalité nationale plus digeste et plus adaptée à un usage pédagogique.

¹ (Entretien n. 117, 8/7/2009)

L'importance d'une telle attention pour la pratique est exprimée par tous les professeurs interviewés de façon consensuelle. Elle résonne, selon certains témoignages, avec le célèbre slogan de Mao Zedong « Rechercher la vérité dans les faits », réinterprété par Deng Xiaoping en 1977¹. C'était là une invitation à s'appuyer sur des considérations pragmatiques, à s'affranchir des idéologies pour laisser libre cours à l'entrepreneuriat et encourager ainsi la création de richesse et le développement économique. La recherche de vérité dans la pratique avait signifié à la fin des années 1970 la volonté de sortir de la Révolution culturelle en mettant de côté les héritages idéologiques pour laisser place au développement économique et à la modernisation². Si dans la poursuite de l'effort de modernisation de la bureaucratie de la fin des années 1990, le nouvel MPA chinois se construit autour de l'exercice de l'étude de cas, d'une certaine façon l'État-Parti réaffirme que la pratique continue d'être le seul critère de la vérité. Dès lors, la question de la compatibilité idéologique avec les théories occidentales deviendrait une question secondaire.

Finalement, en observant de façon concrète l'utilisation et le poids relatif de la discussion, le cœur de métier du cas chinois serait donc la réduction de cette tension entre réalité historique et contenus transmissibles dans le cadre d'une formation qui professionnalise l'administration. Il se distingue en cela du cas américain. Certes, les descriptions de la méthode aux États-Unis présentent elles aussi le cas comme l'instrument d'une certaine simplification d'une situation réelle à des fins pédagogiques. Dans les cas américains toutefois l'accent est mis sur la simulation devant faciliter la compréhension des

¹ Deng Xiaoping avait déclaré en septembre 1977, lors d'une réunion avec le ministre de l'Éducation, que rechercher la vérité dans les faits était le noyau de la pensée de Mao Zedong. Cette idée a été ensuite reprise dans le discours intitulé « Émanciper nos esprits, rechercher la vérité à partir des faits et former un tout pour regarder vers l'avenir », prononcé par Deng Xiaoping en 1978.

² HUCHET Jean-François, L'héritage économique de Deng Xiaoping, *in Perspectives chinoises*, n° 40, 1997, p. 6-16.

enjeux et la prise de décision. Tandis que la simulation du cas chinois doit être avant toute chose une passerelle entre théorie et pratique. L'analyse des entretiens peut aider à comprendre cette différence.

Même si le cas est présenté officiellement comme une méthode pédagogique, les acteurs interviewés en Chine ne parlent pas de façon explicite des qualités pédagogiques du cas. Le processus d'apprentissage sur le plan cognitif ne semble pas pensé, et la méthode et son apport ne sont jamais évalués de ce point de vue. Enseignants et étudiants parlent plus facilement des contenus et des idées que les cas véhiculent. L'entretien qui suit avec un ancien élève du MPA de Fudan est particulièrement représentatif de cette référence omniprésente, pourtant imprécise, à la difficile articulation entre les enseignements théoriques et la complexité des situations sur le terrain :

« Un cas est un exercice dont l'objectif est de mettre ensemble théorie et pratique. Un cas est différent d'une dissertation ou d'un mémoire. La dissertation va de la théorie à la pratique, pour enfin monter en généralités et faire évoluer la théorie elle-même. Elle débouche sur des propositions nouvelles. Par exemple, dans mon mémoire sur le 3^e secteur, j'ai utilisé la théorie pour résoudre les disputes et accroître la stabilité sociale. La Chine connaît aujourd'hui un développement rapide et beaucoup de changements. Notre théorie a des lacunes dues à cette rapidité. Le gouvernement cherche des réponses. La conception traditionnelle de la gouvernance n'est pas capable de répondre aux défis posés par la société. Je reviens à mon exemple : autrefois les gens, en cas de dispute, allaient devant les tribunaux. Maintenant les gens connaissent la médiation. Les ressources du gouvernement sont limitées. Si les gens peuvent résoudre leurs disputes sans avoir besoin du gouvernement, cela permet une économie de ressources. Notre rôle est donc de changer les habitudes de la population pour que davantage de disputes soient résolues par la médiation. Tout cela n'est possible que grâce à l'introduction de nouvelles théories. » (Entretien n. 6, 7/3/2009)

d) Le cas relève le défi de la conciliation entre théorie (globale) et réalité (locale)

Cet entretien, comme tant d'autres, révèle une préoccupation majeure, qui est de concilier en Chine deux termes qui semblent en opposition : les théories et la pratique. Toutes les personnes interviewées en parlent, toujours sous la forme de suppositions et d'impressions. Il est intéressant de noter que la théorie à laquelle les entretiens se réfèrent est souvent décrite comme une théorie venue de l'extérieur : une théorie étrangère, une théorie importée du monde occidental, en général une théorie américaine. Ceci concerne les théories étudiées à l'étranger par les professeurs chinois *returnees* (haigui, 海归), les théories qui imprègnent les cours des professeurs invités, mais aussi le contenu des manuels de référence, tous de facture américaine¹. Un jeune professeur de la School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) de Fudan explique que dans ses cours il « *combine théorie et exemples réels, mais une théorie importée des États-Unis* », puisqu'il a « *étudié en Ohio pendant cinq ans* » (Entretien n. 42, 24/10/2008). Le MPA offre donc des enseignements en économie, science politique, science de l'administration, management public, droit administratif, mais, sans l'intervention du cas, ces cours seraient - d'après la plupart des professeurs et élèves interviewés - inutiles, car inutilisables dans la pratique professionnelle quotidienne des administrations chinoises.

De la même façon, les professeurs étrangers enseignent rarement dans les MPA chinois, pour de raisons linguistiques mais aussi et surtout parce qu'ils sont jugés par les responsables

¹ L'influence des textes américains est en partie due au rôle d'associations professionnelles telles que l'American Society for Public Administration (ASPA) et la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), qui, en soutien du développement des formations de type MPA en Chine, ont permis la traduction en chinois de plusieurs manuels et ouvrages de référence. LIND INFELD, Donna, LI, Wenzhao, Teaching Public Administration as a Fulbright Scholar in China: Analysis and Reflections, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 15, n° 3 (2009), p. 333-347. Published by National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40215862>.

de programme comme difficilement adaptables aux exigences d'un public de jeunes professionnels de la fonction publique. Une médiation est nécessaire entre les idées, théories et méthodes occidentales et les capacités des étudiants à comprendre et à transposer à leur contexte local. Les professeurs chinois familiarisés avec les théories occidentales seraient ainsi aux professeurs étrangers ce que les cas chinois sont aux *case studies* américains : des médiateurs, des traducteurs, permettant l'échange et la communication. Le cas crée ici les conditions pour que l'accès à la connaissance devienne possible. Si « accéder » signifie se rapprocher, atteindre et pouvoir se connecter à un univers différent et éloigné, le cas joue ici cette fonction médiatrice, donc transformatrice. Par les déplacements de sens qu'il opère, il peut donner accès à un savoir et à des pratiques appartenant à des mondes différents, sans pour autant construire de structure de transfert permanent. Tout en gardant leurs propres spécificités, les deux mondes peuvent ainsi se connecter à l'aide d'un médiateur-passeur (le cas) et devenir réciproquement intelligibles et connaissables.

Par l'emploi du cas, le MPA viserait donc à combler non pas un écart général entre théorie et pratique, mais bien celui, plus précis, entre théories occidentales et pratique administrative chinoise. C'est là une fonction du *case study* qui semble propre au contexte de formation chinois et qui contribue à expliquer la nécessité d'établir une déclinaison locale du programme. Si les contenus des formations à l'administration publique américaine, fondés sur les sciences sociales américaines et enseignés dans les grandes écoles professionnelles, ne sont pas en mesure de répondre aux questions de la Chine, alors le MPA doit proposer une alternative, un moyen de combiner les deux¹.

« Mes exemples sont inspirés à la fois des États-Unis et la Chine. J'essaye de donner une idée des deux situations. La tendance actuelle est d'utiliser de plus en plus d'exemples

¹ Entretien n. 101, 3/7/2009.

chinois. C'est logique. Les exemples chinois sont utiles pour comprendre la vraie vie et l'environnement réel de travail. Les étudiants de MPA peuvent partager des histoires ; ils posent plus facilement des questions sur les exemples chinois que sur les exemples américains.» (Entretien n. 42, 24/10/2008).

Ou encore: « Les étudiants de MPA en savent plus que les enseignants. C'est inutile de leur apprendre la théorie. C'est bien de comprendre les théories occidentales, mais certaines situations ne peuvent pas être expliquées par la théorie. À travers le cas, nous pouvons enseigner le raisonnement critique. Les étudiants développent leur propre jugement. La principale compétence développée par le MPA est la capacité à identifier le problème et à apprendre à le résoudre. Avant de prendre des décisions, les élèves ont besoin de connaître les différentes solutions qui s'offrent à eux. Le plus important est vraiment de leur apprendre à penser. Après une expérience professionnelle parfois longue, les fonctionnaires viennent ici pour apprendre quelques méthodes en économie, en sociologie, et d'autres outils efficaces pour l'évaluation des situations réelles. » (Entretien n. 116, 7/7/2009)

À travers la méthode du cas, le MPA peut donc puiser dans le savoir-faire des écoles américaines sans que cela entre en conflit avec savoir-faire professionnel et pratiques administratives locales. Il peut emprunter aux sciences sociales occidentales sans que cela risque d'être incompris, rejeté, inutilisable.

**Encadré : Le rôle inconfortable des intervenants étrangers.
Participation à un cours de MPA, School of Government, université
de Pékin. 7/7/2009. 3^e étage, grand amphi.**

Un professeur étranger, français est invité comme intervenant ponctuel pour présenter une étude de cas sur le développement durable et les changements climatiques. L'étude porte sur les négociations internationales et les mesures adoptées par les pays européens. Le public est composé

d'une cinquantaine de cadres de la fonction publique de toute la Chine, âgés entre 30 et 50 ans. Le cours fait partie d'un programme de MPA de type « exécutive », c'est-à-dire destiné à des cadres expérimentés et à un niveau hiérarchique assez élevé.

Le professeur invité s'exprime en anglais, mais un système de traduction simultanée a été mis en place. Moins de 10 participants ont un niveau d'anglais suffisant pour se passer du casque. Pendant le cours, moins d'un tiers de la classe prend des notes, mais cinq ou six dorment. Globalement ils écoutent et l'intérêt général semble plutôt élevé. Ils sont en général respectueux. Seulement un ou deux sortent pendant le cours pour répondre à des appels sur le portable.

Après la présentation du cas, au moment de la discussion, le professeur étranger est critiqué pour la méthode. On lui reproche une utilisation insuffisante des technologies, ce qui rend le cours difficile à suivre. Le ton des questions est courtois mais un peu condescendant. Parfois narquois. Le public sourit ou rit. Ceux qui posent les questions - en général des commentaires soulignant la spécificité de la situation chinoise - sont souvent les mêmes. Des hommes. Habités à parler en public, avec une voix très forte et le ton du rapport officiel. Formellement, les questions commencent par des hommages aux connaissances et à l'expertise du professeur. Les questions sont presque des allocutions destinées à impressionner les autres, à prouver un certain leadership et à montrer que l'intervenant n'a pas vu l'essentiel. Les femmes parlent pour critiquer la méthode mais n'interviennent pas sur le fond. Suivent des remarques sur le contenu. Ceux qui interviennent le font avec humour et sens de la provocation, pour défendre la position chinoise et le gouvernement chinois. On insiste à plusieurs reprises sur le fait que la société chinoise est *environmental friendly*. Chargée de présider la séance, une collègue chinoise intervient pour résumer et simplifier ce qui a été dit. Elle essaye de montrer les points intéressants du cours et les qualités du professeur invité. Elle explique et justifie le choix méthodologique, pour augmenter la satisfaction du public. À la pause, personne ne parle au professeur étranger. Les étudiants discutent entre eux d'autres sujets.

La discussion autour du cas s'est transformée en une contestation de l'autorité experte étrangère. L'utilisation d'un cas étranger à titre de comparaison pour aborder les problématiques

chinoises autour du changement climatique s'est révélée problématique et la comparaison a été vécue par la plupart des participants comme une tentative d'évaluation des politiques publiques chinoises à l'aune de critères étrangers.

Le souci de la compatibilité avec la pratique locale qui préside aux choix des enseignants et de la méthode se reflète également dans le cursus du MPA chinois, et en particulier dans l'équilibre entre différents formats de cours. Dans les trois établissements étudiés, priorité est donnée aux cours « non théoriques » sur les autres.

« En effet la conception du cursus doit insister sur des cours liés à la pratique (études des cas, recherches sur place, simulation des cas réels, etc.) et des ateliers de débats. Il faut également essayer de développer un cursus sur mesure en fonction de la personnalité et du besoin professionnel de chaque étudiant. Les spécificités régionales doivent également être prises en compte. » (Entretien n. 39, 21/10/2008).

Les enseignements fondés sur des études de cas, des missions de terrains, des débats, des simulations et de jeux de rôles sont considérés comme fondamentaux, même si les cours théoriques traditionnels font partie du curriculum¹. L'une des raisons invoquées par les professeurs et l'administration pour justifier une telle primauté de la méthode est la valorisation de l'expérience des élèves qui sont des jeunes professionnels et non pas des étudiants classiques. Si, lors d'un cours théorique, l'étudiant de MPA se place en position d'infériorité vis-à-vis de l'enseignant qui connaît les références et la littérature, le travail autour d'un cas renverse l'équilibre.

¹ Entretiens n. 40, 22/10/2008 et n. 108, 16/10/2008.

« J'adore le MPA! Les étudiants sont très spéciaux, ce sont des praticiens, la plupart d'entre eux sont des fonctionnaires. Lorsque vous discutez avec eux de leur expérience de travail, le cours devient une sorte de séminaire de recherche. L'interaction est plus ou moins importante en fonction de la discussion avec les élèves seniors qui ont une expérience plus sophistiquée. Grâce à ces élèves, je développe un nouveau style d'enseignement. Je profite de leurs connaissances sur le processus de prise de décision, sur la mise en œuvre des politiques publiques, sur le développement de projets publics. Je pense qu'il y a un écart très fort entre la théorie et la pratique. Je peux combler cet écart. Pour moi, il est important de comprendre comment ils pensent, comment ils prennent des décisions. De mon point de vue, je peux apporter de théories de grande qualité parce que je l'ai lu et je connais les recherches les plus récentes dans ma discipline. Je peux aider les fonctionnaires à apprendre beaucoup de toutes ces recherches. Je leur montre comment utiliser une étude de cas et comment reconnaître un bon cas. C'est ce que j'ai à leur offrir. » (Entretien n. 41, 22/10/2008).

C'est l'étudiant-jeune fonctionnaire qui connaît la situation autant, voire mieux que l'enseignant, dont le rôle est de provoquer la discussion et de faciliter la réflexion et la prise de décision informée par la recherche¹. Parfois le professeur avoue lui-même un certain inconfort dans l'utilisation de cas se référant à des situations professionnelles qu'il ne maîtrise pas : « Les cas sont difficiles à discuter en classe. Les étudiants de MPA en savent plus que vous¹ » (Entretien n. 56, 8/7/2009). La participation des élèves à la discussion lance par ailleurs une dynamique participative dans l'école et permet aux professeurs d'utiliser une nouvelle méthode sans résistance. Selon la formule d'un professeur du MPA de Tsinghua, « On leur donne des histoires, qui sont à la fois utiles et pratiques » (Entretien n. 109, 16/10/2008).

¹ Entretien n. 104, 15/10/2008.

Pour les mêmes raisons, le cas permet aux responsables de MPA de faire intervenir des praticiens – hauts fonctionnaires ou hauts cadres du PCC – pour présenter leur expérience directe et engager une discussion avec les élèves¹. D’après les entretiens et quelques observations directes, les interventions de ces praticiens chinois suscitent plus d’intérêt que les cours magistraux ou que les cas préparés et utilisés par les professeurs. À Fudan par exemple, les cours de MPA du samedi matin sont réservés aux invités, parfois des fonctionnaires et cadres du PCC, parfois des professeurs venus d’Hong Kong ou d’ailleurs.

« Ce matin par exemple, le professeur est chinois, mais il vient des États-Unis. Il vit aux États-Unis. Ce matin un groupe suit la conférence du cadre du PCC, un autre groupe la conférence du professeur venu des États-Unis. Le style est très différent (rire). Le cadre parle comme s’il devait présenter un rapport au gouvernement. Néanmoins, certains étudiants sont intéressés par la différence de l’approche. Les cadres de haut niveau ont une expérience très intéressante et très utile pour des jeunes fonctionnaires. Les professeurs ont une approche théorique, mais ils ne connaissent pas le travail de la fonction publique depuis l’intérieur. Les intervenants comme celui de ce matin ont des responsabilités importantes et peuvent communiquer une expérience. L’intérêt des étudiants est inégal... Certains préfèrent un style plus vivant, plus interactif », (Entretien n. 23, 9/3/2009).

Contrairement à ce qui se pratique à la Kennedy School de Harvard où la différence entre cours et conférences occasionnelles est claire et explicite, les témoignages des hauts fonctionnaires invités comme intervenants dans les MPA sont considérés par la plupart des élèves comme des études de cas, sans toutefois correspondre à la définition qui en est donnée par l’école. Les hauts fonctionnaires ne suivent pas la procédure mise en place par le centre de production de cas et présentent une situation réelle comme un récit, une histoire racontée. La

¹ Entretien n. 83, 29/10/2009.

discussion qui suit peut donner lieu à des opinions divergentes et peut ressembler à celle qui a lieu lors de l'utilisation d'un cas. La plupart des élèves interviewés assimilent de fait ces interventions à des études de cas.

Les analyses qui précèdent montrent donc que, sous le terme *case study method*, le MPA chinois introduit un ensemble de méthodes et pratiques pédagogiques ayant pour objectif de laisser entrer les questions professionnelles réelles dans l'enceinte universitaire traditionnellement plus théorique. Les contours de cet ensemble ne sont pas bien définis.

3) Une utilisation locale perçue comme éloignée de l'idéal de référence

De fait, il est difficile dans les premières années d'utilisation de comprendre précisément ce qu'est une étude de cas MPA. Malgré sa popularité et sa forte diffusion en Chine, la méthode est perçue par les personnes interviewées comme étant encore très éloignée de celle qui est pratiquée dans les écoles professionnelles américaines. L'idée d'un écart à combler est récurrente et presque tous les entretiens contiennent une référence à un soi-disant retard des universités chinoises par rapport aux universités américaines, attribué parfois à l'inexpérience des enseignants, parfois à leur incompetence, parfois à la tradition éducative locale qui rendrait la classe peu réceptive à la nouvelle pédagogie. L'extrait d'entretien qui suit contient l'ensemble de ces hypothèses et exprime la perception majoritaire des différences, tout en laissant transparaître une certaine déception face à l'adaptation chinoise de la méthode :

« La façon dont ils (les Américains) utilisent les cas est différente de la nôtre. Là-bas ils ont un plan et une méthode pédagogique très stricte. Ils distribuent le cas une ou deux semaines à l'avance afin que les élèves préparent des questions. Les professeurs américains sont plus experts et plus sophistiqués. [...] Nous avons une personne à temps plein, M., qui se

consacre à la formation de nos enseignants pour rédiger et utiliser les cas, mais ce n'est pas pareil [...] Nous sommes encore différents. [...] Parce que nos élèves sont différents. Les Chinois sont plus réservés, moins actifs. Les Chinois ont l'habitude des cours magistraux et de la salle de classe traditionnelle. Ils attendent du professeur qu'il livre la vérité. S'ils utilisent un cas, les professeurs doivent à la fin résumer et donner la solution. Aux États-Unis, un bon cas est un cas où il n'y a pas une bonne réponse mais plusieurs. En Chine, les élèves de MPA demandent clairement les bonnes et les mauvaises solutions. Ils ont besoin d'explications simples et directes. Ils ne sont pas prêts pour la méthode américaine. Parfois, les élèves quittent une discussion de cas frustrés parce qu'il semble n'y avoir aucune bonne réponse au problème posé. Nous pouvons leur rappeler que les cas sont tirés du monde réel et que cette réalité est grise, ni noire ni blanche ; que le processus décisionnel est rarement simple ou direct ; et qu'il y a presque toujours de nombreuses solutions possibles à un problème donné. » (Entretien n. 96, 7/11/2007).

Le cas est toujours présenté en Chine de façon ambivalente. Sa définition, son sens et sa fonction sont sujets à controverse. Il est mis en avant comme un formidable outil pour transformer l'enseignement traditionnel et développer des compétences comme la pensée stratégique, la vision, la prise de décision. Mais il est aussi perçu comme inutile, décrié, critiqué, trop éloigné de la réalité, mal préparé par les professeurs, mal enseigné, mal défini. Parmi les difficultés ressenties par les étudiants, celle qui ressort le plus souvent est la définition trop vague de ce qu'est un cas.

« Une fois nous avons eu un professeur qui a enseigné la politique en se servant d'un roman sur les relations entre les États-Unis et le Japon. D'après lui, le roman était une étude de cas. Mais il ne l'était pas vraiment! Chaque enseignant doit modifier le cas quand il s'en sert et cela nécessite une préparation solide. Il doit se concentrer sur une seule question. Si vous prenez un cas réel et vous ne le changez pas, vous ne pouvez pas vous concentrer sur

une seule question. La réalité est trop riche [...] Dans notre MPA ce n'était pas toujours comme ça, mais souvent. Même un article tiré de la presse américaine pour analyser et discuter en classe une actualité pouvait devenir une étude de cas ! » (Entretien n. 27, 10/3/2009).

L'absence de précision dans la définition et le manque de standards et d'un contrôle de qualité font que toute référence à une situation réelle devient étude de cas. Parfois il s'agit d'un partage d'expérience, sans nécessairement de préparation ou de référence théorique. Dans la mesure où les universités chinoises n'ont pas encore constitué des standards ou un référentiel commun, et dans la mesure où les élèves de MPA montrent en général un certain goût pour l'anecdote, les enseignants sont tentés d'appeler cas toute référence à la pratique professionnelle¹. Le cas se définit donc presque uniquement par opposition à un cours théorique. Un ancien élève donne deux exemples d'activités, qui ne semblent pas correspondre à la description officielle mais qui ont été présentés par l'enseignant comme des études de cas :

« Nous avons souvent utilisé des études de cas lors du MPA. Par exemple, dans le cours de management de projet, nous devions préparer un colloque international sur le développement des carrières juridiques (Legal Service Career). La préparation de ce colloque est devenue un cas de management de projet. Nous en avons ensuite discuté en classe. Aussi, dans le cours d'administration comparée, nous avons comparé le management de la profession d'avocat en République populaire de Chine et à Hong Kong. Cette comparaison était un cas. » (Entretien n. 16, 7/3/2009).

Les professeurs des MPA eux-mêmes ne sont pas toujours précis sur ces cas. Lorsqu'ils décrivent leur cours et leur méthode, ils disent donner beaucoup d'exemples tirés de la vie

¹ Entretien n. 109, 16/10/2008.

réelle. Ils se réfèrent à ces exemples comme à des études de cas, par opposition à des enseignements traditionnels que les élèves n'apprécient pas et qui ne permettent pas d'engager une discussion.

« Les jeunes professeurs comme moi apportent la connaissance. Les étudiants veulent des concepts, des définitions et des théories. Ils assistent à mon cours parce qu'ils savent que j'ai été formé à Hong Kong, à la Chinese University of Hong Kong. Ils sont motivés par mon origine étrangère. Il faut avouer que pour le moment les concepts et les idées originales viennent de livres occidentaux. Le défi pour moi est d'intéresser mes élèves. J'utilise deux méthodes : 1 / J'enseigne les concepts les plus récents et en pointe. 2 / Je donne beaucoup d'exemples de la vie réelle. Ces exemples sont très importants. Le MPA doit être utile pour des étudiants qui détestent l'enseignement théorique. Pour chaque nouveau sujet que j'introduis, je lance une discussion avec le groupe, et je parle de moins en moins. Les étudiants de MPA ont des expériences et des explications, ils peuvent apprendre les uns des autres. Ils peuvent très bien comprendre les idées étrangères et les appliquer à leur réalité professionnelle. Bien sûr, cela est beaucoup plus facile dans mes cours parce que je me concentre sur le développement et l'économie. Mes collègues qui enseignent la politique ont plus de problèmes avec ces discussions. Cela dépend du sujet. Pour la démographie c'est comme l'économie. Pour les politiques rurales, c'est différent. Je tente d'adapter ma façon d'enseigner comme je peux. » (Entretien n. 114, 27/10/2008).

Parfois les professeurs se justifient presque de remplacer ainsi le cours par la méthode de l'étude de cas en appelant à la faible probabilité que les élèves lisent les ouvrages de référence. Le cas serait pour les enseignants une façon intellectuellement moins exigeante mais plus efficace de transmettre un savoir, à défaut de pouvoir imposer la lecture des références bibliographiques : *« La méthode du case study permet aux professeurs de faire travailler les participants, avec du travail à la maison. Ensuite les professeurs peuvent nous*

aider à en faire des cases studies. » (Entretien n. 97, 2/12/2008). Un étudiant français ayant suivi en 2003 quelques cours du MPA de Tsinghua dans le cadre d'un programme d'échange observe que :

« Tous les professeurs nous donnaient une liste de livres à lire, mais la lecture n'était pas obligatoire. Les références étaient quasiment toutes chinoises. J'en ai lu quelques-uns, mais j'avais le sentiment que les autres lisaient peu. Il y avait un contrôle des présences, une validation finale par une dissertation, pour certains cours un exposé (notamment le cours-séminaire organisé en partenariat avec la Banque mondiale). J'ai trouvé le niveau des exposés et des corrigés très bon. Parfois nous avions des fiches de lecture à faire. » (Entretien n. 112, 27/10/2008).

Même si les principaux MPA comme celui de Tsinghua et de Fudan développent des manuels simplifiés, rédigés en chinois par des professeurs locaux pour faciliter la compréhension des références étrangères, la perception dominante est que ces manuels sont peu lus¹. En règle générale, les élèves de MPA, du fait de leur statut, de leur profil et de leur âge légèrement plus élevé que celui des étudiants traditionnels, sont perçus par une partie des enseignants comme *« pas très actifs et pas très motivés² »*. Ceci fait écho aux souvenirs de certains élèves du MPA qui confirment de leur côté un recours très limité aux lectures et une utilisation rare voire inexistante de la bibliothèque et des ressources bibliographiques mises à disposition par l'établissement³.

Si les élèves du MPA sont généralement conscients de leurs propres limites et d'un investissement insuffisant de leur part, ils sont également critiques à l'égard de leurs

¹ Entretien n. 39, 21/10/2008.

² Entretien n. 42, 24/10/2008.

³ Entretien n. 110, 20/1/2009. Entretien n. 20, 8/3/2009. Entretien n. 39, 21/10/2008.

enseignants pour cette utilisation dilettante de la méthode du cas. Le témoignage de cet étudiant résume les principales critiques adressées au corps enseignant :

« *Les case studies ne sont pas vraiment utiles non plus. Les professeurs les connaissent mal, les discussions sont peu organisées, les classes trop importantes et nous n'avons pas le temps de parler ensemble ni d'approfondir. Il faudrait que le cas soit préparé, puis discuté en sous-groupes avec plus de temps. Une personne au moins devrait le préparer.* » Entretien n. 39, 21/10/2008.

Parfois les étudiants d'une université imaginent que d'autres universités sont plus professionnelles et rigoureuses dans la pédagogie. C'est le cas d'un ancien élève du MPA de l'université de Pékin qui, à propos des méthodes utilisées dans la formation, dit « *regretter que ce ne soit pas un case study, ni une discussion ni un capstone ni un stage. Pour cela l'université de Pékin est différente de Tsinghua qui, paraît-il, a développé ses propres cases et les vend aux autres universités* » (Entretien n. 62, 27/10/2008). Le plus souvent les étudiants, sans pouvoir comparer avec l'enseignement du MPA à l'étranger faute d'avoir voyagé, imaginent qu'en Chine la méthode est toujours dans une phase initiale d'apprentissage et qu'elle est utilisée aux États-Unis avec de meilleurs résultats¹. Dans un article consacré à un état des lieux de l'enseignement de type MPA en Chine, paru en 2009 dans une revue spécialisée chinoise, le professeur Chen Yunpeng cite la jeunesse de la méthode parmi les faiblesses de la formation. La richesse pédagogique serait parmi « *les gages de qualité de l'enseignement MPA dans les pays occidentaux* », tandis que, du fait du manque d'enseignants qualifiés, les MPA chinois demeurent « *encore trop théoriques et livresques et pas assez centrés sur les études de cas et la pratique* »². Dans le même esprit, un professeur

¹ Entretien n. 62, 27/10/2008.

² CHEN, Yunpeng, Etat des lieux et réflexions sur l'enseignement du MPA dans notre pays, *Theory and Practice of Education*, vol. 29, 2009, n°8, p 9-11, (en chinois, traduction AL).

de Tsinghua reconnaît au cours de l'entretien que le MPA aurait besoin d'un « *meilleur équilibre entre théorie et réalité. Beaucoup de cours sont encore trop théoriques, mais malheureusement nos professeurs n'ont aucune expérience de ce type d'enseignement pratique par le cas* » (Entretien n. 109, 16/10/2008).

Les critiques ne se réduisent toutefois pas à cet écart imaginé entre un modèle et des acteurs locaux encore en phase d'apprentissage. La méthode est parfois vue comme inefficace du fait de la réduction d'une réalité complexe à une seule question. Ce sentiment est partagé par une partie des élèves et des enseignants. Il s'agit d'une critique de fond, de la méthode en elle-même, et non pas de son adaptation chinoise. Alors qu'elle est censée aider les apprenants à réduire l'écart entre les théories et les situations professionnelles réelles, la méthode du cas demeure pour beaucoup une abstraction, un artifice, ne pouvant pas rendre compte de la complexité de la vraie vie. Un fonctionnaire de la municipalité de Shanghai diplômé du MPA de Fudan en 2007 regrette l'utilisation des cas et aurait préféré avoir des discussions sur des dossiers professionnels amenés par les élèves :

« *Prenons les case studies. Il y a une base de données de ces cas, mais ils sont tous artificiels. Ce n'est pas une réalité car les cas ne parlent pas de situations réelles ! On devrait donner nos propres cas tirés de notre travail quotidien et les discuter avec nos professeurs. On ne le fait pas, ou trop peu. Ce n'est pas assez.* » (Entretien n. 16, 7/3/2009).

D'autres anciens élèves de MPA sont encore plus critiques, à la fois vis-à-vis de la méthode et vis-à-vis des enseignants qui, du fait de leur point de vue de chercheurs, ne peuvent pas pleinement saisir ce qui se passe dans la pratique quotidienne des administrations chinoises.

« *Acquérir des connaissances supplémentaires n'est pas important, c'est inutile et trop théorique, pas assez proche du monde réel. Nos professeurs sont des universitaires et ils ne*

savent rien. Ils apportent quelques études de cas pour en discuter. Mais les cas ne sont pas la vraie vie, ils ne sont pas opérationnels. Les professeurs connaissent peut-être un peu notre travail parce qu'ils visitent nos administrations quand ils sont invités. Ils font des recherches sur des sujets décidés par nos directeurs. Mais la recherche est juste un outil et le résultat n'est pas ce que le chercheur pense vraiment. C'est comme la différence entre la grammaire anglaise et l'anglais parlé. La théorie est correcte, mais il y a une trop grande différence avec la pratique. Par conséquent, la relation entre les professeurs et les étudiants pendant le cours ne peut pas être très interactive. J'avais l'impression que dans la classe il n'y avait pas d'enseignement. Les professeurs communiquaient leurs connaissances sans les analyser. La distance avec notre travail est trop grande. Et aussi il y a trop de monde dans la classe. Les élèves ne sont pas intéressés, ils s'ennuient et se démotivent vite.» (Entretien n. 25, 10/3/2009).

La perception d'une inadéquation entre la simplification de l'étude de cas et les attentes des fonctionnaires en formation pousse quelques professeurs à se distancier par rapport à l'engouement pour la méthode et à rechercher des pédagogies alternatives. Toute la réflexion pédagogique autour du MPA et du cas est orientée par la recherche de réponses pragmatiques aux questions que se pose l'administration chinoise, comme le soulignent les professeurs qui participent aux réunions annuelles organisées par le comité national de supervision du MPA.

« Personnellement, je crois que les cas sont inutiles, parce qu'ils ne sont pas liés à la pratique. Les élèves de MPA ont besoin de plus de pratique, pas d'autres cas. Dans mes cours, je les fais travailler sur la gestion de projet. Ils ont du travail personnel. Nous insistons sur la pratique : les coûts, le temps, la planification et les ressources. Les étudiants peuvent choisir le sujet. Dans une étude de cas, on apprend juste le processus, les conséquences d'une décision, mais on n'apprend pas comment ni pourquoi. [...] Je crois que nous devrions faire davantage de gestion de projet dans les MPA. Nous commençons à changer mais on doit le

faire à plus grande échelle, surtout en sciences sociales. J'ai soulevé ce point pendant la dernière réunion du comité national du MPA dans le Xinjiang. » (Entretien n. 109, 16/10/2008).

En réponse aux insuffisances des pédagogies traditionnelles, la méthode importée à partir des formations professionnelles américaines est donc introduite en Chine au nom d'une amélioration de la formation offerte à la nouvelle génération de fonctionnaires qui, dans la continuité d'un système politico-administratif, doit faire face à des situations professionnelles inédites et de plus en plus complexes. Après quelques années de pratique, les perceptions de la *case study method*, et surtout de l'utilisation qui en est faite dans le contexte des MPA chinois, demeurent critiques, contredisant la diffusion et la popularité observées sur le terrain.

B - Les fonctions de l'étude de cas, face à la complexité de la modernisation administrative chinoise

Alors que les entretiens ne concernent que trois des MPA de première génération – des MPA parmi les plus avancés sur le plan pédagogique de par le prestige de l'établissement, le nombre de professeurs diplômés aux États-Unis et le degré d'ouverture international – la méthode de l'étude de cas donne l'impression d'être une technique encore à ses balbutiements, souvent inutile et source de déception. Elle est adoptée néanmoins en quelques années par l'ensemble des formations MPA puis par les écoles du Parti, écoles d'administrations et autres institutions spécialisées en charge de la formation administrative, confirmant ainsi cet « intérêt fou »¹, dont un professeur d'Harvard s'était étonné, cet enthousiasme de la Chine pour la méthode de l'étude de cas, évoquée par plus d'un acteur lors des entretiens. Cette deuxième partie interrogera donc les fonctions accomplies par le cas dans le contexte observé et les raisons de sa diffusion à grande échelle.

¹ Entretien n. 44, 15/10/2009.

1) Le *case study*, gage de qualité des institutions chinoises

En 2001 seulement 24 universités avaient été autorisées et habilitées par le ministère de l'Éducation à offrir un programme de MPA, mais beaucoup d'autres, de taille et de réputation inégale, rejoignent le mouvement dans les années qui suivent, pour atteindre 146 MPA en 2011.

« Le MPA est à la mode et il a connu un développement très rapide. En 2001, il existait uniquement dans 24 universités d'élites, et était inséré au sein de leur Graduate Schools. En 2009, nous en sommes à 100/101 MPA. Jusqu'à présent, le nombre cumulé des recrutés en MPA en Chine est de 54 810. Nous constatons une tendance constante à l'augmentation des effectifs (sauf pour l'année 2003 qui a vu une chute manifeste). Le nombre de candidats, pendant les deux dernières années, a dépassé les 20 000 personnes. Celui des admis est également passé de 3 506 en 2001 à 10 253 en 2007 avec un taux d'augmentation annuel de 32,1 %. Ce dernier est supérieur au taux d'augmentation annuel moyen des personnes admises aux autres masters, qui était de 28,4 %. Par rapport au développement de l'enseignement du MBA, antérieur et plus influent, l'enseignement du MPA a demandé sept ans pour que le nombre d'inscrits dépasse le seuil de 10 000 personnes au lieu de dix ans pour l'enseignement du MBA (10 709 personnes en 2000). Avec la vitesse et la dimension du développement, l'enseignement du MPA est devenu certainement un moyen important pour notre pays de former des talents en management public au XXI^e siècle. » (Entretien n. 42, 24/10/2008).

Même si toutes ces universités n'ont pas les ressources pour produire des cas originaux, le développement de la méthode de l'étude de cas semble aller de pair avec la popularité du programme et avec sa diffusion sur le territoire national. Tous les MPA chinois mettent l'utilisation des cas en avant sur leurs sites web et documents de recrutement.

Encadré : Développement des programmes MPA en Chine

2001 : Création du programme dans 24 universités (période dite « d'essai »)

2006 : Fin de la période « d'essai »

2009 : Le MPA est proposé dans 101 universités. Le ministère de l'Éducation adopte une réglementation formelle du MPA.

2001-2011 : Plus de 70 000 étudiants inscrits dans un MPA en Chine.

2011 : Le MPA est proposé dans 146 universités¹.

Les universités chinoises cherchent à proposer un MPA comme l'indique l'augmentation rapide du nombre d'établissements habilités entre 2001 et 2011. Compte tenu de la nécessité d'obtenir une accréditation du comité national des MPA pour pouvoir offrir le programme, les universités font du MPA un gage de qualité de l'institution. Mais encore plus que le MPA, c'est l'ampleur de l'utilisation des *case studies* qui, par substitution, devient un élément de différenciation de l'université. Plus on en utilise, plus le programme est de qualité et la méthode est mise en avant comme une avancée pédagogique.

« En trois ans seulement, l'enseignement des cas s'est largement répandu dans notre école (à Tsinghua). Selon un sondage récent, environ 86 cas ont été enseignés dans nos cours de MPA depuis 2001. Chaque cours utilise en moyenne deux ou trois cas. La méthode de cas aide de nombreux représentants de l'administration centrale et territoriale à améliorer leur

¹ ZHANG Liping, XU Lin. « Promouvoir la révolution des MPA par l'innovation dans le système de formation professionnel », Revue *diplômes et Enseignement supérieur*, sept. 2011, p. 47. (章丽萍, 徐林 : 《以培养机制创新推动MPA教育改革》, 《学位与研究生教育》2011.9, 47页)

réflexion stratégique, leur vision prospective et leur capacité de prise de décision. » (Extrait du site web de la SPPM de Tsinghua).

De surcroît, pour chaque université, la production de cas « maison » par rapport à l'utilisation de cas commercialisés par d'autres indique une qualité supérieure. La capacité à produire des cas devient un facteur de différenciation et de positionnement sur le marché de l'enseignement supérieur. À l'instar de la Kennedy School d'Harvard, Tsinghua ne se contente pas d'importer des cas, mais produit ses propres cas qu'elle utilise et qu'elle diffuse dans les universités qui n'ont pas la capacité de le faire. Si les universités les plus réputées et situées dans les grandes villes commencent dès le lancement du programme à constituer des bases de cas avec l'aide de leur corps enseignant, beaucoup de MPA profitent du canal ouvert par Tsinghua pour introduire la méthode dans la plupart des cours de leur programme. La production de cas requiert en effet du personnel dédié et techniquement compétent, l'accès aux administrations, du temps et des ressources financières.

« Notre école n'a pas son propre centre de production de cas. Nous avons des recueils de cas et une base de cas, avec l'accès gratuit pour nos étudiants. Dans certains cours, les étudiants de MPA doivent rédiger un cas, ce qui les oblige à partager des informations relatives à leur expérience au travail. » (Entretien n. 15, 7/3/2009).

Dans les premières années, l'université Fudan, comme tant d'autres, s'appuie sur des ressources en libre accès, sur les cas tirés des mémoires des élèves en formation, mais aussi sur des cas rédigés ailleurs, notamment à Tsinghua. Puis, au fur et à mesure que ses professeurs rédigent des cas et publient des recueils, Fudan devient à son tour une référence pour d'autres universités.

« C'est difficile de parler des cas en général. Chaque professeur utilise une méthode différente. Nous avons parfois des cas de première main. Les administrations peuvent nous

communiquer des matériaux ou les professeurs obtiennent des documents lors de réunions dans les administrations ou lors des visites. Parfois les matériaux proviennent des étudiants du MPA. Nous leur proposons de rédiger des cas. S'ils acceptent, ils peuvent obtenir un soutien financier (quelques milliers de yuans par cas) et dans tous les cas l'aide d'un professeur. Notre école a établi un programme spécial pour recueillir tous les cas (quelques milliers) dans une seule base de données. Certains cas sont en ligne et certains ont été imprimés pour consultation directe. L'ancien doyen de l'école, le professeur LSL, quand nous avons commencé il y a cinq ans, a demandé à tous les jeunes professeurs d'écrire des cas. Tous ces cas sont recensés dans la bibliothèque de notre école. Le professeur Zhu Qianwei a écrit un livre d'Administration publique qui figure dans la liste des manuels du dixième Plan quinquennal du ministère de l'Éducation, et qui est largement utilisé par d'autres universités. Ce livre a été désigné comme le manuel officiel pour la formation des fonctionnaires du Bureau du personnel de Shanghai. » (Entretien n. 30, 12/7/2009).

Le premier relais pour que la méthode se répande et pour que progressivement le savoir-faire se transmette aux autres universités de Chine serait donc le centre des cas de Tsinghua. Même si ce centre semble mettre en œuvre une stratégie commerciale, dans le sens où l'utilisation des cas chinois et des cas américains disponibles grâce à la relation privilégiée avec Harvard est accordée aux autres MPA moyennant paiement, l'analyse des entretiens laisse penser que la recherche de réputation est l'objectif principal que Tsinghua poursuit par ce centre. Les revenus générés par l'exploitation commerciale des cas ne figurent pas parmi les recettes de l'école dans les documents publics et les administrateurs ne semblent pas accorder de réelle valeur économique au système de prêts entre MPA.

« Les professeurs des autres universités peuvent utiliser les résumés et nous (Tsinghua) consulter s'ils veulent le cas intégral. Certains cas sont gratuits, certains sont payants, mais les prix est très abordable. C'est juste un droit de licence. Nous devons protéger les droits

d'auteur. Les autres MPA chinois utilisent également les cas comme outils pédagogiques. Ils n'ont toutefois pas de personnel à temps plein. Ils n'ont pas de fonds pour cela. » (Entretien n. 117, 8/7/2009).

Grâce à son centre, en effet, Tsinghua contribue à la popularité de la méthode tout en installant sa propre réputation. Non seulement tous les MPA, pour être considérés comme sérieux et professionnels, doivent afficher l'utilisation de la méthode, mais ils doivent aussi suivre la procédure et la méthode enseignées par Tsinghua.

« Je crois que ce MPA (Tsinghua) est mieux que les autres parce que nous sommes très stricts sur les méthodes pédagogiques. Par exemple, nous utilisons systématiquement des études de cas. Au début, nous avons utilisé les cas de la Harvard Kennedy School, mais nous avons également développé nos propres cas, et nous en avons aujourd'hui plus de 100. » (Entretien n. 56, 8/7/2009).

On pourrait presque penser qu'Harvard, à travers la transmission d'une procédure et la formation du personnel de l'université Tsinghua, est en train de promouvoir dans les établissements chinois une formule standardisée de production et d'administration d'une méthode, qui serait garante de la qualité de la formation. Une sorte de standardisation transnationale donc, équivalente à la diffusion de normes ISO dans les organisations industrielles. Denis Segrestin avait déjà remarqué, en analysant les conditions de mise en œuvre des procédures sur le terrain, l'ambivalence de la standardisation, qui d'un côté mettait en équivalence les capacités des entreprises et de l'autre côté contribuait à une plus grande différenciation¹. Les procédures relatives à la production des cas semblent elles aussi donner lieu à la même ambivalence. La comparaison a ses limites, en ce sens qu'ici les procédures

¹ SEGRESTIN, Denis, « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », in: *Revue française de sociologie*, 1997, 38-3. Sociologie et économie. Textes réunis et présentés par Pierre-Michel Menger, p. 553-585.

sont moins formalisées que celles des normes ISO et, dans les premières années d'existence des MPA, ne sont pas soumises à des contrôles de qualité. Néanmoins, l'importation, l'apprentissage et l'adoption d'une procédure clairement identifiée avec son origine géographique légitiment et garantissent la qualité du programme, mais de fait n'empêchent pas une utilisation très différente du cas au niveau local, d'un établissement à l'autre, d'un programme à l'autre, d'un cours à l'autre. Une fois que la procédure a été respectée pour la création du cas et que les enseignants connaissent les règles d'utilisation, la pratique révèle une immense variété d'utilisations et d'adaptations aux besoins du moment.

« Le thème de l'une de mes conférences est: Comment développer et organiser une étude de cas. L'étude de cas sert à confirmer ou infirmer une théorie. Chaque cas a un objectif différent. Notre école tente de créer une base de données qualitatives sur les études de cas locales. Les cas ont été très populaires dans les MBA, Harvard a une pratique très établie sur ce sujet. Notre centre du MPA a recruté une personne en charge de la collecte et de l'établissement d'une base de données spécifique. Jusqu'à présent, la base de données n'est pas très riche. Nous avons énormément de matériel sur la façon dont la gouvernance locale peut accroître la transparence et la démocratie. Le problème est que nous manquons de critères standard. Nos critères actuels ne sont pas satisfaisants. Nous avons besoin de nous améliorer et de créer des procédures et des indicateurs standard. Je voudrais promouvoir ce changement à Fudan. J'ai commencé à construire une base de données. J'étudie beaucoup d'événements liés à ma recherche (révoltes, manifestations, mouvements sociaux ruraux) et je tente de trouver des régularités entre ces événements uniques. Si je réussis, je vais proposer ma méthode à l'école. » (Entretien n. 41, 22/10/2008)

La diffusion de la procédure de fabrication de l'étude de cas peut également être considérée comme une illustration de la puissance de l'hégémonisme américain. Les nouvelles écoles d'affaires publiques chinoises n'auraient pas eu d'autre choix que de se

conformer à cette pratique américaine dans la mesure où elle s'était déjà imposée mondialement comme la seule crédible et légitime¹. Nous pourrions voir dans la diffusion de la *case study method* non seulement un exemple de cette convergence mondiale que John Meyer expliquait par la diffusion de normes et de scripts de façon transnationale², mais aussi une conséquence de l'influence spécifiquement américaine en matière d'enseignement supérieur. On pourrait enfin retrouver dans le transfert de la méthode de cas une confirmation de ce que Francisco Ramirez avait observé dans d'autres contextes: les modèles exogènes s'imposent d'autant plus facilement et sans résistance que la réception se fait dans un cadre où les pratiques traditionnelles sont faibles ou jeunes. La *case study method* se propage en effet au sein d'écoles nouvellement créées, issues de fusion de plusieurs départements et disciplines, sans aucune pratique préexistante fortement ancrée dans la tradition pédagogique³. Ces théories laissent toutefois une question sans réponse, qui est celle des raisons du succès de la méthode. Sa popularité, inattendue, dépasse les frontières du programme car elle est rapidement considérée en Chine comme particulièrement adaptée à toutes les formations dans le domaine des politiques et affaires publiques. Les cas et les manuels d'utilisation se sont répandus partout, dans les universités et aussi en dehors, dans les programmes de formation continue d'institutions comme le CELAP (*cf. encadré*) ou dans les ministères.

¹ MARGINSON, Simon. « Vers une hégémonie de l'université globale ». *Critique Internationale* n. 39, avril-juin 2008. P. 106.

² MEYER, John W., and ROWAN, Brian. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83.2, 1977, p. 340–363.

³ RAMIREZ, Francisco O. "Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Global Models and National Legacies". In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The New Institutionalism in Education*. 2006. p. 123-142. Albany: State University of New York Press.

« La méthode de cas a connu un grand succès en Chine. Le célèbre livre écrit par Laurence Lin (professeur à Harvard Kennedy School) sur la façon d'enseigner les cas a été traduit en chinois et publié par l'Université normale de Chine. C'est un livre sur les méthodes pédagogiques et sur le travail de terrain. C'est un livre opérationnel. » (Entretien n. 117, 8/7/2009).

Les acteurs interviewés parlent souvent de l'importance de la méthode pour la Chine, pour son développement économique, pour la professionnalisation de sa bureaucratie. À partir de l'analyse des entretiens se dégage l'impression que le travail sur les cas selon la méthode importée des États-Unis serait l'essentiel de la valeur ajoutée du MPA. Quelques-uns des acteurs étrangers qui ont participé à la diffusion de la méthode en Chine sont eux-mêmes surpris par son succès. Plus d'un professeur et d'un étudiant américain interviewé observe que le cas est plus utilisé en Chine que dans les écoles professionnelles nord-américaines, qui le réservent en général à des formations de type *Executive*, c'est-à-dire destinées à des responsables ayant une expérience professionnelle bien supérieure à celle des élèves de MPA en Chine. Le professeur S., en charge de la relation de partenariat entre la Kennedy School et la SPPM de Tsinghua, constate un engouement en Chine pour cette méthode qui est à Harvard réservée aux formations pour professionnels confirmés. Son analyse suggère que cette méthode pourrait répondre à d'autres objectifs que pédagogiques.

« Demain, j'accueille un haut fonctionnaire de la Chine, qui travaille avec nous depuis 2004. Il aime les cas et il veut, d'ici à 2012-2015, que plus de 50% de la formation des fonctionnaires chinois soit faite à travers la méthode du cas. L'École nationale chinoise de l'administration utilise beaucoup de cas. [...] Nous avons toutefois un souci. Les Chinois pensent que l'enseignement par le cas c'est raconter une histoire. Il est important que le cas ouvre une question. Les cas sont la formulation d'un casse-tête, d'un problème. Certains cas présentent des réussites. D'autres parlent d'échecs. C'est difficile d'expliquer aux Chinois.

Mais nous sommes très désireux que les cas soient bien enseignés et bien utilisés. Nous formons les gens à la façon d'enseigner un cas, à comment interagir avec la classe, à la façon de stimuler la discussion. [...] La Chine a encore une éducation traditionnelle, avec des étudiants très passifs. C'est difficile pour les étudiants chinois de s'habituer à la discussion et à l'interaction. [...] Selon notre accord avec Tsinghua, ils ont le droit d'utiliser et d'enseigner tous nos cas et nous avons le droit d'adapter et d'utiliser tous leurs cas. Nous (à la Kennedy School) avons actuellement huit cas chinois adaptés et traduits. [...] Les Chinois sont devenus fanatiques de cas. Mais ils ont tendance à mettre des cas dans leurs programmes de premier cycle, alors que nous, nous utilisons plus les cas dans notre Executive Education. Peu de cas sont utilisés dans les programmes académiques, plus basés sur des cours magistraux. Je ne sais pas pourquoi les Chinois sont si enthousiastes au sujet des cas. Une explication possible est qu'ils sont venus ici, qu'ils ont aimé la méthode sans comprendre vraiment que nous ne l'utilisons pas beaucoup dans les programmes académiques. Ils pourraient penser que nous les utilisons tout le temps [...] La deuxième explication est qu'ils trouvent la méthode adaptée à leurs besoins. » (Entretien n. 44, 15/10/2009).

Encadré : Académie chinoise du leadership de Pudong (CELAP)

L'Académie chinoise du leadership de Pudong à Shanghai ouvre en 2005 son propre centre pour le développement des cas et la recherche (China Executive Leadership Academy Pudong - CELAP). Ce centre est destiné à la production de cas originaux pour animer les sessions de formation continue. À partir de cette date, chacun des accords de coopération internationale que le CELAP conclut avec des universités et des centres de formation étrangers mentionne le développement commun de cas parmi les projets. Depuis sa création, le CELAP se présente comme une organisation capable d'améliorer les compétences en matière de leadership notamment à travers des méthodes

pédagogiques innovantes. L'innovation est ce qui la distingue des écoles du Parti, en tout cas dans le discours. La méthode du cas est mise en avant comme l'une des méthodes les plus innovantes. « *Nous mettons l'accent sur la formation par la méthode de cas. Les cas sont rédigés par le personnel et les professeurs de CELAP, développés en partenariat avec des organisations extérieures ou collectés par des procédures d'appel d'offres. Nous avons à ce jour une base de plus de 110 cas. Les plus célèbres sont "Communication avec les médias et plan de communication en temps de crise", "Gestion de crise dans l'incident de Weng'an", "Construction du Parti à la base et en première ligne", en partenariat avec le groupe People.com.cn/. Les cas sur le développement scientifique dans le delta du fleuve Yangtze sont réalisés en partenariat avec l'agence de presse Xinhuanet.com.*¹ » Les cas développés par le CELAP et utilisés dans ses formations portent tous sur la Chine, en général sur des réformes économiques ou administratives. Entretiens et documents officiels ne se réfèrent jamais à l'utilisation de cas étrangers, même si des organisations étrangères peuvent participer au financement et à la réalisation de cas chinois. En effet, les premiers cas ont été financés grâce aux partenariats avec la société de téléphonie mobile China Mobile Shanghai et avec l'Université Erasmus à Rotterdam, aux Pays-Bas, notamment le cas du port de Yanshan. La production de ce dernier fait partie d'un programme plus vaste de coopération sino-néerlandais, lancé en 2008 pour renforcer les capacités en matière de développement durable à travers la rédaction de 10 cas chinois destinés à l'enseignement. Les cas ainsi réalisés ont permis de former le personnel enseignant du CELAP au travers de modules dispensés par les professeurs de Rotterdam. Le site du CELAP publie en 2010 l'information selon laquelle les professeurs qui peuvent engager des recherches avec leurs étudiants à l'aide de la méthode de cas sont parmi les plus populaires.

Pour essayer d'expliquer succès et popularité, il est important d'identifier, à partir de l'observation empirique, toutes les fonctions remplies par le *case study* dans le contexte du

¹ Brochure et site web du CELAP. <http://218.78.215.163:8080/articles/2010/10/18/20101018100604320846.html>
18 octobre 2010

MPA, ainsi que ses spécificités par rapport aux cas américains et par rapport à d'autres formes d'enseignement en Chine.

2) Aborder ensemble des questions « sensibles »

Les spécificités du cas en affaires publiques par rapport aux autres ont déjà été mises en évidence à partir de l'étude des contenus des cas nord-américains¹. Selon Carol Chetkovich et David Kirp, le cas n'aurait pas seulement vocation à incarner la théorie dans une situation professionnelle et à permettre aux étudiants de trouver les solutions les plus efficaces. À la différence des cas de business et de droit, le cas en affaires publiques placerait les étudiants dans le rôle des décideurs confrontés à des défis complexes. Les étudiants en affaires publiques seraient censés développer un esprit critique et apprendre à lier analyse et action précisément par le biais des cas, en étant donc amenés soit à prendre des décisions difficiles soit à revenir rétrospectivement sur une décision historiquement prise et à l'analyser avec des outils critiques.

Toutefois, dans la Chine des années 2000, les problématiques professionnelles liées aux décisions administratives ainsi qu'à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques sont généralement considérées dans comme des sujets « sensibles », des sujets que l'on hésite à aborder en public². La question se pose, dès lors, de savoir comment, dans ce contexte, à première vue peu propice à la discussion et à l'analyse critique, le cas peut intervenir et trouver sa place.

¹ CHETKOVICH, Carol, KIRP, David L., « Cases and Controversies: How Novitiates Are Trained to Be Masters of the Public Policy Universe », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, Issue 2, p. 283–314, printemps 2001.

² Entretien n. 50, 8/4/2008.

a) La création d'un cadre formel pour discuter de l'actualité chinoise

Si d'un côté la méthode du cas simplifie la réalité et s'en éloigne, de l'autre côté elle autorise une discussion autour de cette même réalité, du fait de la création d'un cadre formel standardisé, ou en tout cas perçu comme tel. Pour mieux comprendre l'articulation entre cadre qui enferme et parole qui se libère, il est utile de passer en revue quelques cas qui ont été réellement utilisés dans les classes de MPA dans les premières années.

L'analyse de quelques cas chinois proposés par la School of Public Policy and Management de l'université Tsinghua ainsi que par la Kennedy School d'Harvard permet, sinon de tirer des conclusions générales ou de définir un cas type, au moins d'identifier quelques points communs qui permettent d'esquisser leur spécificité dans le contexte des MPA chinois. Les premiers cas produits sur des questions chinoises abordent des problématiques d'actualité, le plus souvent des controverses, ou des dysfonctionnements ou des défis pour les administrations. Il s'agit en général de faits largement médiatisés, y compris sur le plan international. Harvard University publie en 2008 une liste de *hard issues*, de questions majeures, qui ont été transposées en études de cas et utilisées dans le MPA de Tsinghua, en coopération avec les enseignants d'Harvard Kennedy School. Parmi ces sujets, tels qu'ils apparaissent dans la liste de cas du centre de Tsinghua : le déplacement du zoo de Pékin, la paysannerie et les prix agricoles, la destruction des quartiers et le calcul des indemnités de relocalisation¹. Ces cas chinois, créés à Tsinghua et utilisés largement en Chine et à l'étranger, présentent quelques caractéristiques communes. Ils ont été rédigés par des étudiants du MPA ou par des professeurs, avec l'aide et le soutien du centre des cas, d'abord en langue chinoise puis traduits en anglais. Les informations collectées en consultant les bases

¹ *John Harvard's Journal*, numéro de mai-juin 2008.

de données à Tsinghua et à Harvard et au travers des entretiens montrent que tous les cas sont inspirés d'événements réels et d'informations diffusées par les médias. Certains professeurs suggèrent que le sujet doit être dans le domaine public et admis comme un échec autorisé (ou comme un succès) pour pouvoir être transposable dans un cas.

Les faits sont organisés selon une structure type. La structure type du cas est composée des éléments suivants : titre – note introductive – contexte géo-historique – narration et mise en situation – questions. Une note introductive précise pour chaque cas que ce dernier est destiné à la discussion de classe et qu'il ne peut pas être utilisé pour évaluer l'efficacité des pouvoirs publics dans la définition ou mise en œuvre de politiques publiques¹. Une première partie présente rapidement le contexte géographique et administratif dans lequel se déroule l'histoire. Parfois cette partie rappelle des faits marquants du passé, des dates ou des données statistiques. Suit une partie narrative qui met en situation un cadre dirigeant. Le récit donne des informations sur l'organisation administrative, les éventuels changements introduits par des réformes, la situation économique et sociale, la couverture médiatique. Parfois le cas fournit un grand nombre d'informations, y compris en comportant des annexes, parfois il ne donne aucune donnée. Au fur et à mesure que la narration avance, la situation se complexifie, même si le cadre politico-administratif est simplifié et brossé à grands traits, y compris avec des approximations dans le choix des mots. Le dernier paragraphe invite l'étudiant à se mettre

¹ “*This case is intended to serve as a basis for classroom discussion rather than to illustrate effective or ineffective handling of an administrative or policy situation*” (Traduction de l'auteur: Ce cas est destiné à servir de base à la discussion en classe plutôt qu'à illustrer la gestion efficace ou inefficace d'une situation administrative ou politique). Cas CCC-C-05-40-E © 2005 by School of Public Policy & Management of Tsinghua University. Parfois la formulation est légèrement différente: “*The case was compiled from a real story and the characters in it are fictitious. The case is not meant for appraisal of the achievement made by public sectors and the personal gain or loss, but only for classroom teaching and discussion*” (Le cas a été compilé à partir d'une vraie histoire et les personnages en elle sont fictifs. Le cas n'est pas destiné à l'évaluation des résultats obtenus par le secteur public et le gain personnel ou la perte, mais seulement à des fins d'enseignement en classe et de discussion). Cas CCC-07-62-E © 2007 by School of Public Policy & Management of Tsinghua University and Beijing Municipal Science & Technology Commission.

dans la peau du cadre dirigeant, à prendre une décision et à la justifier. Cette dernière partie peut prendre la forme de quelques questions courtes et directes ou solliciter une réflexion critique générale sur la situation. Dans tous les cas, il est demandé à l'étudiant d'évaluer un comportement, de juger la pertinence d'une mise en œuvre, de pondérer les différentes options existantes pour résoudre un dilemme.

b) Une structure simple pour appréhender des situations complexes

Malgré la note introductive qui rappelle que le cas est une fiction inspirée de la réalité et qu'il ne peut pas conduire à une évaluation des politiques publiques, les cas abordent une variété de sujets, toujours très délicats et difficiles. L'examen de quelques cas donne un aperçu de ces questions : inégalités sociales, corruption et malversations, expropriations forcées et relocalisation de populations, pollution, privatisation des ressources énergétiques, chômage, précarité, insuffisances du système fiscal. Présentés selon une structure simple et en apparence réductrice, les faits dont il est question dans les quelques cas étudiés renvoient néanmoins aux situations complexes dans lesquelles se débattent les cadres et fonctionnaires chinois du XXI^e siècle. Plutôt que de former à la résolution des problèmes par l'application d'une procédure connue ou d'une recette universelle au sens rationnel des politiques publiques, ces cas semblent vouloir amener à une réflexion sur la complexité en mettant en évidence rationalités divergentes, contraintes et poids des héritages. Ils semblent vouloir développer un leadership en situation de difficulté ou de contradiction entre les instruments connus et la réalité.

Nous comprenons mieux ainsi quelques-unes des réflexions exprimées lors des entretiens : « *Un case study est une méthode qui sert de support à la formation. Il sert à aider les leaders à se développer. Il permet de discuter de la vie réelle.* » (Entretien n. 97,

2/12/2008).

La spécificité du cas chinois serait en quelque sorte indissociable de la spécificité du contexte politico-administratif local, souvent difficile à penser et à analyser – sans vouloir cautionner les interprétations culturalistes – avec des grilles de lectures et des concepts venant des États-Unis. La lecture de trois cas de Tsinghua auxquels nous avons pu avoir accès peut éclairer à ce sujet.

c) Apprendre le discernement

Le cas « *What is more important : Flood control or meeting Attendance ? – A case of administrative conflict faced by a local government agency*¹ » engage les étudiants dans une réflexion sur la relation des fonctionnaires à la hiérarchie. Il invite à prendre position dans une situation de conflit entre les consignes imparties par le supérieur hiérarchique et la nécessité d'intervenir autrement dans un contexte d'urgence et de crise. L'histoire est simple. En période de pluies torrentielles et de crues pouvant donner lieu à des graves inondations, le directeur du bureau des finances publiques d'une municipalité située à proximité du fleuve Yangtze est convoqué à une importante réunion de planification par le directeur du bureau des finances publiques de l'échelon administratif supérieur. Au même moment, le maire de la municipalité le sollicite pour se rendre sur le terrain, à proximité d'un barrage qui risque de céder et de provoquer ainsi une inondation menaçant population et terres agricoles. Le supérieur du directeur refuse toutefois de le dispenser de la réunion et l'invite à respecter la hiérarchie : « *Il faut bien obéir à celui qui paye ton salaire !* ». Le cas se termine par les questions suivantes : « *Que feriez-vous si vous étiez le directeur du bureau ? Quel serait votre choix ? Motivez-le* » et « *Le malaise du directeur est-il évitable ? Que pensez-vous des raisons de ce conflit ?* ». Ces interrogations ainsi que le récit dans son ensemble ouvrent une

¹ Cas CCC-C-05-40-E © 2005 by School of Public Policy & Management of Tsinghua University.

réflexion sur l'application stricte des procédures et des ordres, sur la relation au pouvoir hiérarchique, sur l'obéissance. Sans aller jusqu'à appeler à la résistance ou à la désobéissance, le cas pose néanmoins la question du jugement, du bon sens devant guider les choix professionnels des responsables. En indiquant que le personnage principal, le directeur du bureau, a occupé les mêmes fonctions pendant plus de vingt ans et qu'il connaît le territoire, le cas semble valoriser l'expertise des cadres. « *C'était un fonctionnaire chevronné, qui avait été dans les finances depuis près de 20 ans et avait servi comme directeur depuis 1997. [..] L'administration cantonale lui avait confié la responsabilité du travail de contrôle des crues de Wenxing. [...] Le chef du canton, estimant qu'il était celui qui connaissait Wenxing mieux que tout le monde, lui avait demandé de se faire donner la permission de manquer la réunion* ». C'est cette expertise, ainsi que la connaissance profonde du contexte local, qui peut justifier un écart par rapport à la procédure établie. Enfin, le cas insiste également sur les changements qui sont intervenus dans l'organisation administrative à la suite des réformes successives, souvent contradictoires. « *La responsabilité du Bureau des finances publiques de Yaogou a toujours fait des allers-retours entre le comté et le canton* ». En cela il semble suggérer qu'une partie du malaise des cadres et de la difficulté à clarifier les procédures trouvent leur origine dans l'incertitude organisationnelle de l'administration chinoise dans les années 1990 et 2000.

d) Questions éthiques autour des conflits

La situation se complexifie dans le cas « *The Jiahe Demolition and Relocation Incident in the Province of Hunan* »¹. Les questions liées au respect de la hiérarchie se greffent ici sur des cas de corruption, des malversations et un conflit éthique entre ordre reçu et bon sens. Le cas commence par rappeler une série de scandales qui ont rendu le district (*xian* 县) de Jiahe

¹ Cas CCC-C-04-7-E © 2004 by School of Public Policy & Management of Tsinghua University.

célèbre en 2000 et en 2004. Il explique ensuite que, du fait de sa localisation géographique et son relatif isolement, Jiahe a eu un développement économique très limité par rapport à la moyenne du pays, générant de ressources insuffisantes pour faire face aux dépenses publiques. Dans un district présenté comme arriéré, le comité du Parti et la collectivité locale n'ont pas d'autre choix que d'attirer des investisseurs extérieurs. C'est dans ce contexte que le projet de création du centre commercial Zhu Quan émerge en 2002, ayant pour objectif la construction d'un parc commercial et d'affaires sur une surface de 120 000 m² devant assurer au district plusieurs millions de yuans de recettes fiscales. La zone désignée pour héberger le centre étant l'une des plus denses du district, de nombreuses habitations ont dû être démolies, entraînant par conséquent le déplacement et le relogement de plusieurs milliers d'habitants. Le cas passe en revue toutes les difficultés liées à la gestion du déplacement de population d'une telle ampleur : le faible montant des indemnités par rapport au prix de l'immobilier dans les zones de relogement, les courts délais laissés aux habitants, la difficulté de la preuve du titre de propriété, l'interdiction d'actions collectives et de pétitions. Il rappelle surtout les mesures adoptées par le comité du Parti pour que les fonctionnaires et les cadres locaux « facilitent » le processus : sanctions en cas d'échec dans la mise en œuvre du plan, licenciement ou mutation dans des zones éloignées en cas de refus de déplacement de la part de membres de leur famille. Le cas explique comment, au cours de l'année 2003, chaque fonctionnaire local a été associé par un lien de parenté ou autre relation à un foyer devant quitter la zone, de façon à établir des responsabilités et des critères d'évaluation. Plusieurs cadres ont été sanctionnés, destitués de leurs fonctions voire transférés ailleurs. Les dernières démolitions ont eu lieu par l'utilisation de la violence physique et l'aide de la police. Malgré des pétitions populaires et des accusations de violations des droits de l'homme, le travail de démolition et de relogement a été effectué, mais, à partir de 2004, la presse publie une série de reportages d'enquête sur des faits qui sont présentés comme des incidents. En partant de ces

faits, le cas tente de proposer de façon distanciée et objective les positions et points de vue divergents – « *leurs voix intérieures* » – des différents acteurs (les cadres, les habitants, le comité du Parti et le gouvernement local). Le cas est suivi d'une liste des références des six principaux articles de presse qui ont relaté l'épisode. À la différence du cas précédent, les trois questions posées aux étudiants sont formulées de façon évasive et allusive : « *Comment évaluez-vous la pertinence des politiques déployées afin de compléter la démolition et la relocalisation ?* » ; « *Comment évaluez-vous les deux facettes de la gestion de l'égalité et de l'efficacité dans le projet* » ? ; « *Que pensez-vous du positionnement de la collectivité locale sur des projets immobiliers et en particulier sur la procédure de démolition et de relocalisation ?* ». Malgré les précautions de vocabulaire, le cas entend susciter une discussion sur le périmètre d'intervention des directives du Parti et du gouvernement dans la sphère privée des cadres/fonctionnaires et de leur famille, sur le droit à protéger cette sphère privée, sur le potentiel conflit entre intérêt collectif et individuel. Tout en rappelant les impératifs de développement économique et l'impasse dans laquelle se trouve le district, le cas se réfère explicitement au malaise des fonctionnaires, à leur incompréhension face aux ordres, à leur désir d'insubordination. Du point de vue du comité du Parti et de la collectivité locale, les cadres peuvent jouer un rôle majeur dans la persuasion des familles concernées à quitter leur logement et à accepter le relogement, du fait de leur connaissance et compréhension des enjeux à plus grande échelle: « *Ces membres et cadres du Parti comprennent la politique du comité. Il était plus facile pour eux de gagner la confiance des membres de leur famille.* » Pourtant, les cadres eux-mêmes se trouvent pris entre deux logiques contradictoires que le cas essaye de mettre en relief sans orienter le jugement du lecteur. Le secrétaire du Parti du district est conscient des sacrifices individuels, d'une *unrevealed bitterness* (amertume secrète), occasionnés par la décision de démolir et reloger la population, mais en même temps il sait que, sans l'appui des fonctionnaires comme lui, le

projet ne peut pas se réaliser. Pour comprendre cette tension, seule la pratique peut venir en aide, certainement pas la théorie : «*Tout ne peut pas être expliqué simplement par les théories.*» Le cas explicite ainsi l'une de ses fonctions, qui est celle de permettre d'exprimer toutes les zones d'ombre, toutes les nuances de gris qui caractérisent l'action de l'administration et des cadres du Parti depuis des décennies, sans entrer dans un cadre normatif, sans provoquer un positionnement par rapport à un standard. Par le jeu des questions et de la discussion, la transparence du cas se réconcilie ainsi avec la traditionnelle opacité de l'administration chinoise. En effet, en invitant à la discussion par le biais de questions ouvertes, il est sous-entendu que toutes les positions sont légitimes et défendables, qu'elles sont, dans tous les cas, des objets de discussion possible.

e) La complexité de la prise de décision dans un contexte de pluralisme

De la même façon, le cas «*The Road is yet young – Ecological Restorations in Mentougou District, Beijing*¹ » de 2007 traite de questions considérées comme sensibles avec un degré de complexité supérieure. On y aborde la reconversion d'une région minière en parc écologique lancée par décision administrative en 2005. Il s'agit plus exactement d'un projet de restauration écologique destiné à réparer l'écosystème d'un district à l'ouest de Pékin que la surexploitation des ressources naturelles et plus largement les activités humaines ont sérieusement endommagé (érosion du sol, contamination des eaux, déforestation, disparition d'espèces animales et végétales, pollution atmosphérique, écroulement de montagnes, inondations). C'est un projet ambitieux, devant servir de prototype pour de futures expériences que le gouvernement central souhaite multiplier pour remédier à la pollution et encourager un développement économique plus durable et inclusif. Mentougou est destiné à

¹ Cas n. CCC-07-62-E.

devenir une sorte de site écologique parfait, avec des panneaux solaires, des instituts de recherche sur des aspects du développement durable (traitement des eaux, trafic, énergie), une réglementation stricte du niveau d'émissions de CO₂, un tourisme vert, etc.

Toutefois, dès l'introduction, le cas révèle d'importantes difficultés dans la mise en œuvre. La fermeture progressive des mines a eu pour conséquence la hausse du prix du charbon de chauffage pour les habitants du district ainsi que la suppression d'un grand nombre d'emplois. Les habitants coupent et vendent le bois des forêts pour se chauffer et obtenir un revenu de substitution, en provoquant de ce fait des dégâts écologiques considérables. Le district se trouve également confronté à une forte augmentation des dépenses sociales liée au plus grand nombre de chômeurs et d'habitants en situation de précarité. Par ailleurs, le cas met en évidence le décalage entre les estimations conduites en amont du projet, avec l'aide d'experts indépendants, pour calculer son coût total (estimé à 30 millions de yuans) et la réalité, qui nécessite d'investissements bien plus importants (de l'ordre de 4 milliards de yuans pour cinq ans). Enfin, le cas rappelle les difficultés liées à la mise en œuvre d'un système de taxation d'extraction minière basé sur le niveau d'émissions polluantes et l'absence de coopération de la part des industriels privés. Dès les premières lignes, le récit met le lecteur à la place de Chen Liwei, directeur de la commission Science et Technologie du district de Mentougou, en charge de la rédaction d'un rapport d'état intérimaire sur la mise en œuvre du projet. La difficulté de la position de Chen est double : d'un côté la situation sur le terrain est plus compliquée que prévu, en présence de logiques, rationalités et stratégies d'acteurs contradictoires ; de l'autre, il existe une ambiguïté entre une commission présentée comme ayant une vocation technique et la nature éminemment sociale de la plupart des obstacles à la mise en œuvre du projet. Chen reconnaît l'existence de

« *divers problèmes entremêlés, qu'il n'était pas facile de remettre en forme* »¹ et que le gouvernement doit résoudre avant tout « *les questions sociales majeurs de la période de transition* »². Une telle référence à la période « transitoire » entre l'économie planifiée aux mains d'entreprises d'État et le passage à une économie de marché soumise depuis quelques années aux contraintes environnementales semblerait être une clef de lecture de la complexité de la prise de décision dans ce contexte. Le cas se poursuit toutefois par un dialogue entre Chen et le chef de l'un des villages concernés par la restauration écologique qui révèle d'ultérieurs dysfonctionnements, tels que le détournement des subventions publiques par les entrepreneurs privés au détriment de la population locale ou l'absence de dispositifs permettant aux collectivités de sanctionner les violations à l'interdiction d'extraction. Enfin, un post-scriptum rappelle l'engouement de la presse pour le projet et l'ampleur de la couverture médiatique, ajoutant ainsi une contrainte supplémentaire à l'action de la commission et à la teneur du futur rapport intérimaire. À la différence des deux cas qui précèdent, celui-ci présente quatre annexes avec des données sur les aspects financiers du projet, des photos, une carte, une bibliographie complète. Les questions pour discussion ressemblent à celles d'autres cas, sûrement dans leur caractère vague et général: « *À quels défis est confronté le développement durable du district ?* », « *Quelle est la cible politique que le district poursuit pour sa restauration écologique ?* » et « *Le projet de restauration peut-il résoudre le problème de développement durable du district ?* ». Le contraste est fort entre la précision de l'information contenue dans le cas, la relative liberté avec laquelle les personnages (fictifs) expriment leurs doutes et relatent les mécontentements de la population ou les abus de certaines catégories d'acteurs, et le flou des questions.

¹ Cas CCC-07-62-E, p. 14.

² Cas CCC-07-62-E, p. 14.

L'analyse de ces trois cas permet d'esquisser quelques hypothèses sur l'utilisation du cas en contexte chinois. Elle laisse deviner une forme de structure type qui ferait de ces cas des outils standardisés, dans la continuité de ce qui a été observé lors de l'analyse de la procédure d'écriture des cas par le centre de Tsinghua. La simple lecture de cet échantillon laisse cependant penser que, au-delà de la structure et du respect de certaines règles formelles, il y a d'importantes variations d'un cas à l'autre et sans doute aussi dans la discussion d'un même cas d'une fois sur l'autre. Paradoxalement, ces cas qui sont censés être des simplifications, ou des formatages de la réalité pour un usage pédagogique semblent eux-mêmes être peu formatés. L'abondance d'informations, la complexité des situations, l'ouverture extrême des questionnements, sont de nature à permettre à la discussion de classe d'avoir un périmètre variable en fonction des personnes, du sujet, du contexte temporel. Les entretiens font émerger une grande variété de situations d'une classe à l'autre, d'un enseignant à l'autre, d'un sujet à l'autre. Ce qui laisse penser que si la procédure de fabrication du cas est fortement structurée et codifiée, son administration dans la réalité vivante de la classe l'est beaucoup moins, pour laisser place à des degrés variables dans la prise de parole lors de la phase de discussion.

3) Derrière le jeu de la fiction, le cas libère la parole

Cette discussion, élément caractéristique du cas et indissociable de sa nature, on pourrait s'attendre à ce qu'elle s'adapte mal aux spécificités du milieu universitaire chinois, tel que décrit par les professeurs interviewés. Ce contexte, souvent caractérisé comme hiérarchique et peu interactif, serait également celui de la persistance d'un certain contrôle politique¹. La discussion y serait donc impossible, car indissolublement liée à une liberté de

¹ FRENKIEL, Émilie, "Comprendre le présent et l'avenir politique de la Chine", *Rivista di Storia delle Idee* 1:2, 2012, p. 121. <http://www.intrasformazione.com>

parole et à une relation de confiance entre les participants. Comment dès lors passer de la description écrite et de sa lecture à la verbalisation collective des questions soulevées par le cas ? Est-ce réellement si difficile ?

Les professeurs et personnels de la Kennedy School considèrent que la méthode des cas ne conduit pas à remettre en cause le régime. Les cas concerneraient des situations universalisantes, utilisables partout, donc simplifiées et assez éloignées de la réalité qui les a inspirés¹.

« Pour les étudiants de MPA, la séparation entre leur pratique et ce qu'ils apprennent ici est parfois difficile. Le MPA peut contribuer à modifier leur comportement à l'avenir. Ils apprennent à être neutres, et efficaces, à satisfaire la demande des citoyens et des consommateurs, à être transparents. Grâce au MPA, ils savent ce qui est permis et ce qu'il ne l'est pas. Ils peuvent parfois ne pas appliquer immédiatement ce qu'ils ont appris. Cela dépend de la culture bureaucratique de leur organisation. Il peut leur être difficile de changer. Tout cela est un processus graduel et, bien sûr, les étudiants ne sont pas des nouvelles personnes après la MPA (!). L'administration veut qu'ils soient plus motivés et plus qualifiés, mais elle n'attend pas des changements fondamentaux. C'est une question de valeurs. » (Entretien n. 42, 24/10/2008).

La technicité de l'approche assurerait donc une sorte de neutralité politique garantissant la possibilité d'une utilisation universelle du cas. Comme si la technicité était en soi apolitique. C'est l'explication suggérée par l'un des professeurs interviewés :

« La plupart des situations évoquées par les cas s'appliquent à la fois aux régimes démocratiques et aux régimes non démocratiques. Si vous avez à traiter de la collecte des

¹ Entretien n. 44, 15/10/2009

ordures, la solution pourrait être la même quel que soit le système politique. Grâce à nos cas, nous ne contestons pas clairement le régime actuel. Les Chinois étaient inquiets au début, mais nous avons été très clairs à ce sujet. » (Entretien n. 44, 15/10/2009)

De telles explications, cependant, ne prennent pas en compte la difficulté pratique à définir à chaque fois si le contenu de la discussion reste dans le domaine technique ou s'il ne déborde pas sur des terrains politiques. Or, si les entretiens révèlent une extrême attention portée à la procédure qui régit la rédaction et l'enseignement du cas, rien n'est jamais dit sur une éventuelle standardisation de l'expérience réelle en classe. Au contraire, se dessine au travers de l'analyse des entretiens un enseignement du cas assez hétérogène, avec d'importantes variations, en fonction du professeur, et de la classe.

« Sur la méthode, les professeurs parlent trop et laissent peu de temps pour le débat. Les étudiants ne peuvent donc pas résoudre les problèmes de leur travail dans la classe. Les professeurs ont une vision des choses, un point de vue trop éloigné de la réalité. » (Entretien n. 109, 16/10/2008.)

Pour certains cas la discussion est plus ouverte que pour d'autres et cela dépend, d'après les entretiens, du degré de maîtrise du sujet par l'enseignant, de l'intérêt des élèves pour le sujet, de la formulation même du cas. Aucun entretien ne mentionne l'existence de limites à la discussion, que ce soit les limites de la censure ou d'autres formes de contrôle, comme la présence d'une personne en charge de cela. Parfois au cours des entretiens les anciens élèves indiquent que les étudiants sont très autonomes dans la préparation et dans l'organisation de la discussion, aussi dans l'attribution des rôles.

« Certains professeurs se servaient des études de cas et nous aimions cela. J'ai étudié les affaires gouvernementales américaines et cette comparaison m'a beaucoup inspirée. Nous avons eu un étranger, un professeur invité qui est venu dans notre école et a parlé des

élections américaines. Nous avons eu des études de cas aussi bien en management public (un des cours obligatoires) qu'en politiques publiques (ce professeur avait des liens avec le gouvernement japonais). Dans ces cours, nous avons étudié de nombreux cas sur la Chine, sur les affaires intérieures. Les professeurs fournissaient des cas et les utilisaient pour analyser la réalité chinoise. La sélection des cas est très importante. Chaque étudiant doit en discuter; les étudiants doivent pouvoir partager les points de vue. Les étudiants peuvent également apporter leurs propres cas. Chacun de nous pourrait choisir un cas et le partager avec la classe. Nous avons travaillé en petits groupes : un étudiant décide un sujet et apporte le matériel. Par exemple, la planification de l'aéroport de Pudong et sa rénovation. Un étudiant fait la recherche et un autre trouve les matériaux. Ensuite, nous faisons tous une présentation pour le groupe: contexte, problèmes, analyse et propositions. Nous étions dix étudiants par groupe. » (Entretien n. 38, 15/3/2009)

La discussion organisée autour du cas n'est jamais complètement libre. Une étude de cas n'est pas une conversation ouverte, ni un débat avec le professeur. D'après la procédure décrite par les administrateurs et enseignants en charge de la production des cas, l'utilisation pendant le cours est censée suivre un certain nombre de règles qui font que la discussion reste liée au sujet présenté dans le cas.

« Il est vrai que dans un cours traditionnel, le professeur et ses étudiants ont la possibilité de parler librement sur beaucoup de sujets connexes. Avec la méthode des cas, vous ne pouvez pas. Ceci est certainement une partie de l'explication. Une conférence est en réalité beaucoup plus ouverte que l'étude de cas. » (Entretien n. 44, 15/10/2009)

La méthode de cas se présente ainsi comme un standard international d'inspiration occidentale, vecteur de transformation et d'adaptation par isomorphisme de l'enseignement supérieur chinois à des normes et à des valeurs internationales, plus précisément de pratiques

pédagogiques américaines, reconnues et légitimes au niveau mondial. Dans le cas précis du MPA toutefois, cette méthode assure également le maintien d'une spécificité locale, c'est-à-dire le maintien du système politique et administratif en vigueur. Le cas permet en effet de véhiculer des théories, des idées, des savoir-faire, sans référence explicite au paradigme politique qui les a générés. L'acquisition de la compétence peut ainsi se faire *via* l'université grâce à la neutralité axiologique et idéologique de l'outil, qui éliminerait toute possibilité de « politisation » des apprentissages. Le cas serait ainsi un outil pédagogique sûr, sans risque, condition du transfert de formats pédagogiques entre systèmes de valeurs différents.

Pourtant, lorsque l'on confronte cette explication avec l'observation directe de la pratique, les interactions dans la classe amènent à nuancer cette interprétation. La participation à quelques séances de cours de MPA à Fudan, Tsinghua et l'université de Pékin, au moment où la méthode de cas était utilisée, permet de dégager quelques points communs et de tirer quelques conclusions. La discussion est possible et elle a lieu pendant le cours ; le degré de participation est différent d'un cours à l'autre, mais les élèves participant à la discussion font preuve d'une certaine liberté de ton ; la discussion porte toujours sur la Chine contemporaine, mais tout se passe comme si on parlait d'un cas d'école. On parle de tout précisément parce qu'on ne parle que d'une situation simplifiée et construite et non pas de la réalité politique et administrative chinoise. Derrière ce jeu de la fiction, le cas remplit son rôle et libère la parole.

« J'enseigne l'histoire de la modernisation du développement dans le programme de Bachelor. J'enseigne également en doctorat, maîtrise et MPA. [...] Les étudiants de MPA sont différents des autres, mais je les aime ; ils sont plus sensibles au monde réel. Ils apportent de nouvelles idées, de nouvelles réflexions sur la Chine contemporaine. [...] Il y a une différence entre les questions théoriques et les cas pratiques. Sur des sujets comme la démocratie ou la légitimité, les étudiants de MPA pensent que c'est une bonne occasion de discuter. La

discussion leur donne une perspective différente, de nouvelles possibilités. C'est utile. Ils entendent de nouvelles idées, des perspectives plus larges, des instruments et des outils. Ils peuvent ensuite utiliser ces connaissances et ces outils quand ils auront à résoudre des problèmes. [...] La MPA leur donne plus de connaissances que des compétences. » (Entretien n. 109, 16/10/2008)

Pour mieux comprendre ce qui se passe, nous pouvons penser aux règles de procédures comme autant de cadres (au sens d'Erving Goffman¹) qui imposent aux acteurs lors de l'interaction des comportements et de rôles assez précis. Dans la discussion de classe, les cadres proposent des situations codifiées et des rôles, mais, dans chaque expérience réelle de discussion, il existe une possibilité de transformation de ces rôles, de glissement, d'écart limité. Les cadres fournissent l'illusion ou l'alibi de l'immutabilité de ces rôles : le *case study* est une fiction, l'enseignant ne fait que faciliter la discussion, les élèves donnent un avis neutre sur une situation qui ne les concerne pas, etc. De telles conditions de relative sécurité et stabilité des cadres créent paradoxalement une situation d'incertitude sur le contenu de la discussion.

Tel que décrit par les élèves et les enseignants, le cas se met alors à agir dans la salle de classe comme un objet transitionnel, un « dieu extérieur », un objet dont on rappelle la légitimité étrangère, qui est devenu autre chose par rapport au modèle et qui permet aux acteurs de parler de tout, sans craindre un éventuel contrôle de la part des autres membres du groupe, ni le dépassement des bornes. Il n'est pas question de ligne rouge à ne pas franchir. Il n'en est pas question parce qu'on ne parle pas directement de la réalité. Ou plutôt, on parle de

¹ Erving Goffman, *Façons de parler*, Minit, Paris, 1987. En empruntant aux travaux de l'anthropologue et théoricien de la communication Gregory Bateson, Goffman nomme « cadres » ces éléments de base, certains naturels et d'autres sociaux, qui permettent à l'individu de reconnaître un événement puis d'adapter sa conduite en conséquence.

la réalité, mais dans un contexte fictif, celui de l'étude de cas. Les difficultés d'adaptation des théories étrangères à la réalité administrative chinoise sont attribuées au processus d'apprentissage du maniement de l'outil pédagogique. Les éventuels désaccords sont la conséquence du manque d'expérience des enseignants.

C - Conclusion : un objet flexible, multiforme, non agressif pour dialoguer des sujets difficiles

La lecture des sujets que les cas permettent d'aborder laisse penser que les MPA sont en train de participer à la définition de référence sur ce qu'est une bonne administration. Tous les *case studies* utilisés dans les trois universités objets de notre enquête introduisent les notions de gouvernance, de *new public management*, de transparence, de *rule of law*, de responsabilité, de société civile, de performance, de *public value*. Toutes ces notions sont considérées comme pouvant inspirer la pratique actuelle de l'administration chinoise, sans remettre profondément en cause le système administratif et politique. Si les MPA sont un moyen de transmission des connaissances sur l'administration publique occidentale, ils ne véhiculent pas nécessairement des modèles politiques ni ils ne débouchent sur une demande explicite de changement de régime ou de démocratisation. Les pratiques professionnelles importées se confrontent plutôt avec un héritage historique qui ne s'efface pas à leur contact. Par l'action du MPA, une rencontre féconde a lieu entre l'enseignement des politiques publiques, inspiré de théories étrangères et confié majoritairement à des enseignants formés hors de Chine, et l'univers des pratiques administratives dans lequel évoluent les élèves chinois. Ces programmes se constituent en indicateurs de la capacité du système chinois à se confronter aux expériences étrangères, puis à s'en inspirer pour se réformer, mais dans la continuité de la tradition politique existante.

La transparence requise à des fins pédagogiques dans la rédaction et l'utilisation du *case study* ainsi que la confrontation aux cadres théoriques élaborés dans les pays occidentaux peuvent engendrer une réflexion innovante sur des valeurs et un *ethos* du service public chinois, compatibles à la fois avec les standards internationaux et avec la nécessité de stabilité politique du pays. Si cette réflexion est en cours et a émergé lors des entretiens avec quelques enseignants, elle n'a toutefois pas encore été théorisée en tant que modèle alternatif efficace et capable de se proposer à l'étranger. Le MPA serait d'une certaine façon l'espace d'apprentissage et d'expérimentation de la compatibilité entre une pratique administrative internationalement reconnue et la loyauté envers le régime d'État-Parti. Les cas semblent constituer un vecteur de l'idée que la Chine peut s'inspirer des expériences étrangères tout en ayant sa voie propre.

De fait, l'analyse de la structure et du contenu de quelques cas ainsi que de l'utilisation qui en est faite pendant les cours permet de dépasser cette apparente tension ou contradiction entre paradigmes politiques et systèmes de valeur. L'État-Parti chinois semble avoir trouvé dans la méthode du cas nord-américain bien plus qu'un outil pédagogique, mais un objet flexible, multiforme, non agressif pour dialoguer des sujets difficiles. Objet d'importation, le cas est adopté, adapté et approprié localement, pour devenir - notamment dans la discussion - souple, adaptable et compatible avec les difficultés à concilier maintien d'une tradition et pratiques de la modernité. Au lieu d'enfermer les jeunes cadres et fonctionnaires dans une impossible dichotomie entre contestation et loyauté aveugle, le cas ouvre des possibilités de discussion et de compréhension de l'histoire, du présent et des objectifs de transformation du système administratif, voire de la société chinoise tout entière. Dans notre observation empirique de l'enseignement des politiques publiques à travers la méthode de l'étude de cas nous avons pris en compte les facteurs techniques induits par le cadre de la méthode telle que déployée en salle de cours. Ceci nous a permis de mettre en évidence la dimension de

représentation de controverses contenue dans ces enseignements, ainsi que les redéfinitions et stabilisations de sens qui s’y opèrent, étape par étape, au travers de la discussion. Cette analyse nous a conduits *in fine* à avancer la thèse de la construction d’une nouvelle culture administrative et de son influence potentielle sur le groupe des anciens élèves de MPA de retour dans leurs administrations.

IV - Chapitre 4. Le rôle des enseignants « returnees », leviers de l'évolution des pratiques professionnelles

*« Una volta o l'altra [...] verremo. Ma di stare voglio stare qui...
Qui si sente che qualcosa sta per finire e qualcosa sta per cominciare: mi piace veder finire quel che deve
finire¹ »*

Leonardo Sciascia, 1977

Les enseignants chinois de retour de séjours d'études et de recherche hors de Chine, communément appelés *returnees*, font partie des principaux acteurs de la double transformation engagée par le MPA. D'un côté, le MPA est un instrument de la modernisation de l'administration chinoise par le renforcement des compétences des personnels du secteur public (État et Parti) ; de l'autre, il accélère l'internationalisation de l'université chinoise, qui par ailleurs change en profondeur depuis le début des années 1980 pour répondre à la demande interne et devenir compétitive à l'échelle mondiale. Ces deux transformations sont interdépendantes, la première cherchant à s'appuyer sur la deuxième : le MPA permet à l'État-Parti de réaliser un rapprochement avec le savoir expert des milieux universitaires au service du projet de modernisation de ses personnels, dans la continuité de la stratégie de développement économique adoptée à partir de 1978. Cette date marque la rupture, l'émancipation par rapport aux politiques économiques de l'ère maoïste et le début d'une ère d'ouverture et de réformes², impulsées de façon descendante par l'État-Parti afin de

¹ « Un jour ou l'autre [...] nous viendrons. Mais pour le moment je veux être ici... Ici on sent que quelque chose est sur le point de finir et que quelque chose est sur le point de commencer: j'aime voir finir ce qui doit finir », Leonardo Sciascia, *Candido o un sogno fatto in Sicilia*, Einaudi, 1977. (Traduction de l'auteur.)

² CHEVRIER, Yves, « Les réformes en Chine ou la stratégie du contournement », *Politique étrangère*, vol. 50, n° 1, printemps 1985, p. 119-138. [Institut Français des Relations Internationales :
http://www.jstor.org/stable/42671703](http://www.jstor.org/stable/42671703)

développer le pays sans compromettre ni la cohésion économique territoriale et nationale, ni la stabilité politique¹. Les décennies qui ont suivi 1978 ont été subdivisées par les observateurs en phases², correspondant à des choix bien différents de politiques économiques liées au rythme des plans³. L'amélioration des connaissances, des qualifications et de l'expertise des cadres et nouveaux responsables économiques figurent quant à elles de façon constante et traversent les phases comme des objectifs prioritaires du PCC⁴. Pour ce faire, le Parti a d'abord utilisé son propre dispositif de formation, en le modifiant et en l'adaptant en permanence, puis il a cherché à s'appuyer aussi sur l'université, source légitime de savoir et d'expertise⁵. Plus récemment, en effet, la transformation de l'administration publique chinoise est allée de pair avec celle des établissements d'enseignement supérieur qui ont été réformés dans le sens d'une plus grande internationalisation, compétitivité et visibilité mondiale⁶. La crédibilité académique des écoles du Parti, écoles nationales d'administration et nombreux organismes de formation continue directement rattachés aux ministères et administrations

¹ RUET, Joël, « L'émergence est une économie politique. Vers une économie politique comparée de l'industrialisation et de la globalisation industrielle en Chine et en Inde », *Revue internationale de politique comparée* 3/2011, vol. 18, p. 69-93.

² L'une des temporalités fréquemment utilisées est celle proposée par le collectif d'experts réunis autour de la fondation Asia Society qui distingue entre Émancipation (1978-84), Reconnaissance (1985-89), Renaissance (années 1990), Passage à la vitesse supérieure (années 2000). <http://chinaboom.asiasociety.org>

³ L'économiste américain Barry Naughton appelle la première période de réformes celle de la « Growth out of plan », pour indiquer que ces premières réformes ont été internes, c'est-à-dire visant la constitution d'activités économiques autour de la planification et de la propriété socialiste initialement préservées. NAUGHTON, Barry, *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁴ GOODMAN, David S. G., *Class in Contemporary China*, Polity Press, 2014, p. 67-74.

⁵ TRAN, Émilie, « École du Parti et formation des élites dirigeantes en Chine », *Cahiers internationaux de sociologie* 1/2007, n° 122, p. 123-144

⁶ À travers une description du processus d'internationalisation de l'enseignement supérieur en Chine, Futao Huang a montré que la mondialisation a eu dans ce pays des effets certains mais modestes sur des processus essentiellement nationaux et répondant à des besoins locaux. HUANG, Futao, L'internationalisation de l'enseignement supérieur à l'ère de la mondialisation : ses répercussions en Chine et au Japon, *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur* 1/2007, n° 19, p. 49-64.

centrales est, à la fin des années 1990, généralement perçue comme insuffisante¹. À la fin des années 1990, il manque encore à ce dispositif un corps professoral académiquement qualifié. Si donc les premiers MPA sont confiés aux établissements universitaires plutôt qu'aux organismes de formation administrative « traditionnels », l'une des raisons, si ce n'est la raison principale, a été la recherche de professeurs qualifiés et compétents selon les standards académiques internationaux, c'est-à-dire ayant des titres, des diplômes et des publications mondialement reconnues. Du fait de l'héritage historique du xx^e siècle et de la persistance d'un régime politique non démocratique, la légitimation par l'étranger est d'autant plus nécessaire à la crédibilité internationale du milieu académique chinois.

La compétence des enseignants est au cœur de la légitimité du MPA. Elle est, aux yeux de ceux qui ont dessiné le projet, un élément clef pour que le MPA confère l'expertise nécessaire à légitimer l'action des personnels du secteur public. On attend donc des professeurs qui enseignent dans les premiers MPA qu'ils deviennent des acteurs majeurs dans le double processus de transformation, ce rôle étant encore plus fort pour ceux qui ont obtenu leur diplôme ou effectué un séjour d'études long à l'étranger (*returnees*, *hǎiguī*, 海归).

Dans le contexte de ces deux transformations, celle de l'enseignement supérieur et celle de la culture administrative, nous nous sommes attachés à l'étude et à la compréhension du rôle des enseignants des MPA chinois, et, plus particulièrement, de ces passeurs d'idées, pratiques et connaissances étrangères que sont les *returnees*. Grâce à leur position d'intermédiaires entre l'étranger et la Chine, ils sont capables de faire la synthèse de la différence conceptuelle. Les parcours des *returnees* permettent de comprendre quelques-unes parmi les évolutions actuelles de la société chinoise, de ses institutions et du régime politique,

¹ GORE, Lance L. P., *The Chinese communist party and China's Capitalist revolution. The political impact of market*, New York: Routledge, 2011. PIEKE, Frank, *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

souvent inspirées par les pratiques étrangères. Ces universitaires et scientifiques internationalisés sont perçus, à la fois par ceux qui les recrutent et par ceux qui suivent leurs cours, comme ayant une responsabilité plus importante que les autres dans la modernisation du secteur public, par leur capacité à apporter, plus que d'autres, de nouvelles connaissances et compétences de l'étranger. Aujourd'hui encouragés à revenir dans leur pays d'origine pour être placés au cœur du dispositif de modernisation de l'administration, ces mêmes universitaires, et en particulier ceux qui avaient une formation internationale, ont été autrefois, notamment entre 1966 et 1969, l'une des principales cibles des persécutions et discriminations. Pendant que toute une génération était privée d'éducation universitaire pour recevoir en dehors des villes une formation sur le terrain par les masses paysannes¹, les universitaires et les intellectuels au sens large demeurent fortement marginalisés de la vie culturelle sociale et politique pendant toute la décennie suivante. Dans la Chine des années 2000, les attentes placées auprès de cette catégorie d'intellectuels marquent ainsi un retournement historique, et un contraste avec le souvenir de la Révolution culturelle.

Le rôle au sens large des *returnees* en Chine dans les années de l'ouverture économique prend un caractère plus spécifique si l'on se place dans le contexte de la modernisation de l'administration publique. En replaçant la trajectoire chinoise des *returnees* qui enseignent les politiques publiques dans les MPA dans le cadre plus général de la littérature sur les *haigui*, nous essayerons d'identifier les similarités avec ce qui a été déjà été observé dans d'autres contextes ou secteurs, ainsi que les spécificités du cas du MPA. À partir de son expérience en tant que doyen et vice-président de CEIBS² à Shanghai, l'économiste Rolf D. Cremer s'est

¹ BONNIN, Michel, *Génération perdue. Le mouvement des jeunes instruits à la campagne en Chine, 1968-1980*, Paris, EHESS, 2004.

² China Europe International Business School (CEIBS, Zhong Ou Guoji Gongshang Xueyuan, 中欧国际工商学院).

intéressé au contexte particulier des mutations de l'enseignement du management et de la gestion en Chine. Dans son enquête sur le rôle des professeurs *returnees* dans le champ spécifique de la *business education*, il a observé que leurs recherches et leurs pratiques s'inscrivent dans l'agenda politique du gouvernement au niveau national et des dirigeants des institutions d'enseignement supérieur. Ces *returnees* ne sont pas en opposition avec l'establishment¹. Nous savons toutefois peu de chose sur le comportement de ce groupe d'acteurs dans le cadre des formations administratives. À ce jour, aucune étude n'a été consacrée au cas particulier des enseignants qui reviennent de l'étranger pour contribuer *via* le MPA à la professionnalisation des futurs cadres et dirigeants du secteur public chinois. En apportant leur capital international de connaissances et d'expériences, ces professeurs introduisent dans les universités, ou plus précisément dans les écoles qui les accueillent, des pratiques pédagogiques et organisationnelles inédites. Nous nous sommes intéressés à la réception de ces pratiques dans les organisations d'accueil, pour expliquer leur diffusion, au fur et à mesure que la place des *returnees* au sein de la faculté s'affirme. Trente ans après la fin de la Révolution culturelle, ces enseignants qui connaissent le fonctionnement, les programmes et la pédagogie des écoles professionnelles aux États-Unis, ont été indispensables pour réussir la greffe chinoise du MPA d'origine nord-américaine. Nous nous interrogeons par conséquent aussi sur ce retournement historique, en essayant de mesurer l'étendue du champ de transformation dans lequel interviennent ces *returnees* et les limites de la circulation d'idées, savoirs, pratiques à laquelle ils participent. À travers l'étude du rôle des enseignants *returnees*, nous nous posons en définitive la question des limites de l'universalisation, celle des possibilités d'introduction de modèles et institutions étrangères compatibles avec le maintien d'un régime politique, qui revendique sa spécificité locale.

¹ CREMER, Rolf D., China: Management Education in Transition, Global Focus, vol. 2, n. 2, avril 2008.

À l'intérieur de la catégorie plus vaste des Chinois revenus de l'étranger, le cas précis des enseignants du MPA se situe d'une certaine façon à la croisée du monde économique et du monde administratif, car le MPA est à la fois une fenêtre sur la transformation de l'enseignement supérieur et le lieu de définition et de transmission d'une culture professionnelle particulière, celle de l'administration publique. La trajectoire de ces *returnees* nous intéresse en tant que groupe qui, *via* le MPA, acquiert progressivement une place importante au sein des nouvelles écoles professionnelles. Elle montre comment ces enseignants rendent possible l'internationalisation d'un type de formation essentiellement destiné à répondre à des problématiques locales et, de façon indirecte, la création d'un nouveau canal de communication entre milieux académiques et administrations, un canal de circulation de savoirs et de pratiques diffusées au niveau international.

Prenant appui sur les principales conclusions de la littérature sur les *returnees* en Chine et sur le contenu d'une centaine d'entretiens réalisés auprès des enseignants et des étudiants de trois MPA (Tsinghua, université de Pékin et Fudan) entre 2007 et 2010, nous avançons que les fonctions de transfert de pratiques professionnelles et l'intermédiation entre les mondes administratifs et académiques sont mises au service du procès de modernisation à la fois de l'établissement et de l'administration chinoise.

Le chapitre décrit dans un premier temps le contexte général dans lequel a lieu le retour des diplômés de l'étranger en Chine, puis le rôle et le positionnement des *returnees*, en explorant leurs différents champs d'action dans les nouvelles écoles professionnelles d'affaires publiques, où ils diffusent de nouvelles pratiques et occupent une place grandissante. Il décrit par ailleurs la contribution des *returnees* à l'émergence d'un nouveau type de relations entre monde académique et administrations, par les liens qu'ils créent dans le cadre du MPA avec les fonctionnaires en formation, puis avec les administrations d'origine de ces derniers.

Le cas précis du MPA chinois illustre comment le renouveau administratif se réalise aujourd'hui en Chine, non seulement par décision de l'État-Parti et à travers les dispositifs de formation officiels du PCC et de l'administration, mais également de façon incarnée sur le terrain, au quotidien, et notamment dans la relation d'apprentissage mutuel qui s'établit depuis 2000 dans les salles de cours du MPA – et en dehors – entre jeunes agents du secteur public et enseignants, pour beaucoup des *returnees*. Nous cherchons à contribuer ainsi à la compréhension plus large de la relation entre transformations de l'enseignement supérieur en Chine et mutations de la culture administrative au sein de l'État-Parti.

A - Les « returnees » participent de façon cruciale à la modernisation administrative, académique et économique chinoise

Avec l'ouverture économique et l'accroissement des flux de mobilité entre la Chine et l'étranger, un nouveau terme apparaît dans la langue chinoise pour indiquer une nouvelle catégorie de Chinois, ceux qui ont effectué une partie de leurs études à l'étranger, soit dans le cadre d'un programme d'échange soit dans le cadre d'un parcours diplômant. Ces Chinois sont différents des Chinois de la diaspora, des Chinois ayant pris une autre nationalité et des descendants de Chinois de l'étranger ; ils constituent un groupe social dont le gouvernement cherche à mettre les connaissances et les relations au service du développement économique. Ce qui les caractérise par rapport aux divers émigrés qui sont revenus dans les époques précédentes n'est pas tant la mise en valeur de leur capital international, mais plutôt le cadre législatif et économique favorable et attractif mis en place de façon prioritaire par le gouvernement chinois depuis les années 1990. Les *returnees* sont désormais plus qu'attendus en Chine, pour contribuer au projet national sur le plan économique, scientifique voire politique.

1) En dépit de leur hétérogénéité, les « returnees » partagent la même stratégie de valorisation de leurs compétences et leur rôle dans un Chine qui se transforme.

Le terme anglais *returnee*¹ est communément utilisé dans la littérature pour nommer les Chinois ayant étudié à l'étranger, en général dans un pays occidental ou au Japon voire à Hong Kong, revenus en Chine pour des raisons professionnelles, notamment pour exercer des responsabilités dans le milieu universitaire ou des affaires². Le terme chinois *haigui* (海归), apparu dans les années 1990 (d'abord sur internet puis dans la langue officielle) renvoie à un jeu de mots avec la « tortue de mer » (homophone 海龟) qui revient à son lieu d'origine pour pondre ses œufs. Ce terme entre en vigueur en Chine dans les années 1990 en remplacement de l'ancien (*liuxuesheng*, 留学生³) traditionnellement utilisé pour se référer aux étudiants partis à l'étranger. À la fin du *XXe* siècle, les *haigui*, ou *returnees* sont plutôt des professionnels accomplis ou des universitaires qui reviennent de leur séjour à l'étranger – de façon temporaire ou définitive selon les cas – et constituent une élite contribuant au développement du pays. L'histoire de Chine est émaillée de figures qui ont apporté des idées innovantes après des séjours à l'étranger, mais les *returnees* sont aujourd'hui considérés comme une catégorie particulièrement centrale influençant la qualité du développement du pays⁴. Sans doute amplifié par l'intégration mondiale de l'économie chinoise, leur rôle actuel fait écho à la

¹ Pour se référer aux *returnees* en tant que groupe ou catégorie collective, la littérature emploie le groupe nominal *hǎiguīpài*. YANG, Mu, TAN, Soon Heng, *Haigui (overseas returnees) in China's Nation-Building and Modernization*, EAI Background Brief, Singapour, 15/12/2006.

² L'envoi des premiers étudiants chinois à l'étranger date de 1872, aux États-Unis puis au Japon et en Europe ; le retour en Chine est un phénomène récent, numériquement croissant depuis les années 1990. Hiroshi ABE, *Borrowing from Japan: China's first modern educational system* in HAYHOE, Ruth, BASTID, Marianne (Dir.), *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer*, Armonk: M.E.Sharpe, 1987.

³ Le terme est une abréviation de *haiwai guiguo liuxuesheng* (étudiants de retour de l'étranger).

⁴ Parmi d'autres, ZWEIG, David, CHEN, Changhui, ROSEN, Stanley. *Globalization and transnational human capital: Overseas and returnee scholars to China*. *The China Quarterly*, 2004 - Cambridge University Press.

tradition du recours par le pouvoir politique aux experts – capables de faire le lien entre les visions occidentales et la Chine – pour préparer les réformes, notamment dans le domaine de l’enseignement et de la recherche¹.

C’est avec la mise en place par Deng Xiaoping de l’ouverture, la célèbre « Open Door Policy » de 1978, que la pratique des séjours d’études hors de Chine se généralise et que les flux de mobilité sortante s’accroissent sensiblement, même si la présence d’étudiants chinois à l’étranger date déjà de la fin de l’empire Qing². En levant tous les obstacles à l’initiative individuelle et à la mobilité, la politique d’ouverture se traduit par le départ à l’étranger de dizaines de milliers d’étudiants, futurs vecteurs de la modernisation technologique, scientifique et économique du pays. Avec plus de 2 millions de Chinois partis étudier à l’étranger depuis 1978, Deng et tous ses successeurs ont explicitement recherché le développement de ce capital humain pour accélérer la modernisation du pays dans tous les domaines, par la mise en place de politiques très incitatives d’abord au départ en séjour d’études, puis au retour en Chine pour les titulaires de diplômes étrangers. De plus en plus nombreux à revenir, notamment depuis 2001³, (30 % à 35 % selon les statistiques du ministère de l’Éducation chinois), ces *returnees* sont actifs avant tout dans la sphère économique et entrepreneuriale.

Leur présence est numériquement plus modeste dans le monde académique que dans d’autres secteurs d’activité, mais l’influence qu’ils y exercent est grande, car ils reviennent

¹ SPENCE, Jonathan, *To Change China: Western Advisers in China, 1620–1960*, Boston, Little Brown, 1969.

² FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle, *China, a New History*, The Belknap Press of Harvard University Press (2nd edition), 2006.

³ ZHANG, Wenxian, “Reaping the Benefits of Brain Circulation: The Impact of the Overseas Study and the Returnees on the Development of the Management Education in China,” in ALON, Ilan, Victoria JONES, John MCINTYRE, John, *Innovation in Business Education in Emerging Countries*, (dir.) Palgrave MacMillan, 2013, 208-221.

souvent pour occuper de postes de direction dans les universités et instituts de recherche chinois¹. Avec les Chinois de la diaspora qui restent à l'étranger mais qui gardent des liens avec le pays, ils sont les instruments de l'insertion des institutions chinoises dans les réseaux internationaux². Les États-Unis occupent dans ce contexte de présence mondiale des Chinois une place à part. Les chiffres sont incertains et à manier avec prudence car ils varient d'une source à l'autre, mais dans tous les cas les États-Unis ont souvent été et demeurent la première destination des étudiants chinois (126 498 en 2010)³. C'est aux États-Unis que sont envoyés les 52 premiers étudiants et chercheurs de la Chine post-Mao en décembre 1978, d'abord à Georgetown pour quelques mois d'apprentissage linguistique, puis dans d'autres grandes universités (University of California à Berkeley, MIT, Columbia University, Princeton University...) pour poursuivre des études en sciences naturelles et de l'ingénieur. Plusieurs cohortes ont suivi la première, d'abord sous le pilotage exclusif du gouvernement chinois, puis de plus en plus à l'initiative des intéressés eux-mêmes et de leurs familles⁴. Comme dans de nombreux autres aspects de la vie privée des Chinois, depuis les années 1980, les décisions familiales sur les études à l'étranger l'emportent progressivement sur celles du Parti, qui contrôle plus qu'il ne gère directement la vie des citoyens, notamment dans les catégories sociales les plus aisées et éduquées⁵.

Les départs ne sont pas un phénomène récent ni une nouveauté, quels que soient les

¹ WANG ,Huiyao, China's New Talent Strategy: Impact on China's Development and its Global Exchanges, SAIS Review of International Affairs, vol. 31, n° 2, Summer-Fall 2011, p. 49-64.

² Agence Campus France, Les dossiers Campus France, Chine, n° 14, juillet 2013.
http://ressources.campusfrance.org/publi_institu/agence_cf/dossiers/fr/dossier_14_fr.pdf

³ Institute International Education (IIE) 2012. <http://www.iie.org/en/Research-and-Publications/Open-Doors> .

⁴ LI, Cheng, (sous la direction de), « *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003* », Lexington Books, New York, 2005.

⁵ ROCCA, Jean-Louis, *Une sociologie de la Chine*, Paris, La Découverte, 2010, p. 28.

circuits de prise de décision et les modalités. Le retour, en revanche, est nouveau. Le choix de revenir sur le marché du travail chinois d'une partie des jeunes universitaires formés à l'étranger s'inscrit dans une tendance plus générale observée, que ce soit en milieu académique ou dans d'autres secteurs, à partir des années 1990¹. C'est au cours de cette décennie que l'État-Parti, après avoir « ouvert les portes » et progressivement libéralisé les décisions de départ, ne se contente plus de mobiliser des courroies de transmission au sein de la diaspora à l'étranger, mais met en place des mesures pour faciliter le retour en Chine, pour partiellement renverser cette « fuite des cerveaux », toujours problématique pour la plupart des pays en voie de développement. Le mot d'ordre depuis 1993 est la participation au développement économique du pays², et ce malgré la persistance d'un certain nombre de facteurs dissuasifs comme la présence du Parti au sein des universités³, certaines limitations de la liberté académique et une qualité de vie dégradée dans les grandes villes chinoises⁴. Professionnels et chercheurs chinois de haut niveau, formés à l'étranger, deviennent ainsi la cible première d'une nouvelle série de programmes gouvernementaux, de prix et d'avantages en nature pour accueillir en Chine les « talents » d'outre-mer. Parmi les plus connus figurent le Fonds de soutien à la recherche scientifique et technologique pour les étudiants de retour de l'étranger créé en 1990, Les 1 000 talents, Le plan *Chunhui* (bourgeon de printemps) et Le

¹ ZWEIG, David, *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, Cornell studies in political economy, Ithaca, Cornell University Press, 2002, p. 161-210.

² LE BAIL, Hélène, SHEN, Wei, Le retour des « cerveaux » en Chine : quel impact socio-politique ?, *Asie. Visions* n°11, Paris, Institut français des relations internationales, novembre 2008.

³ Les établissements publics d'enseignement supérieur chinois sont soumis depuis 1949 à une gouvernance bicéphale : le président de l'université et le secrétaire du PCC sont en charge de la gestion, les deux dépendant du département de l'organisation du comité central du Parti. Cette double gestion se décline au niveau des départements et des écoles professionnelles, où, à côté du doyen, se trouve en général un représentant du secrétaire du PCC, sauf lorsque la même personne cumule les deux fonctions.

⁴ FRENKIEL, Émilie, *Parler politique en Chine. Les intellectuels chinois pour ou contre la démocratie*. Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

prix *Changjiang*, tous destinés à des *returnees* hautement qualifiés et reconnus dans le monde de la recherche¹. La catégorie toutefois est large et comprend des profils très différents, revenus en Chine dans des secteurs divers après un séjour à l'étranger allant de quelques mois à plusieurs années. D'une façon générale et à l'échelle du pays, les travaux du politiste canadien David Zweig ont montré que toutes ces politiques successives destinées à renverser la fuite des cerveaux en Chine ont réussi à attirer les entrepreneurs beaucoup plus que les scientifiques et enseignants-chercheurs de haut niveau, dont le nombre en Chine reste relativement faible².

Il existe différentes catégories de *returnees* : entrepreneurs, universitaires, leaders politiques ou encore consultants. Les études qui leur ont été consacrées convergent pour montrer leur contribution active à la circulation d'idées, la création de liens entre institutions chinoises et étrangères, l'introduction d'innovations, l'adaptation locale d'institutions étrangères, et enfin la facilitation de réformes nationales qui donnent aux institutions chinoises une plus grande compatibilité avec les interlocuteurs étrangers³. Si ce rôle de « passeurs » et de « traducteurs » de savoirs, pratiques, idées et valeurs dans les deux sens est communément reconnu, celui d'accélérateur d'une possible réforme politique voire d'une transition démocratique n'est toujours pas démontré et, au contraire, les analyses les plus récentes semblent exclure une action des élites *returnees* dans ce sens⁴. La plupart des travaux sur ce groupe s'interrogent sur son impact sur les évolutions politiques du régime. Les

¹ Service de l'éducation de l'ambassade de Chine en France <http://www.edu-ambchine.org/> et ministère chinois de l'Éducation http://202.205.177.9/english/international_2.htm (consultés le 20/7/2012).

² ZWEIG, David, WANG ,Huiyao , Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China's Search for Talent, *The China Quarterly*, 2013, 215, p. 590-615.

³ ZWEIG, David, Competing for talent: China's strategies to reverse the brain drain, *International Labour Review*, 2006, Vol.145, p. 65–90,

⁴ FRENKIEL, Émilie, *Parler politique en Chine*, Paris, PUF, 2014.

politistes Stanley Rosen et David Zweig, qui ont plus que d'autres étudié la diaspora éduquée chinoise et son influence sur l'internationalisation de la Chine, ont montré que les ressorts du retour sont souvent les opportunités économiques et de carrière¹, en mettant en évidence les mécanismes qui permettent aux *returnees* de valoriser leur capital international de façon semblable à d'autres élites internationalisées dans des contextes non chinois². D'autres travaux, comme ceux d'Anthony Welch, ont souligné les difficultés de réinsertion des jeunes *returnees* du fait de leur éloignement prolongé des réseaux de relations politiques au niveau local ; leurs stratégies de recherche d'emploi doivent donc s'adapter à cette contrainte pour faire face à la concurrence de ceux qui ne sont pas partis, malgré un niveau de compétences et de qualifications supérieur³. L'historienne Marianne Bastid ainsi que des auteurs comme David Zweig et Howard Lin se sont penchés sur des réformes ponctuelles: la modernisation du système éducatif initiée entre 1901 et 1912 dans la ville de Nantong par l'homme d'affaires et « notable moderne » Zhang Jian sur influence japonaise pour la première⁴, l'introduction de nouveaux mécanismes de financement des entreprises comme le *capital venture* pour les seconds⁵. Tous ont considéré que les Chinois *returnees* exercent une fonction d'importation d'idées étrangères qui a accéléré le changement dans des domaines très précis. De fait, les recherches ont surtout porté sur les *returnees* que la littérature anglo-américaine

¹ ROSEN, Stanley, *State and Society in 21st Century China*, New York (N.Y.), Routledge, 2004.

² WAGNER, Anne-Catherine, *Les classes sociales dans la mondialisation*, Coll. Repère, La Découverte, 2007.

³ HAO, Jie, WELCH, Anthony. A Tale of Sea Turtles: Job-Seeking Experiences of Hai Gui (High-Skilled Returnees) in China", *Higher Education Policy* Juin 2012, vol. 25, p. 243-260.

⁴ BASTID, Marianne, *Aspects de la réforme de l'enseignement en Chine au début du 20e siècle, d'après les écrits de Zhang Jian*. Paris-La Haye, Mouton, 1971.

⁵ WANG, Huiyao, ZWEIG, David, LIN, Howard. Returnee Entrepreneurs: Impact on China's Globalization Process (May 21, 2011), *Journal of Contemporary China*, vol. 20, n°. 70, p. 413-431, June 2011 ; Zha QIANG, Foreign influences on Japanese and Chinese higher education, *Higher Education Perspectives*, vol. 1, issue 1, 2004, p. 1-15.

appelle communément CRE's (*Chinese Returnees Entrepreneurs*), ces Chinois qui sont revenus d'un séjour d'études à l'étranger pour créer des entreprises. Plusieurs auteurs ont essayé de mesurer l'influence de ce groupe sur le système économique chinois, notamment dans leur interaction avec le gouvernement au niveau local pour la création de ces espaces informels, qui leur permettent de développer des pratiques innovantes, malgré l'existence d'un État autoritaire qui contrôle aujourd'hui la plupart des ressources économiques et politiques¹. Plus récemment, des études réalisées auprès de différents types d'entrepreneurs ont montré comment, en dépit du fait que les *returnees* manquent souvent de réseaux et de connaissances locales², leur retour non seulement aide la Chine à acquérir des technologies³ et à réaliser la montée en gamme nécessaire au développement économique, mais facilite aussi l'accroissement de la présence économique chinoise à l'étranger⁴. Les entreprises créées par ces Chinois *returnees* et celles où ces derniers occupent des responsabilités managériales, semblent en effet être plus présentes sur les marchés financiers et commerciaux étrangers que les autres⁵.

La présence des *returnees* au sein du comité central du Parti communiste chinois (PCC) a suscité l'intérêt d'une partie de la sociologie des élites politiques. Des auteurs comme David

¹ TSAI, Kellee S *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Ithaca, Cornell University Press, 2007; CHEN, Jie, DICKSON, Bruce J. *Allies of the State. China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*, Cambridge Mass, Harvard University Press, 2010.

² LI, Haiyang, ZHANG, Yan, LI, Yu, ZHOU, Li-An, ZHANG, Weiyong. Returnees Versus Locals: Who Perform Better in China's Technology Entrepreneurship? *Strategic Entrepreneurship Journal*, septembre 2012, vol. 6, n° 3, p. 257–272.

³ KENNEY, Martin, BREZNITZ, Dan, MURPHREE, Michael. Coming back home after the sun rises: Returnee entrepreneurs and growth of high tech industries, *Research Policy*, 2013, vol. 42(2), p. 391–407.

⁴ WANG, Huiyao, *Globalizing China: The influence, strategies and successes of Chinese returnee entrepreneurs*, Bingley: Emerald Group Publishing, 2012.

⁵ WANG, Huiyao, ZWEIG, David, LIN, Howard, Returnee Entrepreneurs: Impact on China's Globalization Process, *Journal of Contemporary China*, juin 2011, vol. 20, n° 70, p. 413-431.

Shambaugh et Cheng Li ont mis en évidence la place croissante *des returnees* parmi les leaders politiques de premier plan, pour défendre la thèse que ce groupe participe plus activement que les autres élites à la transformation du régime depuis l'intérieur. Leur insertion progressive dans le cercle des élites politique de plus haut niveau est selon eux un élément qui favorisera l'arrivée de *returnees* dans d'autres secteurs. En effet, la génération actuellement au pouvoir était étudiante dans les années 1980, soit avant la répression du 4 juin 1989, à une période de relative ouverture intellectuelle et de forte exposition aux idées politiques et économiques occidentales¹. Ces études n'ont pas réussi à démontrer que cette génération pouvait ou souhaitait agir en faveur d'une possible transition démocratique de la Chine. Il a été observé toutefois que la portion non négligeable (15 % en 2010) de ce groupe qui a étudié aux États-Unis ou en Europe occidentale, aurait facilité la cooptation d'autres *returnees* à des postes à responsabilité² et que, compte tenu de l'évolution numérique des flux de retour des étudiants chinois, leur place semble destinée à augmenter dans les années à venir. Cantonnés jusqu'à la fin des années 1990 aux ministères et administrations dits « techniques » (Éducation, Santé, Environnement, Science et Technologie), ils sont aujourd'hui admis dans quasiment toutes les administrations et à tous les niveaux du gouvernement. La traditionnelle méfiance du PCC à leur encontre continue d'exister mais s'estompe progressivement³.

¹ LI, Cheng, *China's 17th Party Congress: Looking Ahead to Hu Jintao's 2nd Term*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2007), p.16.

<http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/1030china/1030china.pdf>

² SUN, Shao-Cheng, *China's Fifth Generation Leaders and the Roadmap of Future Democracy*, Communication : <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/50427/1/1-1-3孫紹正.pdf>

³ LI, Cheng, *The Status and Characteristics of Foreign-Educated Returnees in the Chinese Leadership*, *China Leadership Monitor*, n° 16, 2005.

2) Le retour en grâce des « returnees » dans la sphère académique et leur influence croissante

L'augmentation de la représentation des *returnees* observée au sein du comité central du Parti va de pair avec l'accroissement du pouvoir des universitaires eux aussi *returnees*. L'influence de ces derniers avait déjà été décisive au vingtième siècle dans les vagues de réforme successives du paysage éducatif chinois. Comme bien d'autres institutions contemporaines, l'actuel système d'enseignement supérieur chinois est le fruit d'influences étrangères, souvent introduites et réélaborées par des anciens étudiants en échange. À titre d'exemple, l'historienne Ruth Hayoe a comparé la naissance des deux grandes universités Fudan et l'université de Pékin, en montrant l'influence des parcours de leurs grands présidents – deux *returnees*, Li Denghui pour Fudan et Cai Yuanpei pour l'université de Pékin – entre 1911 et 1949, sur les projets éducatifs et le développement futur des deux établissements. Diplômé à Yale en 1899, Li Denghui aurait adapté l'esprit de l'université américaine au contexte shanghaien, en cherchant à reproduire la forte interconnexion entre formation civique et intellectuelle. L'université de Pékin, quant à elle, sous l'impulsion de Cai Yuanpei, formé en France et surtout en Allemagne, se serait construite sur la défense de la liberté académique et du pluralisme des positions intellectuelles¹. Tsinghua, l'autre grande université nationale, devenue aujourd'hui une sorte de « MIT chinois »², a été fondée sur inspiration américaine en 1911 avec l'objectif de préparer les futures élites chinoises à la poursuite des études dans les meilleures universités des États-Unis³.

¹ HAYHOE, Ruth, "Sino-American Educational Interaction from the Microcosm of Fudan's Early Years", in LI, Cheng, (sous la dir. de), *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*, Lexington Books, New York, 2005, p. 25-47.

² Businessweek.com, 16 décembre, 2010.

³ ANDREAS, Joel. *Rise of the Red Engineers: The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*. 2009, Stanford: Stanford University Press.

Les returnees du milieu universitaire d'aujourd'hui n'ont pas fait l'objet d'études sociologiques montrant leurs spécificités par rapport à ceux qui reviennent dans d'autres secteurs¹. Les sociologues, tel David Goodman, qui étudient les transformations des classes sociales depuis le début de l'ouverture économique n'en font pas une classe à part². Quel que soit le type de classification suivi, les professeurs *returnees* sont généralement inclus dans la catégorie des cadres et managers du secteur public ou bien dans celle des professionnels techniques et hautement qualifiés. Ils sont toujours à cheval – en fonction de leur revenu et avantages en nature, ainsi que de leur capital culturel – entre la classe supérieure et la classe moyenne, les deux étant aujourd'hui encore extrêmement difficiles à délimiter dans un système de socialisme de marché, toujours dominé par les cadres du Parti et du secteur public³. Les *returnees* universitaires sont pour beaucoup des intellectuels publics, c'est-à-dire souvent des chercheurs en sciences sociales, dont Jean-Louis Rocca montre qu'ils exercent par leurs travaux une influence sur les orientations politiques et l'évolution du Parti⁴. Comme l'a montré David Shambaugh dans ses travaux sur le Parti⁵, grâce à leur connaissance du contexte mondial et à leur capacité à analyser les réformes et les mutations dans les autres pays, les *returnees* sont consultés et entendus par les responsables politiques, soucieux de la stabilité et du maintien du leadership du PCC. Les sociologues sont particulièrement écoutés par le gouvernement dans la mesure où ils fournissent des informations précieuses sur l'état

¹ LE BAIL, Hélène, SHEN, Wei, Le retour des « cerveaux » en Chine : quel impact sociopolitique ?, *Asie Visions n°11*, Institut français des relations internationales, Paris, 2008. Les auteurs se sont basés uniquement sur les données communiquées par le ministère du Personnel et du ministère de l'Éducation chinois.

² GOODMAN, David S. G., *Class in Contemporary China*, Polity Press, 2014, p. 35-63

³ GOODMAN, David S. G., *Class in Contemporary China*, Polity Press, 2014, p. 35-63.

⁴ ROCCA, Jean-Louis, *La société chinoise vue par ses sociologues. Migrations, villes, classe moyenne, drogue, sida*, Paris : Presses de Sciences Po, 2008.

⁵ SHAMBAUGH, David, *China's Communist Party - Atrophy and Adaptation*, University of California Press, 2009.

de la Chine contemporaine, en identifiant les sources de mécontentement et les possibles dysfonctionnements des politiques en vigueur¹. En dépit d'une telle position privilégiée, ces chercheurs formés à l'étranger ne cherchent pas à provoquer des changements de cap radicaux. Ils formulent au contraire des recommandations qui vont généralement dans le sens des priorités nationales et sur des sujets qui sont déjà à l'ordre du jour du gouvernement. Dans leurs analyses respectives de l'enseignement de la gestion et du management et de la sociologie chinoise contemporain, Rolf Cremer et Jean-Louis Rocca ont constaté que, à leur retour de l'étranger, les chercheurs chinois en sciences sociales ont majoritairement une attitude prudente, pragmatique et non dogmatique². Ayant eu l'expérience des limites des autres systèmes et forts des leçons de l'échec de la contestation frontale de juin 1989, ils semblent être plutôt favorables aux transformations progressives³. Leur rôle est important car, par leurs recherches, ils sont une source d'information pour l'État-Parti. Leur influence directe en tant qu'intellectuels est toutefois encore discrète dans la définition de l'agenda des priorités nationales et la prise de décision politique⁴.

Pourquoi revenir en Chine, puisque leur rôle est limité ? Les enquêtes de Li Cheng et de Stanley Rosen sur les élites universitaires ont donné quelques clefs d'explication au retour de Chinois formés à l'étranger, souvent pour occuper des fonctions de direction dans l'enseignement supérieur, en montrant que les perspectives de carrière sont, pour cette

¹ FRENKIEL, Émilie, *Parler politique en Chine*, Paris, PUF, 2014. Jean-Louis ROCCA (dir.), *La Chine vue par ses sociologues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

² CREMER, Rolf D., China: Management Education in Transition, *Global Focus*, vol. 2 n° 2, avril 2008.

³ ROCCA, Jean-Louis (dir.), *La Chine vue par ses sociologues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

⁴ BO, Zhiyue, *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*. Singapore: World Scientific Publishing, 2007.

catégorie, plus importantes en Chine que dans le pays où ils ont effectué leurs études¹. Après une expérience professionnelle hors de Chine, généralement aux États-Unis, les *returnees* ont une capacité de négociation forte, car ils font valoir la rareté des ressources qu'ils apportent : maîtrise d'au moins une langue étrangère, réseau de connaissances internationales, accès aux financements étrangers, compétences, style d'enseignement et de communication, etc. En cela, les *returnees* chinois ne sont pas différents de ces élites mondialisées étudiées par la sociologue Anne-Catherine Wagner qui, au travers d'expériences scolaires ou professionnelles internationales, renforcent (ou acquièrent) un capital social, linguistique et culturel leur permettant de légitimer leur pouvoir². L'ouverture économique chinoise et l'intégration du pays dans la communauté mondiale transforment les équilibres entre les sources de légitimation sociales traditionnelles, qui dans le cas chinois seraient l'appartenance au PCC ou d'autres formes de loyauté politique, et la légitimation nouvelle par l'expérience de l'étranger. Les ressources de ces Chinois de retour de l'étranger ne font donc que s'accroître dans un contexte où de plus en plus de secteurs d'activité sont ouverts à la concurrence internationale. Si ce « capital transnational » permet aujourd'hui une amélioration statutaire et du niveau de vie pour les acteurs individuels, il profite également à l'institution d'accueil voire à l'ensemble de la communauté académique chinoise. Étant de plus en plus nombreux dans l'enseignement supérieur chinois, les *returnees* peuvent rendre possible une longue série de transformations : le transfert de savoir-faire, l'introduction de nouveaux outils pédagogiques, l'obtention de ressources financières supplémentaires, la renaissance de disciplines mises à l'écart, la diffusion d'idées, et de références nord-américaines, et des réformes organisationnelles au nom d'objectifs d'internationalisation et de

¹ LI, Cheng (dir.), *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*, New York, Lexington Books, 2005.

² WAGNER, Anne-Catherine, « Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Le Seuil, 2011/5, n° 190 p. 4-9

compétitivité. Ils rentrent d'autant plus facilement depuis les années 2000 que l'impact des programmes gouvernementaux incitatifs au retour est renforcé par les mutations socio-économiques et l'ouverture croissante de la société chinoise.

Une fois revenus en Chine, comment ces *returnees* se situent-ils par rapport à la question de la loyauté politique ? La littérature n'a toujours pas tiré de conclusions générales. Dans son ouvrage de 2002 sur l'internationalisation de la Chine, David Zweig avait mis en évidence les rôles respectifs de l'État-Parti et des *returnees*, pour montrer une interaction complexe et une influence réciproque¹. En s'appuyant essentiellement sur des logiques de retour basées sur la valorisation économique du capital transnational, il avait montré comment les professeurs non *returnees*, se sentant menacés et lésés par les politiques préférentielles à l'égard des *returnees*, ont à la fois critiqué ces mesures et essayé de partir à leur tour à l'étranger. Selon Zweig, l'État-Parti a impulsé la dynamique en décentralisant les décisions de départ et en faisant sauter une partie des verrous administratifs, mais la dynamique a été accélérée et renforcée par les *returnees* eux-mêmes, devenus, par leurs privilèges statutaires, des incarnations de la réussite sociale aux yeux du reste de la société. Ce faisant, les *returnees* auraient généré davantage de libéralisations et de départs, contribuant ainsi au retrait ultérieur de l'État-Parti du contrôle direct de l'administration du milieu académique.

Ces travaux ont permis d'éclairer les logiques individuelles de retour et de les articuler avec les réformes successives qui transforment la Chine et ses institutions depuis plusieurs décennies. Toutefois, la question de la loyauté politique des *returnees*, autrement dit de la compatibilité de leur retour avec l'acceptation d'un régime politique différent de celui du pays d'études, est souvent posée mais pas tranchée. Cette question pourrait se poser de façon particulièrement aiguë dans le contexte du MPA, qui est destiné à former des agents du

¹ ZWEIG, David, *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, Cornell studies in political economy, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

secteur public, fonctionnaires et cadres du Parti, et à transmettre une culture politico-administrative, en même temps que des compétences et des techniques de management.

B - La présence importante et discrète de professeurs « returnees » dans le MPA, par les compétences et par l’insertion dans un réseau international de bonnes pratiques

Pour identifier les éventuelles spécificités de l’apport des *returnees* dans le contexte de la formation administrative, ce chapitre s’appuie sur l’analyse de leur place et de leur rôle dans trois MPA (Tsinghua, université de Pékin et Fudan), parmi les 24 premiers qui ont été inaugurés en 2001.

1) Une analyse de la place des « returnees » dans trois MPA fortement internationalisés

Tsinghua, l’université de Pékin et Fudan ont été choisies sur des critères précis. Identifiées comme « universités de premier rang »¹ (*yiliu daxue*, 一流大学), par leur histoire, leur situation géographique, leur prestige et leurs sources de financement, elles ont, à la fin des années 1990, le potentiel pour rassembler et mobiliser un corps enseignant internationalement reconnu autour du nouveau projet de formation aux affaires publiques. Ces trois MPA ont par conséquent plus d’attraits vis-à-vis de professeurs *returnees* que ceux des autres universités chinoises et, de fait, en recrutent plus.

Les entretiens décrivent dans les trois écoles un positionnement des *returnees* assez semblable à celui qui est décrit par Rolf Cremer dans le domaine de la gestion et du management. Ces professeurs exercent avant tout une fonction de « passeurs », car en venant enseigner dans les MPA chinois, ils permettent l’importation étrangère et l’adaptation aux

¹ Ces trois universités font partie des programmes d’excellence 211 et 985, et figurent en tête des universités chinoises dans les classements internationaux (THE, QS et ARWU).

besoins locaux de la formation aux affaires publiques, notamment sur le plan des pratiques d'enseignement (méthodes pédagogiques, références, langue, réseau académique international). Par leur expérience directe de l'enseignement supérieur à l'étranger, ils vont plus loin : ils introduisent dans l'université chinoise d'autres pratiques qui ne sont pas liées à l'enseignement et qui permettent d'accélérer le changement dans le système de financement de la recherche, l'aide et l'incitation aux publications, la relation aux fondations et organisations internationales, la gouvernance.

Leur retour est facilité par la pénurie relative de ressources humaines de l'enseignement supérieur chinois à la fin des années 1990. L'introduction de pratiques étrangères dans l'enseignement et la gouvernance universitaire se révèle en effet essentielle dans le contexte d'un MPA naissant dans un milieu académique qui dénonce un manque de ressources humaines qualifiées¹. Suivant les recommandations des autorités de tutelle, notamment celles du Comité national de surveillance du MPA², les doyens des nouvelles écoles consacrées à l'étude des affaires publiques entreprennent le recrutement d'un certain nombre de professeurs *returnees* pour qu'ils enseignent dans le nouveau programme. La présence de quelques professeurs invités venus de l'étranger n'aurait sans doute pas suffi à assurer le démarrage du programme à l'échelle nationale dans de bonnes conditions.

¹ YAO, Xianguo, *Quality Control System and Assessment of MPA Education in China*, 2007, International Quality Conference for Public Affairs Education, National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA, US), Dubai, U.A.E, 8-9 décembre 2007.

² Cf. chapitre II de la thèse. Le National Steering MPA Committee est l'organe central de gouvernance des MPA chinois, en référence à l'association professionnelle américaine NAASPA. C'est un comité mixte spécifique dont la composition est décidée par le Conseil des Affaires de l'État. Les universités et les trois autorités de tutelle y sont représentées : la commission des diplômes universitaires du Conseil des Affaires de l'État, le ministère de l'Éducation et le ministère des Ressources humaines. Créé le 23 février 2001, le comité n'est pas une structure permanente, mais se réunit plusieurs fois par ans et s'appuie sur un secrétariat situé à l'Université du Peuple, qui garantit le lien avec les établissements. En font partie des professeurs des 24 universités qui ont ouvert un MPA en 2001, avec des fonctions de réglementation, orientation, coordination nationale et internationale, évaluation, accréditation.

Dans les premières années d'existence du MPA, l'arrivée de ces *returnees* est progressive. À l'exception de Tsinghua, dont la School of Public Policy and Management (SPPM) compte en 2010 déjà plus de 50 % d'enseignants titulaires d'un diplôme étranger, les premières écoles recrutent en moyenne entre 20 % à 30 % de *returnees*. À partir des biographies de ces enseignants dans les trois universités (Tsinghua, l'université de Pékin et Fudan), nous observons une variété de situations et de profils. Les dates d'obtention des doctorats varient entre le début des années 1990 et la fin des années 2000, sans qu'il soit possible de dégager une classe d'âge majoritaire : les aînés ont souvent enseigné à l'étranger, jusqu'au début des années 2000, dans le cadre d'un post-doc, ou d'un contrat d'enseignement-recherche. Les cours que ces *returnees* enseignent en Chine présentent quelques spécificités par rapport à ceux de leurs collègues. Il s'agit généralement d'enseignements que les interviewés qualifient de « techniques », c'est-à-dire spécialisés, portant par exemple sur l'international ou sur l'analyse comparée, sur les technologies numériques, sur les méthodes quantitatives. Ce qui est entendu par les interviewés lors de l'emploi de cet adjectif « technique » est un enseignement nécessitant une compétence spécialisée rare ou non disponible localement. En croisant les listes de cours avec les entretiens entre les enseignants et les étudiants des MPA, nous observons que, depuis la création des écoles en 2001, la place de ces professeurs a gagné en importance et leur nombre s'est accru. Nous formulons l'hypothèse que, au fur et à mesure qu'ils se rendent indispensables et que leurs ressources sont valorisées, les pratiques qu'ils introduisent s'imposent, bousculent les pratiques anciennes et facilitent le changement de l'organisation. Nous avançons que ces changements ne se limitent pas à l'introduction de pratiques et méthodes d'enseignement et de gestion, mais qu'ils concernent également les équilibres de pouvoir à l'intérieur des écoles.

Pour justifier le recrutement de professeurs chinois diplômés hors de Chine, l'explication fonctionnaliste prévaut dans le discours des professeurs et des étudiants

interviewés, de la même façon qu'elle avait été omniprésente dans les réponses au sujet de la genèse du MPA. L'analyse des entretiens nous apprend que le retour des professeurs chinois serait avant tout nécessaire pour réaliser l'importation et l'adaptation locales de méthodes pédagogiques – comme le *case study*, (ou méthode de l'étude de cas) – et de connaissances fondées sur les théories étrangères, conditions jugées indispensables pour la réussite du MPA en Chine.

La présence de professeurs *returnees* dans les nouvelles écoles et dans le corps enseignant du MPA pose toutefois un certain nombre de questions. Pourquoi les universités et les nouvelles écoles professionnelles font-elles appel à des Chinois revenus de l'étranger plutôt que de renouer avec la tradition des experts et faire dispenser les enseignements par des professeurs étrangers qui n'ont pas des origines chinoises ? De la même façon que le MPA a construit sa spécificité sur l'adoption d'une méthode pédagogique nord-américaine, cette méthode aurait pu être achetée clefs en main et enseignée par ses meilleurs spécialistes, qu'ils soient chinois ou pas. Les relations de coopération établies entre établissements chinois et américains dans les années 1990 auraient pu être utilisées à cet effet. Par ailleurs, pourquoi le retour de ces universitaires dans l'enseignement supérieur chinois n'a-t-il pas été perçu comme une menace pour la carrière des professeurs restés en Chine et donc pourquoi n'a-t-il pas été rejeté ?

Certains chercheurs, comme G., jeune internationaliste de Fudan et spécialiste du Japon, identifient bien la menace réelle qui pèse sur les anciennes générations de professeurs face à l'arrivée des *returnees*, plus jeunes, souvent polyglottes et perçus comme étant très ambitieux :

« Ici, sur le campus de Fudan [...], on détruit sans cesse les vieux bâtiments et on construit des tours modernes. C'est la même chose pour les professeurs. Les professeurs sont

des gens étranges et ont des relations compliquées entre eux. L'ancienne génération est entièrement composée des professeurs qui ont été les formateurs de la nouvelle génération entrante. Pourtant, dans quelques départements, nous avons des jeunes professeurs à peine arrivés qui, grâce à des promotions très rapides, obligent les anciens à se retirer. L'une des raisons est la capacité à maîtriser les langues étrangères, ce qui est sans doute la plus grosse différence entre générations. Les anciens ne peuvent pas concurrencer les jeunes comme moi (je suis interprète certifiée en japonais). C'est aussi ma propre histoire. Au début j'avais le projet de rester à Fudan après mon doctorat et de faire carrière ici. À l'époque le directeur du département était mon directeur de thèse. Un jour il n'a pas réussi à faire face à la concurrence montante de la génération entrante et il a dû partir. Et moi aussi je suis partie. [...] Une autre raison qui donne un avantage aux jeunes est l'expérience à l'étranger. Les Chinois qui ont étudié à l'étranger ont clairement un atout supplémentaire. Ils apportent un peu d'air frais et aussi des idées fraîches. Fudan aime ça. Cela nous rappelle sa tradition de liberté du temps de sa fondation. » (Entretien n. 31, 13/12/2007)

Les universitaires et scientifiques chinois qui ont reçu une partie de leur formation dans les universités étrangères semblent ainsi sérieusement menacer leurs collègues qui ne sont pas partis, souvent plus âgés. La quasi-absence de comportements hostiles et de non-coopération entre les deux catégories nous interpelle. L'observation empirique de la constitution du corps enseignant des MPA à Tsinghua, l'université de Pékin et Fudan donne quelques éléments de réponse.

Une fois l'autorisation ministérielle obtenue en 1999, les 24 établissements sélectionnés installent progressivement les MPA à l'intérieur d'écoles professionnelles nouvellement créées. Les écoles en question sont en général un *spin-off* (séparation) ou le fruit de l'évolution d'un département préexistant – généralement de science politique ou de science de l'administration, parfois d'économie – et le corps professoral est composé d'universitaires

expérimentés et réputés au niveau local. Ces écoles étoffent leur faculté par de nouveaux recrutements au cours des premières années d'existence, à l'intérieur de l'université et en dehors. Les responsables interrogés justifient ces recrutements par la prise en compte des spécificités de l'enseignement MPA en termes de curriculum et de public. Les écoles se sont ainsi appuyées sur les ressources humaines existantes, mais aussi sur le recrutement d'une nouvelle population de jeunes docteurs ou de jeunes universitaires chinois ayant effectué toute ou partie de leurs études hors de Chine, c'est-à-dire les *returnees*. Ce phénomène est plus particulièrement prononcé dans les écoles d'affaires publiques des universités les plus prestigieuses, comme Tsinghua, l'université de Pékin et Fudan, dont le corps professoral est plus diplômé que dans l'ensemble du secteur (entre 90 et 100 % des professeurs et enseignants sont titulaires d'un PhD, ce qui, à la même époque, n'est pas le cas dans toutes les universités du pays).

« La spécificité de SIRPA est d'avoir un corps enseignant avec un fort background international. On préfère les professeurs qui ont un diplôme étranger. Il faut savoir que 100 % de nos professeurs (en tout cas pour les jeunes) sont titulaires d'un doctorat et que la majorité – je dirais 85 % – a obtenu ce doctorat à l'étranger. C'est une tendance claire. Peut-être parmi les professeurs plus vieux les pourcentages sont plus faibles, mais avec leur départ à la retraite, on arrivera à 100 %. » (Entretien n. 43, 27/9/2008)

Les enseignants-chercheurs ayant effectué une partie des études (M.A. ou PhD) ou un séjour long de recherche (post-doc ou *visiting professorship*) hors de Chine représentent dans ces trois écoles un pourcentage non négligeable, allant de 29 % à plus de 80 %, largement supérieur à la moyenne des universités et instituts de formation continue chinois. Cette forte représentation des *returnees* n'est pas limitée à l'enseignement des affaires publiques, mais reflète un mouvement généralisé qui touche dans les années 1990 et 2000, à degrés différents, toutes les universités chinoises, et en particulier celles qui sont situées dans les grandes villes

côtières, potentiellement capables de se construire une renommée internationale.

Les *returnees* sont à l'évidence recrutés pour le prestige et les avantages comparatifs qu'ils apportent aux établissements. Dans les trois écoles étudiées, les *returnees* arrivent tout au long des années 2000 et sont en moyenne plus jeunes que les professeurs ayant reçu une formation exclusivement chinoise. Les nouveaux programmes de MPA peuvent grâce à eux bénéficier de méthodes, de pédagogies, de références nouvelles, facilement transmissibles aux fonctionnaires chinois par l'intermédiaire d'un enseignant parlant chinois. La plupart des étudiants des MPA n'ont en effet pas le niveau pour suivre des cours en anglais, comme le soulignent plusieurs des professeurs interrogés :

« Le MPA de Fudan propose des cours magistraux et des conférences données par des invités spéciaux, notamment des invités étrangers. L'an dernier nous avons eu plusieurs universitaires étrangers comme invités spéciaux, par exemple James Nolan et Michael Holzer. Les universitaires étrangers ne peuvent que donner des conférences occasionnelles mais n'enseignent pas des cours réguliers à cause des obstacles linguistiques. Nos étudiants ne sont pas capables de suivre un cours entièrement enseigné en anglais. » (Entretien n. 14, 10/22/2008).

C'est notamment par les *returnees* que la méthode de l'étude de cas, présentée dans le chapitre précédent, a pu être déployée à Tsinghua, puis dans les autres MPA chinois. La direction des universités semble considérer ces recrutements comme une source de prestige, un atout dans la compétition avec les autres établissements.

« La concurrence entre universités pour recruter les meilleurs professeurs existe. Le potentiel de Tsinghua sur ce point est très important, grâce à la réputation et au prestige de l'université Tsinghua. Ils pensent saisir une belle opportunité. Tsinghua est respectée et a du prestige. Nos professeurs viennent de Columbia, de Cornell, de Harvard, du MIT... Ici, ils ont

un salaire moindre, peut-être, mais sur tous les autres fronts ils gagnent. Notamment en prestige et conditions statutaires. » (Entretien n. 98, 8/4/2008)

La formulation du directeur du MPA de Tsinghua résonne avec la communication qui est faite sur les sites Internet des écoles et les autres supports de communication. Un élève en deuxième année du MPA de Tsinghua tend à confirmer cette hypothèse lorsqu'il s'exprime dans ces termes pour valoriser la qualité de la formation *via* la présence de professeurs diplômés à l'étranger :

« Nos professeurs ont tous fait des études à l'étranger et nous apportent pas mal de références nouvelles, des méthodes de gestion administrative nouvelles. Nous avons aussi des conférences par des professeurs invités de l'étranger, venant de Brookings ou d'universités anglaises. Tsinghua a accès aux meilleurs partenaires et la qualité des professeurs est très élevée. » (Entretien n. 107, 16/10/2008)

Ce qui émerge des entretiens est aussi une certaine difficulté à recruter, pour étoffer le corps enseignant, des *returnees* à la hauteur des besoins des MPA, et ce pour de raisons de coûts mais aussi de ressources disponibles sur le marché chinois. Le directeur du MPA de Tsinghua ne cache pas ces obstacles.

« Une autre difficulté pour moi est de trouver sur le marché des profils qualifiés pour notre école. Nous avons besoin de professeurs qui ont une expérience internationale mais nous ne pouvons pas proposer des avantages très compétitifs. Actuellement, à peine un tiers de nos enseignants est titulaire d'un diplôme américain. En ce moment nous ne pouvons pas encore recruter des étrangers, car ici nous avons besoin de très bien connaître la Chine et la langue chinoise. Il faut que nous sachions gérer les relations avec les hauts fonctionnaires chinois, qui viennent dans notre école en formation et avec ceux qui sont déjà diplômés du MPA. » (Entretien n. 98, 8/4/2008)

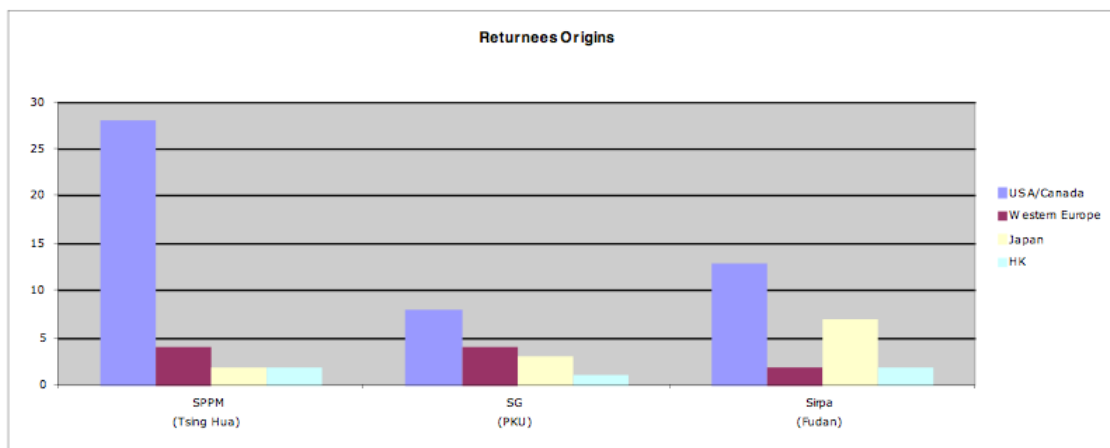
À titre d'exemple, la School of International Relations and Public Affairs (SIRPA), créée en 2001 à Fudan, compte 65 enseignants-chercheurs en 2013. Parmi eux, seulement 11 sont réellement titulaires d'un doctorat obtenu hors de Chine (6 aux Etats-Unis, 3 au Japon, 1 à Hong Kong, 1 en Allemagne), 24 n'ont jamais effectué de séjour d'études de plus d'un an à l'étranger. Les autres ont été à l'étranger pour y effectuer des séjours de recherche ou de formation non diplômants. À partir de ces données, nous constatons que l'école a commencé le recrutement des *returnees* déjà dans ses premières années d'existence et a continué régulièrement depuis cette époque. Sur les 15 professeurs arrivés après 2009, seulement 3 ont obtenu leur doctorat à l'étranger, ce qui indique que le recrutement de *returnees* n'est pas exclusif, mais que des chercheurs sans expérience de l'étranger continuent d'être recrutés dans une université de renommée internationale comme Fudan.

Cependant, après un examen attentif des enseignements dispensés, il apparaît que, si les *returnees* font partie du corps professoral de l'école, peu d'entre eux enseignent dans le MPA jusqu'à 2009, en revanche beaucoup d'entre eux se consacrant aux cours de master de recherche et de doctorat. Alors qu'ils disent avoir été recrutés pour renforcer le corps enseignant du MPA, tous disent consacrer au moins la moitié de leur temps à la recherche, contribuant en cela à enrichir les capacités générales de l'établissement. Les établissements se servent du nouvel MPA comme argument pour recruter des talents de l'étranger qui bénéficient en réalité moins au programme de MPA qu'à l'école dans son ensemble. De fait, les anciens élèves de la deuxième promotion du MPA de Fudan racontent que tous leurs enseignants étaient chinois et diplômés en Chine, contredisant ainsi le discours des responsables du MPA et l'affichage officiel du corps enseignant :

« Tous les professeurs du MPA sont chinois ! Ils ont étudié à Fudan ou à Jiaoda (université de Jiaotong). Ils nous font des Powerpoint en anglais, parfois ils apportent des

livres ou autre matériel pédagogique en anglais, mais les manuels du MPA sont tous en chinois. » (Entretien n. 40, 22/10/2008)

Les professeurs *returnees* intègrent la faculté des nouvelles écoles d'affaires publiques dans le cadre d'une sorte d'accord tacite entre la direction de l'université et les professeurs locaux, accord qui fait d'eux des ressources utiles à l'internationalisation de l'université et des programmes d'enseignement. Ils sont revenus ainsi pour se charger d'enseigner en anglais, mettre leurs connaissances et leur réseau de relations à l'étranger au service de l'école, contribuer au développement des partenariats et enfin assurer des enseignements nouveaux dans des champs disciplinaires ou avec des méthodes pédagogiques inédites sur place jusque-là. À Fudan, par exemple, les professeurs *returnees* concentrent tous les enseignements liés à l'innovation technologique et au digital, aux comparaisons internationales, aux aires géographiques et culturelles hors de Chine. Cette nouvelle mission des *returnees* d'ailleurs n'est pas uniquement liée à l'histoire de la naissance du MPA, mais reflète un mouvement plus large et général qui concerne tout le milieu universitaire chinois au tournant du XXI^e siècle. Il est donc peu probable qu'elle soit contestée ou contrariée. Ceci pourrait être l'une des clefs de compréhension des comportements coopératifs des professeurs locaux formés en Chine face à l'arrivée des *returnees*.



Tab. 1 : Pays d'obtention des diplômes des professeurs « returnees » qui enseignent dans les MPA des universités de Pékin, Tsinghua et Fudan. Source : sites web des trois universités.

Certes, dans cette tension potentielle entre *returnees* et professeurs « locaux », les équilibres et les approches diffèrent d'une organisation à l'autre. Nos entretiens montrent que la relation entre les deux groupes change d'une école à l'autre. Autrement dit, en comparant les récits, chaque école semble avoir sa propre trajectoire des rééquilibrages de pouvoir entre les professeurs chinois sans formation étrangère et les *returnees*. Les entretiens révèlent toutefois des différences surtout dans la temporalité, alors que les positionnements de *returnees* finissent, au bout de quelques années, par être similaires dans les trois. Plus précisément, à Fudan et à Tsinghua, les anciens se sont positionnés différemment face à l'arrivée des *returnees*, et semblent les avoir acceptés plus facilement qu'à l'université de Pékin. L'analyse de l'un des doyens de l'université de Pékin est sans ambiguïté sur le déséquilibre numérique, les résistances et l'absence de coopération initiale des anciens :

« Depuis ma nomination à ce poste, l'école a pris une bonne direction ; la tendance est la bonne mais pas la vitesse. Les changements sont trop lents [...]. Nous sommes encore trop

peu nombreux. J'ai essayé de recruter plus de professeurs de l'extérieur, mais ils ne sont pas encore assez. Les enseignants sont divisés entre "anciens" et "nouveaux". Les "anciens" font toujours partie de tous les comités académiques et peuvent empêcher les nouveaux recrutements. Je suis le doyen, mais ils peuvent quand même m'empêcher de recruter des chercheurs de grande qualité. Comme ils savent qu'ils ne sont pas bons, ils ne veulent pas qu'on les challenge. La médiocrité ne supporte pas la compétition ni les comparaisons. Sous l'ancien système personne ne les contestait. Dans les premiers mois ici, j'ai réussi à faire venir quelques "nouveaux" chercheurs, mais maintenant je me suis mis à ralentir le processus parce que je ne contrôle pas le comité académique et c'est trop risqué. Le problème est que si je ne recrute pas davantage de "nouveaux" chercheurs, la qualité de l'école ne pourra pas s'améliorer. Ici, c'est une école professionnelle. Une école qui combine l'approche théorique et l'apprentissage des processus de prise de décision politique. Le plus important c'est de comprendre l'objectif en termes de politiques publiques. [...] Il faut se rappeler que la science politique en Chine n'a rien à voir avec la science politique dans les pays occidentaux. Les professeurs de science politique ici ne sont pas des vrais universitaires. Ils ne pensent pas comme des chercheurs. Et les économistes sont pires. Le gouvernement leur demande et eux font semblant de pondre une nouvelle théorie qui explique les spécificités de l'économie chinoise. Ils feraient mieux d'essayer de comprendre et utiliser les théories des autres. Les soi-disant "Caractéristiques chinoises" cachent en réalité une qualité médiocre de notre recherche et la peur de la confrontation avec l'Occident.» (Entretien n. 61, 27/10/2008)

Ces différences s'expliquent en partie par le profil et la capacité de mobilisation des doyens, comme l'exprime l'un d'entre eux :

« Il y a plusieurs clivages, plusieurs lignes qui divisent l'école. La ligne de démarcation principale est celle entre ceux qui étaient là sous l'ancienne direction et ceux qui ont rejoint

plus tard, sous la nouvelle direction. Le plus difficile pour moi, compte tenu de l'existence de cette ligne, est de mobiliser tout le monde et trouver le soutien nécessaire aux échanges et aux relations avec l'international. C'est inouï à quel point c'est difficile! » (Entretien n. 61, 27/10/2008)

Les différences semblent toutefois surtout liées aux ambitions internationales de l'organisation et à l'importance que la direction de l'université accorde à l'introduction et à l'adoption des diverses pratiques que les *returnees* sont à même de favoriser. Plus la ressource représentée par les *returnees* est valorisée par l'école et par ses « stakeholder » au sens large (l'université, le gouvernement, les administrations d'origine des jeunes cadres en formation), plus vite et facilement les équilibres basculent en faveur des « modernes ». Plus l'école est internationalisée, c'est-à-dire dans une relation d'interdépendance avec l'étranger, que ce soit pour des coopérations académiques, des financements, des formations et ou des contrats de recherche, plus elle aura besoin de professeurs diplômés à l'étranger. Le cas de Tsinghua nous donne une clef de lecture supplémentaire. Ses professeurs soulignent l'existence dans cette université d'une forte culture du collectif.

« Dans cette école (SPPM), la recherche est essentiellement un travail d'équipe. C'est très différent de Beida [l'université de Pékin], où j'ai fait mes études. Ici nous travaillons toujours avec quelqu'un d'autre : des collègues, des doctorants, des étudiants. Le travail d'équipe est très important mais prend du temps. Je dirais que cela me prend au moins un jour par semaine. Nous pouvons nous rencontrer plus ou moins souvent, cela dépend de la période et des besoins du moment. » (Entretien n. 104, 15/10/2008)

Ils se réfèrent à l'existence des mécanismes mis en place par la direction de l'école pour que les « anciens » bénéficient directement de l'arrivée de *returnees* (ateliers de formation aux publications en anglais, accès au *case study center*, possibilité de partir à l'étranger en

formation courte) et ne soient pas exclus de la dynamique d'internationalisation générale. La coopération a donc lieu plus facilement. Nous retrouvons les logiques déjà identifiées dans les travaux de David Zweig et citées plus haut sur les stratégies des *non returnees*, qui se méfient des nouveaux, s'opposent dans un premier temps, puis cherchent à devenir eux-mêmes des *returnees*¹.

Nous observons le déploiement d'une même dynamique dans les trois écoles où les doyens et responsables de programme utilisent la contrainte de l'internationalisation universitaire, fortement ressentie dans les MPA comme dans toutes les universités depuis les années 1990, pour déclencher le retour d'un certain nombre d'universitaires chinois diplômés à l'étranger. Ces professeurs sont annoncés comme porteurs de pratiques, connaissances et liens internationaux utiles à l'école et à toute la communauté académique. Leur arrivée annonce une accélération de l'internationalisation et donc une plus forte attractivité de l'école, ce qui ne peut que provoquer une adhésion de la part de tout le corps enseignant.

2) L'internationalisation de l'enseignement supérieur chinois par les pratiques

La contrainte d'internationalisation observée dans les MPA est étroitement liée aux transformations qui secouent l'enseignement supérieur chinois dans les années 1990 et 2000. Les mots d'ordre des réformes au cours de cette période sont réorganisation, investissement croissant et recherche de la taille critique.

À travers une politique de réformes et d'ajustements progressifs, touchant le financement et l'autonomie des établissements, le gouvernement chinois cherche à affronter la concurrence mondiale, souhaitant, à travers une politique de construction de l'excellence universitaire et de la recherche, pour faire du pays un lieu d'innovation et de haute

¹ ZWEIG, David, *op. cit.*

technologie. La reconstruction de l'enseignement supérieur post-1978 a requis des investissements considérables, qui ont été réalisés par l'État central, les collectivités locales et par d'autres acteurs privés¹. Si la part du PIB consacrée à l'enseignement supérieur a augmenté d'une année sur l'autre (la dépense publique est passée de 0,86 % du PIB en 1997 à 1,46 % en 2007)², l'État n'est pas le seul contributeur. Les réformes de 1985 et de 1986 ont rendu possible une responsabilisation croissante des collectivités locales et d'autres organismes dans le financement des universités. En quelques décennies, la Chine a réussi à augmenter le nombre d'établissements (2 263 en 2010) pour faire face à l'accroissement de la demande nationale et compte aujourd'hui plus de 25 millions d'étudiants inscrits dans un programme du supérieur. Parallèlement à l'expansion quantitative, la Chine a mis en place, selon une logique plus élitiste, des programmes d'identification et de soutien financier aux établissements d'excellence (les plus importants ont été les programmes 985 et 211, fondés sur l'idée que la création d'universités d'excellence passe par l'allocation de moyens financiers importants³) pour se doter à moyen-long terme d'universités et de centres de recherche de rang mondial. Grâce à la décentralisation financière, à la fusion de petits établissements spécialisés au sein de grandes universités polyvalentes et de recherche et grâce à la redéfinition des types d'établissement, l'État central a redéployé ses moyens en concentrant son effort financier sur un petit nombre d'établissements nationaux et de centres de recherche destinés à devenir des pôles d'excellence⁴. À travers le classement annuel des

¹ YU, Kai, STITH, Andrea Lynn, LIU, Li, CHEN, Huizhong. *Tertiary Education at a Glance: China*. Springer Science & Business Media, 2012, p. 100.

² 1999-2007 China Statistical Yearbook.

³ NGOK, Kinglun, GUO, Weiqing. The Quest for World Class Universities in China: critical reflections, *Policy Futures in Education*, vol. 6, n° 5 2008. www.wwords.co.uk/PFIE <http://dx.doi.org/10.2304/pfie.2008.6.5.545>

⁴ LEFEBURE, Alessia. « La construction de l'excellence universitaire en République populaire de Chine ». *Le Mensuel de la SNESUP*, n° 600, décembre 2011. <http://www.snesup.fr/Presse-et-documentation?aid=5965&ptid=5&cid=3831>

universités mondiales élaboré depuis 2003 par l'université Jiaotong à Shanghai, et devenu en quelques années l'une des mesures les plus utilisées de la qualité des établissements universitaires, se sont imposés sur le marché mondial de nouveaux critères d'évaluation de la qualité permettant de porter en 2011 l'une des grandes universités chinoises d'excellence, Tsinghua, dans le top 200 des universités mondiales.

Le succès se mesure désormais à l'aune du modèle de l'université de recherche américaine de type « Ivy League »¹. Dans un tel environnement de compétition globale, le gouvernement et les établissements chinois mettent en place des mesures incitatives à la recherche et aux publications scientifiques qui sont centrales pour la réputation des établissements. Les enseignants-chercheurs formés à l'étranger contribuent fortement à l'amélioration de la compétitivité internationale des universités chinoises, car ils sont plus à même que d'autres de publier dans les revues internationales de qualité SSCI (Social Sciences Citation Index). Les écoles professionnelles d'affaires publiques participent, comme toutes les autres écoles et départements des universités chinoises, à une politique générale visant à inciter les personnels enseignants à publier, si possible à l'étranger. Les entretiens relatent un certain nombre de pratiques qui se sont graduellement imposées au sein des trois écoles observées et qui font écho à l'évolution générale de l'enseignement supérieur chinois.

Tout d'abord, des primes financières, liées aux nombres de publications, sont mises en place, à la fois au niveau national par le gouvernement et au niveau de l'école ou de l'établissement par la direction de l'université. Un professeur de Tsinghua explique cette évolution :

« La recherche est très importante pour cette école (SPPM). On nous demande de

¹ ALTBACH, Philip G., SALMI, Jamil *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*, World Bank Publications, 2011.

publier en moyenne un article par an. Cet article doit être publié dans l'une des revues chinoises de première importance. On nous demande aussi de publier dans les revues internationales mais, ça, c'est très difficile pour nous. À cause de la langue et à cause de la structure. Nos articles sont souvent trop longs. L'an dernier le vice-doyen de l'école a lancé un groupe de discussion qui se réunit toutes les semaines pour discuter de comment on écrit et comment on publie des articles dans les revues internationales. On a aussi utilisé ce groupe pour relire et corriger nos articles. Le doyen a même demandé à un professeur d'anglais de nous aider le cas échéant pour traduire et corriger nos écrits.» (Entretien n. 104, 15/10/2008)

Ensuite, certaines universités introduisent des mécanismes de promotion qui lient les évolutions de carrière au nombre de publications de niveau international. Cette course à la publication n'est pas sans poser de problèmes de qualité, de traduction, de plagiat, de saturation des revues académiques locales¹. Ce qui est certain est que la recherche devient centrale dans les carrières universitaires et qu'elle se professionnalise. Si les universités gardent quelques professeurs qui limitent leur activité à l'enseignement, la recherche est considérée, par tous les professeurs recrutés dans les années 2000, comme leur mission principale. Un des jeunes *returnees* de Tsinghua explique ainsi les changements du métier de son point de vue :

« La partie la plus difficile de mon travail est sans aucun doute la recherche. Nous avons beaucoup de pression sur ce front. Nous devons publier dans les revues SSCI², qui ont des standards très élevés et qui sont très demandées. Publier dans ce type de revues est devenu le facteur le plus important pour la promotion dans une carrière académique. Fudan

¹ FRENKIEL, Émilie, *op. cit.*

² Le *Social Sciences Citation Index* (SSCI) est un indice de citation interdisciplinaire pour les articles publiés dans les revues scientifiques, développé par une division de l'agence de presse Thomson Reuters.

a introduit en 2008 une nouvelle règle : les professeurs doivent publier au moins un article par an dans une revue SSCI. C'est difficile de publier dans ces journaux pour deux raisons principales : le contenu doit être de très grande qualité et aussi la présentation doit être conforme aux standards de la revue. On a besoin d'être formés à ces standards. L'écart est important entre ceux qui ont été formés et ceux qui ne l'ont pas été et sont donc défavorisés. Ceux qui ont fait des études aux États-Unis et ont appris à publier à l'étranger prennent donc le pouvoir. Prendre le pouvoir est désormais un jeu ouvert, ouvert aussi à ceux qui sont différents. Chacun peut construire sa réputation. Le milieu académique chinois est devenu pluraliste. Dans mon cas, par exemple, même si je ne suis pas retourné aux États-Unis depuis 2005, je garde les liens avec mon background et avec la formation reçue. Ça fait une grosse différence avec mes collègues. » (Entretien n. 104, 15/10/2008)

Dans un tel contexte, non seulement les *returnees* jouissent d'un avantage compétitif considérable au moment de l'embauche, mais ils sont souvent chargés, au sein de leur école, de partager leur savoir et d'aider à la mise en place d'ateliers et centres de formations pour doctorants et collègues, afin d'accroître la capacité de l'ensemble de la communauté de recherche à publier à l'étranger.

a) Les « returnees » fournissent un accès privilégié à de nouveaux partenaires à l'étranger : fondations, universités étrangères et organisations internationales

Parallèlement à cette transformation, les *returnees* sont porteurs de nouvelles ressources pour les établissements, car ils ouvrent de nouveaux canaux de communication avec l'étranger. Si l'on observe le cas des trois universités Tsinghua, l'université de Pékin et Fudan, ces canaux ont permis de nouer des relations avec les fondations et les organisations internationales pour accroître les moyens de financement de la recherche.

Les enseignants *returnees* ont également été stratégiques dans le montage de partenariats avec des universités étrangères pour mettre à jour le matériel pédagogique et établir des programmes d'échange d'étudiants et de professeurs. Il s'agit en général des universités étrangères dans lesquelles ils ont eux-mêmes étudié, et, à partir des contacts individuels, la relation s'étend aux universités partenaires. Aussi, lors des visites des délégations d'universités étrangères, ce sont en général les professeurs *returnees* qui sont chargés de l'accueil et de la relation, pour de raisons évidentes d'ordre linguistique, comportemental, culturel. Les *returnees* deviennent ainsi des ambassadeurs, chargés de montrer aux potentiels partenaires étrangers toute la modernité et l'excellence académique de l'école.

Enfin, les *returnees* ouvrent parfois les portes de relations avec des personnalités étrangères, le plus souvent des collègues universitaires, mais aussi des professionnels, des diplomates, voire de grands donateurs. Véritables ressources, elles sont invitées pour des grandes conférences ou des séjours courts. Elles peuvent faciliter, selon les cas, l'insertion des étudiants sur le marché du travail, la mise en place de programmes de formation continue ou encore l'accès à des organisations internationales. Un exemple parmi tant d'autres : un professeur américain venu passer un an à la SPPM de Tsinghua grâce à une bourse Fulbright raconte avoir choisi cette université car il est l'invité de deux professeurs *returnees* qu'il avait connu aux États-Unis :

« Je suis à Tsinghua en tant que chercheur invité au Centre US-China de la SPPM. Je ne suis pas un universitaire, mais un praticien. Je suis avocat et j'ai travaillé pendant de nombreuses années dans une organisation internationale. Je suis ici avec une bourse de recherche Fulbright. En ce moment, nous sommes quatre dans la même situation : deux viennent de France, un est un américain d'origine chinoise et moi-même je suis américain. [...] Ce sont le professeur Q. et le professeur C. qui m'ont invité à enseigner dans leurs

classes de MPA, comme invité spécial. Je les connaissais des États-Unis, avant de venir en Chine.» (Entretien n. 105, 16/10/2008)

Les *returnees* se trouvent ainsi non seulement en charge de l'introduction, importation et adaptation de méthodes d'enseignement et pratiques professionnelles apprises à l'étranger, mais ils deviennent aussi des *brokers*, ou des facilitateurs de connexion du local avec le global, c'est-à-dire de l'université chinoise avec l'écosystème des établissements de recherche de rang mondial. Les écoles et leur MPA se trouvent ainsi propulsées parmi leurs pairs, des États-Unis à l'Europe, du Japon à Singapour. Elles sont à peines nées et sont soudain visibles dans le paysage mondial des formations aux affaires publiques. Ceci est essentiellement le fruit de l'intermédiation des *returnees*.

b) « Deanships » et transformations de la gouvernance : quand les doyens et vice-doyens sont tous « returnees »

Selon une étude publiée par l'Ifri, 77 % des recteurs d'universités chinoises sont en 2008 des Chinois revenus de l'étranger¹. Même lorsqu'ils ne sont pas numériquement majoritaires, comme c'est le cas par exemple à l'école d'affaires publiques de l'Université de Pékin, les *returnees* occupent pour la plupart des postes de direction et des responsabilités managériales au sein des établissements². Les trois écoles objets de cette recherche ne font pas exception à la tendance nationale : depuis leur création, les trois doyens et leurs adjoints sont tous des *returnees*.

La présence de représentants de cette catégorie à la tête des écoles se révèle cruciale pour le changement et ce à deux niveaux. Les doyens, nous l'avons vu, facilitent le

¹ LE BAIL, Hélène, SHEN, Wei, *Le retour des « cerveaux » en Chine : quel impact socio-politique ?*, Paris: IFRI, novembre 2008, p. 28-29.

²

recrutement d'enseignants *returnees* qui introduisent progressivement de nouvelles pratiques d'enseignement. Ces pratiques finissent par avoir des effets à un deuxième niveau, celui du management et de la gouvernance de l'école. Si le premier changement est annoncé et présenté officiellement comme un objectif conforme aux attentes du gouvernement dans le cadre de l'accroissement de la compétitivité internationale de l'université chinoise, le deuxième est plus silencieux. Des transformations se produisent au sein des écoles dans les équilibres de pouvoir qui basculent graduellement en faveur des Chinois *returnees*. Ces transformations de la gouvernance sont imperceptibles, mais de fait sont toutes aussi importantes que celles des pratiques d'enseignement.

Avec des différences d'une école à l'autre, d'une université à l'autre, les entretiens révèlent une contradiction. Il existerait, d'une part, une gouvernance générale de ces écoles professionnelles organisée de façon semblable à ce qui se pratique aux États-Unis. L'attribution des enseignements aux différents enseignants suivrait, d'autre part, d'autres logiques, parfois opaques et perçues comme non méritocratiques.

Pour élucider une telle contradiction, nous essayons donc de retracer le mode d'attribution des cours de MPA et de comprendre ce que traduisent les éventuels écarts entre la procédure annoncée et la pratique décrite par les enseignants interrogés. Pour ce qui est du curriculum du MPA, les cours doivent respecter les directives ministérielles, exprimées *via* le comité national de surveillance du MPA qui a établi la liste des cours obligatoires, les crédits et le nombre de cours facultatifs pour tous les MPA du pays¹. Les écoles ont l'autonomie

¹ Le ministère de l'Éducation, par l'intermédiaire du MPA National Committee, fixe un cadre général que les établissements doivent respecter afin d'obtenir l'autorisation à délivrer un diplôme de MPA : le nombre total d'heures d'enseignement, les matières obligatoires du tronc commun, les critères de recrutement (BA + 3 ans d'expérience), la présence d'un contrôle final de connaissances (examen) et d'un mémoire, l'apprentissage de la langue anglaise. Tous les MPA proposent un tronc commun à toutes les spécialisations, composé des matières suivantes : management public, analyse des politiques publiques, science politique, pratique et théorie du socialisme, économie politique, droit administratif, méthodes quantitatives, informatique et anglais.

suffisante pour décider des cours facultatifs, ce qui leur permet de s'appuyer sur l'expertise de leur corps professoral pour différencier leur MPA et le positionner de façon avantageuse sur le marché de la formation et auprès des administrations locales¹. Chaque école essaye ainsi de proposer un MPA spécialisé en fonction des domaines d'expertise et de notoriété de son corps enseignant. Si les spécialisations et l'offre de cours (en dehors du tronc commun) varient d'un MPA à l'autre, ces différences sont donc avant tout liées aux spécificités de l'université, à ses domaines traditionnels d'excellence, et surtout aux compétences de ses professeurs, et plus spécifiquement celle des *returnees*.

Qu'il s'agisse de cours facultatifs ou obligatoires, la décision d'attribuer un enseignement de MPA à un enseignant revient statutairement au doyen de l'école. Les professeurs et administrateurs interviewés semblent considérer que le respect des directives du comité dans ce domaine est plus formel que réel.

« Les changements dans l'enseignement supérieur en Chine sont trop lents et pas faciles à mettre en œuvre. La direction du pays nous (les universitaires) contrôle encore beaucoup. Je ne suis, par exemple, pas libre d'ouvrir une classe sur la société civile. Le titre de cours fondamental, ou de spécialisation, doit être défini en haut ! Alors je dois utiliser un autre titre, parmi ceux qui ont été décidés par la direction, et ensuite je peux enseigner autre chose, du moment où le titre est le bon. C'est la manière chinoise ! » (Entretien n. 54, 7/7/2009).

Il est indispensable que l'intitulé du cours porte sur l'un des sujets du curriculum officiel mais le contenu précis du cours, le choix de la bibliographie et de la méthode sont du

¹ Malgré le fait d'avoir une partie de la clientèle quasi captive par le biais d'accords avec les administrations centrales ou locales, les écoles sont sur un marché concurrentiel et ont le souci d'adapter sans cesse l'offre aux nouvelles attentes de leurs publics. Dans le respect formel des obligations imposées par le ministère, les écoles modifient donc régulièrement le contenu des enseignements et la pédagogie.

ressort de l'enseignant, qui doit néanmoins soumettre son syllabus à un comité du curriculum interne à l'école, censé se réunir tous les mois¹. Là aussi, le rôle de ce comité interne serait, d'après les entretiens, plutôt marginal, dans la mesure où les accords se négocient et se finalisent en amont, à l'occasion de discussions bilatérales plus informelles, entre les enseignants et le directeur du MPA ou le doyen ou un des vice-doyens.

« Les décisions officielles sont prises pendant le comité du curriculum de l'école, présidé par le vice-doyen en charge des affaires académiques. Bien sûr, le vice-doyen ne prend pas la décision tout seul. Avant la réunion, il y a une discussion entre professeurs et en général chacun de nous réussit à obtenir le cours qu'il souhaite enseigner. » (Entretien n. 114, 27/10/2008)

Dans les trois écoles, les professeurs ne semblent pas considérer que les procédures et les critères d'attribution d'un cours de MPA sont clairement définis et transparents. Ils expriment souvent à ce sujet un sentiment d'opacité, voire des soupçons et de la méfiance vis-à-vis de la direction de l'école². L'opacité émerge par exemple de façon récurrente à propos de la différence de rémunération entre les enseignements « professionnels » de MPA et les enseignements « académiques » en master de recherche ou en doctorat. En l'absence de données officielles, les interviewés concordent pour dire que les cours de MPA seraient mieux rémunérés que les autres cours puisque les frais de scolarité sont plus élevés que dans les programmes de formation initiale³. Obtenir une charge d'enseignement en MPA serait ainsi

¹ (Entretien n. 101, 3/7/2009)

² (Entretien n. 54, 7/7/2009)

³ Entretien n. 49, 1/12/2008. Les MPA sont soumis à des frais de scolarité compris entre 27 000 RMB (Zhejiang U.) et 43 800 RMB (Zhongshan U.) par an (Année académique 2009-2010). À l'intérieur d'une même université, les frais peuvent varier légèrement en fonction du type de MPA (les Executive MPA sont plus chers que les MPA) et de la spécialisation. Les frais sont en général payés par les participants qui peuvent négocier ensuite le remboursement partiel avec leur administration d'origine, sous condition d'obtention du diplôme.

selon certains un privilège dont on ne connaît pas les critères d'attribution. Cette opacité est perçue de la même manière par les enseignants et par les étudiants. Ce sont les professeurs qui n'enseignent pas dans le MPA qui dénoncent l'existence de privilèges et de rentes. Surtout à l'université de Pékin, et, dans une bien moindre mesure, à Tsinghua et à Fudan, les enseignants exclus expriment le regret de ne pas enseigner en MPA et en même temps du mépris pour des cours considérés comme intellectuellement moins gratifiants pour l'enseignant. Du point de vue des étudiants de MPA, le corps professoral est soupçonné de n'être motivé que par le gain financier, à défaut de motivation intellectuelle et pédagogique. Plusieurs jeunes diplômés du MPA des trois établissements disent avoir ressenti au cours de leur scolarité une sorte de désintérêt de la part de leurs enseignants, qu'ils expliqueraient par une relation plus mercantile qu'académique. Les professeurs se disent pourtant satisfaits d'enseigner dans le MPA et de la relation avec les jeunes professionnels en formation. Ils sont heureux de leur expérience et ne souhaitent pas l'arrêter pour se consacrer à d'autres programmes. Dans les trois universités étudiées, enseigner dans le MPA est un enjeu de pouvoir, au sein d'un système dont les règles sont opaques, incertaines. Nous nous interrogeons sur la signification et la fonction d'une telle opacité dans ce contexte de changement.

Le fonctionnement de la procédure d'attribution des cours de MPA et les écarts observés entre pratique et procédure sont le signe d'une évolution importante de la gouvernance et des équilibres internes des écoles de politiques publiques. Dans les trois écoles observées, une partie des entretiens dénonce des pratiques de gouvernance qui reflètent encore, selon certains, ce que qui pourrait être appelé l'« ancien système », dont les procédures sont moins formalisées et qui valorise des critères tels que l'ancienneté, l'expérience, le rang hiérarchique, la légitimité face aux fonctionnaires. Il apparaît toutefois que de telles logiques seraient en contradiction avec les besoins du MPA. En effet,

indépendamment de l'existence de rentes et de privilèges, les doyens et directeurs de programme sont confrontés à la nécessité croissante de transférer savoir et connaissances de l'étranger pour augmenter l'attractivité de leur MPA. L'attribution de cours est donc une fonction cruciale, que les doyens peuvent souhaiter contrôler.

Les *returnees* savent enseigner avec des méthodes pédagogiques nouvelles (études de cas) et ont des connaissances « techniques », c'est-à-dire très spécialisés ou nécessitant la mobilisation de méthodes quantitatives. Lorsque les doyens leur confient un cours de MPA, le critère semble donc être leur connaissance spécialisée ou bien leur compétence en matière pédagogique ou linguistique. C'est ainsi que les *returnees* étendent progressivement leurs responsabilités au reste des cours et en même temps introduisent des critères d'allocation des cours jusque-là peu utilisés dans ces universités. La tendance est renforcée par la valorisation croissante dans les universités chinoises de l'anglais et de la dimension internationale dans le contenu des enseignements¹. En identifiant ainsi – entre les premières années d'existence et la suite – une évolution de la place occupée dans le MPA par les professeurs diplômés hors de Chine, les responsables des MPA des trois écoles indiquent également une évolution dans la gouvernance interne, en particulier dans la procédure et les critères d'affectation des cours entre enseignants. Dans le respect formel de procédures collégiales, la place se fait, de manière prudente et incrémentale, pour les professeurs plus jeunes revenus de l'étranger.

Les enseignants interviewés estiment qu'avec le temps, le programme se stabilise et que l'équipe de direction « ose » confier les enseignements de MPA, y compris les cours obligatoires, à des professeurs plus jeunes qui sont en général ceux qui ont été formés hors de Chine. Ces professeurs commencent dans les trois universités par des cours dits

¹ WELCH, Anthony, CAI, Hongxing. Enter the Dragon: the internationalisation of China's higher education system, in RYAN, Janette, dir., *Chinas higher education reform and internationalisation*, London: Routledge imprint of Taylor & Francis, 2011, p. 9-33.

« techniques », notamment « méthodes de recherche quantitatives » ou des cours facultatifs qui demandent des compétences nécessairement apprises à l'étranger, pour se voir confier progressivement des cours fondamentaux, comme l'économie ou les politiques publiques. Un jeune enseignant *returnee* de Tsinghua raconte ainsi ses débuts dans le MPA :

« En général il faut être au moins maître de conférences confirmé (associate professor) pour avoir la possibilité d'enseigner dans le MPA. Mais l'an dernier le directeur du MPA cherchait quelqu'un qui soit capable d'enseigner un cours sur les méthodes de recherche quantitatives en chinois. J'ai accepté, comme un test, même si j'étais plus jeune que tous les autres professeurs. C'est quelque chose de nouveau pour moi. Je viens de commencer, en septembre 2008. J'assume donc officiellement le cours de MPA : Méthodes de recherche quantitatives ! » (Entretien n. 114, 27/10/2008)

Dans les trois écoles, on observe ainsi une approche qui pourrait être qualifiée de prudente et incrémentale, au sens où les doyens hésitent à imposer les nouvelles recrues, notamment les *returnees*, et à leur confier des enseignements considérés comme majeurs. Lorsqu'on analyse les entretiens et on les croise avec l'évolution des curricula, on constate que, avec le temps, ces professeurs plus jeunes et diplômés à l'étranger affirment leur valeur ajoutée et occupent une place grandissante. L'apparente marginalisation des premières années, perçues par une partie des étudiants et des professeurs comme une persistance de logiques d'attribution d'autrefois, valorisant l'ancienneté et la réputation locale sur les compétences internationales, ne sont que l'expression d'un basculement progressif des équilibres entre les acteurs. Un basculement prudent, qui se produit sous les apparences de la continuité et qui permet aux doyens, qui sont des *returnees*, de garder la maîtrise de l'évolution de la place et du rôle des enseignants de nouvelle génération formés à l'étranger.

Dès lors, ce qui est dénoncé par une partie des professeurs et élèves interrogés comme

une attribution de rentes par la direction en dehors du cadre des comités formellement prévus et sur la base de critères non méritocratiques devient l'indice d'un déplacement de la prise de décision. Si les critères étaient « opaques » et les comités ne se réunissaient jamais, si les décisions se négociaient de manière informelle de gré à gré, cela confirmerait l'hypothèse d'un plus grand pouvoir de décision du doyen et du vice-doyen. Eux-mêmes *returnees*, ces acteurs pourraient ainsi élargir leur marge de manœuvre pour décider de la place qu'ils souhaitent accorder aux enseignants *returnees* au sein de l'école et dans le MPA.

Cette évolution progressive, nous l'avons vu, va de pair avec la valorisation croissante de la compétence comme critère d'attribution de cours entre enseignants. L'ensemble de ces glissements graduels – en matière de décision de curriculum, de contenu de cours, de bibliographie – décrit un système qui ne semble pas rigide, dont le mouvement reste maîtrisé par le centre avec des marges de liberté à l'intérieur de périmètres bien identifiés. Les entretiens décrivent une relative liberté des enseignants dans leur négociation au sujet des enseignements, ainsi qu'un choix de cours et de contenus très ouverts. Ce sont les dénominations officielles qui elles sont strictement liées à l'accréditation et à la validation du MPA par le Comité national de supervision. Dans le respect des intitulés de cours approuvés et validés en interne, les enseignants disent jouir d'une grande autonomie pour ce qui est du syllabus, de la bibliographie et de l'organisation du cours. Ainsi, à l'intérieur des maquettes de programmes qui évoluent peu, les enseignants *returnees* peuvent introduire des contenus et des références théoriques inédites, souvent empruntées à ce qui se pratique à l'étranger. Ces transformations, dont certaines sont annoncées et d'autres plus silencieuses, contribuent à renverser les équilibres en faveur des « modernes » d'autant plus facilement que le MPA est destiné à transformer une institution universitaire locale en université internationalement compétitive. Les *returnees* (ou les modernes) sont cruciaux pour réaliser cet objectif à tous les niveaux.

C - La reconfiguration des relations entre les universitaires et les administrations

Les enseignants chinois diplômés à l'étranger sont avant tout une ressource dont la valorisation est croissante du fait de la contrainte internationale qui pèse sur les établissements universitaires au début des années 2000. Ces acteurs représentent également un atout pour les universités d'accueil dans le cadre du nouveau type de relations que ces dernières tentent d'établir avec les acteurs du monde politico-administratif.

1) De nouveaux canaux d'interaction entre université et administration : la relation entre jeunes professeurs et jeunes fonctionnaires

Perçus par leurs élèves comme porteurs d'idées innovantes et de bonnes pratiques internationales, les *returnees* sont invités à se rendre dans les administrations d'origine des étudiants où ils effectuent des missions de conseil, conduisent des recherches et partagent leurs connaissances. À travers ces visites et ces incursions, s'instaure aussi un nouveau type de relation. S'établit *via* le MPA une relation « par en bas », c'est-à-dire entre jeunes fonctionnaires en formation et enseignants-chercheurs, qui apporte des éléments nouveaux à la question du renouveau des élites politiques et administratives en cours depuis les années 1980. Cette relation contribue en effet elle aussi au renouveau des personnels administratifs, même si elle a été négligée par les auteurs institutionnalistes qui ont surtout regardé au « tournant technocratique » que le PCC est en train de réaliser par la formation et le changement générationnel pour maintenir l'élite actuelle au pouvoir, selon une trajectoire déjà observée dans d'autres régimes communistes (Union soviétique, Europe de l'Est). Parmi ceux qui se sont intéressés aux mécanismes d'institutionnalisation de la sphère politique chinoise, David Shambaugh s'est focalisé sur l'institutionnalisation du PCC. Dans son ouvrage consacré à l'analyse des facteurs d'adaptabilité du Parti, il en explique la

reconstruction idéologique et organisationnelle. Comme beaucoup d'autres observateurs de la Chine contemporaine, Shambaugh considère la situation politique chinoise sous un régime de parti unique comme intrinsèquement et structurellement précaire et instable. Dans l'oscillation qu'il décrit entre atrophie idéologique et adaptation organisationnelle, il se rapproche des analyses d'Andrew Nathan qui avait qualifié le régime communiste chinois post-maoïste d'« autoritarisme résistent/résilient »¹.

Les transformations internes aux établissements universitaires, accélérées par une plus forte présence des *returnees*, se traduisent à l'extérieur par une évolution de la relation entre les universitaires et les administrations. Depuis que Deng Xiaoping et ses successeurs ont remis le savoir expert au centre de la prise de décision politique, le Parti a multiplié les efforts pour se rapprocher des milieux intellectuels, et notamment des chercheurs en sciences humaines et sociales. Ceci a donné lieu à des réformes statutaires : l'amélioration des conditions de vie des enseignants-chercheurs², la condamnation progressive de tout discours anti-intellectuel, une relative plus grande autonomie et liberté d'expression dans les universités et l'encouragement de programmes d'échanges avec les pays étrangers. Une telle « offensive de charme » a été menée dans un premier temps au niveau institutionnel, les

¹ SHAMBAUGH, David, *China's Communist Party - Atrophy and Adaptation*, University of California Press, 2009. NATHAN, Andrew J. Authoritarian Resilience, *Journal of Democracy*, vol. 14, n. 1, janvier 2003, p. 6-17. Les explications fonctionnalistes analysent les réformes successives adoptées par le gouvernement chinois comme principalement destinées à renforcer le principe du monopole politique du Parti, tout en satisfaisant aux exigences de la modernisation. Voir par exemple GOLDMAN, Merle, MACFARQUHAR, Roderick, dir. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999. Pour une lecture critique de ces analyses, cf. SCHUBERT, Günter. « La démocratie peut-elle coexister avec le Parti unique ? [Appréciation nuancée des élections villageoises et cantonales en Chine] », *Perspectives chinoises*, n°75, 2003, p. 16-28. Schubert avance l'idée que le régime chinois ne soit pas en transition vers la démocratie occidentale, mais qu'il soit en train d'expérimenter les conditions de la stabilité dans le cadre d'un régime ayant quelques éléments de démocratie, qui ne le conduisent pas pour autant vers une démocratie électorale avec alternance politique.

² GOODMAN, David S. G., *op. cit.*

relations avec l'État-Parti étant assurées par le haut management d'universités, le président, les doyens et les représentants du PCC tout au long des années 1980 et 1990¹. Avec l'apparition du MPA, on observe dans les trois écoles professionnelles un rapprochement direct entre jeunes enseignants-chercheurs et jeunes fonctionnaires. Occasionné par la formation, cet accès direct est très souvent prolongé par des interventions des enseignants-chercheurs dans les administrations d'origine des étudiants, pour la réalisation des études de cas ou des mémoires, voire pour des missions de conseil².

Le savoir universitaire est, de façon croissante, mis à contribution dans la gestion des administrations, surtout au niveau local. Les écoles professionnelles participent en cela à la mise en œuvre d'un mouvement plus général à l'échelle du pays, initié par l'équipe Hu Jintao/Wen Jiabao et réformée par celle de Xi Jinping/Li Keqiang, visant une plus grande participation des universitaires dans la gestion des collectivités locales. Sous l'impulsion du gouvernement, de nombreux universitaires sont ainsi au début des années 2000 mis à disposition ou détachés auprès de collectivités locales pour observer et conseiller le Parti et les administrations, dans la pratique de la gouvernance par l'expérimentation, c'est-à-dire une approche expérimentale des réformes à petite échelle avec mise en œuvre incrémentale et progressive³.

C'est l'accès aux données et au terrain administratif qui motive les enseignants. Les professeurs interrogés semblent être très intéressés par ces opportunités qui leur permettent

¹ FRENKIEL, Émilie, *op.cit.*

² TRAN, Émilie, *op. cit.*

³ FRENKIEL, Émilie, "From Scholar to Official. Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy", published in Books & Ideas, 6 December 2010, www.booksandideas.net. Selon le professeur Cui Zhiyuan, la gouvernance par l'expérimentation prend son inspiration intellectuelle des travaux de Charles Sabel. SABEL, Charles, "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development" in SMELSER, Neil J. SWEDBERG, Richard, dir, *Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 137-165.

d'avoir accès à des données et à des observations précieuses pour leurs recherches en sciences sociales sur la Chine contemporaine. Encore une fois, ceci n'est pas spécifique aux enseignants du MPA. Le même désir d'accès au terrain chinois pour y effectuer des recherches avait été identifié comme l'un des moteurs dans la décision de revenir en Chine pour les professeurs de management et de gestion¹. Le MPA représente une ressource particulièrement importante pour les enseignants-chercheurs en sciences sociales et politiques publiques, notamment pour tous ceux qui étudient la Chine contemporaine, une ressource qui peut renforcer leur positionnement dans l'université et ouvrir de nouvelles opportunités de carrières, en Chine voire à l'étranger. Le témoignage de L., professeur à Fudan, exprime un point de vue récurrent dans les entretiens :

« En fait, revenir en Chine c'est une décision personnelle. Il y a pour moi plusieurs raisons, mais la raison principale est que je peux avoir plus d'opportunités académiques ici à Shanghai. Je fais des recherches sur les politiques urbaines en Chine continentale. Étant chercheur spécialiste de la Chine, il est plus facile pour moi de faire des recherches étant en Chine, pour faire mon travail de terrain, avoir accès à des sources, tirer des conclusions. Ceci est pour moi la raison principale de ne pas rester à Hong Kong. J'étudie en ce moment la gouvernance urbaine, avec un accent particulier sur l'organisation sociale, les mouvements sociaux et la politique de "contention". Mes intérêts sont dans la participation politique, l'action collective et la formation des réseaux sociaux. Ma recherche en cours examine la réponse des résidents et son influence sur l'innovation en matière de gouvernance urbaine à Shanghai depuis les années 1990. » (Entretien n. 41, 22/10/2008)

L'accès aux collectivités locales par l'intermédiaire des élèves du MPA est un choix professionnel spécifique des enseignants *returnees*. Ces derniers semblent avoir une

¹ XU, Dean, Opportunities and challenges for academic returnees in China, *Asia Pacific Journal of Management*, Springer, 2009, 26:27–35, publié en ligne le 7/2/2008.

représentation du rôle du MPA et de leur propre rôle dans la formation de l'administration qui peut être discordante avec leur comportement « conservateur » ou prudent mis en avant par une partie de la littérature. Quand on interroge les enseignants *returnees* sur leur métier, ils mettent tous en avant la recherche aussi bien que l'enseignement et ne méprisent pas la formation de type MPA. La relation avec les fonctionnaires et leur administration leur paraît en effet un élément essentiel de leur métier. En grande majorité, leur discours n'est pas le même que celui des non *returnees*¹. L'un des vice-doyens de la SPPM de Tsinghua livre sa vision de la responsabilité des enseignants du MPA, dont l'expertise des sujets de politiques publiques ne peut pas être crédible sans l'expérience directe dans les administrations :

« Il ne faut pas oublier que le MPA est une formation professionnelle à temps partiel. Le programme d'enseignement est très spécifique, avec beaucoup d'affaires publiques et beaucoup de management public. L'objectif pour les élèves est : comment comprendre mon travail ? Comment gagner le leadership ? La question est : comment nous les professeurs pouvons répondre à ces besoins ? Nous discutons de ces questions lors de la conférence annuelle du MPA. Les professeurs devraient aller dans les administrations publiques et apprendre comment mettre en œuvre la théorie. Le système administratif et politique chinois est très différent du reste du monde. En tant que professeur, vous pouvez aller dans les administrations et enquêter sur leur pratique professionnelle. Je crois que le pourcentage de professeurs qui peuvent le faire est très faible. Le MPA est donc une grande opportunité pour tous les enseignants. Chaque année, environ 100 professeurs vont dans les administrations pour enquêter. Cela dépend des professeurs. Je voudrais aller dans les administrations à la fois pour faire du conseil et pour en savoir plus. Certains professeurs aiment travailler de

¹ «La plupart de mes collègues et moi, nous n'enseignons pas dans le MPA parce que la MPA ne propose pas de cours de relations internationales. Quoi qu'il en soit, je ne veux pas faire cours à ces personnes. Il nous arrive de superviser leurs mémoires de recherche et je dois dire que généralement la qualité laisse à désirer». (Entretien n. 15, 7/3/2009)

façon autonome et rester éloignés des administrations. Ce n'est pas un phénomène nouveau. Le MPA agit comme un pont entre les organismes publics et les universités. Il a été créé par l'organisation du personnel du Parti pour identifier les futurs dirigeants. Pour nous, les professeurs, si nous voulons comprendre l'État, il est nécessaire d'aller voir de près. Certains pensent qu'une approche théorique suffit. J'essaye d'aller sur le terrain aussi souvent que possible. Parfois j'y vais plus souvent, je ne peux assister à des réunions de travail. Parfois, les agences me contactent pour un problème spécifique. Ça dépend. Je vais dans différents organismes. Je vais en particulier au bureau de l'organisation du Parti du district de Pudong, à Shanghai, qui traite de la gestion du personnel. » (Entretien n. 30, 12/7/2009)

Les deux groupes semblent avoir des conceptions différentes de leur travail d'enseignants-chercheurs. Ces différences ne se limitent pas à l'intérêt pour l'expérience de terrain dans les collectivités locales. Plus généralement, les professeurs *returnees* semblent être pris dans une tension entre l'acceptation d'un certain degré d'adhésion au système politique actuel et en même temps une forte conscience d'avoir une responsabilité sociale, une mission d'accompagnement des réformes et de la modernisation du pays, plus qu'une réelle adhésion idéologique au Parti en place¹.

Nous avons observé dans les pages qui précèdent que les *returnees*, initialement peu présents dans les cours de MPA et cantonnés aux enseignements de niveau doctoral, trouvent finalement leur place dans le MPA et finissent par être de plus en plus exposés aux fonctionnaires et cadres en formation, y compris les cadres dirigeants dans les programmes d'Executive MPA. Il est intéressant de noter que cette évolution semble être une réponse à la demande des fonctionnaires en formation eux-mêmes, intéressés par des théories, des expériences et des idées qu'ils perçoivent comme « nouvelles » et qui sont à même de les

¹ FRENKIEL, Émilie, *op. Cit.* p. 38-41.

valoriser une fois de retour dans leur administration d'origine.

2) Un public étudiant présenté comme « difficile » et des exigences académiques spécifiques

L'argument qui est mis en avant pour justifier la faible présence initiale des *returnees* est la spécificité du public. Principalement fonctionnaires ou plus largement agents du secteur public, ces étudiants aux caractéristiques particulières de professionnels auraient des habitudes et un rythme de travail nécessitant des qualités pédagogiques et des compétences spécifiques que peu d'universitaires possèderaient. Les entretiens, notamment ceux avec les membres de l'administration des écoles et les professeurs responsables du MPA, mentionnent que pour faire face aux questions des cadres en formation il faut être très expérimenté, avoir une certaine légitimité académique, mais aussi une bonne connaissance des administrations chinoises.

Face à un public qui exigerait des enseignants expérimentés, la place des professeurs *returnees* est donc réduite dans les premières années d'existence du MPA. Une responsable administrative du MPA de Fudan souligne l'importance de l'expérience professionnelle dans le recrutement des professeurs pour ce programme :

« Dans notre MPA les professeurs viennent en général de la faculté de l'école, de ses trois départements. Certains viennent d'autres écoles de Fudan et certains peuvent même venir de l'extérieur de l'université. L'école n'a pas assez de ressources qualifiées pour enseigner dans le MPA. Pour pouvoir enseigner dans le MPA il faut être au moins professeur associé, à cause du niveau hiérarchique des élèves. [...] Le centre qui gère le MPA décide et contacte les professeurs. Ils veulent vraiment des professeurs avec plus d'expérience que la moyenne. » (Entretien n. 43, 27/9/2008)

Une autre version des faits émerge cependant des entretiens avec les jeunes professeurs *returnees* et les étudiants de MPA. Selon eux, les cadres en formation MPA seraient demandeurs de cours dispensés par des professeurs de retour de l'étranger. Ils choisiraient des universités comme Fudan, Tsinghua ou l'université de Pékin pour le nombre élevé d'enseignants revenus de l'étranger. Lorsqu'ils viennent dans ces universités, ils expriment en effet un fort intérêt pour le savoir étranger auquel le professeur *returnee* semble pouvoir donner accès plus facilement que les autres.

« Les jeunes professeurs comme moi apportent la connaissance. Nos étudiants sont en demande de concepts, de définitions et de théories. Ils prennent mon cours parce qu'ils savent que j'ai fait mes études à Hong Kong, à la Chinese University. Mon background étranger les intéresse. On doit reconnaître que pour le moment les concepts originaux et les idées nouvelles viennent des livres occidentaux. [...] » (Entretien n. 114, 27/10/2008)

Les exigences du public du MPA sont aussi invoquées pour justifier les disparités disciplinaires dans la répartition de cours entre enseignants, notamment entre les *returnees* et les autres. Sans pouvoir accéder à des données chiffrées et précises sur les cours enseignés par les deux catégories, nous avons vu d'importantes différences entre disciplines. Dans les trois établissements, les enseignants diplômés à l'étranger occupent une plus grande place dans l'enseignement des matières qui s'appuient sur des méthodes quantitatives, notamment l'économie, car – d'après les entretiens – elles sont considérées comme des matières politiquement « neutres ».

« Les étudiants du MPA [...] peuvent très bien comprendre et appliquer des idées étrangères à leur réalité professionnelle. Bien sûr, cela est beaucoup plus facile pour moi parce que je me concentre sur le développement et l'économie. Mes collègues qui se concentrent sur la politique ont un problème... Cela dépend du sujet que vous enseignez.

Enseigner la démographie est comme enseigner l'économie. Pour ceux qui enseignent la politique des réformes foncières, c'est différent, c'est sensible. » (Entretien n. 114, 27/10/2008)

L'université de Fudan semble avoir levé les résistances en moins de temps que les deux autres, en valorisant la capacité des *returnees* à travailler en relation avec les fonctionnaires. Les responsables administratifs interrogés en 2008 semblent considérer que les jeunes professeurs peuvent représenter une forte valeur ajoutée pour le programme aux yeux des cadres en formation. Selon la directrice adjointe du MPA, également enseignante dans le programme, les professeurs plus jeunes sont appréciés surtout pour leur ouverture d'esprit, leurs connaissances actualisées, leur capacité à fournir de l'expertise :

« À Fudan, nous avons un comité de supervision du MPA, avec sept membres, tous des professeurs de l'école. Le comité décide qui doit enseigner en MPA, selon les souhaits, la nécessité du MPA et l'évaluation des étudiants. Nous encourageons les professeurs qui n'ont pas seulement une bonne approche théorique mais aussi une bonne compréhension des procédures des organismes publics et du comportement du gouvernement. Nous encourageons particulièrement les professeurs qui jouent régulièrement le rôle de conseil pour les administrations. L'expérience dans l'enseignement est très importante. Pendant les premières années d'existence du MPA, nous avons pensé que les professeurs confirmés seraient mieux pour le MPA. Mais au bout de trois ans, nous avons constaté que les jeunes professeurs sont bien aussi. Ils apportent de nouvelles idées. Ils ont de nouvelles références théoriques. Ils ont une meilleure compréhension de l'extérieur. Ils sont plus ouverts d'esprit. Ils comprennent les changements plus rapidement que les professeurs plus âgés, et ils maîtrisent tous les nouveaux développements. [...] Certains professeurs veulent et certains ne veulent pas enseigner en MPA. Certains professeurs sont déjà habitués à avoir une activité de consultants et à sortir du campus. D'autres ne veulent faire que de la recherche et ne veulent

pas sortir de Fudan. Ceux-là pourraient ne pas être disposés à enseigner en MPA. Je dirais que, sur un nombre total de 54 professeurs à SIRPA, la moitié enseigne en MPA. » (Entretien n. 14, 22/10/2008)

Observant ce nouvel intérêt des professeurs pour nouer des relations avec les administrations, les jeunes cadres en formation dans le MPA, sans être dupes des intérêts et des enjeux pour ces chercheurs désireux d'accéder au terrain, voient cela plutôt comme un signe positif d'ouverture de la part du milieu académique, jusque-là perçu comme théorique et peu utile à la réflexion des fonctionnaires sur les réformes en cours.

« Les professeurs ne nous donnent que les théories, mais ne font pas l'effort de nous aider à les appliquer à notre travail. [...] Les professeurs sont avant tout des chercheurs. Ils sont trop focalisés sur la théorie. Une minorité d'entre eux connaît un peu le fonctionnement du gouvernement. Ils ne sont pas assez expérimentés. » (Entretien n. 16, 7/3/2009)

Ils pensent que les professeurs en Chine sont trop tournés vers la théorie et ne connaissent pas le travail des fonctionnaires. En même temps ils souhaitent tous rester en contact avec ces enseignants jugés trop académiques. Parfois, ils regrettent même que les professeurs ne soient pas plus disponibles pour nouer des relations d'échange avec eux en dehors et en prolongement de la formation MPA. Ils pensent que les professeurs auraient tout à gagner d'une telle relation, notamment en termes d'accès à une meilleure compréhension des administrations. Les entretiens avec les anciens élèves de MPA sont de ce point de vue très cohérents : ils expriment cette envie et cet intérêt, tout comme ils constatent une certaine inadéquation des compétences des professeurs aux besoins de la formation :

« J'essaie de garder le contact. Si nous ne faisons pas d'efforts, peu de professeurs nous contacteront les premiers. [...] Les professeurs sont très occupés avec leurs recherches et leurs publications. Ils pourraient rédiger des rapports pour les dirigeants, surtout s'ils font

de la recherche sur les fonds publics. Ils sont censés donner des suggestions aux décideurs politiques. Ils sont donc en lien avec le gouvernement et l'administration publique. Mais ils ne seront pas les premiers à nous contacter s'ils pensent que nous ne sommes pas assez importants. [...] Les professeurs aussi construisent leur réseau. Ils obtiennent des informations intéressantes sur vous, sur votre administration. Grâce à nous, les professeurs peuvent communiquer avec les hauts fonctionnaires et dirigeants, obtenir des informations, des données et une meilleure compréhension de l'administration. » (Entretien n. 25, 10/3/2009)

Plus généralement, les anciens élèves des trois MPA décrivent une évolution dans le type de relation entre les professeurs et les cadres de l'État-Parti, vers davantage de contacts « à la base ». Si traditionnellement les milieux académiques et le PCC ont des relations à haut niveau et si les plus célèbres des *returnees* sont souvent invités dans les administrations et les écoles du Parti¹, ces jeunes cadres sont les témoins d'une nouvelle série de contacts et d'invitations qui se sont noués *via* le MPA entre élèves et professeurs. Un jeune diplômé de MPA qui travaille dans une agence de régulation financière parle lui aussi de ces liens qui s'établissent de façon plus immédiate et directe, sans passer par les structures hiérarchiques du PCC. Il en souligne les effets bénéfiques à moyen-long terme, en termes d'influence et d'apport de nouvelles idées :

« Le gouvernement et mon administration en particulier prennent des idées du monde académique, des universités. Les universitaires peuvent nous donner de bonnes idées et de nouvelles perspectives. Mais l'influence est très lente, il faut du temps. Le gouvernement

¹ « De plus en plus de leaders veulent avoir des relations avec les grands professeurs d'université, en particulier avec ceux de Tsinghua. Ils ont l'impression que cela peut accroître leur valeur sur un marché devenu très concurrentiel. Les cadres qui viennent ici pour la formation cherchent des opportunités et des idées, puisqu'ils viennent pour cela à Tsinghua, du fait de son prestige. C'est pareil à l'université de Pékin, bien sûr. Ils peuvent choisir Tsinghua ou l'université de Pékin indifféremment ; cela dépend de la question qu'ils veulent résoudre. Ils choisiront le professeur le plus célèbre dans le domaine particulier. Les deux universités ont des professeurs de renom. » (Entretien n. 117, 8/7/2009)

écoute, puis, après plusieurs fois, il prendra peut-être une décision en ligne avec les universitaires. Cette influence n'a pas besoin de passer par l'École centrale du Parti. Elle peut être directe. Certains professeurs peuvent être invités par le gouvernement et les administrations à parler et à donner des conférences. Mon administration invite parfois des professeurs ou des consultants pour des conférences et je peux communiquer avec mes anciens professeurs.¹ » (Entretien n. 89, 20/6/2008)

Enfin, la majorité des anciens élèves interrogés déclare être en contact régulier - même si peu fréquent - avec au moins un des professeurs du MPA, encore deux ou trois ans après la fin du programme².

D - Conclusion : Un groupe porteur d'un nouvel « ethos »

Autrefois victimes de persécutions, honnis et bannis pendant la Révolution culturelle, puis objet de la méfiance du PCC au cours des années qui ont suivi et jusqu'à la répression du 4 juin 1989, les universitaires formés à l'étranger sont aujourd'hui courtisés par le gouvernement qui, au nom de la modernisation, du développement économique et de la compétition mondiale, cherche à les faire revenir. Cette démarche prolonge les efforts entrepris à partir de la fin 2000 par le président et secrétaire général du PCC de l'époque, Jiang Zemin, pour encourager les entrepreneurs et autres professionnels du monde des affaires à devenir membres du Parti, avec celle qui restera célèbre comme la doctrine des « Trois représentativités ». À partir de ce moment, le Parti ne représente plus le prolétariat et accessoirement les masses travailleuses, les paysans. Il représente « les forces productives d'avant-garde », donc les capitalistes, « la culture chinoise moderne », c'est-à-dire les intellectuels, et enfin « les intérêts fondamentaux du peuple chinois tout entier ». Il s'agit pour

¹ Entretien n. 26, 10/3/2009

² Entretien n. 28, 10/3/2009

le PCC d'inclure des catégories sociales pouvant potentiellement contester ou s'opposer au régime, de les faire participer à la définition de l'agenda de développement économique et de les faire bénéficier des réformes. À tous ces talents partis à l'étranger, puis revenus en Chine, le Parti demande un partage d'expertise, mais surtout l'adhésion et le soutien des politiques publiques, pour contribuer ainsi au maintien de la stabilité politique. En acceptant d'intégrer le corps professoral d'une université chinoise et d'enseigner aux cadres du secteur public au sens large, dans un programme de formation continue, ces enseignants *returnees* contribuent sans doute également à plusieurs dimensions : une forme de réconciliation nationale et historique, la progressivité de la réforme et l'ouverture d'espaces d'apprentissage du pluralisme et du débat d'idées à l'intérieur d'un régime défini désormais d'autoritaire « résilient » ou « transformatif ».

Le rôle des *returnees* s'avère être avant tout celui de facilitateurs d'un certain nombre de transformations de la Chine. Les membres de cette élite transmigrante, qui circule aisément entre métropoles occidentales et d'Asie, sont individuellement intégrés dans des réseaux académiques et parfois économiques mondiaux, et ils ont développé leur *ethos* professionnel et leurs références culturelles dans les établissements d'enseignement supérieur occidentaux. Ces acteurs, dont il est difficile de prouver qu'ils se comportent comme un groupe ou qu'ils constituent une classe sociale, ont pourtant des caractéristiques communes. Lorsqu'ils acceptent de revenir, pour investir leurs connaissances et leur capital dans leur pays d'origine, ils signifient leur adhésion à l'organisation sociale, politique et économique en place. Rien ne prouve qu'une telle adhésion se situe sur le plan idéologique, dans le sens où leur retour indiquerait une proximité de vision et de valeurs avec le Parti. Jamais au cours des entretiens les enseignants *returnees* ne se sont associés au discours du PCC. Le retour en Chine marque néanmoins l'adhésion au projet que le Parti est en train de mettre en place. Il ne s'agit pas seulement d'adhérer mais aussi d'accepter d'être des instruments majeurs d'un tel projet.

Selon la formulation de l'historien du colonialisme Prasenjit Duara, en prenant part à cette migration d'élite, en rupture avec l'histoire des flux migratoires d'Asie vers l'Occident jusqu'à la deuxième moitié du XXe siècle, ces *returnees* matérialisent la transformation de la relation entre capitalisme mondialisé et États-Nations¹. En effet, ces mêmes États-Nations, qui régulent et contrôlent de plus en plus les flux migratoires non qualifiés, d'en bas, encouragent par tous les moyens le retour ou au moins la circulation des élites qualifiées, d'en haut, et en particulier des élites universitaires et scientifiques, au nom de l'économie de la connaissance. Par leur retour, ces professionnels mondialisés du savoir contribuent à la création d'une identité en phase avec les évolutions de compétitivité d'un certain nombre de biens publics, notamment de l'enseignement supérieur². Les recherches de Jean-Louis Rocca, d'Aurore Merle et d'Émilie Frenkiel décrivent ces scientifiques et savants de retour comme prudents, voire conservateurs, non pas au sens politique mais du point de vue de leur prise de position publique et de leur attitude : ils ne contestent pas le régime, ils ne recherchent pas la confrontation directe, ni la subversion radicale du système de l'État-Parti. Un jeune professeur de l'université de Pékin, ayant fait ses études supérieures en Europe, décrit ainsi sa propre situation et celle de sa catégorie, comme celle d'individus qui, par pragmatisme et par maximisation de leurs opportunités, reviennent en Chine et de ce fait sont contraints d'adhérer à un projet national qui sera pour eux porteur de davantage d'opportunités :

« Nous revenons parfois par ambition financière, pour avoir plus de pouvoir. En Chine, la société est plus ouverte qu'ailleurs. Il y a plus de chances que de risques. La Chine d'aujourd'hui garantit une liberté, une ouverture certaine. Même si le PCC essaye d'être au

¹ NGAI, Mae M., *Impossible subjects: Illegal aliens and the making of modern America*, Princeton University Press, 2004.

² DUARA, Prasenjit, *The Crisis of Global Modernity: Asian traditions and a sustainable future*, Cambridge University Press, 2015, p.256-260.

courant de ce qui se dit à l'université, il y a une relative liberté académique. Les étudiants apprennent à jouer le jeu. Ils savent que le système politique n'est pas le meilleur, mais ils croient à la réforme progressive. Notamment la réforme juridique. L'ouverture progressive nous donne la possibilité de croire qu'il y aura un changement. Nous n'aimons pas spécialement le bateau, mais nous sommes à bord et nous avons confiance dans le fait qu'il nous amènera à bon port. Entre 1978 et 1989, il y a eu beaucoup de contestation politique. Ça a abouti aux événements de la place Tienanmen. Nous en avons tiré la leçon. Ça ne marche pas comme ça. Les intellectuels chinois sont conscients que la contestation frontale ne peut pas marcher. Les intellectuels ont une capacité réduite dans l'art de la négociation politique. Ça ne s'apprend pas à l'université. Cela dit, on peut avoir un rôle important. Par exemple, les sociologues de Tsinghua font quasiment tous du terrain dans les campagnes. Ils étudient la négociation et se font les intermédiaires entre le gouvernement local et la population paysanne. » (Entretien n. 50, 8/4/2008)

Ces *returnees* se voient donc comme des réformateurs, ou des facilitateurs de réformes, plus que comme des révolutionnaires ou des contestataires du régime. Quel que soit leur comportement, nous cherchons à savoir s'ils véhiculent des valeurs différentes des autres qui leur seraient spécifiques. Comme si le détour par l'étranger avait nécessairement laissé une empreinte culturelle, les *returnees* sont perçus et se représentent comme des vecteurs d'ouverture, de tolérance, de transparence ; des facilitateurs de réformes politiques allant dans le sens d'un gouvernement plus libéral et pluraliste¹. Cette perception est exprimée très fréquemment dans les discussions avec les Chinois au sujet de l'évolution politique du pays. Ceux qui ont fait l'expérience directe d'autres régimes politiques et d'institutions démocratiques incarnent aux yeux des autres des modèles à suivre, des exemples, des acteurs

¹ YANG, Mu, TAN, Soon Heng, Haigui (*overseas returnees*) in *China's Nation-Building and Modernization*, EAI Background Brief, Singapour, 15/12/2006.

qui peuvent montrer la voie d'un éventuel changement. On les imagine plus à l'aise, plus à même de s'adapter et donc plus à même de montrer aux autres comment à leur tour s'adapter. Il s'agit donc d'un rôle d'interprète de la différence entre deux systèmes de valeurs, d'un rôle de traducteur qui donne un sens nouveau aux concepts issus d'un contexte étranger. C'est dans cette création de sens à partir de la différence que les *returnees* occupent aujourd'hui une place particulière dans la société chinoise. Les entretiens nous disent que les attentes vont bien au-delà de l'importation d'idées. Le *returnee* a vécu, a compris, a assimilé un concept étranger, mais il est aussi capable d'en voir les limites intrinsèques, le potentiel d'adaptation et donc les termes de la reformulation. En cela, sa capacité à accélérer le changement semble plus forte que celle d'autres acteurs.

« Tout le monde veut sa liberté et son indépendance. Mais la façon d'obtenir cette liberté est compliquée. La tendance est vers plus de liberté, et personne ne peut changer cela. Mais la vitesse, le rythme sont contrôlés. La stratégie de Deng Xiaoping est sage. Il y a encore plusieurs problèmes potentiels. En tout cas, je suis sûr que dans les prochaines années tous ces anciens étudiants formés à l'étranger auront une influence forte, un impact sur le pays. Ils ont une bien meilleure compréhension de la démocratie. Ils savent que, même dans les pays occidentaux la démocratie n'est pas parfaite, que ces pays ont aussi beaucoup de problèmes. La démocratie n'est pas la solution à tout. En France, j'ai apprécié la liberté des médias, la démocratie, le fait de pouvoir participer à une manifestation pro-Chine. J'ai pu avoir une expérience concrète de la démocratie. Je suis maintenant plus prudent, plus proche de la réalité. En Chine, le consensus est encore plus important que le leadership. Une société civile est en train de se constituer, mais la stabilité est encore la valeur fondamentale. Lorsque la société civile sera forte la puissance du gouvernement diminuera. » (Entretien n. 88, 20/6/2008)

Dans le contexte particulier du MPA, destiné à former des personnels de

l'administration et des jeunes cadres du PCC aux techniques du management et aux affaires publiques, l'introduction d'idées nouvelles pose d'emblée la question du rôle de *returnees* en tant qu'acteurs du changement politique. Nous avons vu, au fil de ce chapitre, que ces enseignants qui ont eu l'expérience de vivre dans des sociétés et sous des régimes politiques différents, ne sont pas pour autant porteurs d'idées capables de menacer la stabilité du système administratif et politique local. Les idées et les savoirs dont ils sont porteurs, par et grâce à leur intermédiation, deviennent compatibles avec les contenus nécessaires à l'enseignement local.

Ces enseignants sont donc des acteurs du changement, dont rien ne permet de dire qu'ils facilitent la transition vers un régime politique alternatif. Les entretiens réalisés dans les MPA nous disent beaucoup au sujet des perceptions et des attentes, mais ils ne permettent pas de conclure que les professeurs *returnees* facilitent la transition vers un régime politique alternatif au communisme par l'introduction d'idées occidentales, voire démocratiques. Ils permettent néanmoins d'identifier clairement que ces professeurs sont perçus et se perçoivent eux-mêmes comme des acteurs de changement, des porteurs d'innovation dans le contexte chinois. Quand il s'agit de définir les apports des professeurs *returnees*, les interviewés emploient des mots tels que « idées nouvelles et novatrices », « communication facile », « franchise », « esprit non-bureaucratique », « ouverture d'esprit », « pensée différente »¹, sans pour autant vouloir donner de précisions quant au contenu de ces idées et pensées. Les questions plus précises sur le sens de ces mots restent le plus souvent sans réponse.

Au lieu de poser la question du rôle des *returnees* en terme binaire, c'est-à-dire :

¹ “All our professors have at least a year abroad experience as visiting. When they come back from abroad they introduce a dialogue with the students, they exchange new ideas, they carry joint research projects with foreign professors, they teach in the western style and methods, they make a syllabus and use case studies, usually from Harvard.” (Entretien n. 96, 7/11/2007). Aussi: “They have a different pattern of thought” (Entretien n. 13, 27/9/2008)

« Sont-ils oui ou non des passeurs de l'éthique professionnelle qui est enseignée dans les écoles d'affaires publiques nord-américaines ? », nous avons posé celle de la modification de l'*ethos*, c'est-à-dire de l'ensemble de valeurs qui orientent les choix de vie et professionnels. Il émerge de l'analyse des entretiens conduits dans les trois MPA que ce groupe contribue, de manière non radicale mais certaine, à la modification de l'*ethos* professionnel, du système de valeurs qui s'est développé dans l'administration publique chinoise sous le régime communiste.

Dans sa *Sociologie des religions*, Max Weber avait montré que les structures sociales et les orientations (ou « éthiques ») ne sont pas dans un rapport d'interdépendance spontanée et nécessaire. « *Il n'est pas exact de dire que toute forme d'activité s'est de tout temps créée de la même manière son "éthique professionnelle"* ». Éthiques et structures sont dans un rapport d'affinité élective (ou d'adéquation) quand une éthique prescrit les modes de comportement que les structures exigent, mais cette adéquation n'est ni automatique ni systématique. Weber donnait l'exemple de l'économie capitaliste qui peut se développer sans entraîner la naissance d'un esprit capitaliste¹. Dans la Chine d'aujourd'hui, il pourrait y avoir développement d'une économie capitaliste et d'un système administratif, qui fonctionnent comme dans certains pays occidentaux sans que l'administration adopte nécessairement les orientations éthiques et politiques de ces pays. Pour comprendre l'éthique ou l'esprit qui dominent dans une société, Weber invitait à se poser la question du type d'hommes que les relations sociales sont capables de façonner. À quel type d'hommes la société offre-t-elle les meilleures chances de devenir le type dominant, au sens weberien ? Pour affiner la réponse à cette question en Chine, il faudrait sans doute compléter cette recherche sur le MPA par une enquête dans l'administration, interroger ses membres sur leurs valeurs, étudier ce qui est enseigné dans les

¹ WEBER, Max, *Sociologie des religions*, Tel Gallimard, 1996, p. 59.

formations (notamment MPA, mais aussi dans les formations courtes) et essayer de dégager l'*ethos* de la bureaucratie chinoise contemporaine. Il faudrait étudier à plus grande échelle le système de promotion et d'avancement de carrière, et identifier les qualités qui sont reconnues par la société et par l'État-Parti. Nous n'avons pas aujourd'hui suffisamment de matière empirique pour répondre. Nous pouvons néanmoins nous intéresser, comme Weber, aux « couches sociales qui comptent », qui sont finalement celles qui déterminent l'éthique générale. De la même façon que, dans la Chine impériale, l'éthique des lettrés déterminait celle de toutes les autres couches, nous avançons que les *returnees* constituent aujourd'hui en Chine l'une des couches dominantes, une couche porteuse d'un système de valeurs spécifique, une couche susceptible de transmettre un nouvel *ethos*.

Dans ses réflexions sur le dialogue interculturel entre Orient et Occident, le sinologue et politologue Benoît Vermander définit le rôle des *returnees* chinois comme celui de « leadership responsable », au sens où c'est un rôle d'exemple pour les autres et qu'il est exercé de façon conscientisée. Celui qui ouvre le dialogue, la conversation avec des univers de valeurs et de sens différents, contribue à créer un consensus autour du sens nouveau que les concepts étrangers pourront prendre dans un contexte différent. Le leadership du *returnee* réside donc dans la prise de conscience de la création de sens, plus que dans l'action directe politique¹. Ce serait presque un leadership herméneutique.

Malgré la relative prudence observée dans les prises de parole et les comportements des *returnees*, nous avons vu que leur présence dans le corps enseignant des premiers MPA influence en profondeur les programmes dans l'organisation, la pédagogie et les contenus. Cette influence varie avec l'accroissement de leur nombre, et elle se traduit en partie dans la

¹ VERMANDER, Benoît, "Spiritual Empowerment and the Ignatian Tradition: Lessons for Today's Asia", *Leadership, Spirituality and the Common Good, East and West Approaches*, edited by HC de BETTIGNIES, Mike THOMPSON, Antwerp, Garant, 2010, p.71-82.

culture administrative qui se forge *via* le MPA. L'introduction du MPA en Chine a permis aux universités d'accélérer le retour des enseignants-chercheurs formés à l'étranger et de leur accorder une place et une influence grandissantes dans l'organisation, avec des mécanismes de contrôle et des limitations variables d'un établissement à l'autre. Grâce à leur présence et aux pratiques ainsi introduites, les universités réalisent des transformations majeures, qui leur permettent d'accélérer un processus d'internationalisation nécessaire à leur compétitivité internationale. L'analyse des conceptions de leur rôle révèle également que ces *returnees* universitaires constituent un groupe qui se perçoit comme un acteur pouvant faciliter également le changement d'*ethos*, dans la culture administrative chinoise, vers une modernisation passant nécessairement par l'introduction d'un certain nombre de pratiques de professionnalisme, de transparence, de bonne gouvernance et de responsabilité.

Depuis la nomination en mars 2013 de Xi Jinping comme président de la République populaire de Chine, la presse internationale fait régulièrement état de « reprise en main idéologique » de la part de l'État-Parti sur l'université, d'un renforcement du « contrôle idéologique sur enseignants et étudiants, pour défendre la pensée marxiste et consolider le système socialiste¹ ». Le PCC lance en effet périodiquement des campagnes auprès (mais pas exclusivement) des administrations, des étudiants et des enseignants des établissements d'enseignement supérieur, en reprenant des éléments de langage de la tradition maoïste, qui appellent à se méfier notamment des idées politiques occidentales, de l'Internet et d'une excessive influence étrangère sur les travaux des chercheurs chinois. Ces campagnes semblent résonner avec ces courants qu'on regroupe sous le nom de « nationalisme culturel » au sein des milieux académiques et intellectuels chinois, courants qui, prenant appui sur l'héritage culturel chinois, tentent de penser l'avenir du pays en dehors du chemin de la transition vers

¹ Le Figaro.fr, « Chine : contrôle idéologique à l'université », publié le 01/09/2014. <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/09/01/97001-20140901FILWWW00169-chine-controle-ideologique-renforce-a-l-universite.php>

le modèle démocratique occidental. Ils tentent de théoriser une trajectoire de développement chinoise plus « exceptionnaliste » qu'universaliste¹. Selon le politiste Jean-Pierre Cabestan, il s'agit là d'un courant qui est apparu à l'intérieur de la science politique chinoise au début des années 2000, sous l'influence notamment de Hu Angang, professeur à l'université Tsinghua. L'exceptionnalisme consiste à revendiquer une spécificité chinoise qui rend difficile les approches comparatives et de fait diminue la possibilité de critiquer les choix institutionnels et politiques chinois. Au sein d'une discipline, qui, en Chine, est traditionnellement soupçonnée de manquer d'indépendance vis-à-vis des positions du PCC, les universitaires appartenant à ce courant sont considérés comme des « intellectuels officiels ».

Cette recherche confirme sur ce point les conclusions de la plupart des travaux en science politique, qui décrivent un paysage intellectuel complexe, fragmenté et finalement pluraliste, en dépit des campagnes de contrôle politique et d'autres formes de restrictions de la liberté académique et d'expression. Les tentatives de caractérisation de ces *returnees* quant à leur rôle ou à leur degré d'adhésion politique nous paraissent trompeuses et caduques. En s'inscrivant dans la suite des travaux d'Émilie Frenkiel sur la parole politique des universitaires chinois, ce chapitre a montré comment, pour les enseignants chinois qui ont vécu quelque temps à l'étranger – notamment aux États-Unis – le retour en Chine ne se pose pas en termes d'adhésion ou de rejet de valeurs et des principes propres à la démocratie occidentale. L'analyse des pratiques d'enseignement, des perceptions de leur rôle, des comportements professionnels montrent une recherche de cohérence, une sorte de compatibilité entre les notions, les théories, les concepts et les institutions dont ils ont fait l'expérience à l'étranger et le monde des possibles au niveau local. Le travail empirique ne permet pas d'affirmer si les *returnees* sont en opposition ou en soutien idéologique du régime

¹ CABESTAN, Jean-Pierre, *Le système politique chinois*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 43.

communiste. Cela ne semble pas être leur préoccupation ni la conception qu'ils ont de leur rôle. Leur position est nécessairement évolutive et s'adaptera en fonction des évolutions du contexte, quel que ce soit le sens et l'orientation politique. Les enseignants *returnees* se perçoivent comme des acteurs d'un changement constructif des contributeurs au développement économique et institutionnel des agents d'une modernisation progressive et sans instabilité. De la même façon, les responsables de l'université et les représentants du Parti semblent eux aussi soucieux de bénéficier autant que possible des apports de l'ouverture internationale, qu'ils ne font qu'encourager dans les pratiques, tout en s'assurant que les universités demeurent l'un des instruments du maintien de la stabilité du régime. Les écoles d'affaires publiques, avec leurs programmes de MPA, ont permis, avec l'accord et l'impulsion même de l'État-Parti, l'éclosion de micro-espaces publics où la discussion est possible et où ont lieu différents apprentissages de l'altérité et du pluralisme des idées, y compris des idées venues de l'étranger.

L'étude des motivations qui conduisent les cadres du secteur public vers le MPA et de leur perception de l'évolution de leur culture administrative complétera dans le chapitre suivant cette analyse. Elle permettra de confirmer le rôle du MPA comme creuset d'un nouvel *ethos* professionnel pour l'administration chinoise, capable de se moderniser dans la continuité, de s'enrichir d'une exposition internationale accrue pour mieux faire face à l'ampleur des défis au niveau local.

V - Chapitre 5. La communauté des élèves de MPA : la préparation discrète des conditions de la modernisation de l'État chinois.

*« Do I contradict myself?
Very well, then I contradict myself
(I am large, I contain multitudes) »*
Walt Whitman, 1851

Une nouvelle figure d'administrateur est supposée émerger *via* le MPA. Les incertitudes sur les modes de promotion dans les carrières administratives poussent toutefois à lire le MPA comme un choix avant tout individuel, pouvant préfigurer d'autres changements sur le chemin de modernisation de l'Etat. Une transformation culturelle est censée s'opérer au cours des interactions dans la salle de classe, sur le campus universitaire, puis sur les lieux de travail. Dans les chapitres qui précèdent, nous avons donné à voir comment, au travers de méthodes pédagogiques d'importation américaine et des enseignants chinois revenus de l'étranger, la formation MPA devient un lieu de discussion entre pratiques, systèmes, institutions et valeurs qui paraissent en théorie difficilement compatibles. Nous avons tenté de donner un aperçu du contexte matériel dans lequel s'opère la transmission : la salle de classe, potentiel creuset de cette culture administrative dite moderne ou professionnelle qui est l'objectif premier du MPA en Chine. Par la description de la réalité de quelques cours de MPA, nous avons tenté de restituer l'attitude de cette population très particulière d'étudiants vis-à-vis de la formation, une attitude en apparence passive, indifférente et peu réceptive à la nouveauté. Les décalages entre attitudes et perceptions d'un côté et portée du changement de

l'autre constituent le questionnement principal de ce chapitre consacré à l'étude de la communauté des élèves du MPA chinois.

**Encadré : Shanghai, Fudan University, Handan campus, mars 2008.
Compte rendu de deux séances de MPA**

« Il faut regarder où nous sommes et où nous allons, et décider comment y aller... ». M. Huang, vice-directeur des ressources humaines du district de Pudong (Shanghai), a déjà commencé sa conférence. Ce haut cadre du Parti est venu spécialement à Fudan un samedi matin pour parler aux étudiants de première année du MPA des relations entre le Parti et l'administration territoriale. C'est un *guest speaker* de marque : les cheveux gris, l'assurance du dirigeant âgé, M. Huang est accueilli à Fudan avec tous les égards. Les responsables du programme sont visiblement honorés de sa présence. Les étudiants, une soixantaine de jeunes fonctionnaires de 25 à 35 ans, écoutent en silence. Peu de prise de notes parmi ces visages impassibles et à moitié endormis. Du respect, néanmoins. Les quelques retardataires entrent au compte-gouttes par la porte du fond, en essayant de faire le moins de bruit possible. « Pourquoi venir étudier ici ?... ». La question est rhétorique et n'appelle aucune réponse de la salle. « ...Nous avons tous un objectif, difficile mais pas impossible ». Le PowerPoint défile en chinois, les phrases se succèdent à l'écran au rythme monotone de la conférence, je prends quelques notes de ce discours sans contenu.

Mon hôte, la directrice adjointe du MPA, me propose d'interrompre mon observation participante pour rejoindre les élèves de deuxième année. Une autre conférence vient de commencer dans une autre salle. Il s'agit d'un professeur invité, de l'université de New York (NYU), qui doit parler de la justice aux États-Unis. Je marque rapidement une dernière phrase, avant d'accepter : «... Les étrangers s'intéressent à nous parce que nous avons la particularité d'avoir un Parti communiste au pouvoir », dit M. Huang

Un jeune homme m'attend devant la porte de la salle de cours pour m'escorter sous une pluie battante. Nous quittons le bâtiment du Centre d'études américaines, le Q.G. du MPA. En chemin, sous le parapluie, j'interroge mon accompagnateur, l'un des trois employés administratifs de l'équipe du

MPA m'explique que les cours du samedi matin sont traditionnellement réservés aux personnalités invitées : fonctionnaires locaux, professeurs venant d'Hong Kong ou de l'étranger. Celui de ce matin est d'origine chinoise, mais il vit depuis longtemps aux États-Unis et son style risque d'être différent par rapport à celui du cadre de Pudong. « M. Huang parle comme s'il présentait un rapport au gouvernement... », dit mon guide avec un sourire, mais sa remarque n'est ni critique ni ironique. Il pense que la variété d'interlocuteurs et de styles est un atout du programme. Les étudiants ont besoin d'apports théoriques mais aussi de l'expérience vécue sur le terrain que les professeurs locaux ne peuvent pas fournir.

Nous arrivons au pied d'un petit immeuble en briques, construit probablement dans les années 1950 et sans doute peu rénové depuis. La salle, une salle de cours banalisée, est au premier étage. Avant de me quitter, le jeune homme me confie que la formule à temps partiel est la principale faiblesse du MPA. Les étudiants sont très pris par leur travail de la semaine, ce qui explique leur manque d'investissement et de motivation dans les études. Une alerte pour la suite ? Un étudiant, prévenu de mon arrivée, m'attend devant l'amphi et me souhaite rapidement la bienvenue avant de m'indiquer une chaise libre au cinquième rang. Il reprend sa place devant et sa prise de notes, car le cours vient de commencer. La feuille d'émargement est bien visible sur sa table. Peut-être le délégué de classe.

Quel changement de décor et d'atmosphère ! Nous sommes dans un petit amphithéâtre avec des bancs et des tables en bois fixés au sol. Une soixantaine d'élèves, du même âge que ceux que je viens de quitter, occupe la quasi-totalité des places. Je suis frappée par le brouhaha, surtout au fond de la salle. Le cours provoque-t-il débat ou l'ambiance est-elle réellement dissipée ? Seuls les trois premiers rangs semblent écouter et prendre des notes. Tout autour de moi, chacun vaque à ses occupations : lecture de journaux, envoi de SMS, conversations en aparté, sieste pour certains. Le professeur ne semble rien remarquer. C'est un homme d'une cinquantaine d'années, élégant et soigné. Il porte un blazer, une cravate et des fines lunettes dorées. Il se tient debout, entre la table et le grand tableau en ardoise. Il n'a pas de PowerPoint (la salle ne semble pas être équipée) mais il note à la craie son plan au fur et à mesure de la présentation. Le rythme est rapide, même si les phrases sont articulées avec

précision. Je commence à prendre des notes sur la séparation des pouvoirs et Montesquieu. Le professeur écrit ce nom en chinois puis en français, et demande aux étudiants s'ils peuvent énumérer les trois pouvoirs en reprenant la distinction de Montesquieu. Personne ne répond. Le point suivant est la présentation de la constitution américaine. Le bruit au fond de la salle augmente. Pour illustrer le concept de « Judicial review », le cas « Mulberry vs Madison » est présenté et noté au tableau, avec la date – 1803 – à côté. C'est toujours la petite dizaine d'élèves des premiers rangs qui continue à suivre les explications pendant que le reste de la classe semble de plus en plus distrait. L'heure de la fin du cours approche. Une première question d'un étudiant amène le professeur à comparer la situation américaine au cas chinois. Le bruit de fond se fait presque gênant. J'ai du mal à entendre la réponse. C'est au professeur de poser à son tour une question aux élèves. Il veut les amener à réfléchir sur les conséquences de l'application de la séparation des pouvoirs à la situation politique chinoise. Ce sera en vain. Le « délégué de classe » se lève et rejoint le professeur sur l'estrade. Il le remercie chaleureusement de son intervention et invite la salle à applaudir, avant de libérer tout le monde pour le reste de la journée.

La conférence sera suivie d'un déjeuner avec la direction du MPA et les deux invités de la matinée. Ce sera l'occasion de les entendre sur leur expérience d'enseignement dans le programme et la faible interactivité avec les étudiants.

Les décalages entre les attitudes observées et la portée annoncée du changement que le MPA est censé provoquer posent la question majeure de sa fonction. Alors qu'il est présenté comme un instrument au cœur des réformes administratives, ce diplôme est en réalité placé en marge du dispositif de formation continue de l'administration comme de celui du Parti communiste. En effet, au moment du lancement, le gouvernement ne précise pas si l'obtention d'un MPA est un prérequis pour se présenter au concours de la fonction publique ni s'il est lié de façon formelle à la carrière, pour un avancement statutaire ou salarial. Basé sur le modèle des MPA des écoles politiques nord-américaines, le MPA chinois est un master universitaire

professionnalisant, ouvert à tout candidat titulaire d'une licence (Bac+4) et pouvant justifier de trois ans d'expérience professionnelle, tout secteur d'activité confondu. Officiellement accueilli en Chine par le gouvernement en 1999 dans l'objectif de moderniser le personnel du secteur public – cadres, fonctionnaires et agent de l'État au sens large – en le professionnalisant, son rôle est de légitimer par la compétence et le savoir¹. Pourtant, nous verrons dans ce chapitre que la décision de s'inscrire dans un MPA relève plus de choix individuels que d'une politique de gestion de ressources humaines dans les administrations d'origine, alors même qu'il s'agit d'un programme compatible avec le maintien d'une activité professionnelle car en général à temps partiel, et dont le coût peut être partiellement financé par l'employeur. Il y a là une contradiction, qui n'est peut-être qu'apparente. Comment expliquer alors le succès du MPA ?

Le nombre de candidats à l'examen d'entrée a considérablement augmenté depuis le recrutement de la première promotion de MPA en 2001, entraînant une prolifération des MPA dans tout le pays (le nombre est passé de 24 en 2001 à 146 en 2012). Le nombre de candidats et d'admis a lui aussi augmenté. Ils étaient respectivement 11 847 et 3 506 en 2001, puis 22 875 et 10 253 en 2007. Le taux de sélection est passé de 29,6 % en 2001 à 44,9 % en 2008. En moins de dix ans, plus de 70 000 personnes ont été inscrites dans un MPA en Chine, ce qui est peu par rapport aux 69,2 millions d'agents du secteur public², ou aux 7,1 millions de fonctionnaires au sens strict du terme, mais c'est beaucoup pour un programme nouveau dont le recrutement est laissé à l'initiative individuelle des candidats.

¹ TONG, Caroline HAIYAN, STRAUSSMAN, Jeffrey D. A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics?, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 9, n° 2 (Apr., 2003), p. 105-115, Published by: National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40215603> Accessed: 29/07/2012 13:11

² OECD (2005), *Challenges for China's public spending: towards greater effectiveness and equity*, Paris, OECD Publishing.

En nous interrogeant sur la contradiction entre le positionnement du MPA et son succès, et plus particulièrement sur les stratégies qui amènent des jeunes professionnels à poursuivre ce type d'études, nous cherchons à apporter un éclairage complémentaire à la compréhension de la modernisation du secteur public chinois : ses ressorts, ses modalités et ses acteurs. Le questionnement de ce chapitre complète et précise celui plus vaste sur la question de la transformation de la Chine contemporaine, entre ouverture globale, stabilité politique et volonté d'innovation.

L'étude plus précise de la composition du public étudiant du MPA peut aider à comprendre comment ce programme de formation peut être une pièce d'une plus grande réforme de l'administration chinoise, dont il renforcerait certains des objectifs. Dans sa définition des caractéristiques de la bureaucratie, Max Weber avait déjà souligné que la maîtrise de savoirs spécialisés était un élément central de l'administration publique et était nécessaire pour achever le développement de la bureaucratisation¹. L'importance des savoirs et savoir-faire détenus par les fonctionnaires est ainsi au cœur de la science de l'administration. L'analyse des réformes réglementaires et législatives adoptées en Chine dans les trente dernières années laisse penser que l'État-Parti est en train de progressivement construire une nouvelle organisation administrative dans des formes s'apparentant à l'idéal type de la bureaucratie wébérienne². Richard Balme a mis en évidence à quel point ces réformes contiennent des éléments de la bureaucratie moderne, tels que le recrutement par concours, la valorisation des compétences, l'importance de la qualification, la rémunération liée à la fonction et le « managérialisme » – au sens de l'utilisation dans la sphère publique des

¹ WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 (1ère éd.: Plon, 1971).

² Pour une revue critique des réformes de l'administration chinoise depuis les années 1990 cf. BALME, Richard. La chasse aux tigres et la chasse aux mouches – le Parti, l'État et l'administration en République populaire de Chine, *Revue française d'administration publique*, 2014/2, n° 150, p. 305-325.

outils de management du secteur privé en vue d'injecter dans cette dernière rationalité et efficacité – pour en citer quelques-uns¹. Si la naissance, le développement et la progression constante de l'administration bureaucratique sont pour Weber à l'origine de l'État occidental moderne, c'est parce que ce mode particulier d'organisation sépare les rôles entre ceux qui sont en charge de la politique et ceux qui sont en charge de l'administration: aux élus, forts de la légitimité démocratique, de décider des orientations; à l'administration, reconnue par la compétence professionnelle, de les mettre en œuvre. Les réformes que le gouvernement chinois a menées depuis les années 1980 indiquent la mise en route d'un processus de « bureaucratization », ce processus de direction administrative qui était pour Weber « l'ombre inséparable de la démocratie de masse »². À partir de l'étude des réformes de la bureaucratie en France, en Grande-Bretagne, et aux États-Unis, Françoise Dreyfus a constaté que « les États démocratiques ont progressivement construit leur organisation administrative dans des formes s'apparentant à l'idéaltype de la bureaucratie »³. De même, Philippe Bezes a mobilisé l'analyse weberienne de la bureaucratie pour analyser les processus contemporains de réforme de l'administration dans les transitions démocratiques, identifiant une corrélation entre construction d'un système administratif et démocratisation⁴. Dans le cas chinois pourtant,

¹ BALME, Richard, L'État chinois en action, *Revue française d'administration publique* 2014/2. (N° 150), p. 297-304.

² L'État moderne se caractérise pour Max Weber par la bureaucratie, un mode particulier d'organisation qui sépare les rôles entre ceux qui sont en charge de la politique et ceux qui sont en charge de l'administration : aux élus, forts de la légitimité démocratique, de décider des orientations ; à l'administration, reconnue par la compétence professionnelle, de les mettre en œuvre. Le processus de « bureaucratization » qui installe la direction administrative est pour lui « partout l'ombre inséparable de la démocratie de masse », WEBER, Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971/1995, t. 1, p. 301.

³ DREYFUS, Françoise, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18e-20e siècles)*, La découverte, coll. « Histoire contemporaine », 2000, p.12.

⁴ BEZES, Philippe. « Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du New Public Management ? ». *Critique internationale*, 2007, no 2, p. 9-29.

l'existence d'une corrélation étroite entre une telle construction de l'administration et la démocratisation est difficile à démontrer. En Chine, l'adaptabilité et la capacité de réforme semblent être au contraire parmi les conditions du maintien d'un parti unique ainsi que du régime autoritaire en place.

Pour tenter de répondre à cette question de l'influence que les réformes de la bureaucratie peuvent avoir sur les transformations possibles du régime, nous proposons l'observation des stratégies individuelles de carrière des étudiants de MPA, tout en nous appuyant sur les travaux des auteurs qui se sont intéressés à l'évolution du PCC à une échelle plus large. De fait, la question de la transition démocratique a été la grande question qui a préoccupé la littérature face à l'ampleur des transformations que le PCC entreprend depuis 1978. Elle a été longtemps été posée en termes de capacité de survie du régime communiste, confronté au double choc de l'ouverture économique et de l'intégration dans la mondialisation. Certains auteurs comme Bruce Dickson, Roderick MacFarquhar et Minxin Pei¹ ont vu dans l'ouverture économique et la plus grande insertion dans la mondialisation des facteurs d'amplification des fragilités du régime, anticipant ainsi une transition à plus ou moins long terme. D'autres, doutant moins des capacités de survie du parti au pouvoir, ont montré un certain nombre de facteurs de stabilité pouvant assurer le maintien d'un système de parti unique alors que le pays s'ouvre au monde et introduit un grand nombre de réformes empruntées à des régimes de tradition démocratique. David Shambaugh a, par une analyse approfondie du fonctionnement interne du Parti, montré la capacité de ce dernier à apprendre des échecs d'autres régimes communistes et à savoir adapter les politiques aux attentes du

¹ DICKSON, Bruce, *Wealth into Power. The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, et *Red Capitalists in China. The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; MACFARQUHAR, Roderick, *The Politics of China. The Eras of Mao and Deng*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; PEI, Minxin, *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

moment, en dépit d'une claire atrophie de l'organisation¹. Andrew Nathan a mis en évidence la capacité du Parti à réformer de façon progressive (élections au niveau local, ouverture internationale des élites, État de droit, ouverture des médias, etc.) rendant ainsi sa présence acceptable à la majorité de la population². Andrew Walder a confirmé en attribuant le succès du PCC au maintien de sa structure organisationnelle, préservée malgré des réformes³. Joseph Fewsmith quant à lui a souligné l'effective capacité à contrôler les médias et l'opinion publique, tandis que Barry Naughton, Dali Yang et Zheng Yongnian ont retrouvé dans la gestion du personnel et de la nomenclature par le PCC les caractéristiques d'un « empereur organisationnel », enraciné dans l'héritage de la tradition impériale⁴. Plus que le contrôle et la répression, ce sont la flexibilité et le pragmatisme qui sont le plus souvent considérés comme les clefs de la stabilité du régime, et inscrits par des auteurs comme Richard McGregor⁵, Roderick MacFarquhar, Sebastian Heilmann et Elizabeth Perry⁶ dans une tradition historique plus ancienne. Tous ces auteurs s'accordent finalement pour reconnaître la capacité du PCC de l'époque post-maoïste à mener des réformes institutionnelles profondes de façon à ne pas

¹ SHAMBAUGH, David, *China's Communist Party. Atrophy and Adaptation*, Berkeley, University of California Press, 2008.

²NATHAN, Andrew J., *China's Transition*, New York, Columbia University Press, 1997 ; NATHAN, Andrew J., Authoritarian Resilience, *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 1, janvier 2003.

³WALDER, Andrew G., LI, Bobai "Career Advancement as Party Patronage. Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite," *American Journal of Sociology*, 106 (5), 2001, p. 1371-1408.

⁴FEWSMITH, Joseph, *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 ; NAUGHTON, Barry, *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2007 ; YANG, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan. Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford, Stanford University Press, 2004 ; YONGNIAN, Zheng, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor. Culture, Reproduction, and Transformation*, New York, Routledge, 2009.

⁵MCGREGOR, Richard, *The Party. The Secret World of China's Communist Rulers*, New York, Harper & Collins, 2010.

⁶HEILMANN, Sebastian, PERRY, Elizabeth *Mao's Invisible Hand. The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

compromettre son monopole du pouvoir et en évitant l'écueil de la transition vers un régime multipartite.

Peu d'auteurs se sont toutefois intéressés aux transformations du Parti à une autre échelle que celle de l'État ou du Parti lui-même¹ et à dépasser l'alternative entre renforcement et fragilisation. Dans ce chapitre, plutôt que de poser la question en termes de tension entre ces deux logiques contradictoires, comme le font la plupart des analystes du PCC lorsqu'ils mettent en évidence les points de fragilité du régime communiste, nous avons choisi de ne pas reproduire cette opposition et de mener une approche à l'échelle micro, fondée sur la compréhension des trajectoires individuelles et leur croisement avec les stratégies au niveau macro. Une fois les réformes nationales visant la modernisation et la professionnalisation des agents du secteur public adoptées et mises en œuvre, nous nous intéressons aux réponses individuelles, c'est-à-dire à l'intégration de ces politiques dans les stratégies personnelles et professionnelles des acteurs. Nous nous interrogeons également sur la façon dont l'État-Parti réussit à impulser les transformations souhaitées, sans réformer ouvertement et de façon directive les écoles du Parti et les écoles de l'administration. L'analyse des motivations individuelles, des perceptions et des anticipations sur les trajectoires de carrières, des ressources et des alternatives possibles, apportera un éclairage sur les aspirations des jeunes professionnels du secteur public dans une société chinoise en pleine mutation. En suivant les élèves de MPA dans leurs allers-retours entre administration et salle de classe, en observant leur relation au contenu des cours et à leurs enseignants, nous nous trouvons à une intersection cruciale pour mettre en évidence l'articulation entre le monde universitaire et

¹ Citons ici parmi les approches micro la monographie sur l'école du PCC au niveau local de la province du Yunnan. PIEKE, Frank N., *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*, Cambridge University Press, 2009.

l'État-Parti, et plus particulièrement pour révéler l'influence des transformations récentes de l'enseignement supérieur chinois sur l'évolution de la culture administrative chinoise.

Le chapitre cherchera à démontrer que le MPA, avec sa cible « junior » et son arrimage universitaire, est introduit en marge de la réforme administrative chinoise et il semble satisfaire avant tout des aspirations individuelles d'ascension sociale. Il apparaît finalement plus central qu'on ne le croit car ses étudiants semblent partager une vision nouvelle de l'État et de son rôle, mais aussi de leur propre rôle en tant qu'acteurs d'un changement plus vaste. L'analyse des trajectoires d'ascension individuelles donne aussi à voir des mutations difficilement visibles par l'observation de l'État-Parti.

Les conclusions de ce chapitre reposent sur l'analyse d'entretiens conduits à Pékin, Shanghai et Paris entre septembre 2008 et décembre 2009 auprès de 48 étudiants et anciens élèves issus de plusieurs promotions de MPA : 24 de Fudan, 17 de l'université de Pékin, 7 de Tsinghua. De plus, 7 fonctionnaires chinois anciens élèves du MPA de Sciences Po à Paris ont été également entendus à titre de comparaison. Ces jeunes professionnels ont été approchés par l'intermédiaire de relations communes ont été entendus individuellement pour certains, en groupe restreint pour d'autres. En Chine, les entretiens ont eu lieu dans des espaces publics, tels que des cafés, des restaurants ou cafétérias universitaires, et ils ont été conduits en chinois ou en anglais, souvent en alternant les deux langues. En France, les entretiens ont été conduits en français ou en anglais, dans les locaux de Sciences Po. Les personnes interviewées ont accepté de bon gré de parler de leur expérience du MPA et ont coopté d'autres élèves de leur promotion pour élargir l'échantillon. Nous avons conduit des entretiens semi-directifs biographiques pour identifier les trajectoires d'ascension professionnelle et sociale dans lesquelles se situe le choix du MPA. Ces entretiens ont été exploités pour déceler des similarités, des résonances et des visions communes, en formulant l'hypothèse que ces jeunes constituent un groupe d'acteurs, une échelle pertinente pour

observer de l'intérieur les mutations de l'État-Parti, donc d'une partie de la société chinoise. Pour ce faire, nous avons confronté l'analyse de documents, l'observation participante de quelques cours de MPA, les entretiens et l'analyse stratégique, ainsi que quelques entretiens conduits auprès de leurs employeurs, de leurs enseignants et des étudiants qui les ont côtoyés. Les individus auxquels nous nous sommes ainsi intéressés – tous étudiants ou anciens du MPA - travaillent pour l'État ou aspirent à y travailler. Leur point commun est donc d'être porteurs d'une culture professionnelle administrative, de manière plus large qu'un ensemble de fonctionnaires au sens juridique du terme. Nous avons constaté lors des entretiens que ces personnes qui s'inscrivent en MPA ne se perçoivent pas comme faisant partie d'une seule et unique catégorie professionnelle alors que, du fait de leur passage en MPA, ils se sentent appartenir à une communauté de valeurs.

* * *

Centré sur l'expérience de quelques élèves et diplômés de plusieurs promotions de trois MPA (université de Pékin, Fudan et Tsinghua), le chapitre est organisé autour de trois grandes questions. Nous étudions dans un premier temps l'articulation entre le MPA et les mécanismes d'évolution professionnelle dans le secteur public chinois : le rôle de l'employeur dans le choix du MPA, les éventuelles promotions à la clef, la valorisation du MPA comme indice d'une prise en compte croissante de la compétence. Pour comprendre la rationalité des acteurs nous nous attachons ensuite à identifier les raisons qui président à la décision de poursuivre les études dans un MPA, à la façon dont ce diplôme s'inscrit dans les évolutions socio-économiques du pays et aux alternatives qui s'offrent à ces jeunes professionnels. Les réponses à ces questions permettent enfin de s'interroger sur la contribution du MPA à la formation d'une nouvelle culture administrative : ce qu'on apprend et retient dans un MPA, la modification de la vision que les élèves ont de leur pratique professionnelle, la constitution d'une communauté de valeurs.

A - MPA et gestion des carrières administratives: deux mondes qui semblent s'ignorer

« Professionnaliser » et « Préparer aux défis managériaux dans le secteur public »¹ : voici les deux facettes de la mission que le gouvernement, la presse et les établissements confient au MPA lors de sa création en Chine en 1999. Dans ce contexte, le mot « managérial » semble être employé comme synonyme de compétences « professionnelles » de gestion moderne de l'État, suggérant ainsi que le secteur public serait en train d'introduire, à la place ou à côté de la logique politique, celle « professionnelle » de la compétence, de l'efficacité et de la performance. L'agence de presse nationale Xinhua rapporte ainsi les propos de Ji Baocheng, président de l'université du Peuple et premier directeur adjoint du comité national des MPA, et Zhu Liyan, secrétaire général du même comité : « *L'objectif de l'enseignement de type MPA est de développer des talents dans les domaines des affaires publiques, de l'administration publique et de la recherche en politiques publiques pour les administrations publiques gouvernementales et non gouvernementales. [...] Le système de la fonction publique a commencé à être mis en œuvre en 1995, rendant ainsi nécessaire un système de formation des fonctionnaires correspondant, afin d'identifier et d'adopter les pratiques internationales pertinentes*². » Ces déclarations contiennent déjà les deux objectifs que poursuit le gouvernement avec l'introduction des MPA en Chine, à côté des dispositifs traditionnels du Parti, comme nous l'avons montré de façon détaillée dans le chapitre 2

¹ Site web du MPA de l'Université Tsinghua (www.sppm.tsinghua.edu.cn) : « Ici, à la School of Public Policy and Management (SPPM), le programme MPA est un diplôme professionnel de niveau mastère conçu pour préparer les étudiants aux défis de leadership et de gestion propres au secteur public. La majorité des étudiants de MPA sont des professionnels en activité avec sept à dix ans d'expérience dans les secteurs public, associatif et privé ».

² Xinhuanet, China Education and Research Network (Cernic, Cernet), 22 novembre 2001, www.edu.cn.

consacré à la genèse du programme. Le premier objectif est de doter le pays de talents compétents et professionnels dans le secteur public au sens large. Le second est d'atteindre le niveau qui est attendu dans le milieu international en matière de compétences de la fonction publique, à la fois pour être un interlocuteur respecté et crédible mais aussi pour agir efficacement dans l'arène politique et économique mondiale.

Il n'y a pourtant pas de connexion apparente entre la gestion des carrières pilotée par l'État-Parti et les stratégies individuelles d'inscription en MPA. Aucun plan n'est mis en œuvre pour s'assurer que les futurs « talents » du secteur public s'inscrivent dans les MPA et améliorent ainsi leurs compétences. Autrement dit, la courroie de transmission entre la nouvelle formation universitaire et le monde professionnel ne semble pas exister. Le MPA naît et se développe précisément en dehors du système administratif de formation continue et en dehors de tout mécanisme de cooptation ou de coercition. Il est placé dans le contexte de l'enseignement supérieur, régi par des logiques de marché, avec une offre, un prix, des mécanismes de sélection, des effets de réputation, une concurrence, etc. Les élèves décident librement de postuler, passent un examen qui détermine leur admission, choisissent le MPA qui correspond le plus à leur projet, financent personnellement le coût dont ils peuvent négocier avec leur employeur un remboursement partiel après l'obtention du diplôme. Depuis 2001, plusieurs dizaines de milliers de jeunes professionnels ont choisi ce parcours tout en continuant à travailler, alors même que le diplôme ne garantit aucune progression de carrière ni un accès privilégié à la fonction publique pour ceux qui n'en font pas partie. Quelles sont donc les raisons qui poussent ces élèves du MPA chinois à entreprendre un tel cycle d'études alors qu'ils exercent une activité professionnelle ?

1) Le développement des compétences n'est pas au cœur de la décision de faire un MPA

Il n'existe pas d'étude sur la population inscrite et il n'y a donc pas de portrait type de l'étudiant de MPA. Aucune monographie complète n'a été à ce jour consacrée au MPA chinois dont la population étudiante n'est connue que de façon approximative à travers les données partielles et incomplètes, publiées occasionnellement par les médias et par le secrétariat général du National Steering Committee for the MPA (NSC) (*guojia zhidao weiyuanhui* 国家指导委员会), chargé par le gouvernement de la réglementation des MPA. Ceci ne permet pas d'analyser de façon fine la composition de ce groupe ni de suivre son évolution à l'échelle nationale. Le croisement des données partagées par quelques établissements avec les études publiées dans le cadre des réunions annuelles du NSC fournit néanmoins des informations sur la population réellement inscrite depuis 2001 et sur les écarts par rapport à la cible du programme.

a) Un recrutement ouvert à des populations hétérogènes, éduquées, jeunes et travaillant dans les collectivités locales

Les étudiants du MPA sont des chinois – la formation est dispensée en chinois – en majorité cadres du secteur public et fonctionnaires par statut (*gongwuyuan*, 公务员). À la différence de ce qui se pratique dans les écoles du Parti et écoles d'administration, ils sont recrutés de façon large et ouverte, par le biais d'un examen national, indépendamment donc de leur appartenance au PCC à leur administration d'origine au rang hiérarchique. C'est donc un univers hétérogène, caractérisé par une grande diversité d'origines, de projets et de parcours scolaires et sociaux. La seule condition d'éligibilité est la preuve d'une première expérience professionnelle. Plus précisément, selon les dispositions du NSC, deux prérequis sont nécessaires pour l'admission au MPA : trois ans d'expérience professionnelle et un

diplôme de niveau licence (Bac + 4). Pour chaque établissement, au moins 80 % des candidats admis doivent relever de la fonction publique. La sélection se fait par le biais d'un examen écrit national (mathématiques, logique et anglais), puis d'un entretien avec l'établissement. Le MPA cherche officiellement à former des talents dans tous les secteurs – entreprises d'État, organisations non gouvernementales, entreprises privées – plutôt en dehors du monde du « business » pour lequel il existe déjà un grand nombre de formations spécifiques¹. Malgré l'annonce d'une cible aussi large, le programme aurait été conçu en premier lieu pour combler les besoins de formation des collectivités territoriales et agences affiliées², selon ce qui émerge en croisant les témoignages de plusieurs personnalités qui ont joué un rôle au moment de la genèse du projet de MPA en Chine.

Une étude parue en 2004³ et réalisée sur la base des statistiques officielles du secrétariat général du NSC confirme la présence majoritaire de fonctionnaires de collectivités locales dans les premières promotions de MPA : ces derniers constitueraient plus de 70 % des inscrits, avec des responsabilités sectorielles très variées. D'après cette étude, les élèves de

¹ La School of Economics and Management (SEM) de Tsinghua date de 1984, son MBA de 1996. La *Guanghua School of Management* (GSM) de l'Université de Pékin date de 1993, son International MBA de 2000. Pour une histoire des formations à la gestion en Chine, cf. ALON, Ilan, MCINTYRE, John R. (dir.), *Business and Management Education in China. Transition, Pedagogy and Training*, Singapour, World Scientific, 2005.

² Confirmant cette attention particulière pour les cadres des administrations territoriales, professeur de science politique à la J.F. Kennedy School of Government de l'Université de Harvard et directeur du bureau Chine de la Fondation Ford entre 1994 et 1999, rappelle que : « L'idée à l'origine est venue de la Commission pour le développement de la réforme en Chine (NDRC) qui souhaitait améliorer la formation des cadres de la fonction publique en Chine. À cette époque, je travaillais pour la Fondation Ford et nous éprouvions le très fort besoin de mettre en place un système de formation, surtout pour les cadres des administrations territoriales. » (Entretien n. 44, 15/10/2009)

³ DONG, Keyong, WU, Zhenxing "MPA Education and Public Sector Human Resource Development in China," in HOLZER, Marc, ZHANG, Mengzhong, DONG, Keyong *Frontiers of Public Administration. Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: "Public Administration in the Changing World,"* Beijing, China, May 24-25, 2004, National Center for Public Productivity Graduate Department of Public Administration. Rutgers, The State University of New Jersey, p. 110-116.

MPA des cinq premières promotions ont un âge compris entre 31 et 35 ans, les moins de 26 ans et les plus de 36 ans représentant seulement 21 % des inscrits, les plus de 40 ans à peine 2 %. En moyenne, 80 % appartiennent à la fonction publique et moins de 10 % travaillent en dehors du secteur public au sens large. Le diplôme le plus élevé est, dans plus de 90 % des cas, un *Bachelor* (niveau Bac + 4), les titulaires de Master et PhD étant très minoritaires. Malgré leur jeune âge, ils occupent à 74 % des fonctions managériales, et à 26 % des fonctions techniques.

Encadré : Examen national d'entrée au MPA : une procédure structurée et un processus compétitif

L'accès au MPA chinois est déterminé par un examen national qui a lieu une fois par an depuis 2001. Le nombre de places ouvertes par MPA est fixé annuellement par le MPA National Steering Committee. Ce nombre, qui était de 100 places par établissement en 2001, a été progressivement revu à la hausse pour certaines universités jugées capables de maintenir la qualité de la formation avec l'accueil de promotions numériquement plus importantes.

Le nombre de candidats admis et effectivement inscrits chaque année détermine le quota d'immatriculation de l'année suivante (YAO Xiang, *Quality Control System and Assessment of MPA Education in China*, 2008, p. 2). Ainsi les MPA les plus demandés ont plus de chances de se voir accorder d'une année sur l'autre un nombre supérieur de places s'ils le souhaitent. Cependant, certaines universités maintiennent volontairement des promotions restreintes pour assurer un taux d'encadrement satisfaisant et un recrutement sélectif.

En 2006, l'université de Pékin accueillait 240 élèves par promotion de MPA, Fudan 350 élèves, Tsinghua 150, Renmin 319, Jiaotong à Shanghai 540. Examen et *numerus clausus* s'appliquent uniquement au MPA « standard ». Les MPA sur mesure, conçus à la demande d'une administration en particulier, ainsi que les « Executive MPA » ne sont pas concernés par le *numerus clausus* ni par l'examen d'entrée.

Les épreuves d'admission se composent de trois examens écrits communs au niveau national (anglais, management public et un test de chinois/mathématiques/logique) échelonnés sur deux jours. Les candidats admissibles passent ensuite les épreuves complémentaires écrites (théorie de science politique) puis un entretien dans l'université de leur choix. Toutes les universités qui offrent un MPA ont créé leur propre préparation à l'examen, parallèlement à un grand nombre de préparations privées qui ont vu le jour plus récemment. Communément considéré comme moins difficile que l'examen d'entrée en master, l'examen d'entrée au MPA demeure néanmoins compétitif avec un taux de sélection de l'ordre de 45 % en 2008.

Pour pouvoir se présenter aux épreuves de l'examen, il faut être titulaire d'un diplôme de niveau bac + 4 et avoir au minimum trois ans d'expérience professionnelle. Pour les fonctionnaires, l'accord préalable de l'employeur (unité de travail) puis du département du personnel est nécessaire. Les frais d'inscription à l'examen sont de 240 RMB (en 2009).

Année	Inscrits	Candidatures	Taux de sélection
2001	3 506	11 847	29 %
2002	4 225	9 532	44 %
2003	3 828	6 732	57 %
2004	5 733	11 335	50 %
2005	9 183	18 609	49 %
2006	8 747	18 145	48 %

Année	Inscrits	Candidatures	Taux de sélection
2007	10 253	22 875	44 %
2008	9 335	20 770	44%

b) L’observation de la population étudiante révèle un décalage entre niveaux administratifs réels et visés

Si les informations collectées lors des entretiens avec les élèves et les diplômés des MPA de l’université de Pékin, Fudan et Tsinghua confirment les résultats de l’étude de Dong et Wu, elles y ajoutent des compléments et des nuances. Tous ces interviewés rentrent dans la catégorie d’âge décrite, plutôt dans la fourchette basse, la majorité ayant commencé leur MPA entre 26 et 28 ans. Ils sont tous titulaires d’un diplôme de niveau *Bachelor* dans des domaines variés, allant du tourisme à l’ingénierie, des langues étrangères à la gestion, obtenu dans des universités de notoriété inégale, jamais dans l’université de leur MPA. À l’exception de deux d’entre eux, ils travaillent tous pour des collectivités locales, ils sont presque tous membres du PCC et ils ont choisi le MPA dans leur ville de résidence, de façon à pouvoir combiner la formation à temps partiel avec la poursuite d’une activité professionnelle à plein-temps. Les cours de MPA ont en effet lieu du vendredi après-midi au samedi soir, soit un jour et demi par semaine. Un programme de MPA peut durer entre deux et quatre ans, en fonction du temps employé par le fonctionnaire à terminer les cours et à rédiger le mémoire de fin d’études. Pour ce qui est du rang hiérarchique, nous observons un décalage entre la cible qui est perçue et décrite pendant les entretiens, et le niveau des interviewés eux-mêmes. On nous dit au cours des entretiens que les élèves de MPA sont en général entre les niveaux « *chu*, 处 » et « *ke*,

科 », c'est-à-dire entre le 7^e et 13^e niveau (cf. encadré), mais la grande majorité des interviewés occupe au moment du MPA un niveau « ke » (*ke yuan* 科员, *fu ke* 副科, *fu ke zhang* 副科长...) ou au mieux « fu chu 副处 », c'est-à-dire entre les 11^e et 13^e.

Encadré : les niveaux administratifs¹ :

Le système administratif chinois comporte différents rangs/niveaux hiérarchiques, dont le nombre varie selon le système de classement et la source. Le système le plus simple repose sur 15 niveaux: 1^{er} niveau premier Ministre, 2^e-3^e niveau vice-Premier ministre dans le Conseil des affaires d'État, 3^e-4^e niveau « bu, 部 » (ministère), 5^e-8^e « si, 司 » (département), 7^e-11^e « chu, 处 » (division), 9^e-13^e « ke, 科 » (section) et les fonctionnaires ordinaires pour le reste. Le niveau peut être différent d'une région à une autre, par exemple un officier qui est le directeur du service de l'éducation dans la ville Pékin a un niveau hiérarchique plus élevé que son homologue dans une autre ville de province.

Le public du MPA ressemble à un vivier de niveau modeste sans apparente connexion avec la gestion de carrière par l'appareil du Parti. Les éléments statistiques et qualitatifs dont nous disposons montrent en effet que le programme ne recrute pas parmi les jeunes cadres qui composent l'élite administrative, c'est-à-dire la catégorie de ceux qui – à l'intérieur du système organisé par l'État-Parti – détiennent et contrôlent, par leur position et/ou par leur influence sur les décisions, les ressources politiques, économiques et intellectuelles². Pourtant, le MPA a été officiellement introduit en Chine pour contribuer à créer un vivier de talents au sein du secteur public et rendre l'administration plus compétente et professionnelle, sans pour

¹ BRØDSGAARD, Kjeld Erik, CHEN, Gang, China's Civil Service Reform: an update. *EAI Background Brief* N. 493. East Asian Institute, National University of Singapore, 2009.

² Dans son ouvrage consacré aux élites, Stephanie Balme a souligné la nécessité de combiner l'approche positionnelle et l'approche décisionnelle pour évaluer la structure de pouvoir en Chine contemporaine. BALME, Stephanie, *Entre soi, L'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004.

autant définir ni les compétences attendues ni les formes de professionnalisation. Le programme semble attirer surtout des cadres de collectivités territoriales en début de carrière, dont les responsabilités managériales demeurent limitées, le capital culturel modeste et le rang hiérarchique peu élevé. Nous recherchons dès lors la cohérence entre le choix d'inscription dans un MPA et les objectifs affichés et la transformation attendue dans la gestion des carrières dans le secteur public. S'agit-il, comme c'est le cas pour les formations dans les écoles du Parti communiste ou dans les écoles d'administration, d'une démarche organisée par l'employeur dans le cadre d'une évolution, d'une promotion ou d'un changement d'administration ? Commencer un MPA serait-il un signe d'appartenance à une filière d'élite ou d'une promotion rapide ? Le profil des étudiants laisse penser que, tout en ayant pour objectif l'amélioration des compétences professionnelles, le MPA chinois obéit à une rationalité différente et qu'il est déconnecté de la gestion des carrières dans l'administration.

2) L'absence de mécanismes de valorisation professionnelle du MPA dans le secteur public

Ces réflexions nous amènent à une question plus générale : l'acquisition de compétences est-elle un facteur de mobilité professionnelle dans le secteur public en Chine ? Dans l'affirmative, le MPA marquerait pour la fonction publique chinoise un tournant majeur. Ainsi, selon le sociologue américain Andrew Walder on passerait de la *sponsored mobility* à la *contested mobility*, c'est-à-dire d'un système d'avancement fondé sur la loyauté politique, « sponsorisée » par le Parti ou par les supérieurs hiérarchiques, à un système plus compétitif, fondé sur les compétences et les performances, un système de plus grande mobilité et ouvert à la concurrence¹.

¹ LI, Bobai, WALDER, Andrew G., 2001, Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996, *American Journal of Sociology* 106 (5):1371-1408.

a) Les réformes de l'administration ont organisé les ressources humaines en combinant le pilotage ancien et des éléments de modernité et de performance

Quelques éléments d'un système de valorisation des compétences à la fois dans la gestion des carrières et dans la rémunération des fonctionnaires ont été introduits par les réformes de l'administration successivement adoptées par le gouvernement chinois depuis 1978 dans le but de moderniser les institutions et de passer à une économie de marché¹. L'État-Parti a ainsi tenté de transformer l'ancien système à « structure égalitaire »² en un système différenciant, notamment par la mesure de la performance, sans pour autant aboutir à une séparation entre l'État et le Parti³. Depuis l'adoption par le PCC du régime des « cadres » en 1949, regroupant l'ensemble des agents de l'État et du personnel managérial dans les secteurs publics, les salaires étaient déterminés sur la base du principe de la « rémunération en personne », en fonction du grade, des qualifications et de l'ancienneté des individus⁴. La « déstratification » faisait en effet partie du projet maoïste, à savoir la réduction, voire la suppression des écarts salariaux entre les groupes sociaux et les professions⁵. Revu plusieurs fois dans les années 1950 et 1960, ce système de salaires a été maintenu dans ses grandes lignes sans que le principe de rémunération égalitaire ne soit jamais remis en cause. Avec le passage à l'économie de marché et le développement de l'entreprise privée, le défi pour la fonction publique a été de rester compétitive, capable d'attirer les compétences et de les

¹ HOWELL, Jude. (sous la direction de), *Governance in China*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004.

² ZHOU, Xueguang, TUMA, Nancy B., MOEN, Phyllis, 1997, Institutional Change and Job-Shift Patterns in Urban China, 1949-1994, *American Sociological Review*, N. 62. p. 339-366.

³ Stéphanie BALME, *op. cit.*

⁴ PAINTER, Martin, 2006, Sequencing Civil Service Pay Reforms in Vietnam: Transition or Leap-frog?, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (2), p. 325-346.

⁵ ZHOU, Xueguang, TUMA, Nancy B., MOEN, Phyllis, 1997, Institutional Change and Job-Shift Patterns in Urban China, 1949-1994, *American Sociological Review* 62, p. 339-366.

garder. À la suite de quelques premières mesures adoptées en 1985, un règlement provisoire de 1993, séparant la fonction publique de la nomenklatura du PCC, a introduit les éléments d'un mécanisme de rémunération moderne, compétitif et basé sur le marché, permettant de plus grands écarts de rémunération entre les niveaux. Si l'ancienneté reste un facteur présent dans le calcul de la rémunération, la performance et l'excellence jouent désormais un rôle plus important (voir article 65 du règlement de 1993).

Avec la loi sur la fonction publique de 2006¹, la portée du règlement de 1993 est toutefois considérablement réduite. La distinction entre fonctionnaires de l'État et cadres du Parti a été supprimée. Le terme unifiant « agent de l'État » désigne désormais le personnel qui effectue des tâches publiques conformément à la loi, qui est soumis au quota de personnel administratif public et qui perçoit un salaire et des prestations à partir du budget de l'État (*article 2*). Surtout, la gestion de tous ces personnels est unifiée à l'intérieur du Parti². Néanmoins, le principe de la différenciation des rémunérations de 1993 est maintenu, voire renforcé, toujours dans le but de rendre le secteur public plus performant, à mettre un terme à l'emploi à vie des fonctionnaires, à encourager la performance et à pouvoir se séparer des agents inadaptés et inefficaces³.

L'ampleur de ce changement de système ne peut toutefois être surestimée. Malgré les réformes et l'introduction de mécanismes pour récompenser la performance professionnelle de la majorité des agents de l'État à travers les augmentations salariales au mérite, les agents

¹ Le 27 avril 2005, la loi sur les agents de l'État de la RPC est approuvée lors de la 15^e réunion du comité permanent du 10^e CNP. C'est la première loi nationale sur les agents de l'État à professionnaliser la fonction publique en vue d'une meilleure gouvernance. Elle est mise en œuvre le 1^{er} janvier 2006.

² CHAN, Hon S., LI, Suizhou, 2007, Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management, *Public Administration Review* 67(3): 383-98, cf. p. 389.

³ LAM, Tao-Chiu, CHAN, Hon S., 1995, The Civil Service System: Policy Formulation and Implementation, *China Review* 1995, Hong Kong: Chinese University Press.

du secteur public continuent de bénéficier d'un grand nombre de privilèges non salariaux dont l'attribution échappe au système de l'évaluation de la performance¹. La rémunération globale des agents de l'État est en effet, encore aujourd'hui, supérieure en moyenne à celle des travailleurs dans beaucoup d'autres secteurs, notamment grâce à la part non salariale qui est très importante. Les agents de l'État ont plusieurs autres sources de revenus conséquentes : les prestations sociales, les subventions, les indemnités pour subvenir à leurs besoins quotidiens et les voyages payés, attribués sur la base de la loyauté politique et réservés à quelques milliers de membres de l'élite administrative. Il y a là la persistance d'une incohérence systémique dans les statuts, car les grands privilèges sont limités à un nombre très limité d'élites politiques et militaires régionales et nationales, et ne s'étendent pas aux échelons inférieurs de l'échelle administrative².

La gestion des carrières est caractérisée par la même tension, avec d'un côté l'introduction des entretiens d'évaluation annuels, le feedback à 360° (qui est un outil d'évaluation des compétences par l'entourage professionnel y compris les usagers), et d'un ensemble de pratiques connues et utilisées à l'échelle internationale³, et de l'autre le maintien d'un système de gestion qui serait – selon la littérature – toujours contrôlé par le département du personnel du PCC pour les échelons les plus élevés⁴. La réforme de la gestion des carrières et des salaires en Chine est, pour reprendre les termes de Chan et Ma, « déchirée entre le fait

¹ CHAN, Hon S., JUN, Ma, Combien gagnent-ils ? Étude de la fonction publique en Chine, *Revue internationale des sciences administratives*, 2011/2, vol. 77, p. 297-326.

² WALDER, Andrew, Career Mobility and the Communist Political Order, *American Sociological Review* 60, juin 1995, p.309-328.

³ OECD, *Governance in China*, China in the Global Economy. éd. OECD, 2005

⁴ XUE, Lan, ZHONG, Kaibin, Réforme nationale et intégration mondiale : la réforme de l'administration publique en Chine ces trente dernières années, *Revue internationale des sciences administratives* 2/2012, vol. 78, p. 301-322. URL: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2012-2-page-301.htm

de concilier méritocratie et références politiques »¹ et ne semble pas avoir réussi à réellement appuyer la mobilité professionnelle dans l'élite administrative sur la performance professionnelle.

b) Les entretiens confirment la tension entre la loyauté aux supérieurs et la compétence individuelle

L'analyse des entretiens des élèves des trois MPA conforte les résultats de la littérature en relevant une importante convergence de vues autour des critères qui régissent la gestion des carrières. Si tous les interviewés constatent que la gestion des promotions est « plus dépendante des compétences qu'autrefois² », ils rappellent aussi que d'autres facteurs, essentiellement d'affiliation politique et de réseau, sont toujours prépondérants. Le mérite est pris en compte – le concours d'entrée à la fonction publique en est le signe – mais tous les interviewés rappellent que la majorité des modes de sélection des élites échappe en partie aux logiques méritocratiques. L'évolution est perçue comme liée à un « mélange de performance, opportunités et réseau de relations ». Nous retrouvons ainsi à des niveaux hiérarchiques peu élevés la même « oscillation » que Stéphanie Balme avait relevée à propos des modalités de recrutement institutionnelles des élites administratives et politiques, entre des logiques concurrentielles et des logiques de cooptation plus arbitraires³.

Les interviewés de notre échantillon se réfèrent aux critères de loyauté politique lorsqu'ils parlent de l'existence d'un dossier individuel de vérification dite politique, qui conditionnerait le recrutement et l'avancement hiérarchique. Comme le dit un ancien élève de l'université de Pékin : « *La vérification politique existe encore aujourd'hui pour entrer dans*

¹ CHAN, Hong S., MA, Jun, Combien gagnent-ils ? Étude de la fonction publique en Chine, *Revue internationale des sciences administratives*, 2011/2, vol. 77, p. 297-326.

² Entretien n. 13, 27/9/2008.

³ BALME, Stéphanie, *op. cit.*, p. 15.

*l'administration publique. Ou bien pour monter à des postes très élevés, lorsqu'on a la chance d'être nommé grand chef. Aujourd'hui on regarde la personnalité, l'honnêteté, l'absence de corruption dans le dossier. »*¹ Les entretiens réalisés avec trois responsables des personnels des administrations d'origine de quelques étudiants de MPA nous confirment que ce dossier politique peut, dans certains cas, justifier le refus de formation de la part de l'employeur. L'ingérence du département du personnel du PCC n'est jamais dénoncée ni présentée comme un dysfonctionnement du système, et les jeunes fonctionnaires semblent comprendre la nécessité pour le Parti de s'appuyer sur des personnels de toute confiance.

Le système demeure ambigu autour de la notion de performance. Les critiques sont récurrentes autour de l'opacité des critères, une opacité qui rend la promotion plus difficile, « compliquée ». « *On ne sait pas comment être reconnus*² », dit l'un des interviewés. Tout ce qui tourne autour des mécanismes d'évaluation de la performance semble peu précis et souvent incompris. La performance elle-même n'est pas définie : « *La performance est importante pour l'évolution de carrière. Mais la performance n'est pas très claire. C'est l'attitude vis-à-vis du travail*³. » L'évaluation de la performance, dont on confirme qu'elle a lieu tous les ans et dans toutes les administrations, n'est pourtant pas considérée comme importante à des fins d'évolution. Elle viserait à mesurer les performances des agents sur la base de cinq critères : la vertu (*de*, 德), le comportement (*xing*, 行), la capacité de travail (*neng*, 能), le rendement (*ji*, 绩) et la probité (*lian*, 廉). D'après les entretiens, les évaluations à 360°, incluant celles des collègues et des subordonnées, voire des usagers, seraient anonymes, donc difficilement exploitables.

¹ Entretien n. 57, 13/10/2008.

² Entretien n. 4, 18/6/2010.

³ Entretien n. 38, 15/3/2009.

Ce qui est plus clair pour les jeunes agents est que les « bonnes relations avec son supérieur hiérarchique¹ » demeurent une condition nécessaire à toute promotion. L'avis du supérieur est en partie déterminé par les performances et les capacités, mais il reste en fin de compte très arbitraire, car « chaque chef a sa propre idée et ses propres critères, il n'y a pas de standard, c'est très difficile de savoir ».

L. est vice-directrice de division à la Banque centrale de Chine. Elle a 35 ans au moment de l'entretien et vit seule à Pékin. Elle s'est inscrite en MPA pour avoir plus d'atouts en vue d'une promotion vers l'échelon supérieur. Elle se considère heureuse de pouvoir travailler au siège de sa banque car cela lui donne plus d'occasions de montrer ses bons résultats et de se faire remarquer par ses compétences. Elle considère le MPA comme un investissement à long terme, mais elle n'est pas certaine que la performance professionnelle soit le vrai moteur des évolutions.

« Si mes performances sont bonnes, on va me faire évoluer. Mais je ne sais pas combien d'années cela prendra. Je suis directeur adjoint d'une division et la prochaine étape serait de devenir directeur. Il y en a qui sont promus plus rapidement. Certains ont des relations particulières, et leur promotion est en général exceptionnellement rapide. À mon niveau, les tâches quotidiennes sont d'ordre technique, comme la rédaction de rapports et autres analyses qui demandent des connaissances techniques. Pourtant, même dans ces tâches, il nous faut de la vision, au-delà des capacités de base. Cela ne me dérange pas si ça prend du temps pour être promue, mais le jour où je serai promue je suis sûre que je serai capable de prendre le nouveau poste. Aujourd'hui, je m'entraîne et me prépare à travers mes rapports écrits. » (Entretien n. 87, 20/6/2008)

¹Entretien n. 4, 18/6/2010.

Pour L. donc, comme pour la majorité des interviewés, en dépit des réformes, le système de promotion n'aurait pas fondamentalement changé avec l'ouverture économique. Les relations spéciales ou privilégiées sont des accélérateurs de carrière. Les formations et les diplômes ne sont pourtant pas inutiles. Ce sont, pour certains, des preuves publiques de l'expertise et des compétences, pour certains des couvertures pouvant justifier des promotions qui sont déjà décidées, parfois même avant le début du MPA. M., elle, le dit autrement : « *Plus de 90 % des étudiants de ma promotion étaient en MPA pour des besoins de carrière, très peu pour un vrai besoin de connaissances.* » (Entretien n. 39, 21/10/2008)

Cette jeune femme, ancienne élève du MPA de Fudan, ne mâche pas ses mots. Shanghaïenne d'adoption, elle est fonctionnaire dans l'une des administrations municipales et a décidé à 26 ans de reprendre les études pour avoir un titre supplémentaire tout en continuant à travailler. Très déterminée, c'est elle qui, la première dans son administration, a pris l'initiative de demander à son responsable l'autorisation pour passer l'examen et s'inscrire en MPA. Elle a depuis obtenu le remboursement de l'équivalent des deux tiers des frais de scolarité et a ouvert ainsi une filière pour ses collègues : « *Je n'ai pas été choisie pour faire un MPA. C'était une démarche personnelle. Il n'y a pas eu de compétition dans mon administration, parce que j'étais la seule à demander. Mon supérieur m'a autorisée et ceci a débloqué les choses ; depuis l'administration a commencé à en envoyer d'autres, mais mes collègues doivent tous passer l'examen d'abord, comme je l'ai fait.* » Vis-à-vis du diplôme, elle compare sa situation de fonctionnaire à celle de ses quelques camarades de promotion salariés d'entreprises d'État ou du secteur privé. Si ces derniers ont, d'après elle, un besoin réel d'acquérir des compétences nouvelles qu'ils utiliseront dans le cadre de leurs fonctions professionnelles, tous les autres travaillent dans un univers qui n'exige à ses yeux aucune compétence professionnelle spécifique.

« Dans ma classe, les étudiants venaient de plusieurs endroits, c'était très diversifié. Plus de 90 % de la fonction publique, 9 % du secteur hospitalier ou scolaire et des SOE, 1 % du privé. Ceux qui venaient du privé voulaient ensuite intégrer la fonction publique. Mais c'était une toute petite minorité. La plupart avaient un emploi stable et un projet stable. Le travail dans la fonction publique n'est pas très professionnel. Peut-être ceux qui sont dans les entreprises d'État ont besoin d'un MPA pour acquérir des nouvelles compétences professionnelles, mais certainement pas nous ! » (Entretien n. 39, 21/10/2008)

Le diplôme qui sanctionne un niveau d'études est, de fait, selon la réglementation de la fonction publique chinoise, l'une des conditions de passage à l'échelon supérieur dans la grille du personnel, lequel détermine les augmentations salariales¹. En ce sens, l'obtention du MPA – diplôme de niveau master – devient un enjeu de taille pour les fonctionnaires. Toutefois, selon plusieurs anciens élèves interviewés, l'envoi en MPA serait parfois organisé et négocié au préalable avec les supérieurs hiérarchiques, avec une promotion à la clef dès l'obtention du diplôme. L'ordre serait ainsi inversé. C'est l'avis de T., ancienne élève de Fudan née en 1987, pour qui le diplôme sert à justifier *ex post* des décisions prises sur la base d'autres critères :

« Le plus important est de pouvoir justifier les promotions. Sur un groupe de fonctionnaires, il y en a un ou deux qui seront promus. Pour justifier cette promotion on déguise cela en formation MPA. Mais le système de promotion est toujours le même. [...] Les promotions sont toujours basées sur les relations, sur les (guanxi, 关系). Mais cela peut changer. Regardez : le gouvernement commence à recruter de plus en plus de Chinois diplômés des grandes universités, de plus en plus de Chinois diplômés à l'étranger. Ceci est une amélioration... Le changement peut même être rapide ! » (Entretien n. 43, 27/9/2008).

¹ Loi du 27 avril 2005 sur les agents de l'État de la RPC.

Dans tous les cas, le pouvoir de décision du bureau du personnel est perçu par la plupart des interviewés comme fort et arbitraire. Le MPA n'est qu'un atout de plus, sans automatisme ni garantie de mobilité, une sorte de « cerise sur le gâteau », comme dit l'un des interviewés, un facteur différenciant qui ne peut intervenir qu'après la prise de décision par la direction.

c) La complexité de la coexistence entre loyauté, compétence et statut

Plusieurs récits de promotions réussies confirment la persistance de mécanismes de *sponsored mobility*, car tous reconnaissent devoir leur promotion à l'intervention de leur supérieur hiérarchique, présenté presque comme un mentor ou un parrain. La promotion est liée à la satisfaction du responsable hiérarchique, avec qui il faut donc nouer des relations très solides, presque d'amitié. Après le MPA, L. a été promu du bureau local de son administration au bureau central à Pékin. Initialement recruté comme contractuel, il a ainsi bénéficié d'un changement de statut et de rémunération, en devenant fonctionnaire. Il attribue ce changement à l'intervention de son directeur, fondée sur l'appréciation d'un niveau élevé de connaissances et de compétences. Dans cet exemple les deux logiques semblent entremêlées, la promotion n'ayant sans doute pas été possible sur la seule base de la loyauté ou du rendement.

« J'ai changé de statut sans avoir besoin de passer un examen spécifique. J'ai eu un traitement spécial, de faveur. Le service du personnel ne m'a pas demandé quoi que ce soit. Je n'ai fait que suivre géographiquement mon directeur. Il a été transféré à Pékin et m'a demandé d'aller avec lui et de devenir son secrétaire. Il me connaissait très bien et m'a encouragé. Il était satisfait de mes performances, de ma capacité à travailler dur. Il savait aussi que je suis diplômé d'une université prestigieuse. Il connaissait la qualité de mon travail

de recherche. J'avais écrit pour lui de nombreux articles, tous très bons. J'avais de bons retours sur mes notes, même de Pékin. » (Entretien n. 88, 20/6/2008)

Parfois, les interviewés constatent une intégration croissante des *returnees* au sein de l'État-Parti, y compris à des postes à responsabilité, et ils y voient le symptôme d'un changement à l'œuvre. Ces tendances récentes au retour, concernant davantage les professionnels confirmés et les personnalités du monde académique, seraient pour eux le signe d'une plus grande importance de la compétence et de l'expertise sanctionnée par les études universitaires. Le concours d'entrée à la fonction publique reste toutefois difficile pour les *returnees*, ces Chinois qui ont effectué leurs études supérieures à l'étranger et qui se sont coupés des réseaux locaux. L'expérience de Z. *returnee* de France qui travaille à Pékin dans l'administration centrale en charge des relations avec les Chinois de la diaspora, est très claire dans ce sens :

« Quand on a fait des études à l'étranger, on ne peut pas se présenter dans beaucoup de ministères. Par exemple, on ne peut pas postuler aux Affaires étrangères ni à la Défense ni à la Sécurité intérieure. Beaucoup de départements du PCC nous sont interdits. Ce n'est pas une question de discrimination. C'est la règle affichée. On ne peut même pas postuler. Ceux qui sont dans les ministères et qui ont ensuite fait leurs études à l'étranger dans le cadre de leur travail sont dans une situation différente. Ils ont été choisis, envoyés, contrôlés et suivis pendant leur séjour à l'étranger. C'est très différent. On a des éléments pour évaluer leur fidélité. Pour nous, les autres, le Parti n'a pas confiance. Il y a une autre raison. Le concours d'entrée à la fonction publique est très compétitif, il y a beaucoup de candidats et, proportionnellement, peu de places. Par exemple, dans toute mon équipe, je suis le seul à avoir fait des études à l'étranger. Dans un examen comme celui-ci, les candidats qui n'ont pas reçu la préparation chinoise sont défavorisés car les examinateurs sont chinois et évaluent avec un regard chinois. Les méthodes de travail étrangères ne sont pas un plus dans

ce cas. » (Entretien n. 90, 26/10/2008)

Cette perception est partagée à plusieurs niveaux de l'administration, y compris par les responsables des ressources humaines. Haut fonctionnaire confirmé, G. est titulaire d'un master de Cambridge, il a voyagé à l'étranger et connaît parfaitement trois langues. Il est en charge de la division des formations à l'étranger pour les fonctionnaires de son administration, l'une des plus importantes dans le secteur financier. Il s'agit d'une branche de la direction des affaires internationales qui gère plus particulièrement les relations avec les établissements de formation et les bailleurs de fonds internationaux qui sponsorisent les bourses pour les formations à l'étranger. Faisant lui-même partie de la catégorie des *returnees*, il relève l'incohérence de la faible présence de diplômés à l'étranger parmi les admis par concours, incohérence qu'il attribue à un décalage de génération, à la persistance dans les instances de décision d'une « vieille mentalité » :

« C'est difficile pour nous de recruter les étudiants chinois qui ont étudié à l'étranger. Parce que le système est toujours contrôlé par l'ancienne mentalité, celle du ministère du Personnel. Ils ont leurs propres normes. La sélection est très élevée. En 2008, nous avons eu 1 million de jeunes Chinois inscrits à l'examen de la fonction publique. Mais il n'y a aucun traitement spécial ou un avantage pour ceux qui ont étudié à l'étranger. C'est un paradoxe ! Si vous ne venez pas du système universitaire chinois, il est plus difficile de réussir !!! Les returnees n'ont pas les mêmes méthodes ni les mêmes connaissances. Je suis sûr que les normes vont changer tôt ou tard. Pour le moment, le ministère ne sait pas comment faire ». (Entretien n. 3, 29/10/2008)

Tout en reconnaissant des signes de changement dans le sens d'une plus grande prise en compte de la compétence professionnelle dans les évolutions salariales et statutaires de la fonction publique, les entretiens convergent autour du constat de la prééminence des décisions

fondées sur les relations lorsqu'il est question de mobilité professionnelle. Toutes choses étant égales par ailleurs, le diplôme de MPA peut faire une différence, mais les décisions importantes et les promotions aux niveaux de carrière supérieurs sont toujours entre les mains du supérieur hiérarchique ou du PCC, peu importe les titres d'études.

3) Les logiques de Parti, moins centrales qu'autrefois, demeurent le principal critère de progression professionnelle.

La présence du Parti dans les évolutions professionnelles du secteur public trouve son équivalent dans une certaine mesure dans le secteur privé. Depuis sa création, le MPA recrute ouvertement en dehors de la fonction publique, et plus largement en dehors du secteur public. Ceci est explicitement écrit dans les documents de présentation du programme et les supports de communication des universités. Cependant le poids relatif des deux groupes au sein d'une promotion n'est pas le même. Les étudiants et les anciens élèves interviewés estiment que les professionnels qui travaillent en dehors du secteur public sont très minoritaires dans leurs promotions. Les quelques représentants du secteur privé qui sont en MPA sont pour la plupart d'anciens cadres du secteur public qui ont décidé de se lancer dans les affaires selon une trajectoire bien connue et documentée dans la Chine des années 1980 et 1990¹. Il s'agit également d'entrepreneurs ou de salariés d'entreprises privées qui, sans nécessairement envisager le passage au secteur public ou le concours pour devenir fonctionnaires, considèrent le MPA comme une ressource pour le développement de leur business. Le recrutement se fait toutefois majoritairement dans le périmètre de l'État, même si il est ouvert au-delà.

Le MPA, nous l'avons vu, ne prépare pas formellement au passage du concours et n'est pas directement valorisable dans la fonction publique, que ce soit pour un premier

¹ TSAI, Kellee, *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China* 2007, Cornell University Press.

recrutement ou pour un avancement de carrière. Cependant, compte tenu des spécificités de l'économie chinoise et de la place singulièrement importante de l'État-Parti dans tous les secteurs de l'économie, ce master, comme toutes les formations aux affaires publiques, rencontre un succès très large même en dehors du cercle des agents de l'État. Comme le dit T., ancienne élève de Fudan : « *En Chine, les relations avec le gouvernement sont essentielles pour la réussite de n'importe quel business. Dans chaque entreprise privée, il y a au moins une personne en charge des relations avec le gouvernement, un spécialiste de ces relations. [...] Dans un MPA, on se crée un bon réseau et on apprend des choses sur la politique, les politiques publiques, les relations avec le gouvernement. Aujourd'hui en Chine nous avons de plus en plus d'entreprises étrangères et de plus en plus de Chinois diplômés à l'étranger qui reviennent. La Chine est clairement un lieu incontournable dans un plan de développement de carrière. Il faut connaître le fonctionnement de politiques publiques en Chine.* » (Entretien n. 43, 27/9/2008)

L'État-Parti demeure un acteur majeur de la vie économique chinoise, même pour l'exercice d'un métier dans le secteur privé. Pour les élèves de MPA qui travaillent en dehors du secteur public, la motivation principale réside précisément dans cette interaction avec le secteur public. La valeur du MPA est en ce sens différent de celle d'un MBA. Ce diplôme n'est pas recherché pour quitter le secteur public et se diriger vers le secteur privé, mais plutôt pour mieux interagir avec l'État-Parti, à défaut de pouvoir en faire partie directement. En effet, plusieurs des élèves interviewés considèrent que les carrières dans le secteur public sont plus avantageuses et globalement plus rémunératrices que celles du privé. D'après eux, le concours de la fonction publique est de plus en plus compétitif et rares sont les fonctionnaires en début de carrière qui abandonnent de leur propre gré le « statut social convenable », le

style de vie, la stabilité et les avantages économiques liés à leur travail¹. Au contraire, ils estiment que la plupart des jeunes de leur génération aspirent plutôt à la mobilité du privé vers le public, ce qui semble difficile à réaliser. En effet, en dépit du changement introduit en 2000 sous Jiang Zemin, alors président de la RPC et Secrétaire général du Parti, et de la conséquente ouverture du PCC aux entrepreneurs², la fonction publique et le PCC accueillent toujours peu de profils qui ont eu un parcours en dehors des filières traditionnelles de recrutement, notamment la Ligue de la jeunesse communiste puis le Parti communiste³.

*« Les conditions sont-elles plus attractives dans le privé ? Autrefois on croyait cela, mais après les premières années d'euphorie, on a compris que dans le privé on travaille beaucoup plus d'heures que dans le public. Le rapport entre le salaire et le nombre d'heures travaillées est meilleur dans le public ! C'est pourquoi aujourd'hui tout le monde veut revenir vers le public. Le problème est que, quand on n'est pas entré dans le public jeune, c'est plus difficile tard. Parce qu'il faut être membre du PCC. **Question : Ne peut-on pas devenir membre du Parti tard ?** (rire) Oui... en théorie oui. Mais en pratique c'est compliqué. Il faut être présenté, parrainé, il faut expliquer pourquoi on veut entrer, prouver sa motivation. »* (Entretien n. 60, 23/9/2008).

Les entretiens semblent confirmer une tendance déjà relevée par la plupart des études

¹ Entretien n. 93, 15/9/2009.

² L'accueil des entrepreneurs parmi les rangs des membres du PCC s'inscrit dans la cadre de la théorie des Trois Représentativités (ou Représentations), formulée publiquement en février 2000 par Jiang Zemin pour encourager l'initiative économique privée. Le PCC représentera désormais les « forces productives progressistes », la culture chinoise moderne et les « intérêts fondamentaux de la majorité de la population » chinoise. La théorie est intégrée à la Constitution chinoise en 2002. Cf. Émilie Tran. *Trois représentations*, in Dictionnaire de la Chine contemporaine (dir. Thierry Sanjuan), Armand Colin, 2007. Texte intégral du discours de 2000 : http://french.peopledaily.com.cn/200107/02/fra20010702_47951.html

³ DOYON, Jérôme, L'évolution d'une organisation révolutionnaire : la Ligue des jeunes communistes comme outil d'encadrement des jeunes et de formation d'une nouvelle génération d'apparatchiks, *Le Banquet*, La revue du CERAP, n° 31 – Qu'est-ce que la Chine ?, partie 1, juin 2013.

sur le PCC, à savoir la diminution progressive de la fonction d'ascension sociale du Parti et sa relative dilution idéologique.¹ Les élèves et anciens élèves de MPA constatent que les transferts du secteur public vers le privé sont rares et que, lorsqu'ils ont lieu, ils concernent surtout des cadres de très haut niveau, dont la ressource principale est le réseau de relations avec des fonctionnaires de rang hiérarchique élevé. Une expérience de trois à cinq ans dans une collectivité locale à un niveau hiérarchique modeste présente, d'après eux, peu d'attraits pour une entreprise du secteur privé, à moins qu'elle ne soit assortie d'un réseau de relations utiles et influentes. Ils considèrent toutefois que ces relations ne sont pas nécessairement liées à l'adhésion au PCC ni à l'un des autres partis officiellement reconnus en Chine. Les entretiens confirment sur ce point l'analyse de Lance Gore qui constate que l'adhésion au Parti perd progressivement en intérêt chez les jeunes, et en particulier chez les jeunes éduqués.² Selon cet auteur, les organisations du PCC au niveau local, confrontées à l'avènement de la culture de l'économie de marché, sont atrophiées et ne servent plus à grand-chose. La fonction d'ascenseur social et intégration qui leur donnait légitimité et pertinence s'évapore au profit des institutions de marché, les organisations de la jeunesse communiste sur le campus des universités étant parmi les plus fragilisées. Puisque le recrutement sur le campus des jeunes à haut potentiel demeure stratégique pour le PCC, qui a besoin de rallier les membres de futures classes moyennes pendant leurs études, des efforts sont déployés pour que l'adhésion au PCC demeure très fréquente parmi les étudiants³. Les étudiants s'y plient toutefois principalement pour faciliter leur recherche d'emploi, tout en étant conscients que, dans un contexte difficile et compétitif, la carte du Parti n'est pas l'atout unique, ni même

¹ SHAMBAUGH, David, *op. cit.*

² GORE, Lance, *The Chinese Communist Party and China's Capitalist Revolution. The political impact of market*. New York: Routledge, 2011.

³ Les étudiants en 2008 représentaient moins de 1,6 % de la population mais bien 38 % des nouveaux membres du PCC, GORE, Lance, *op. cit.*

l'atout principal. Les employeurs considèrent toujours que les étudiants communistes sont les meilleurs du fait de la politique sélective de recrutement du Parti. Mais l'expérience professionnelle, les stages, les réseaux, les publications, la recherche comptent de plus en plus et les étudiants y consacrent donc plus de temps qu'aux activités du PCC. Ceci provoque une certaine désaffection pour les activités politiques sur le campus, comme le révèle le faible volume d'activités, le retard dans le paiement des cotisations, ou l'impopularité croissante des cours sur la construction du socialisme. Lance Gore parle de « dilution » de l'idéologie communiste, voire d'une « laïcisation ». Parce que le Parti a du mal à recruter et est moins intéressant qu'autrefois, il doit réduire et diluer son contenu idéologique. Les membres et les non-membres se comportent ainsi de la même façon, les membres ne se distinguent pas des autres ni académiquement ni par leur engagement, et la « nature avancée » du Parti semble avoir disparu.

Nous observons à partir des entretiens avec les élèves de MPA le même phénomène : l'introduction d'éléments concurrentiels propres à l'économie de marché semble en définitive induire des relations nouvelles entre le Parti et ses membres, de même que la loyauté cesse d'être la ressource exclusive pour une progression de carrière. L'importance croissante des compétences professionnelles et de l'expertise technique et technocratique, qui sont les composantes essentielles de la modernisation chinoise, ainsi que la diversification des canaux de distribution de richesse, diminuent l'importance du PCC dans l'avancement de carrière des individus, l'appartenance au Parti devient simplement une identité parmi d'autres. Ainsi, les réseaux d'affiliation dont il est question lors des entretiens ne se réduisent pas, en tout cas dans l'imaginaire des étudiants, à ceux du PCC.

Z. a 36 ans lorsqu'elle termine le MPA de Sciences Po. Elle a été envoyée en France par le département du personnel de son organisation - l'Agence de régulation des marchés financiers. Elle explique avec assurance que son travail chez le régulateur est très convoité et

qu'elle a réussi à accéder à un poste privilégié et convoité. Au cours de l'entretien, elle détaille les épreuves des examens d'accès, d'abord à la fonction publique en général, puis aux épreuves plus spécifiques organisées par l'agence elle-même, notamment en économie et finance. Après quelques années d'excellents résultats, elle a bénéficié d'une bourse MPA couvrant la totalité des frais de vie et de scolarité à l'étranger. Elle est dans une situation différente par rapport aux élèves des MPA chinois, car dans son cas les études s'inscrivent dans un parcours d'évolution de carrière organisé par l'employeur et le Parti. Avant même de commencer le MPA en France, elle a déjà bénéficié de plusieurs promotions et d'une formation à l'École centrale du Parti. Comme la quasi-totalité de ses collègues dans l'agence de régulation, elle est membre du PCC et elle pense qu'elle ne pourrait pas faire autrement. Elle lie en partie sa carrière à son appartenance au Parti. Elle est néanmoins capable de voir les limites des opportunités offertes par le PCC à l'époque actuelle.

« Je suis membre du Parti depuis ma troisième année à l'université. Avant j'étais dans la Ligue de la jeunesse, mais cela n'a pas grande importance. Tout le monde est dans la Ligue de la jeunesse. Le Parti c'est autre chose. Seuls quelques éléments sont acceptés en tant que membres du Parti. Il y a une forte sélection à l'université pour entrer au Parti. À mon époque, tous les élèves présentaient une demande pour devenir membre du Parti. Seuls les meilleurs étudiants pouvaient être acceptés. Maintenant, j'ai le sentiment que moins d'étudiants postulent. Être membre du Parti est moins important qu'autrefois pour votre carrière. Le Parti essaye toujours de garder les meilleurs éléments, mais il a quelques difficultés. Si vous souhaitez travailler dans le secteur privé, si vous voulez vivre à l'étranger ou si vous travaillez dans un cabinet international, vous n'avez pas besoin vraiment du réseau du Parti. Vous pouvez décider ce que vous voulez. Pour les fonctionnaires, le Parti est encore très important. Dans ma division nous sommes tous membres du Parti. » (Entretien n. 89, 20/6/2008).

Le MPA peut se révéler une ressource pour les carrières dans les affaires. Même si cela n'est pas son attrait premier, il peut constituer un avantage précieux pour ceux qui envisagent une évolution dans le secteur des affaires et en particulier dans une entreprise privée, sans nécessairement dépendre de l'adhésion au Parti.

Pour d'autres élèves, le MPA constitue l'occasion de se familiariser, pour un investissement moindre par rapport au MBA, avec un certain nombre de connaissances globales, notamment le management et l'économie, qui sont utiles partout : dans l'administration, dans les entreprises publiques et dans le secteur privé. Ce point n'est cependant pas mis en exergue comme étant déterminant dans la décision, et est plutôt présenté comme un bénéfice secondaire.

Quelle que soit la perspective professionnelle des élèves interviewés, le marché du travail est finalement perçu de la même façon. Les anciens élèves de MPA qui composent l'échantillon ont tous connu une mobilité professionnelle dans les deux ans qui ont suivi le diplôme : évolution au sein de la même administration, passage du public au privé, passage du privé au public, voire un changement d'administration, selon les cas. Pourtant, aucun d'entre eux ne considère que l'évolution soit une conséquence directe du MPA. Plus que les compétences professionnelles et le savoir technique, ce qui semble compter encore en Chine dans la première décennie des années 2000 est la connaissance du fonctionnement de l'État-Parti, au sens de la compréhension de l'organisation et, surtout, d'une maîtrise d'un ensemble de relations, pouvant être mobilisées à des fins professionnels, dans le secteur public mais aussi en dehors¹. Si telle est la perception de l'univers dans lequel ils devront évoluer, les

¹ Stephanie Balme avait déjà montré par son travail sur les élites chinoises que les liens personnels (*guanxi*, 关系) sont décisifs pour accéder au pouvoir et que ces liens, qui vont bien au-delà de liens de parenté, se constituent par des réseaux d'appartenance multiples : famille, province, université, expérience professionnelle. Cf. BALME, Stephanie, *Entre soi, l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004.

élèves de MPA seraient donc surtout à la recherche d'atouts pouvant être déployés à titre individuel dans des stratégies d'ascension sociale, plus que dans une optique de formation nécessaire à un avancement professionnel limité au secteur administratif.

B - Le MPA satisfait avant tout des aspirations individuelles d'ascension sociale sans modifier la façon de travailler au quotidien.

La perspective d'une promotion ou d'une évolution statutaire et financière au sein de leur organisation d'origine n'est pas absente des motivations des étudiants de MPA. Même s'ils n'excluent pas une mobilité professionnelle externe, ce master représente certainement pour eux un avantage dans leur administration d'origine¹. Pourtant, le MPA est moins un instrument d'évolution professionnelle que d'évolution sociale. La valorisation professionnelle des connaissances acquises en MPA et du diplôme semble possible mais elle dépend d'un grand nombre d'autres critères. Dans l'esprit des étudiants et anciens de MPA, ce programme de formation n'est donc pas la voie royale vers une carrière administrative de haut niveau, ce n'est pas un *fast track*. Dès lors, nous essayerons de comprendre les raisons qui ont poussé ces jeunes cadres à reprendre des études et en particulier à choisir un MPA en Chine. Les entretiens font émerger trois raisons fortes et partagées par la grande majorité des personnes interrogées : l'incertitude professionnelle, l'importance du diplôme et l'absence de véritables alternatives.

¹ DONG, Keyong, WU, Zhenxing. MPA Education and Public Sector Human Resource Development in China, in HOLZER, Marc, ZHANG, Mengzhong, DONG, Keyong. *Frontiers of Public Administration*. Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: "Public Administration in the Changing World" Beijing, China. May 24-25, 2004. National Center for Public Productivity Graduate Department of Public Administration, Rutgers, The State University of New Jersey, p. 110-116.

1) Le MPA est l'une des réponses à l'incertitude professionnelle face aux transformations du secteur public

L'objectif principal pour les étudiants dans leur choix de MPA serait, d'après l'étude de Dong et Wu¹, l'amélioration de leurs compétences et l'acquisition de nouvelles connaissances professionnelles, qu'ils considèrent comme insuffisantes. Il s'agirait donc d'un investissement de carrière à court et à long terme, dans lequel le prestige du diplôme (ou de l'université) semble être un élément important. Nous l'avons vu précédemment, le diplôme le plus élevé est, pour la majorité des élèves de MPA des cinq premières promotions, un *Bachelor* (Bac +4), rarement issu d'une université faisant partie du « Groupe des C-9 »². Plus de 70 % des élèves interrogés considèrent que la réputation de l'université a été le premier déterminant dans le choix du MPA. Le choix des éventuelles spécialisations ou sujets de mémoire semble en revanche déterminé par les besoins professionnels de court terme et la nécessité d'améliorer leur performance dans les fonctions actuelles.

Les entretiens confirment les résultats de l'étude sur un échantillon plus restreint. Les jeunes professionnels interviewés travaillent dans un large éventail d'administrations : santé publique et contrôle des épidémies, technologies de l'information et de la communication, affaires juridiques et médiation, relations avec les Chinois de la diaspora à l'étranger, droit du

¹ DONG, Keyong, WU, Zhenxing. MPA Education and Public Sector Human Resource Development in China, in HOLZER, Marc, ZHANG, Mengzhong, DONG, Keyong. *Frontiers of Public Administration*. Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: "Public Administration in the Changing World" Beijing, China. May 24-25, 2004. National Center for Public Productivity Graduate Department of Public Administration, Rutgers, The State University of New Jersey, p. 110-116.

² Le groupe C-9 (Jiuxiao lianmeng, 九校联盟) a été créé en 2009 par le gouvernement chinois pour identifier les neuf plus grandes universités du pays, recevant une part considérable des fonds publics pour la recherche (entre 10 % et 25 %). Il s'agit de l'université de Pékin, Tsinghua University, University of Science and Technology of China (Hefei), Fudan University, Nanjing University, Zhejiang University (Hangzhou), Shanghai Jiao Tong University, Harbin Institute of Technology, Xi'an Jiao Tong University. Le groupe C-9 a été conçu pour être l'équivalent du "Group of Eight" australien ou de la "Ivy League" aux États-Unis.

travail et sécurité sociale, département du personnel du PCC, affaires maritimes, développement économique et gestion des forêts. Certains travaillent dans des entreprises d'État, l'un est salarié dans une entreprise commerciale de secteur privé et l'autre est un entrepreneur dans le secteur de la restauration. Un groupe hétérogène donc, couvrant des secteurs et des domaines variés, qui semblent avoir peu en commun, en dehors du fait qu'ils sont souvent en relation directe avec les usagers. Étonnamment, tous caractérisent la mission de leur administration par l'importance des transformations à l'œuvre, entraînées par la croissance économique et les réformes des services publics. Le fait que leur administration traverse ou sera amenée à traverser une transformation profonde dans ses missions et ses pratiques de travail devient presque un facteur identitaire pour eux, quelque chose qu'ils revendiquent comme un trait distinctif de leur être en tant que professionnels. Dans un contexte qu'ils perçoivent en mutation et au-delà des différences sectorielles et statutaires, ce sont tous des jeunes cadres en début de carrière, aux premières armes avec les responsabilités managériales. Ils expriment le besoin de mettre à jour leurs connaissances dans ce vent de réforme et d'apporter à leur organisation d'origine des pratiques innovantes qui seront remarquées et appréciées par les supérieurs.

Ce besoin semble découler de la perception d'une double fragilité, liée d'une part à l'absence d'un accès à de relations influentes et d'autre part à la faible notoriété et réputation de l'université d'origine et du diplôme antérieur.

2) Le MPA attire des cadres dont le premier diplôme n'est pas socialement reconnu

Tous les entretiens se réfèrent à un moment ou à un autre au diplôme, présenté en général comme l'attrait principal de ce programme de formation. Même si le MPA est dispensé par une *professional school*, il est bien sanctionné par un diplôme de deuxième cycle

(*gonggong guanli shuoshi*, 公共管理硕士, c'est-à-dire master en administration publique), exclusivement délivré par des établissements d'enseignement supérieur, reconnu par le comité des diplômes universitaires du Conseil des affaires de l'État¹. La référence à ce diplôme, dont l'appellation officielle est bien celle de master, pourrait se comprendre comme une nécessité en vue d'évolutions statutaires au sein de l'organisation d'origine, fonction publique ou autre secteur. Il est intéressant de noter que les interviewés expliquent systématiquement que le besoin du diplôme correspond à un « intérêt personnel », ou à une « motivation personnelle », ou encore à un « choix personnel ». Les entretiens convergent sur le processus de décision : à la différence des inscriptions dans les MPA étrangers, décidées d'abord par le bureau du personnel, avec l'accord des supérieurs hiérarchiques de l'administration d'origine pour le développement de talents à haut potentiel, la décision d'inscription dans un MPA chinois est toujours prise sur la base d'une initiative personnelle. L'individu décide de préparer et de présenter l'examen, il choisit un MPA et ce n'est qu'après l'admission qu'il informe son employeur et qu'il demande l'accord du bureau du personnel de son organisation. Une négociation s'engage à ce moment-là au sujet du remboursement des frais de scolarité, négociation qui peut aboutir à une prise en charge partielle, rarement supérieure à 50 % du montant.

M. a obtenu le diplôme de MPA de l'université de Pékin en 2005, elle était dans la deuxième promotion. Née en 1978, elle a été fonctionnaire au niveau le moins élevé (*ke yuan*,

¹ Le Conseil des affaires de l'État (*guowuyuan*, 国务院) est l'organe exécutif suprême du pouvoir de l'État et l'organe administratif suprême de l'État. Il est responsable devant l'Assemblée populaire nationale et son comité permanent et lui rend compte de ses activités. Le Conseil des affaires d'État se compose du Premier ministre, des vice-Premiers ministres, des conseillers d'État, des ministres, des présidents des commissions, du président de la Commission nationale des comptes et du secrétaire général. De nombreux organismes, bureaux fonctionnels et autres institutions lui sont directement subordonnés. Les compétences en matière de réglementation de l'enseignement supérieur sont réparties entre le ministère de l'Éducation et la commission des diplômes universitaires. Cette dernière est notamment en charge de délivrer les autorisations pour la création de nouveaux diplômes, y compris des diplômes professionnels (MBA, MPA, Juris Master, etc.).

科员), à un poste de responsable informatique dans un service des impôts. Après le diplôme, elle est retournée dans son administration d'où elle a démissionné au bout d'un an pour commencer un doctorat à l'université de Pékin. Elle avait besoin de « *changer d'environnement. Et de travail. Et d'avoir une vue plus large* ». Au cours du MPA, elle a particulièrement apprécié les approches théoriques et les lectures, qui lui ont apporté « *de l'ouverture, un changement de regard, de nouvelles méthodes de travail* », tout en étant consciente que le niveau modeste de ses responsabilités ne lui permettrait pas d'appliquer les connaissances à un changement de pratiques professionnelles.

« *L'intérêt du MPA est en relation avec le niveau de responsabilité. Si le niveau est élevé, on y trouve beaucoup de choses utiles et intéressantes.* » Le MPA, c'est elle qui l'a décidé et financé, même si ensuite elle a réussi à obtenir un remboursement par l'employeur de 70 %. Personne ne l'a encouragée, « *C'est moi qui ai pris l'initiative. J'ai demandé à mon unité de travail. Mon responsable ne m'a pas encouragée. Mais ils ne peuvent pas m'empêcher. Je travaillais pour le gouvernement local qui a des obligations de formations. Ça aurait été un scandale de me refuser. J'avais le droit, cela m'a encouragée et j'ai insisté toute seule. J'ai choisi l'université de Pékin par son niveau élevé dans les classements. C'est mon choix personnel, ce n'est pas la direction qui a choisi pour moi. On me l'avait conseillé, mais on m'avait aussi dit que ce serait difficile. J'ai quand même essayé et j'ai passé les examens : l'écrit et l'oral avec trois professeurs. J'ai eu des questions sur tout, à la fois sur la motivation, sur mon projet professionnel, sur ma situation de travail. Au début des MPA, l'employeur devait soutenir la démarche par une lettre. Aujourd'hui la règle a changé. Le ministère du Personnel prend une décision qui est purement formelle.*» (Entretien n. 62, 27/10/2008)

La démarche du MPA n'est pas impulsée par l'employeur. Les responsables de ressources humaines des administrations ne sont pas moteurs dans la demande de MPA, ce que confirment les entretiens. Tous les responsables RH interviewés disent accorder quasi systématiquement l'autorisation aux fonctionnaires qui en font la demande, même s'ils peuvent décider de rembourser jusqu'à la moitié des frais de scolarité après l'obtention du diplôme. Les responsables du personnel ne suivent, d'après les interviewées, ni le déroulement de la formation, ni les résultats académiques pendant le déroulement MPA. Ils ne demandent pas aux fonctionnaires de compte rendu ni de rapport sur la formation. Ils ne reçoivent pas d'évaluations intermédiaires par l'université. Seul le diplôme final est demandé. Après le MPA, l'évolution de carrière n'est pas automatique. Si le diplôme est nécessaire pour l'avancement hiérarchique – donc financier – il n'est pas suffisant en soi.

Obtenir un MPA se situe clairement dans le cadre d'une stratégie d'accroissement des ressources personnelles dans un contexte professionnel et social perçu comme de plus en plus incertain. L'avancement de carrière se fait sur la base de multiples critères, mais il est clair que le diplôme ne suffit pas. Tout d'abord, comme dans la majorité des pays développés, le diplôme de premier cycle se banalise progressivement. Compte tenu des évolutions de l'enseignement supérieur chinois, chaque génération est plus diplômée que la précédente. Grâce à d'importantes réformes du secteur¹, l'offre d'enseignement supérieur a été considérablement accrue en trente ans, de façon à amener le taux d'accès au tertiaire de 6 % à 20 %².

¹ Pour une revue des réformes de l'enseignement supérieur en Chine entre 1980 et 2010, cf. LEFEBURE Alessia, La construction de l'excellence universitaire en République populaire de Chine, *Le Mensuel de la SNESUP* n° 600, décembre 2011. <http://www.snesup.fr/Presse-et-documentation?aid=5965&ptid=5&cid=3831>

² Regards sur l'éducation 2014, *Les Indicateurs de l'OCDE*, OCDE, septembre 2014.

« En général autrefois tout le monde travaillait. Aujourd'hui les jeunes ne travaillent plus. Pour eux, il est de plus en plus difficile de trouver un poste, un emploi. Il y a beaucoup d'étudiants sur le marché et ils veulent tous un salaire élevé. Dans le secteur privé ou dans les entreprises d'État, les postes sont affectés par classement. Les jeunes diplômés sont trop nombreux, ils se surestiment, ils sont trop exigeants et finissent par être déçus. » (Entretien n. 58, 13/10/2008)

Celle qui parle est L., une ancienne élève de l'université de Pékin, qui a quitté le secteur public pour travailler dans une entreprise étrangère. Elle observe, non sans inquiétude, les transformations du marché de l'emploi et de l'univers de l'éducation. En quelques décennies, la Chine a réussi à réorganiser le secteur de l'enseignement supérieur et à augmenter le nombre d'établissements (2 263 en 2010) pour faire face à la demande nationale, avec plus de vingt-cinq millions d'étudiants inscrits dans un programme du supérieur (en 2011). Ainsi, même si les étudiants de MPA sont majoritairement des fonctionnaires, avec leur *Bachelor* et leur réseau de relations actuel, ils ne se sentent pas suffisamment armés pour « réussir », y compris pour saisir de nouvelles opportunités ailleurs que dans leur administration. *Returnee*, J. est un jeune professeur de Fudan où il enseigne la gouvernance globale aux élèves de MPA et est également en charge d'une partie du management de la School of International Relations and Public Affairs. Il décrit avec lucidité la situation concurrentielle en Chine sur le marché de l'emploi : « Pour certaines personnes, le MPA est une nécessité. Aujourd'hui, la Chine a beaucoup trop de gens avec un diplôme supérieur. Ceux qui ne disposent pas d'un bon diplôme ont moins d'opportunités professionnelles. La majorité des étudiants en MPA ont juste un Bachelor. Ceux qui ont déjà une maîtrise sont rares. » (Entretien n. 42, 24/10/2008).

Ainsi, pour les jeunes agents du secteur public, le MPA devient une voie d'accès privilégiée non seulement au cercle des diplômés du deuxième cycle, plus restreint que celui

du premier cycle, mais aussi et surtout au cercle des alumni des universités les plus prestigieuses en Chine, d'autant plus que leur diplôme antérieur n'est pas délivré par une université de renom. W., jeune femme titulaire d'un master de sociologie de l'université de Tsinghua, compte parmi ses amis des étudiants qui suivent ou qui ont suivi le MPA de la School of Public Policy and Management de son université. Elle comprend leur choix et pense que le MPA, même avec un niveau très en dessous de celui des autres masters, leur sera très utile en termes d'acquisition d'un capital social et intellectuel :

« Personnellement je n'ai pas fait le MPA moi-même... mais je peux vous dire que tous les étudiants de Tsinghua pensent que le MPA n'est pas un vrai master. Certes, la sélection existe et est peut-être importante car la demande de ce type de diplôme est forte. Mais un étudiant qui a déjà une licence de Tsinghua ne va jamais choisir de faire un MPA après. Le MPA est demandé par les fonctionnaires qui n'ont pas une bonne formation à la base. Pour eux c'est un bon choix. » (Entretien n. 103, 9/12/2009)

Le MPA semble donner accès à un nouveau capital intellectuel. Au-delà de la valeur pécuniaire directe liée à l'évolution hiérarchique dont il a été question dans la première partie de ce chapitre, le fonctionnaire chinois des années 2000 attache au diplôme une valeur de symbole de statut social et de réussite. Dans la mesure où le statut social est déterminé par la situation professionnelle et où les critères d'affiliation politique sont progressivement remplacés par le capital intellectuel et le titre d'études, l'éducation devient ainsi le principal mécanisme de stratification sociale¹, fonction publique et secteur privés confondus.

La Chine des années 2000 est une société en pleine mutation, dont les transformations économiques ont permis à une grande partie des élites urbaines de s'enrichir et d'améliorer

¹ LI, Qiang, *China's Social Stratification Structure in The Transition Period* (en chinois), Harbin, Heilongjiang People's Publisher, 2002 ; LI, Chunlin, *Analysis of Social Trends and Prediction* (en chinois), Pékin, Social Science Documents Publishing House, 2004.

leur condition sociale. La société chinoise reste une société élitiste, avec une grande continuité familiale entre les élites de la période pré-1949, celles de la Chine maoïste et celles de la Chine des réformes post-1978¹. C'est aussi une société historiquement peu différenciée dont les mêmes élites contrôlent les ressources économiques, politiques et culturelles. Aucune institution forte n'a pu se développer indépendamment du PCC, qui domine l'État-Parti tout en étant son principal agent de modernisation². Les nouvelles élites économiques ont bénéficié de ressources et structures économiques du PCC, dont elles sont elles-mêmes issues, soit directement en étant cadres, soit *via* leur réseau familial³. Pourtant, la perception que les interviewés en ont est celle d'une classe moyenne en expansion, pour qui les perspectives d'ascension sociale et d'aisance matérielle sont plus grandes qu'autrefois. Avec l'ouverture internationale et la libéralisation économique, de nouvelles opportunités professionnelles sont apparues, y compris en dehors de la filière directe du PCC. Une partie des fonctions réservées au gouvernement auparavant est transférée maintenant à des acteurs non-étatiques, y compris des ONG (avec toute leur hétérogénéité de statut et de régime juridique), des intermédiaires, des bureaux/organismes paragouvernementaux et des communautés sociales⁴. À l'exception des grands secteurs stratégiques tels que l'énergie, les télécommunications ou l'armement qui reste sous contrôle direct de l'État, un secteur entrepreneurial privé s'est développé, offrant des possibilités de carrière rapides et rémunératrices. Dans les années 1980 et 1990, les hauts

¹ GOODMAN, David. New Economic Elites: Family histories and social change, in GUO Sujian dir. *State Society Relations and Governance in China*. Lanham: Lexington Books, 2014, p. 15-38 ; ROCCA, Jean-Louis, *Une sociologie de la Chine*, Paris, La Découverte, 2010, (Coll. Repères).

² NAUGHTON, Barry, *The Chinese economy: Transitions and growth*. MIT Press. 2007.

³ TSAI, Kelly S., *op. cit.* 2007.

⁴ HE, Jianyu, Comprendre les ONG chinoises, *La Vie des idées*, 23 mai 2013, ISSN: 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Comprendre-les-ONG-chinoises-2302.html>

fonctionnaires ont tiré profit du passage à l'économie de marché et des privatisations¹ en devenant l'une des catégories sociales les plus influentes sur le plan social et économique². Le secteur public, qui grâce à des réformes successives a été en partie rationalisé avec réduction des effectifs et réorganisations, a paradoxalement acquis une importance stratégique nouvelle, car il se trouve en première ligne dans l'accompagnement du développement économique dans un nombre de secours nouveaux³.

Dans un tel contexte d'incertitude professionnelle, le MPA semble donner accès à une communauté d'entraide perçue comme de plus en plus nécessaire. Dans la perspective du gouvernement, le projet de MPA chinois prend sa source dans le besoin d'élargissement des compétences du secteur public. Mais vu d'en bas, du point de vue de ceux qui travaillent dans le secteur public, cet élargissement peut être vécu comme une menace et comme l'apparition d'une situation d'incertitude nouvelle. L'incertitude, exprimée souvent au cours des entretiens, porte à la fois sur la linéarité de la trajectoire professionnelle et sur les ressources qui seront clefs pour saisir les éventuelles nouvelles opportunités. Le passage du secteur public au secteur privé (et vice-versa) est évoqué par beaucoup comme une expérience possible et probable. Le diplôme s'inscrit ainsi dans cette atmosphère comme un atout supplémentaire, une ressource à acquérir et à mettre de côté, à déployer si et quand l'occasion se présentera.

« L'évolution ne se fait pas nécessairement après le MPA. Ce n'est pas sûr, cela dépend de la situation professionnelle de chaque personne. Mais le diplôme est sans aucun

¹ JING, Lin, "Educational Stratification and the New Middle Class," in POSTIGLIONE, Gerard A. (dir.), *Education and Social Change in China*, Londres, Sharpe, 2006.

² ZHU, Guanglei, "Ten Major Trends in Social Stratification in the Chinese Society at the Crossing Point of the New Century," *Nan Kai Academic Journal*, Philosophy and Social Science Edition, 1, 1998, p. 1-9 et 59.

³ BALME, Richard, L'état chinois en action, *Revue française d'administration publique*, n° 150, 2014/2, p. 297-304.

doute un avantage car il augmente les possibilités de la personne. » (Entretien n. 108, 16/10/2008).

Le diplôme est désiré à la fois comme le marqueur d'une expertise, et comme le signe d'appartenance à une communauté de prestige et d'influence qui est celle des anciens élèves de l'université. Dans les entretiens, on se réfère toujours au diplôme en l'associant à l'appartenance à un réseau d'entraide, entendu comme l'ensemble des relations qui se constituent à l'université pendant la formation, que ce soit avec les autres élèves ou avec les enseignants. Peu d'interviews sont capables de donner des exemples concrets de fonctionnement de cette aide, et considèrent cela plus comme une aide en puissance, une sorte d'assurance multirisque pouvant être mobilisée quand nécessaire.

« Le plus utile dans ce MPA a été le network avec les autres participants. Nous avons tous bénéficié de l'aide des autres cadres du MPA. Le MPA aide les participants à se construire un réseau utile par la suite dans le travail. » (Entretien n. 40, 22/10/20082006).

Intéressé par le contenu de la formation et par l'acquisition d'idées nouvelles, l'ancien élève type de MPA semble apprécier avant tout l'échange avec les autres participants et le réseau varié de relations (fonctionnaires d'autres administrations, hauts dirigeants, universitaires de renom, etc.) qu'il se constitue pendant la formation. La sociologie chinoise contemporaine qui étudie les nouvelles stratifications sociales souligne l'importance de l'éducation dans l'accès à la classe moyenne¹ mais il y a ici quelque chose de plus, une aspiration qui va au-delà du diplôme. L'enjeu pour l'élève de MPA n'est pas uniquement d'élargir un réseau de relations, ce qui est traditionnellement la fonction des formations dans

¹ ROCCA, Jean-Louis (dir.), *La Chine vue par ses sociologues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

les écoles du Parti¹, mais d'intégrer un réseau bien précis qui est celui des classes éduquées. L'importance des diplômes de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement de certains établissements, prend un sens bien spécifique dans le contexte chinois des années 2000. L'extrême compétitivité de l'accès à l'enseignement supérieur et la conséquente hiérarchisation des établissements et des filières par le concours national d'accès à l'université font des diplômes une ressource encore rare. Si l'on ajoute à cela le contexte historique des décennies qui suivent la Révolution culturelle, et de la « génération perdue »² qui a été déniée d'accès à la formation universitaire pendant quasiment dix ans, nous comprenons le prestige et la fascination qu'exercent les élites éduquées dans la société de la Chine des années 2000.

Les réseaux d'alumni des grandes universités comme Tsinghua et l'université de Pékin sont perçus comme étant parmi les plus puissants, notamment dans la fonction publique mais pas seulement. Les travaux d'auteurs comme Ruth Hayoe³ et Joel Andreas ont montré le rôle

¹ Frank Pieke et Emilie Tran ont finement étudié la constitution de réseaux de relations au sein des écoles du PCC. Cf. op. cit. Aussi cf. DOYON, Jérôme, thèse en cours sur la Ligue de la jeunesse communiste.

² BONNIN, Michel, *Génération perdue. Le mouvement d'envoi des jeunes instruits à la campagne en Chine, 1968-1980*. Paris: Editions de l'EHESS, 2004. Michel Bonnin a consacré une monographie à la documentation de l'ampleur du mouvement d'envoi des jeunes dans les campagnes, ainsi qu'à l'analyse des motivations et du bilan, selon lui accablant à long terme, pour le parti comme pour l'économie du pays.

³ Ruth Hayhoe, 1996, *China's Universities, 1895-1995: A Century of Cultural Conflict*, New York: Garland Publishing, Inc., (1999 nouvelle édition), Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong. Aussi Ruth Hayhoe, "Sino-American Educational Interaction from the Microcosm of Fudan's Early Years," in Cheng LI, *China's leaders: the new generation*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. Ruth Hayhoe, spécialiste du système éducatif chinois, a montré que l'influence nationale de l'université de Pékin et de Fudan est liée aux parcours des deux grands présidents, Li Denghui pour Fudan et Cai Yuanpei pour l'université de Pékin, entre 1911 et 1949. Diplômé à Yale en 1899, Li Denghui a adapté l'esprit du collège américain au contexte shanghaien, en cherchant à reproduire la forte interconnexion entre formation morale et intellectuelle. Il a favorisé l'engagement civique des étudiants, des professeurs et de l'institution elle-même, à travers notamment la mise en œuvre d'une série d'expérimentations pédagogiques. L'université de Pékin s'est construite, quant à elle, sous l'impulsion de Cai Yuanpei, formé en France et surtout en Allemagne, sur la défense de la liberté académique et du pluralisme des positions intellectuelles. Dès le début du XX^e siècle, ces deux visions ont alimenté un débat plus large sur la séparation des milieux académiques et politiques. Pendant la période nationaliste, les deux modèles – européen d'un côté et américain de l'autre – s'opposent par experts et rapports interposés. Si les Européens essayent de convaincre les Chinois que, du fait de l'ancienneté de

central de ces deux universités dans la formation des élites politiques tout au long du XX^e siècle, y compris pendant les années de la Révolution culturelle¹. Ces réseaux d'alumni ont de ramifications même en dehors de Chine, comme le rappelle Q., diplômé de la première promotion de MPA : « *J'ai été invité à une réunion d'alumni de Tsinghua à Paris et j'ai ressenti une forte appartenance à ce réseau d'anciens élèves.* » (Entretien n. 102, 8/9/2009). Dès lors, il n'est pas surprenant que, après le MPA, les jeunes professionnels restent en relation avec leurs anciens camarades et avec quelques-uns des professeurs, considérant que cette appartenance pourra un jour leur être « utile », sans savoir exactement comment. Ou plutôt, comme ils le disent au cours des entretiens, en sachant pertinemment que les camarades diplômés et les professeurs font partie d'une possible future élite économique du pays, d'une catégorie sociale dont l'influence est destinée à croître. Sans se couper des réseaux d'affiliation à l'élite traditionnelle qui est celle du Parti communiste, sans quitter leur

leur histoire, leurs institutions sont des modèles plus pertinents pour la Chine, les Américains, au contraire, invitent leurs interlocuteurs à se tourner vers l'avenir sans s'embarrasser du poids de leurs traditions et institutions.

¹ Joel ANDREAS, *Rise of the Red Engineers: The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*, 2009, Stanford University Press. La thèse développée par J. Andreas est que, entre les années 1950 et 1970, Tsinghua a permis aux enfants des anciennes élites intellectuelles ou économiques et à ceux des nouvelles élites politiques de se forger une identité, des expériences et des valeurs communes et de constituer une nouvelle classe, à la fois « rouge » et « experte ». Sur les bancs de Tsinghua, les enfants des nouvelles élites politiques ont pu constituer un capital culturel et les enfants des anciennes élites ont pu constituer un capital politique. Malgré les tentatives de Mao, d'abord en 1957-1958, puis en 1966-1976, d'alimenter les hostilités entre les deux élites et de les affaiblir, l'université Tsinghua a vu les deux s'allier et lutter ensemble contre le projet de subversion de l'ordre établi et d'éradication de toute différence de classe. Lorsqu'en 1957, Mao souhaite modifier le contenu de l'enseignement supérieur et réorienter les programmes vers la production et l'entraînement pratique, Tsinghua réussit à répondre positivement aux nouvelles orientations politiques, à valoriser le travail manuel, tout en garantissant le maintien de l'excellence de l'université en matière de recherche et de formation. Elle met la combinaison théorie et pratique au cœur du nouveau projet éducatif, à travers des projets de fin d'études, des voyages, des stages, la reconversion des usines existantes sur le campus en centres mixtes d'enseignement-recherche-production. Même pendant la révolution culturelle, lorsque les attaques contre les élites intellectuelles et politiques sont les plus violentes, l'excellence et la singularité de Tsinghua sont préservées. Tsinghua est ainsi restée une université très élitiste dans la sélection de ses étudiants, y compris ceux qui venaient de milieux populaires et révolutionnaires, et dans le corps enseignant de haut niveau qui lui a permis de réussir sa reconversion vers un modèle expérimental plus professionnel mais de qualité.

emploi ni le secteur de l'administration publique, ils mettent en œuvre en quelque sorte une politique d'alliance avec des représentants d'une potentielle nouvelle élite, en accédant à la communauté des diplômés des universités de prestige et au savoir expert et global des milieux académiques¹.

3) Le MPA est souvent la seule option viable compte tenu des différentes contraintes des agents

Nous avons vu que les fonctionnaires qui suivent le MPA sont majoritairement à la recherche d'un diplôme de niveau master d'une université prestigieuse qui pourra les aider à évoluer. Si la décision de poursuivre des études de niveau supérieur est un choix affirmé par les élèves et déterminé par l'intuition d'une insuffisance de ressources dans le contexte professionnel, le choix précis du MPA en Chine semble être plutôt un choix par défaut. Il est vrai que la formation MPA correspond pleinement aux objectifs nationaux des formations des personnels des administrations du secteur public et qu'elle est donc en général encouragée, même s'il s'agit d'une initiative individuelle. Pourtant, lorsqu'ils reviennent sur les raisons qui les ont amenés à commencer un MPA, les élèves évoquent souvent les autres options qu'ils auraient pu prendre en considération. Ils les évoquent avec une forme d'honnêteté et de réalisme, en ne cachant pas les difficultés d'accès.

La première option qui est évoquée est le master en administration des affaires (MBA), qui semble plus que d'autres répondre aux attentes des interviewés, à la fois en terme de diplôme et d'entrée dans un réseau d'alumni. La différence de domaine d'études ne semble pas problématique à leurs yeux, car peu d'élèves se déclarent réellement intéressés par les

¹ Cette stratégie d'alliance n'est pas sans rappeler la politique des alliances par mariage déployée par les riches propriétaires fonciers dans la Chine post-49 pour s'assurer les liens avec la nouvelle élite révolutionnaire au pouvoir, dans une période – elle aussi comme aujourd'hui – de grande incertitude et de transformations sociales majeures, GOODMAN, David, 2014, "New Economic Elites: Family histories and social change", in Sujian Guo (éd.), *State Society Relations and Governance in China*, (pp. 15-38). Lanham : Lexington Books.

contenus des cours au moment où ils choisissent de postuler. Finalement, le programme des MPA chinois est considéré comme généraliste, au sens où il apporte des connaissances générales sur l'état de l'art de la recherche en management public, administration publique, droit administratif, politiques économiques¹. Ces généralités semblent le plus souvent en décalage avec les besoins professionnels des élèves. Ces derniers se déclarent en effet déçus par la superficialité des cours, le faible niveau d'exigence de la part des professeurs, la trop grande distance entre les notions théoriques et la réalité de la pratique administrative et des affaires publiques dont ils font l'expérience au bureau.

Puisque le MPA n'est sans doute pas choisi pour son contenu, le MBA pourrait donc le concurrencer aisément. Pourtant, le MBA, du fait de son prix, ne se positionne pas sur le même marché. Le MPA demeure pour beaucoup de ses étudiants – compte tenu de leur âge, de leur formation, de leur maîtrise des langues étrangères et de leur situation professionnelle – la seule option possible pour reprendre des études et obtenir un diplôme de deuxième cycle. Le MBA² est une formation beaucoup plus chère que le MPA³ et pour lequel la prise en charge par l'employeur est quasiment impossible, notamment dans des administrations

¹ *Le curriculum du MPA est généraliste. Selon les directives du NSC, chaque MPA doit assurer obligatoirement neuf parmi les dix cours suivants: science politique, administration publique, analyse des politiques publiques, méthodes quantitatives, nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), droit administratif, économie publique, ressources humaines, théorie et pratique de la construction socialiste, anglais. Le nombre d'admis, les crédits et la durée totale du programme sont fixés au niveau national par le NSC. Dans le respect de ces directives, le contenu des cours, le matériel pédagogique, le contenu des case studies, les épreuves d'évaluation sont décidées par les enseignants.*

² Le montant des frais de scolarité de MBA à Tsinghua et à l'université de Pékin est en 2014 de l'ordre de 200 000 RMB, soit 20 K€.

³ Au moment de leur création, les MPA pratiquent des frais de scolarité compris entre 27 000 RMB (Zhejiang University) et 43 800 RMB (Zhongshan University) par an. À l'intérieur d'une même université, les frais peuvent varier légèrement en fonction du type de MPA (les Executive MPA sont plus chers que les MPA classiques) et de la spécialisation. 1 euro = 10 RMB (taux de change en 2014).

territoriales et à des niveaux hiérarchiques moyens-inférieurs¹. Ne disposant pas des ressources financières pour investir personnellement dans un MBA ou ne considérant pas que l'investissement serait rentable, ces jeunes agents du secteur public choisissent donc un autre master professionnel, lui aussi au label international, lui aussi offert par des universités prestigieuses en Chine, plus jeune de dix ans mais dont on espère un développement et un rayonnement international aussi important.

Le MPA pourrait être également concurrencé par les formations à la recherche, comme le master de recherche ou le doctorat, en science politique, en économie ou en science de l'administration, qui sont moins chères et plus prestigieuses. Il est vrai que les frais de scolarité² du MPA sont plus élevés par rapport au master et au doctorat. Il est vrai aussi que les fonctionnaires qui ont le bagage académique et les capacités pour être admis dans une filière de recherche universitaire (master puis PhD) s'engagent dans cette voie, car le doctorat est aujourd'hui perçu comme un sésame vers des postes à plus grande responsabilité, même en dehors du milieu strictement académique. D'après les interviewés, ces programmes sont toutefois difficilement compatibles avec le maintien de l'activité professionnelle à plein-temps, plus exigeants en termes de travail personnel et plus sélectifs à l'entrée, avec des examens jugés inaccessibles compte tenu du niveau de connaissances des élèves admis en MPA. Il est intéressant de noter que les entretiens conduits auprès des étudiants de master de recherche et les doctorants qui côtoient les étudiants de MPA révèlent une perception symétrique : les étudiants des filières de recherche de l'école de politiques publiques

¹ Les revenus générés par les frais de scolarité du MPA sont en partie réinvestis par la direction de l'école pour offrir des services supplémentaires aux étudiants et améliorer le taux d'encadrement. Une partie, négociée au cas par cas avec la présidence de l'université, est versée à l'université en tant que contribution aux frais généraux, comme c'est le cas pour tous les frais de scolarité, quel que soit le programme, les facultés n'ayant pas d'autonomie financière totale.

² En 2010 les frais de scolarité moyens pour un étudiant chinois de master à l'université de Pékin ou à Tsinghua sont d'environ 5 000 RMB par an.

considèrent le MPA comme une formation au rabais. Ils soulignent que le MPA n'est pas un master, mais un diplôme « assimilé », que la procédure de sélection est beaucoup moins difficile que celle pour l'entrée en master, que les participants du MPA ont un parcours académique « médiocre », que leur motivation et leur implication dans les cours sont faibles et rappellent, enfin, qu'ils ne parlent pas l'anglais. Par ailleurs, les élèves qui s'engagent dans un programme de MPA se disent plus intéressés par des opportunités d'évolution professionnelle que par l'approfondissement des connaissances académiques et la recherche universitaire. Pendant la formation, ils avouent en effet ne pas profiter de l'environnement intellectuel que leur offre l'université et approfondir peu les notions théoriques apprises en cours.

La troisième option pourrait être le départ à l'étranger pour un master professionnel. N'oublions pas que le MPA chinois est une version locale et adaptée d'un programme bien établi depuis plus d'un demi-siècle aux États-Unis, apparu progressivement dans plusieurs pays du monde occidental et plus récemment en Asie. Les élèves du MPA connaissent tous l'existence de MPA à l'étranger, soit par effet de réputation, soit par connaissance directe d'étudiants chinois qui y ont été formés, notamment aux États-Unis. Les masters professionnels à l'étranger sont perçus comme réservés à une élite économique ou à des talents à haut potentiel sponsorisé par leur employeur. Cette troisième option leur paraît donc difficile à réaliser, qui pour de raisons linguistiques et financières, qui pour l'impossibilité à envisager une suspension de l'activité professionnelle et un séjour long à l'étranger. Personne parmi les interviewés ne considère que son statut et son positionnement dans l'organisation sont suffisamment élevés pour prétendre à une nomination pour une bourse pour une formation de niveau international. Des entretiens conduits auprès de jeunes fonctionnaires en cours de formation MPA en France nous ont permis de comparer situations professionnelles et trajectoires, et de relever que le profil de ceux qui sont envoyés par leur administration en

formation MPA à l'étranger ont, au même âge, un niveau hiérarchique plus élevé et semblent avoir des perspectives de carrières plus intéressantes que leurs collègues dans les MPA chinois. En interrogeant les responsables du personnel des administrations, on apprend que les congés pour des formations diplômantes à l'étranger sont accordés de façon exceptionnelle et uniquement sur la base de financements obtenus dans le cadre de coopérations internationales avec des organisations gouvernementales ou philanthropiques. Ces opportunités sont donc très rares et proposées à un petit nombre de jeunes cadres à très haut potentiel, en général déjà issus de filières de formation prestigieuses sur le plan national et déjà très exposés à l'international dans le cadre de leur travail.

Les choix sont donc très limités. Les fonctionnaires qui ont suffisamment de ressources financières pour payer les frais de scolarité d'un MBA choisissent cette option, avec en perspective soit une création ou une reprise d'entreprise, soit une carrière dans le conseil. Ceux qui peuvent se diriger vers le doctorat ou bénéficier de bourses pour des formations à l'étranger le font. Restent tous les autres, qui pour se donner plus de chances d'évoluer et peut-être de saisir de nouvelles opportunités, dans leur administration ou à l'extérieur, prennent l'option du MPA plutôt que de ne rien faire. Cette option implique certes un investissement financier, mais moins important que pour un MBA ou une formation à l'étranger. Elle implique également un investissement en temps, plus léger par rapport à un master de recherche ou un PhD. Surtout, le MPA est un choix compatible avec l'exercice de l'activité professionnelle et qui n'entraîne donc pas de prise de risque majeure. Le choix du MPA est finalement peu dépendant de la qualité intrinsèque des cours ou des enseignants.

Ce moindre degré d'exigence de la part des étudiants du MPA explique en partie la coexistence entre une perception largement partagée de la médiocrité du programme et le maintien d'une forte demande pour la formation, attendue plus sur le versant des aspirations

d'ascension sociale individuelle que sur celui de la valorisation professionnelle organisée par l'employeur.

L'analyse des données empiriques a permis jusque-là de clarifier la rationalité des acteurs lorsqu'ils choisissent de s'engager dans un MPA, et de comprendre comment cette décision s'inscrit dans leur stratégie de carrière et leurs préférences. Elle a montré également la faible articulation entre cette formation, qui est supposée professionnaliser et les logiques qui président à la gestion des avancements de carrière dans le secteur public. Le MPA ne garantit pas l'accès à des postes à responsabilité, ses débouchés ne sont ni clairs ni mesurables, même les élèves et anciens élèves interviewés s'accordent pour dire que les éventuelles évolutions de carrières post-MPA n'en sont pas une conséquence directe. Finalement le passage par un MPA en Chine ne semble pas changer grand-chose pour eux, dans le sens où sa valeur en tant que ressource semble difficilement quantifiable.

Si rien ne change pour les élèves à la suite du MPA, il nous semble toutefois que ce sont eux qui changent. Le MPA semble en effet avoir un effet transformatif sur son public : la vision, les valeurs, le positionnement face aux transformations de contexte à venir se confrontent à des informations nouvelles et évolutives. Compte tenu du fait que la majorité de ces élèves travaillent dans le secteur public, ceci n'est pas sans avoir une incidence sur la transformation de l'État.

C - L'étonnante importance du MPA dans la transformation de l'État

Le MPA semble finalement être au cœur d'une contradiction au sein de l'administration chinoise. Cette formation qui apporte aux agents du secteur public compétences et professionnalisation devrait être valorisée de façon systématique, ce qui serait le signe que l'État-Parti accepte ouvertement un changement de culture et de pratiques administratives par l'intermédiaire des personnels qui ont suivi la formation. Lorsqu'au

contraire, les savoirs acquis en cours de MPA ne sont pas intégrables dans les pratiques professionnelles et donc pas valorisables dans les administrations d'origine, le MPA reste un diplôme limité à la sphère universitaire et aux stratégies individuelles, qui a peu à voir avec la modernisation de l'État-Parti. La question du changement de culture administrative est sans doute celle qui exprime le plus fortement cette contradiction. À titre d'exemple, l'un des responsables d'anciens élèves de MPA se réfère ainsi à sa compréhension des objectifs du gouvernement en créant ce programme :

« L'administration doit respecter l'obligation nationale d'envoyer ses fonctionnaires en formation. L'objectif premier, et le plus important, de cette formation MPA est le renforcement des capacités, la mise à jour des connaissances et des compétences des fonctionnaires après plusieurs années d'expérience professionnelle. La formation leur est très utile dans leur travail. Ils travaillent mieux et plus efficacement. Une autre fonction de la formation, essentielle aussi, est l'exposition à d'autres cultures, d'autres expériences. La formation relève le niveau d'ensemble du personnel, mais ... la route est encore longue ».
(Entretien n. 3, 29/10/2008).

Le MPA est-il donc le vecteur d'une transformation de culture dans l'administration chinoise ? Dans l'affirmative, le MPA a été créé pour réformer les pratiques professionnelles d'agents du secteur public et les moderniser en leur apprenant savoirs, compétences et pratiques globalisés. Alors les anciens élèves du MPA devraient être les passeurs entre ces savoirs nouvellement appris et leur administration d'origine. Or, le zoom que nous avons effectué au niveau micro sur l'expérience réelle des élèves de trois MPA montre la persistance d'un certain nombre d'obstacles à ce transfert. Nous avons vu en effet comment les jeunes professionnels en formation sont déterminés avant tout par des motivations personnelles, comment cette formation n'est pas coordonnée avec la gestion des carrières dans l'organisation d'origine, comment les évolutions de carrière dans le secteur public sont encore

largement déterminées par la loyauté politique et l'affiliation à des réseaux de relations malgré l'introduction de mécanismes de valorisation de la compétence technique et managériale. Si le MPA est censé modifier pratiques et cultures anciennes, aucun mécanisme n'a été officiellement prévu pour que cela se passe à l'échelle du système. Pourtant, les rencontres avec ces dizaines de jeunes professionnels et leurs témoignages nous laissent penser qu'une transformation est à l'œuvre, même en l'absence d'une politique d'en haut qui l'organise et la structure.

1) Les étudiants apprennent des idées et des notions différentes de leur pratique professionnelle

Il n'est certainement pas aisé d'identifier les indicateurs d'un changement de la culture professionnelle et de la vision que les agents du secteur public ont du rôle de l'administration, surtout en se focalisant sur une période aussi courte. En l'absence d'étude nationale ou d'établissement sur les trajectoires professionnelles des alumni, les entretiens réalisés entre 2007 et 2010 auprès d'un échantillon de diplômés MPA des promotions 2004 à 2009 sont la seule source dont nous disposons. L'analyse de ces entretiens doit prendre en compte un biais majeur, qui est que les anciens élèves du MPA chinois sont quasiment tous restés dans leur administration d'origine, même quand ils ont bénéficié d'une évolution professionnelle après la formation. Dans un contexte de continuité et de maîtrise de la parole officielle sur les sujets liés aux évolutions du régime politique et de l'État-Parti, les entretiens qualitatifs ont donc été exploités de façon comparative, pour identifier avant tout les réponses semblables et convergentes.

Les expériences sont similaires à beaucoup d'égards. Les élèves ont retiré un grand nombre de bénéfices à commencer par une plus grande aisance professionnelle. Ils disent se « sentir mieux » et avoir gagné une certaine prise de distance par rapport à leur travail. Ils ont

l'impression d'avoir gagné en capacité d'analyse critique des situations et du contexte, en prenant conscience des dysfonctionnements de l'administration publique. L'acquisition de nouvelles méthodes de travail, la capacité de penser stratégiquement, la vision, l'anticipation, la gestion du temps et un ensemble d'outils de perfectionnement de leurs pratiques sont également sources de satisfaction. Aucun d'entre eux ne vante ouvertement la qualité de son MPA, déplorant la faible motivation des professeurs ainsi que leur incapacité à utiliser correctement les *cases studies* et autres méthodes pédagogiques étrangères. Quand ils évoquent leur retour au travail à l'issue de la formation, les entretiens convergent de façon encore plus marquée sur un point : tous les élèves avouent rencontrer des difficultés à adapter les théories, idées et expériences étrangères à la situation et aux défis de la Chine contemporaine. Les cours et les approches des professeurs seraient donc trop «abstraites» ou trop «théoriques» pour que des fonctionnaires confrontées à des questions « techniques », « spécialisées », « pratiques » puissent en tirer profit. Arrêtons-nous un instant sur cette prétendue incompatibilité, qui n'est pas mieux définie et donc source d'ambiguïté.

Il est possible que les enseignements reçus en cours contredisent les pratiques de travail des élèves, ou bien qu'ils soient refusés par la hiérarchie. Les entretiens ne le disent pas, les interviewées préférant rester évasifs. Nous savons que les enseignants de MPA se réfèrent souvent à la littérature internationale, et que même lorsqu'ils ont un background intellectuel occidental, les cours et les *case studies* se focalisent sur la Chine contemporaine. Malgré ce focus sur les politiques publiques et l'économie chinoise, les cours sont pourtant jugés inadaptés à la mise en œuvre sur des cas réels. Cela appellerait plusieurs interprétations et hypothèses sur le sens de cet écart, pour lesquelles nous ne disposons toutefois pas d'informations suffisantes.

Quelle que soit la compréhension que nous en avons, ces commentaires nous disent clairement que ce que les élèves apprennent en cours est différent de ce qu'ils ont appris au

travail. Les pratiques anciennes qui leur sont familières ne correspondent pas à ce qu'ils entendent en cours. La perspective des élèves vient compléter et confirmer ce que nous avons avancé dans les chapitres précédents, à partir de l'analyse des méthodes pédagogiques et de l'expérience des enseignants. Vu des bureaux des anciens élèves, le MPA est plus que jamais un lieu où s'opère une « traduction », un « croisement¹ », un transfert de concepts et d'idées venues essentiellement d'Amérique du Nord pour une utilisation ciblée et échelonnée dans le temps sur des chantiers de réforme locaux. Si les mécanismes d'adaptation, d'appropriation et de croisement ont été souvent étudiés et mis en évidence dans les phénomènes d'importation de modèles de formation étrangers ou dans les influences croisées entre établissements de formation², l'adaptation locale du MPA chinois suit une trajectoire spécifique.

La traduction est effectuée progressivement, comme si les idées passaient par des filtres successifs, grâce à l'intervention combinée de nombreux acteurs qui déchiffrent et réinterprètent, qui comprennent le sens d'origine et redonnent du sens à l'arrivée : professeurs chinois diplômés à l'étranger (*returnees*), professeurs chinois ayant effectué des séjours d'études courts à l'étranger, personnel administratif formé aux méthodes pédagogiques des écoles politiques américaines, *case studies* importés et traduits depuis la Kennedy School, versions locales de cas conçus et créés avec appui méthodologique de professionnels américains, professeurs invités, hauts fonctionnaires et responsables politiques chinois. Tous ces acteurs contribuent, le temps de la formation, à apporter un ensemble de savoirs dans le domaine de l'administration et des affaires publiques, correspondant à l'état de l'art, c'est-à-

¹ WERNER, Michael, ZIMMERMAN, Bénédicte, "Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité", in Zimmerman, Bénédicte, Werner, Michael (dir.), *De la comparaison à l'histoire croisée*, 2004, Paris : Seuil, p. 15-49.

² GALLY, Natacha. *Le marché des hauts fonctionnaires: une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*. 2012. Thèse de doctorat. Paris, Institut d'études politiques.

dire aux standards internationaux, et en même temps compréhensibles par des professionnels chinois qui doivent pouvoir s'en inspirer dans leur pratique.

En évoquant les difficultés de mise en œuvre de cette dernière étape, les élèves se déclarent comme acteurs du processus de traduction. Cette dernière étape, qu'ils entament en commençant un MPA, est précisément celle de la transformation des pratiques professionnelles dans les administrations d'origine. C'est cette étape qui semble problématique, du fait de la superposition d'échelles temporelles différentes. D'après les entretiens, l'incompatibilité entre les notions et les méthodes apprises au cours du MPA et les pratiques actuelles n'est pas ontologique ni définitive, puisque tous les anciens pensent que ces nouveaux savoirs pourront « un jour » être mis en œuvre dans leur travail quotidien. Plus qu'une contradiction ou une impossibilité, il y a donc là une superposition d'échelles temporelles différentes : ce qui s'apprend en MPA n'est peut-être pas utile tout de suite, il n'y a pas d'application facile et immédiate, même si plus tard ce sera différent. Il y a là une anticipation de la possibilité d'utiliser les connaissances à long terme, soit parce que les fonctionnaires auront gagné en séniorité et auront donc des responsabilités moins techniques et plus « politiques »¹, voire plus d'autorité et de marge de manœuvre, soit parce que le contexte aura changé, ou – pour le dire autrement – parce que le système aura « progressé ».

2) Les étudiants semblent partager une conception nouvelle de l'État et de son rôle

Que le système soit destiné à progresser, c'est-à-dire à changer en mieux, cela fait aussi partie des points de convergence entre les témoignages des élèves interviewés. En dépit

¹« *Le MPA en Chine est trop abstrait. Il est peut être bon pour les hauts fonctionnaires qui n'ont pas besoin d'avoir des connaissances techniques. Mais nous sommes trop spécialisés. Le MPA chinois est également utile pour les fonctionnaires des gouvernements locaux qui ont une dimension politique plus forte dans leur travail* ». (Entretien n. 88, 20/6/2008)

des biais méthodologiques et d'effets d'autocensure induits par le sujet de la recherche et la fonction occupée par ces derniers, une forte confiance se dégage de tous les entretiens, non pas dans le gouvernement ou dans les institutions, mais dans les effets bénéfiques de l'éducation et de la formation sur les évolutions du pays à moyen et long terme. Une sorte de confiance dans la tendance, la direction que prend la société chinoise. Le seul sujet sur lequel les interviewés expriment une forte adhésion au discours officiel est la formation. Les élèves de MPA partagent la conviction qu'il est important de renforcer le dispositif de formation continue, que le recrutement doit être davantage basé sur les compétences et plus sélectif, que l'amélioration générale du niveau d'éducation des jeunes générations aura un effet positif sur le développement, etc. Étudiants et anciens élèves expriment une sorte de fierté d'incarner cet effort national et de participer à une transformation jugée comme positive pour le pays.

Que le système progresse cela veut dire qu'il se transforme, qu'il s'améliore et surtout qu'il change. Les élèves interviewés ne nous disent pas grand-chose de ce que sera le nouveau système, une fois que le changement aura eu lieu. Ils ne nous disent pas s'il y a un modèle, un cap, une destination finale pour la trajectoire de cette administration chinoise en mutation. Ils nous disent en revanche beaucoup sur ce que les cours de MPA leur ont appris au sujet de l'État. Au-delà des considérations générales sur le fait que le MPA ouvre l'esprit et apporte d'idées nouvelles, se dégagent des entretiens trois grands thèmes qui peuvent constituer autant d'éléments forts d'une nouvelle vision de l'État-Parti chinois et qui résonnent avec le projet officiel de modernisation de l'État-Parti¹.

¹ Séverine Arsène avait relevé dans sa recherche sur les internautes chinois une forte résonance entre le discours de ces derniers et celui officiel du PCC. Elle avait avancé que le concept de « modernité » (basé sur la recherche de l'harmonie et la qualité/*suzhi*) est utilisé par le régime pour façonner et contrôler opinion publique et culture politique des internautes, dans un mélange d'autonomie et d'interdépendance. Le concept de modernité deviendrait ainsi l'un des instruments de contrôle dans un régime post-totalitaire. Nous retrouvons dans les entretiens avec les étudiants du MPA une certaine cohérence avec les propos des internautes chinois. ARSENE Séverine, *Internet et politique en Chine*, Paris, 2011. Karthala

Le premier grand thème est celui de la « responsabilité sociale et de la bonne gouvernance », notamment à travers une plus grande prise en compte de la société civile et du secteur non gouvernemental. La notion de responsabilité – ou d'imputabilité – entendue comme la nécessité pour les gouvernants de répondre de leurs propres actes auprès des citoyens, est souvent invoquée en lieu et place de la démocratie. Si les mécanismes de responsabilité fonctionnent efficacement le système peut être viable et satisfaisant même en l'absence de démocratie et d'élections. Pour une grande partie des élèves interrogés, les mécanismes de responsabilité sont les facteurs les plus importants pour l'avenir de la Chine.

La notion de responsabilité est étroitement liée au deuxième thème, qui est celui de la lutte contre la corruption, unanimement considérée comme le pire danger pour la stabilité sociale du pays. Les élèves et anciens élèves soulignent les fortes attentes des citoyens en matière d'exemplarité des leaders politiques et d'élites administratives. Comme l'exprime un ancien élève diplômé de la première promotion du MPA de l'université de Pékin, ceci renvoie à l'idée que gouverner c'est « servir le peuple », et que la légitimité du Parti ne peut être pleine que si ses représentants ont une conduite morale irréprochable.

« La génération actuelle veut corriger, changer cette situation, mais ce n'est pas facile. Si vous savez que dans un groupe, il y a 50 % de corruption, tirez-vous sur une personne sur deux pour éradiquer la corruption ou bien vous tirez sur tout le monde ? Le Parti est comme un homme qui tombe malade et qu'aucun remède n'arrive à soigner ! Après l'ouverture économique, la corruption a commencé. C'est dû en partie au système et en partie à la qualité des cadres. Le système n'est pas bon parce qu'il ne permet pas la critique. Si une personne n'entend jamais les critiques, elle ne peut pas progresser. Si le Parti unique n'écoute pas ce qui fâche, il ne peut pas savoir qu'il y a de la corruption... » (Entretien n. 57, 13/10/2008)

Le troisième thème est celui de la « qualité » et de l'efficacité de la fonction publique et plus largement des responsables et dirigeants du secteur public, pour une plus grande compétitivité de l'économie et une meilleure adéquation aux standards du reste du monde. Les entretiens reprennent ici le mot « qualité » (*suzhi* 素质), mot largement utilisé par le PCC depuis le début des réformes pour qualifier d'une façon large tout ce qui doit être amélioré et élevé¹. Pour ces élèves, l'enjeu ici n'est pas moral, ni uniquement l'amélioration des connaissances sur l'administration et les savoirs experts dans ce domaine, mais aussi les techniques de communication, le savoir-faire, le savoir-être et le comportement général, notamment en vue d'une plus grande fréquence des interactions avec la communauté internationale.

Les élèves du MPA nous disent finalement aspirer à un changement qui soit bénéfique pour la poursuite du développement économique, qui se fasse dans le maintien de la stabilité sociale - voire politique -, avec une plus grande prise en compte de la pluralité d'intérêts de la société et en corrigeant les abus et les inefficiences provoquées par la corruption et l'incompétence technique d'une grande partie des agents de l'État. Chacun avec ses mots, chacun à partir de son expérience et de son vécu, tous ces élèves de MPA expriment un même souhait et une même vision, non pas de façon ingénue mais au contraire de manière pragmatique, en donnant des exemples précis liés à des pratiques vécues et mises en application réelle. Le point de vue de X., ancien du MPA de Fudan, promotion 2007, montre bien les différentes facettes de cette vision. Ce fonctionnaire membre du PCC a commencé la formation à 29 ans et a mis trois ans à la compléter. Son rang est cadre de section (*keji*, 科技)

¹ Sur la notion de *suzhi*, voir KIPNIS, Andrew, « Suzhi : a Keyword Approach », *The China Quarterly*, n° 186, 2006, p. 295-313. Le mot, qui renvoie aussi bien à la qualité morale qu'intellectuelle des individus, mais aussi à leur posture politique correcte, éducation et ouverture d'esprit, s'affirme dans la Chine des années 1990-2000 comme un terme d'appréciation et de jugement, pour justifier la nécessité de la modernisation. BOUTONNET, Thomas, « La LRO : xyloglossie dans la Chine post-maoïste. », *Hermès, La Revue* 3/2010, n° 58, p. 91-98.

et il travaille dans une administration de niveau du district qui s'occupe d'affaires juridiques. Il est lui-même en charge de la médiation et des relations avec les médiateurs dont il définit un plan annuel de travail pour le district. Il dit que son rôle est d'encourager les gens qui ont des problèmes à avoir recours à un médiateur, pour alléger la charge de travail des tribunaux en diminuant le nombre de contentieux. Il considère que le MPA lui a beaucoup apporté professionnellement et sait expliquer comment la formation lui a donné une vision nouvelle et différente du fonctionnement et de l'action de l'État :

« J'ai rédigé un mémoire sur Mediation and Social Administration Governance. J'ai lu beaucoup de livres et utilise beaucoup de théorie, notamment sur la bonne gouvernance. J'ai pu combiner cette théorie avec ma pratique et j'ai amélioré mon travail. Par exemple, j'ai compris l'utilité d'un tiers (le médiateur) entre le gouvernement et le citoyen. J'ai appris à résoudre les disputes sociales à travers ce tiers. En Chine, le troisième secteur est constitué des associations, des ONG, de la société civile. J'ai compris comment nous pouvons utiliser ce troisième secteur pour assurer et promouvoir la stabilité sociale. C'est un triangle : les citoyens, le gouvernement et le troisième secteur. Avant le MPA, je faisais partie du gouvernement et j'essayais de résoudre les disputes au nom du gouvernement. Après j'ai compris qu'il est plus efficace d'utiliser le 3^e secteur, de mobiliser la société civile, pour une plus grande satisfaction des citoyens. » (Entretien n. 16, 7/3/2009).

Le MPA fabrique donc bien quelque chose de nouveau car l'ensemble des pratiques et des idées apprises ne ressemble pas à ce qui se pratique dans la vie quotidienne des collectivités locales et autres administrations chinoises. Même si cet ensemble paraît difficile à utiliser dans l'immédiat, il pourra servir plus tard. Reste à savoir quand et comment.

3) Les étudiants de MPA se pensent comme potentiels acteurs du changement, constituant ainsi une communauté de valeurs

Le MPA pose les bases d'un socle commun de savoirs mais aussi d'une même conception de ce que devrait être un bon État et un bon système administratif parmi ses étudiants. Il a en ce sens une fonction d'acculturation normative. Cette fonction a été observée au sujet de bien d'autres formations. À partir d'une enquête menée dans les cursus juridiques de Sciences Po et d'HEC Paris, Émilie Biland et Liora Israël ont montré comment la socialisation scolaire, par le choix de curriculum (fortement orienté vers le droit économique) et le profil des enseignants (avocats d'affaires), finit par constituer une communauté de culture et d'idéologie¹. Émilie Biland avait déjà mis en exergue, dans le cas français, l'importance de la préparation parmi les facteurs qui contribuent à faire du concours le lieu de cristallisation d'une culture de l'institution de la fonction publique territoriale, ayant ses propres croyances, représentations et savoir-faire, différentes de ceux de la fonction publique d'Etat². Ces travaux ont permis de souligner le rôle de la formation dans la production de références qui orientent les perceptions, changent les représentations de la réalité et influencent pratiques et comportements professionnels.

Dans le cas du MPA chinois nous observons également une forte convergence des visions exprimées – plus que des connaissances scolaires au sens technique – qui fait de tous ces jeunes en activité qui décident de suivre une formation MPA une communauté de savoirs et aussi de valeurs, par-delà les promotions, les origines professionnelles et les établissements, Ces valeurs sont ainsi présentées, dans le contexte d'un diplôme internationalement reconnu,

¹ BILAND, Émilie, ISRAËL, Liora. « A l'Ecole du Droit: Les Apports de la Méthode Ethnographique à l'Analyse de la Formation Juridique ». *Les Cahiers de Droit*, 2011, vol. 52, p. 619.

² BILAND, Émilie. *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*. 2008. Thèse de doctorat. Ecole Normale Supérieure de Paris-ENS Paris.

comme des valeurs internationalement partagées sur la bonne et la mauvaise façon d'administrer et de concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques. Nous avons vu dans les pages qui précèdent que ces élèves *sui generis*, car à la fois étudiants universitaires et fonctionnaires en poste ou cadres du Parti, ne semblent pas motivés par l'acquisition de valeurs. Ils s'engagent dans une formation professionnelle, sans garantie d'évolution statutaire, poussés par une ambition personnelle qui les fait parier sur les bénéfices potentiels de leur choix. Par leurs déclarations et la perception de leur entourage, ils semblent plus intéressés par l'obtention d'un diplôme que par le contenu des cours. Et pourtant, quelque chose reste de ces enseignements, car ils reviennent de la formation avec une vision différente de leur travail, et plus largement du rôle de l'État et de l'administration. Ils perçoivent, nous l'avons vu, un décalage temporel entre l'acquisition de cette nouvelle culture administrative et son application effective dans leur pratique professionnelle. Finalement, ils sont tous certains que ce n'est qu'une question de temps.

a) Le MPA forme une communauté d'éclaireurs éveillés et actifs qui scrutent les changements à venir

Les étudiants ne disent pas ce qui fonde cette certitude ni à quel futur ils se réfèrent. Surtout ils ne précisent pas les valeurs qu'ils pourraient vouloir introduire à l'avenir. Nous pourrions nous demander si le MPA ne serait pas la fabrique des acteurs d'un futur renversement du régime, la pépinière d'un nouveau « 4 Juin ». Les élèves de MPA, en grande partie membres du PCC et travaillant à l'intérieur du système politico-administratif, ne seraient-ils pas l'embryon d'une faction éclairée au sein du Parti, représentant les forces qui poussent à la démocratisation de la Chine ? Une grande partie de la littérature considère en effet que si renversement du régime il y a, celui-ci viendra de l'intérieur du Parti communiste

lui-même¹. Rien toutefois dans les entretiens ne nous incite à nous diriger dans cette direction ni à poser la question dans ces termes. Les élèves de MPA que nous avons interviewés ne réclament pas la démocratie, la liberté ou l'État de droit. Ils ne cherchent pas à utiliser les réseaux mondiaux que leur université ou leurs professeurs *returnees* peuvent leur offrir pour chercher un soutien de la communauté internationale ou des courants dissidents chinois à l'étranger. À vrai dire, ils ne se reconnaissent pas explicitement dans le système normatif sous-jacent à la création des écoles professionnelles d'affaires publiques aux États Unis, à savoir celui de l'économie libérale et des théories contractualistes.

Sans entrer dans une contestation du système normatif ou dans une renégociation ouverte des valeurs qui sont sous-entendues, ils se pensent simplement comme des gens plus ouverts et éclairés que leurs contemporains ou leurs collègues, précisément du fait de leur passage par le MPA. C'est cette ouverture, cette prise de conscience critique vis-à-vis de la situation actuelle de l'administration chinoise, qui justifie à leurs yeux une attente éveillée et active des changements à venir. Car, pour eux, la transformation aura certainement lieu. Aider, faciliter le processus devient presque une question de responsabilité morale, une nécessité, comme si l'avoir appris et compris plus que les autres les obligeait à assumer un rôle moteur. Ils croient que la connaissance des expériences des pays occidentaux exige d'eux qu'ils en tirent profit et aident le pays à innover. Ils ne se voient pas comme des révolutionnaires, ni comme des réformateurs, mais plutôt comme des acteurs d'un changement lent, silencieux et progressif.

« Je ne peux pas toujours utiliser tout ce que j'ai appris. C'est un processus très long et lent. Mais par mon travail et grâce à ce que j'ai appris, je peux influencer la façon de travailler (the working pattern) sur le long terme. Les théories étudiées sont des lignes

¹ GILLEY, Bruce. *China's democratic future: How it will happen and where it will lead*, Columbia University Press, 2004. Aussi BALME, Stéphanie. *Entre soi: l'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*. Fayard, 2004.

directrices pour mon travail. Elles sont un modèle pour l'évolution du travail de l'administration. Le MPA est certainement une aide au changement. Après avoir fini le MPA, j'ai poussé le département du personnel de mon administration à envoyer beaucoup de collègues dans ce MPA. Le diplôme n'est pas très utile en termes de promotion et d'évolution de carrière. Mais je crois que le MPA est très utile pour faire bouger les conceptions des fonctionnaires dans leur travail ». (Entretien n. 16, 7/3/2009)

b) La gestion synchronisée de deux palettes de compétences, l'une pour le présent et l'autre pour l'avenir.

Pour parler d'eux-mêmes, le mot qui revient le plus souvent est « capacité » (*nengli*, 能力) Le MPA leur a en effet donné une plus grande capacité d'action, des moyens pour faire, même si c'est une capacité en puissance, pour le long terme (*neng*, 能 = capacité, habilité, permission ; *li*, 力 = force, pouvoir, influence). Grâce à la formation, ils ont acquis de nouveaux comportements et de nouvelles attitudes, notamment dans la relation avec les usagers et la prise en compte de leurs droits, mais ils n'abandonnent pas les anciens pour autant. Ils ne pourront le faire que quand les conditions seront réunies, à savoir quand l'abandon d'anciennes pratiques ne comportera aucun risque pour eux, mais sera au contraire valorisé dans le cadre d'un système qui aura lui-même progressivement modifié le seuil de ce qui est politiquement acceptable. Adaptabilité et flexibilité sont donc les maîtres mots dans cette phase : « *La théorie est fixe, mais la façon de l'utiliser peut être flexible et adaptable à la situation. Si je peux, j'utilise la façon occidentale de travailler. Le plus souvent je fais un mix entre les théories occidentales et l'administration chinoise.* » (Entretien n. 16, 7/3/2009)

Pour décrire le contexte qui leur permettra d'agir, les élèves utilisent souvent des expressions allusives telles que « élargir les horizons de l'administration », « moderniser », « abandonner la vieille mentalité », « développer le sens critique et la capacité de remettre en

cause le système ». Parfois ils savent être plus précis et pointer du doigt les obstacles actuels, tels que la censure, le système de propagande, l'absence d'État de droit et toutes les différentes limites à la liberté d'expression. Même les plus explicites toutefois ne se pensent pas en opposition au système, mais au contraire en soutien. Leur soutien n'est pas idéologique ni de loyauté partisane pure, car nous l'avons vu, à travers le choix du MPA, ils expriment une certaine indépendance et liberté par rapport à des stratégies de carrières linéaires au sein du Parti. C'est un soutien d'intérêt, d'opportunisme, qui les amène à privilégier la stabilité du régime, à leurs yeux condition indispensable de la stabilité sociale et de la poursuite du développement économique. Ils ont compris que « *la Chine ne souhaite pas devenir une démocratie mais elle souhaite progresser, devenir plus efficace et garder la stabilité* » (Entretien n. 93, 15/9/2009), et ils se préparent à la réalisation de ce projet qui leur convient et qu'ils soutiennent donc, sans attachement profond et durable. Une partie de la littérature établit une différence entre les classes moyennes employées par l'État et celles du secteur privé, les premières apparaissant comme plus loyales au régime que les secondes, notamment du fait d'une plus grande participation aux élections locales¹. Mais ces élèves du MPA ne semblent pas être très différents des entrepreneurs privés de leur génération qui, ayant profité de leurs relations au sein de l'État-Parti pour émerger, réussir et s'enrichir, sont favorables au *statu quo* en matière politique et peuvent être considérés comme des alliés du régime². Cette attitude opportuniste est plus largement celle d'une grande partie des Chinois de la nouvelle classe moyenne urbaine qui ne sont pas aujourd'hui des fervents supporteurs d'un changement de régime politique et qui appréhendent les bouleversements socio-économiques

¹ JIE, Chen, *A Middle Class Without Democracy. Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p.141.

² JIE, Chen DICKSON, Bruce J. , *Allies of the State. China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*, Cambridge Mass, Harvard University Press, 2010.

qu'un processus de démocratisation pourrait entraîner¹. Le fait de travailler pour l'État ne semble pas engendrer un attachement profond et durable au système actuel, et tout comme les autres classes moyennes, eux aussi pourraient à l'avenir retirer leur soutien si les conditions socio-économiques devaient changer ou si leur relation à l'État-Parti devait devenir plus faible.

Sans constituer aujourd'hui une véritable élite administrative ou économique du pays, les jeunes professionnels du MPA chinois sont reliés par une même aspiration à l'ascension sociale individuelle, et voudraient s'identifier à une classe supérieure éduquée et globalisée. Ils forment une communauté qui partage des valeurs de bonne gouvernance et introduit de façon silencieuse et lente des pratiques et des attitudes nouvelles dans les collectivités locales et administrations d'appartenance. Ils font le pari du tournant générationnel qui pourra marquer le renouvellement des élites au pouvoir et créer les conditions de leur action et ascension. Comme le dit F, ancien élève du MPA de l'université de Pékin, le retour progressif des Chinois formés à l'étranger pourra avoir une influence et accélérer le changement du système politique et administratif, sans nécessairement entraîner une transition vers la démocratie :

« Si on regarde les tendances démographiques, on peut penser que la Chine de demain sera différente. Les leaders nés dans les années 1970 et 1980 prendront le pouvoir. Les choses seront alors très différentes, surtout parce que la plupart de ces leaders aura reçu une formation à l'étranger. La formation dans les pays occidentaux est très importante : elle donne des valeurs différentes, et apprend l'importance de la liberté individuelle. Les returnees peuvent comprendre les inconvénients du système chinois. En même temps, la trajectoire occidentale n'est pas adaptée au développement chinois. L'une des raisons est la différence

¹ CHEN, Jie, *A Middle Class without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

entre les villes comme Beijing et la campagne. Dans des situations comme celle-ci, les instruments occidentaux seraient mal utilisés ici. » (Entretien n. 58, 13/10/2008)

Au fond, la valeur commune entre tous ces élèves de MPA est une conception nouvelle des élites chinoises, une conception fondée sur les compétences qu'ils ont appris à valoriser au cours de leurs études de MPA. Des compétences définies comme de bonne qualité par un système normatif importé mais aussi renégociées et redéfinies en cours à travers le travail des enseignants *returnees* et la fabrication des études de cas chinois, comme nous l'avons vu dans les deux chapitres précédent.

*« Ici on parle d'élite ou de jing ying, 精英, mais la Chine est un pays jeune. La société est à l'envers. Il n'y a pas de distinction claire, pas de classe moyenne avec des valeurs partagées. On dit que notre élite est faite de très hauts dirigeants, qui ont un haut rang, sont puissants, privilégiés. Nous les appelons zidi gaogan, 高干子弟, descendants de cadres de haut rang dans la hiérarchie communiste chinois de l'administration. Mais le mot élite ne signifie pas excellence en Chine. L'excellence est atteinte en travaillant, souvent par les *returnees*, par les *self-made-men*. Ces personnes ont un rôle à jouer. Ils ne sont pas la majorité. Des gens comme Zhang Chaoyang, PDG de Sohu.com. Il a étudié à Tsinghua et au MIT et puis il a créé Sohu. L'opinion de gens comme ceux-là peut influencer les Chinois. Ils sont à la fois un modèle de réussite et un modèle de travail acharné. L'année dernière notre administration a décidé de recruter des personnes ayant un diplôme étranger. Le CIC a déjà recruté des gens de Wall Street, pour des besoins techniques. Ces *returnees* sauront-ils avoir une influence? » (Entretien n. 58, 13/10/2008).*

Le MPA aide ainsi les jeunes agents de l'État à penser les liens entre la modernisation de l'administration et le maintien du régime actuel. La question du rôle que pourra jouer une élite administrative plus moderne pour favoriser ou, au contraire, retarder une éventuelle

mutation politique reste ouverte. Le MPA chinois permet de donner sens à la coexistence de plusieurs forces à l'œuvre. Pour le dire de façon schématique, les élèves comprennent qu'une dynamique modernisatrice, qui érige la compétence en valeur suprême dans les administrations et le Parti, cohabite avec une dynamique conservatrice, qui préserve et perpétue des comportements et des pratiques du passé, pour que le changement se construise sur les ressources internes au système et non pas en opposition¹.

D - Conclusion : le MPA crée une communauté d'aspirations

Nous avons par ce chapitre posé trois questions majeures, visant à mesurer l'étendue de la transformation de la gestion des carrières ainsi que l'évolution des conceptions de l'État parmi les agents du secteur public. Nous avons observé que, dans un contexte de grandes mutations économiques et sociales, les jeunes cadres du secteur public chinois trouvent dans le MPA généraliste et professionnalisant une réponse à leur demande nouvelle pour obtenir un diplôme universitaire reconnu et prestigieux, moins coûteux que le MBA, moins exigeant en termes d'effort intellectuel que le PhD et compatible avec une vie professionnelle. Le MPA satisfait aujourd'hui en apparence surtout des aspirations individuelles d'ascension sociale et d'accès à un style de vie supérieur, plutôt qu'il ne s'inscrit dans le cadre d'une valorisation croissante des compétences professionnelles dans le secteur public. Le MPA est en cela instrumental pour les acteurs individuels pour intégrer les cercles des diplômés des universités, pour appartenir à une élite éduquée et reliée au monde.

En l'absence de dispositifs permettant de valoriser statutairement et économiquement le MPA dans la fonction publique, ce programme semble remplir de façon marginale les objectifs qui ont officiellement présidé à sa création en 1999, à savoir la montée en gamme

¹ LEFEBURE, Alessia, Ne rien changer pour que tout change : réformes de la formation administrative chinoise entre innovation et continuité, *Revue française d'administration publique*, 2014.

technique et la professionnalisation de l'administration chinoise. Introduit en Chine avec l'ambition de faciliter la modernisation de l'État, il serait au premier abord plutôt accessoire dans un système administratif qui favorise l'affiliation aux réseaux de Parti et autres plus que la compétence technique. En dépit de cette apparente marginalisation, l'étude empirique de trois MPA, à Pékin et à Shanghai, a révélé parmi les élèves et diplômés une forte convergence de visions et de valeurs qui nous permet d'avancer l'existence d'une communauté de projet plus que de savoir. Le passage par un MPA en Chine non seulement apporte aux jeunes agents de l'État des connaissances disciplinaires sur les différents aspects des politiques publiques et de la gestion des affaires publiques, mais les rend aussi acteurs conscients et en puissance des futures transformations de l'État-Parti dans le sens d'une plus grande prise en compte des attentes des citoyens vers plus d'efficacité et de transparence. Sans pouvoir déceler chez les professionnels qui ont fait un passage par un MPA des indicateurs forts d'une volonté de contribution active à une transition politique vers un régime démocratique, nous identifions néanmoins la construction par le programme d'une vision et d'un certain nombre de valeurs communes. Ce sont là une vision et des valeurs qui permettent à ces acteurs de s'identifier dans un rôle d'éclaireurs, presque une avant-garde, à même de maîtriser les anciens et les nouveaux codes, de naviguer et d'évoluer professionnellement dans un système où prévaut une logique de méritocratie fondée sur la loyauté politique, en même temps de se préparer à une transformation des règles du jeu, anticipées et considérées comme probable.

L'observation de l'expérience de ceux qui ont décidé d'étudier dans un MPA en Chine permet finalement de comprendre, à travers l'interaction entre monde universitaire et État-Parti, les différentes étapes d'un processus à l'œuvre de mutation de la culture administrative chinoise. L'inspiration étrangère, sans être une cause de déstabilisation, est au contraire une composante majeure de ce processus. Si le *case study* est l'objet technique qui rend possible la redéfinition de sens des concepts étrangers diffusés au niveau international notamment *via*

les écoles professionnelles, si les professeurs – et en particulier les *returnees* – sont les traducteurs qui opèrent ce travail, alors les étudiants du MPA sont ceux qui digèrent, reconvertisent, se réapproprient concepts, idées et valeurs. Ce sont eux qui les intègrent dans la pratique professionnelle pour réinventer une culture administrative dont la portée innovante coexiste et demeure compatible avec l'ancienne. Au lieu de provoquer une friction entre aperçu de l'étranger et contraintes locales, le passage par le MPA offre à ces jeunes professionnels de l'administration la possibilité de puiser aux sources externes en dosant le débit du transfert. Au gré des évolutions politiques, ce débit pourra être accéléré, temporairement arrêté ou simplement réduit. Motivés avant tout par la nécessité de mettre en œuvre des stratégies individuelles d'avancement de carrière, les élèves de MPA constituent ainsi une communauté de projet ou d'aspiration. Leur élément commun et unifiant est cette capacité à emmagasiner des savoirs et des pratiques pour plus tard ainsi que l'adaptation progressive au contexte chinois sans provoquer de rupture.

VI - Conclusion

« Il faut donc se résigner à l'idée qu'aujourd'hui notre approche de la Chine souffre, pour l'essentiel, des mêmes limites conceptuelles que l'approche de tout autre pays lointain : à savoir que les spécialistes occidentaux éprouvent des difficultés à discerner les évolutions neuves, et qu'ils tendent à ériger en loi universelle la perception (souvent simplifiée) qu'ils ont du développement politique et économique de l'Occident ou des communismes européens »

Jean-Luc Domenach, 2001¹

Entre 1999 et 2010, à une époque de profondes réformes du système universitaire et de l'administration, se met en place en République Populaire de Chine un nouveau type de formation universitaire au management public, le MPA. Le master en administration publique peut sembler au premier abord une création étonnante du fait de son inspiration étrangère dans un domaine où la différence entre les institutions et les systèmes politiques chinois et américain paraît être la plus prononcée. Nous avons voulu, au fil de cette recherche, en retracer la trajectoire, décrivant ainsi un cas précis, délimité dans le temps et dans l'espace. L'intérêt du cas spécifique est de montrer l'une des facettes de la conduite du changement institutionnel aujourd'hui en Chine. L'incursion à l'échelle « micro » dans trois programmes de formation de deux universités pékinoises et une shanghaiënnne est une étude empirique qui, ajoutée à celles menées dans d'autres domaines et sur d'autres terrains, contribue à éclairer deux processus de transformation majeurs en cours dans ce pays : celui de l'enseignement supérieur et celui de l'administration de l'État.

¹ Jean-Luc DOMENACH, « La transition post-totalitaire en Chine. », *Commentaire* 1/2001 (Numéro 93), p. 35-46. URL : www.cairn.info/revue-commentaire-2001-1-page-35.htm.

Nous avons ouvert cette recherche par des étonnements et des doutes sur les possibilités de transfert d'un modèle éducatif et d'une culture administrative entre systèmes et contextes aussi éloignés l'un de l'autre que le nord-américain et le chinois. La croissance et le développement numérique rapide de cette version locale du MPA nous disent pourtant que la greffe a réussi. Comme toutes les adaptations d'espèces à des écosystèmes différents des originels, une mutation a eu lieu, pour permettre le développement dans les nouvelles conditions. Tel un OGM (organisme génétiquement modifié), le MPA d'inspiration américaine est devenu résistant et adaptable au contexte local en subissant une transformation dont nous avons rendu compte dans cette thèse. C'est cette transformation qui a permis au MPA de se faire l'un des instruments de la modernisation à l'œuvre de l'université et de l'administration chinoise.

Le récit de cette modification a pris comme point de départ la genèse du MPA, puis sa biographie, en croisant généalogie, histoire courte et longue des formations administratives, en remontant dans le temps à la Chine impériale. Il s'est ensuite construit sur la base de la description, l'observation et l'analyse de ce qui a été exprimé par les acteurs interviewés, enseignants, élèves, employeurs et administrateurs. Il a pris soin de croiser, de recouper, d'identifier résonances et contradictions, pour essayer de tirer les conclusions les plus robustes possible, s'il on sait les multiples biais et limites inhérentes à ce terrain particulier qu'est la Chine contemporaine.

Ce récit s'insère donc dans une histoire plus large, nous aidant en cela à comprendre deux problématiques majeures. La première est celle du périmètre de la circulation transnationale des modèles éducatifs, en apportant ainsi une contribution à la compréhension des ressorts et des mécanismes de la diffusion d'idées, par l'intermédiaire de l'enseignement supérieur, d'un système de valeurs à un autre. La deuxième est celle de la maîtrise de la transformation de l'État, à savoir celle de la gestion du changement au sein d'un système

politique fondé sur le contrôle de l'État par un parti communiste qui gouverne sans alternance ni séparation des pouvoirs.

Notre objet n'a pas été la recherche de caractérisation du régime actuel ni l'anticipation du sens de ses transformations futures, mais la description des processus et de la complexité d'interactions qui permettent à l'État de réformer et de se transformer tout en réussissant à maintenir, du moins jusqu'à présent, une relative stabilité politique et sociale. Ce qui se passe en Chine aujourd'hui est difficile à interpréter à l'aune des paradigmes connus dans les démocraties occidentales. Les modèles et trajectoires de développement historiquement testées au cours du XXe siècle associaient l'économie de marché à la mise en place de formes de démocratie libérale, qu'elle soit représentative ou parlementaire. Les totalitarismes du XXe siècle ont été considérés comme des mouvements antimodernité, dans la mesure où, comme le rappelle l'historien et philosophe Marcel Gauchet, ils ont conduit à la négation de l'autonomie des individus en leur imposant des formes de soumission, celles des idéologies ou des « religions séculières ». Penser la modernité en dehors du cadre de la démocratie libérale a été jusque-là difficile. Pourtant, la Chine de l'après-1978 semble engagée dans la voie de l'expérimentation politique, pour concilier modernité et maintien d'un régime non démocratique. Prenant appui sur le cas de la Chine, le philosophe Alain Badiou a tenté de formuler l'hypothèse d'une « *modernité non capitaliste* »¹, tandis que le PCC préfère parler d'un socialisme « aux caractéristiques » ou « aux couleurs » chinoises, combinant des éléments démocratiques (les élections au niveau municipal et intra-parti, la garantie d'un certain nombre de droits et libertés fondamentales, des formes embryonnaires d'État de droit) avec le parti unique, ainsi qu'avec l'exercice de répression et contrôle propres aux régimes

¹ BADIOU, Alain et GAUCHET, Marcel “Que faire? Dialogue sur le communisme, le capitalisme et l'avenir de la démocratie”, Paris: *Philosophie*, 2014.

autoritaires¹. L'économie socialiste de marché ne ressemble pas aux typologies de capitalisme connues, y compris en Asie². Elle est ouverte et contrôlée par le Parti. Les élites économiques, administratives et politiques coïncident, et elles créent des institutions qui ressemblent aux nôtres avec pourtant des mécanismes de gouvernance qui fonctionnent différemment. Plusieurs secteurs économiques ont été ouverts à la concurrence mondiale mais avec le puissant soutien financier de l'État. Un véritable marché du travail prend forme mais les nominations des hauts responsables des grands groupes industriels et financiers suivent toujours le système de la nomenclature propre aux régimes communistes. La Chine post-maoïste hybride aussi dans le domaine politique où le Parti, en alternant phases de relative fermeture et ouverture, tente de redéfinir et de réinventer la démocratie, pour expérimenter des élections certes, mais dans un périmètre bien défini et étroit (villages et intra-Parti). La Chine a bien une Constitution, dont la force juridique n'est pas au-dessus des lois, tout comme elle affirme avoir une *Rule of Law*, qui ne correspond pas pour autant à la définition d'un État de droit, essentiellement du fait de l'absence de séparation des pouvoirs. Certaines libertés fondamentales sont protégées, d'autres complètement réprimées ; beaucoup de Chinois considèrent que leur régime est une forme de démocratie ; il existe une société civile, ainsi qu'une opinion publique, à côté de puissants systèmes de répression et d'atteinte à la liberté d'expression individuelle. Et ainsi de suite. Les réformes de la période post-maoïste indiquent que le Parti a l'intention d'adopter certaines institutions des démocraties occidentales, mais pas toutes. Ainsi, sont acceptées la compétition internationale, la sélection

¹ Parmi les intellectuels chinois qui tentent de théoriser et de justifier l'exceptionnalisme chinois en matière de démocratie, rappelons Jiang Qing (Académie Yang ming), He Zhengke (Université de Pékin), Cui Zhijuan (Université Tsinghua), Pan Wei (Université de Pékin). Leurs positions sont présentées et discutées par Emilie Frenkiel dans son ouvrage sur la prise de parole politique dans les universités chinoises. FRENKIEL, Emilie. *Parler Politique en Chine*, Paris: PUF, 2014. Pages 229-274.

² TSAI, Kellee S. *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Cornell University Press, 2007. p. 1-16.

par la compétence, l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, car elles sont cruciales pour l'innovation et la montée en gamme technologique. Sont exclus en revanche les contre-pouvoirs, la démocratie électorale, le court terme imposé par la presse libre et les syndicats. Comme si le gouvernement chinois voulait trier parmi les expériences et les processus historiques des autres pays, trouver des raccourcis, sauter des étapes et tirer des enseignements des échecs des autres¹. Suivant des voies déjà pratiquées ailleurs, dans d'autres contextes historiques et géographiques, c'est au nom de la modernité que le Parti trie, imite, innove et réforme au tournant du siècle². Modernisation est le maître mot, qui rassemble et fédère opinions publiques nationales aussi bien qu'internationales. Toutefois, la définition de cette modernisation est source d'ambiguïté : selon le contexte le mot devient polysémique pour être associé à la transition démocratique, à l'efficacité, à la transparence et à la bonne gouvernance, ou bien au contraire au service de la recherche d'une voie singulière, associant compétitivité économique, puissance internationale et stabilité politique, tout en restant dans le cadre du parti unique. Le contexte géopolitique de compétition mondiale dans lequel le gouvernement conduit le miracle économique chinois donne lieu à une nécessaire tension entre volonté d'innovation et impératifs de stabilité politique. L'État-Parti cherche à combiner stabilité interne et puissance externe, en réformant autant que nécessaire pour accroître la compétitivité de ses industries, notamment par l'amélioration des compétences. C'est à une telle course à la modernisation et aux compétences que le MPA contribue. En tant que dispositif de formation de la bureaucratie introduit dans le système universitaire chinois sans articulation avec l'ensemble hétérogène de dispositifs antérieurs et en empruntant le modèle

¹ PAINTER, Martin, CHRISTENSEN, Tom, DONG, Lisheng, "Administrative reform in China's central government. How much 'learning from the West'?", *International Review of Administrative Sciences*, 9/2008, ISSN: 0020-8523, Volume 74, Issue 3, p. 351.

² WESTNEY, Eleanor D. *Imitation and Innovation*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

en vigueur aux États-Unis, il se situe précisément au cœur de ce processus de modernisation et de tension sous-jacente.

Dans cette thèse, nous avons examiné les effets de l'arrivée du MPA en Chine et les transformations induites dans les pratiques locales des universités, puis de la bureaucratie, depuis la genèse du programme à la fin des années 1990 jusqu'à la fin de la période pilote en 2010. Il s'agit d'une période historique très particulière : la décennie 1998-2008, caractérisée par un autoritarisme relativement modéré¹. Par l'étude empirique de trois écoles professionnelles d'administration publique et de tous les acteurs en jeu (enseignants, administration universitaire, étudiants et employeurs) nous avons examiné le rôle du MPA dans la modernisation chinoise et dans la réforme de l'État.

Nous avons répondu à cette question de recherche en deux temps. Nous avons, dans la **première partie** de la thèse, rappelé à grands traits le contexte historique et les conditions préalables à l'émergence de ce diplôme en Chine. Nous avons cherché des éléments de continuité et de rupture de cette initiative par rapport à l'évolution des dispositifs de formation de la bureaucratie au cours du XXe siècle, de la fin du système du concours impérial en 1905 jusqu'au début de l'ère des réformes à la veille des années 1980. À différents moments de l'histoire de la Chine moderne, la qualité ou les insuffisances du système de formation de la bureaucratie et des élites sont apparues comme déterminantes pour les possibilités de réforme de l'État. De même, les influences étrangères, à travers les séjours d'études à l'étranger et l'action de la philanthropie américaine, ont été mobilisées de façon récurrente par les réformateurs de l'université chinoise, ouvrant la voie plus tard pour le choix et l'accueil du

¹ SHAMBAUGH, David. *China's Future?* Polity Books, 2016. p. 14-15. Shambaugh considère que le PCC oscille depuis 1978 entre des périodes d'autoritarisme dur (*hard*) et mou (*soft*). Pour un certain nombre de raisons conjoncturelles et internes, le régime serait entré depuis 2009 dans une phase fortement répressive, qui paralyse les réformes et l'innovation, retardant ainsi le développement économique du pays.

modèle américain de MPA. Nous avons, dans le **chapitre 1**, focalisé notre attention sur quelques épisodes clefs de l'histoire de la Chine moderne pendant lesquels la bureaucratie d'État a porté la responsabilité de l'échec de transformations politiques majeures. Nous avons souhaité montrer, par la perspective historique, toute la centralité de la formation de la bureaucratie dans le processus de construction et renforcement de l'État chinois. Dès lors, s'intéresser à la culture administrative telle qu'elle est transmise dans les dispositifs de formations professionnelles devient essentiel, non seulement pour comprendre les mécanismes de professionnalisation de la fonction publique, mais pour une meilleure compréhension du processus de construction de l'État.

Le MPA est un master importé depuis les écoles de politiques publiques (*policy schools*) américaines. Reconstituer la genèse du projet en dessinant tout le système d'acteurs en interaction (dès les prémises en 1996 à la mise en œuvre entre 1999 et 2001) nous a permis, dans le **chapitre 2**, de comprendre la création du consensus nécessaire à ce transfert transnational. Son origine nous avait semblé étonnante et nous en avons questionné la portée transformative réelle. L'identification des acteurs et des stratégies à l'origine de l'introduction du programme en Chine a permis de tracer les lignes de soutien et d'opposition au processus. L'idée d'un programme de formation continue en administration publique émerge au terme d'une décennie de réformes de l'administration et dans un mouvement général de création d'une fonction publique professionnelle qui tire sa légitimité de l'expertise et de la compétence, même si elle continue d'être gérée par le Parti, sans séparation formelle entre les deux organisations. Dans une telle dynamique de transformation générale, le gouvernement ouvre le marché de la formation administrative à de nouveaux acteurs, dont les universités, et encourage des catégories jusque-là en dehors du réseau des écoles du Parti, comme les agents non-cadres et les cadres non-membres du Parti, à accroître leurs compétences par la formation professionnelle. L'État-Parti a besoin de légitimer l'action de son administration. Son autorité

est d'autant moins contestée par les citoyens et les usagers que ses cadres et agents sont mieux formés et compétents. Plus ils sont formés, plus ils sont réputés experts – donc sérieux et non corrompus – mieux ils peuvent contribuer à la réalisation de cette mutation de l'État Parti nécessaire à sa stabilité. Le gouvernement commande ainsi une étude des exemples et modèles étrangers pour trouver des idées et des inspirations novatrices. Certains acteurs, comme les universitaires chinois *returnees*, ayant établi des relations avec les écoles professionnelles américaines, tirent profit d'un tel projet qui leur permet d'exister ou de renforcer leur position dans l'espace politique, administratif ou de l'enseignement. D'autres acteurs, au contraire, se sentent menacés dans leur position, mais ils finissent par adhérer à une dynamique qui leur offre des ressources précieuses pour leur évolution dans un système universitaire plus exposé qu'autrefois à la concurrence interne et internationale. Malgré le fait que l'école du Parti et les écoles d'administration soient tenues en marge de cette création, le projet semble satisfaire les intérêts des différents acteurs, y compris au sein du gouvernement. Combinant ancrage universitaire de qualité et conformité à celle qui est alors perçue comme la norme internationale en matière de formation administrative, c'est-à-dire la formation dispensée par les écoles d'affaires publiques nord-américaines, le choix du MPA est pleinement assumé et accepté. Le modèle américain s'inscrit dans une séquence où il est admiré, étudié, puis imité, invoqué, pour être finalement adapté, réinventé et transformé par les différents acteurs, afin de répondre ainsi aux spécificités de la situation locale : servir les besoins de l'État en matière de formation des cadres des collectivités territoriales, et en même temps développer compétitivité et excellence des universités. Les réformateurs chinois montrent une grande maîtrise de ce processus de circulation transnational, dont l'instrument est certes importé dans le format et la structure, mais dépassé en quelque sorte car destiné à accomplir fonctions et missions locales, dans un système profondément différent de celui du modèle. Ces conclusions nous amènent ainsi à repenser la notion de mondialisation de

l'enseignement supérieur en allant au-delà de la dichotomie entre le national et l'international, ou de la question de l'hégémonie américaine. Par une entrée centrée sur les acteurs et sur la mise en œuvre au quotidien, nous avons souhaité montrer comment les stratégies d'internationalisation individuelles s'articulent avec les processus de transformation des institutions impulsés par les réformes. Au-delà du cas spécifique chinois, cette recherche amène à penser les circulations de modèles éducatifs comme des processus globaux, qu'il est plus pertinent d'analyser en suivant les acteurs plutôt que de se poser la question des rôles respectifs du national et de l'international dans la conception et dans la mise en œuvre.

La **deuxième partie** de la thèse nous a conduits à l'intérieur de la fabrique du MPA, dans trois établissements d'enseignement supérieur de Pékin et de Shanghai, où nous avons observé de près l'interaction entre le modèle global et la mise en œuvre locale. Nous avons été à l'interface de l'univers de l'enseignement supérieur et du monde professionnel du secteur public, pour évaluer la capacité du MPA à apporter des compétences, des valeurs et des idées susceptibles d'être mises en œuvre dans les pratiques de travail des élèves de retour dans leur administration. Nous avons tracé à l'échelle micro le déploiement au quotidien du MPA en suivant tous les acteurs qui facilitent l'adaptation au contexte politique chinois de théories, savoirs et pratiques pédagogiques importées des États-Unis, légitimant ainsi la formation auprès des acteurs locaux. Nous montrons que le MPA chinois est un creuset dans lequel se définissent, s'interprètent et s'inventent des pratiques pédagogiques et professionnelles inédites. Cette frontière entre le transfert d'un modèle étranger et la naissance d'un objet nouveau a été révélée sous trois angles différents : les méthodes pédagogiques (chapitre 3), les enseignants (chapitre 4), les étudiants (chapitre 5). Chapitre par chapitre nous avons fini par dessiner le périmètre du transfert pour comprendre sa portée, d'abord à l'intérieur de la sphère universitaire, puis au-delà.

Nous posons dans le **chapitre 3** la question plus précise de l'impact de l'introduction dans l'université chinoise d'une pédagogie inédite, celle de la méthode de l'étude de cas, centrale dans la formation MPA. Si nous avons considéré ce programme comme un objet transformatif, il l'est en premier lieu dans sa dimension pédagogique centrée sur la méthode de l'étude de cas. L'étude empirique montre que cette méthode instaure une nouvelle relation entre élèves et enseignants et offre un cadre inattendu pour la discussion critique des politiques publiques et des réformes adoptées par le gouvernement chinois. En effet, par leurs sujets et les notions auxquelles ils se réfèrent – gouvernance, *new public management*, transparence, *rule of law*, responsabilité, société civile, performance, *public value* – les *case studies* peuvent inspirer les pratiques actuelles de l'administration chinoise, sans remettre profondément en cause le système administratif et politique. En devenant des espaces d'apprentissage et d'expérimentation de la compatibilité entre une pratique administrative internationalement reconnue et la loyauté envers le régime d'État-Parti, les MPA sont en train de participer à la définition de référence sur ce qu'est une bonne administration. Ils sont la preuve que la Chine peut s'inspirer des expériences exogènes tout en ayant sa voie propre, dans la continuité de la tradition. Nous montrons ainsi que le recours à la méthode de cas, qui est perçue comme un standard international d'inspiration américaine, au lieu d'être un agent de transformation et d'adaptation à des normes et valeurs internationales (ou nord-américaines) par isomorphisme ou par hégémonisme, assure le maintien d'une spécificité locale qui est le système politico-administratif chinois. Le cas permet en effet de véhiculer des théories, des idées, des savoir-faire, sans le paradigme politique qui les a générés. L'acquisition de la compétence peut ainsi se faire *via* l'université grâce à la neutralité axiologique et idéologique de l'outil. L'État-Parti chinois semble avoir trouvé dans la méthode du cas nord-américain bien plus qu'un outil pédagogique : un objet flexible, multiforme, non agressif pour dialoguer sur des sujets difficiles. Au lieu d'enfermer les jeunes agents de l'État

dans une impossible dichotomie entre contestation et loyauté aveugle, le cas ouvre des possibilités de discussion et de compréhension de l'histoire, du présent et des objectifs de transformation du système administratif, voire de la société chinoise tout entière. Le cas permet de traiter comment l'administration chinoise reformule son rôle dans le système politique actuel et maintient son utilité, par-delà les transformations sociales, grâce à l'acquisition de nouvelles compétences, sans renoncer à court terme aux logiques méritocratiques partisans.

L'utilisation de l'étude de cas comme un vecteur d'introduction de nouvelles pratiques compatibles avec la culture administrative prédominante n'aurait pas pu se faire sans le travail de médiation des enseignants. Nous avons ainsi consacré le **chapitre 4** à l'étude du rôle des enseignants, et tout particulièrement à celui des universitaires chinois revenus en Chine après un séjour d'études à l'étranger, c'est-à-dire les *returnees*. Nous avons cherché à comprendre les conditions de la compatibilité entre la culture acquise à l'étranger et les contraintes locales dans un programme de formation à l'administration publique. Il émerge de ce chapitre que leur influence est importante sur les transformations des écoles, voire des universités, qu'ils rejoignent et sur les changements des cultures professionnelles des élèves qu'ils forment.

L'introduction du MPA en Chine a permis en effet aux universités d'accélérer le retour des enseignants-chercheurs formés à l'étranger et de leur accorder une place et une influence grandissantes dans l'organisation, avec des mécanismes de contrôle et des limitations variables d'un établissement à l'autre. Grâce à leur présence et aux pratiques ainsi introduites, les universités réalisent des changements, qui leur permettent d'accélérer un processus d'internationalisation nécessaire à leur compétitivité internationale. Nous nous étions interrogés sur l'intégration des *returnees* car ils constituent un groupe dont l'influence à l'ère des réformes contraste avec les persécutions et mises au ban de la période maoïste. Même après la révolution culturelle, ils ont fait l'objet de la méfiance du PCC jusqu'à la répression

du 4 juin 1989. Aujourd'hui courtisés par le gouvernement qui, au nom de la modernisation et de la compétition mondiale, cherche à les faire revenir pour partager leur expertise et participer à la définition de l'agenda de développement économique, les enseignants *returnees* contribuent à une forme de réconciliation nationale et historique, à la progressivité de la réforme, à l'ouverture d'espaces d'apprentissage du pluralisme et du débat d'idées à l'intérieur d'un régime autoritaire, qu'il soit résilient, transformatif ou adaptable. Individuellement intégrés dans des réseaux académiques mondiaux, et circulant aisément entre campus et métropoles occidentales et d'Asie, les universitaires *returnees* ont développé leur philosophie professionnelle et leurs références culturelles dans les établissements d'enseignement supérieur pour la plupart occidentaux. Lorsqu'ils acceptent de revenir, pour investir leurs connaissances et leur capital en Chine, ils signifient toutefois leur adhésion à l'organisation sociale, politique et économique en place. Rien dans les entretiens ne prouve qu'une telle adhésion se situe sur le plan idéologique, dans le sens où leur retour indiquerait une proximité de vision et de valeurs avec le Parti. Le retour en Chine pourrait marquer un degré de soutien au projet de réformes du gouvernement, mais ce projet est pour eux surtout porteur de davantage d'opportunités. S'ils sont généralement décrits comme prudents, voire conservateurs, non pas au sens politique mais du point de vue de leur prise de position publique et de leur attitude, les universitaires *returnees* se voient comme des réformistes, ou des facilitateurs de réformes, plus que comme des révolutionnaires ou des contestataires du régime. En nous intéressant aux enseignants *returnees* du MPA, nous avons donc cherché à savoir s'ils véhiculaient des valeurs différentes des autres enseignants, des valeurs qui leur seraient spécifiques. Nous montrons, par cette étude, que ces enseignants, qui ont eu l'expérience de vivre dans des sociétés et sous des régimes politiques différents, ne sont pas pour autant porteurs d'idées capables de menacer la stabilité du système administratif et politique local. Les théories et les savoirs dont ils sont porteurs, par et grâce à leur

intermédiation, deviennent compatibles avec les contenus nécessaires à l'enseignement local. Comment dès lors caractériser leur rôle en tant qu'acteurs du changement dans le contexte particulier des MPA, destinés à former des personnels de l'administration et des jeunes cadres du PCC aux techniques du management et aux affaires publiques. Certes, ils accompagnent la modernisation souhaitée par l'État qui passe par l'introduction d'un certain nombre de pratiques de professionnalisme, de transparence, de bonne gouvernance, de responsabilité. Nous avançons toutefois que leur spécificité est liée avant tout à ce rôle d'interprètes de la différence entre deux systèmes de valeurs, un rôle de traducteur qui donne un sens nouveau aux concepts issus d'un contexte étranger. C'est dans cette création de sens à partir de la différence que les *returnees* occupent aujourd'hui une place particulière dans le MPA et, plus largement, dans la société chinoise. Les entretiens nous disent que les attentes vont bien au-delà de l'importation d'idées novatrices. Le *returnee* a vécu, compris, assimilé un concept étranger, mais il est aussi capable d'en voir les limites intrinsèques, le potentiel d'adaptation et donc de reformulation. En cela, sa capacité à accélérer le changement semble plus forte que celle d'autres acteurs. Pour le dire avec les mots de Benoît Vermander, le rôle des universitaires *returnees* est un rôle de leadership responsable, au sens où il sert d'exemple pour les autres et où il est exercé de façon conscientisée. C'est dans la prise de conscience de la création de sens, plus que dans l'action directe politique, que s'exprime l'influence de l'enseignant *returnee*. Ces enseignants ont finalement un rôle herméneutique puisqu'ils ouvrent le dialogue, la conversation avec des univers de valeurs et de sens différents, contribuant à créer un consensus autour du sens nouveau que les concepts étrangers pourront prendre dans un contexte différent.

Cette recherche confirme sur ce point les conclusions des politistes et sinologues qui ont travaillé sur les milieux académiques et qui décrivent dans les universités chinoises du XXI^e siècle un paysage intellectuel complexe, fragmenté et finalement pluraliste, en dépit des

campagnes de contrôle politique et d'autres formes de restrictions de la liberté académique et d'expression. Comme eux, nous considérons les tentatives de caractérisation binaires de ces *returnees* quant à leur degré d'adhésion politique trompeuse et caduque. Notre étude empirique montre comment, pour les enseignants chinois qui ont vécu quelque temps à l'étranger – notamment aux États-Unis – le retour en Chine ne se pose pas en termes d'adhésion ou de rejet de valeurs et des principes propres à la démocratie occidentale. L'analyse des pratiques d'enseignement, des perceptions de leur rôle, des comportements professionnels révèlent une recherche de cohérence, ou au moins de compatibilité, entre les notions, les théories, les concepts, les institutions, dont ils ont fait l'expérience à l'étranger, et le monde des possibles au niveau local. Le travail empirique ne permet pas d'affirmer si les *returnees* sont en opposition ou en soutien idéologique du régime communiste. Cela ne semble pas être leur préoccupation ni la conception qu'ils ont de leur rôle. Leur position est nécessairement évolutive et s'adaptera en fonction des évolutions du contexte, quel que ce soit le sens et l'orientation politique. Les enseignants *returnees* se perçoivent comme des acteurs d'un changement constructif, des contributeurs au développement économique et institutionnel, des agents d'une modernisation progressive et sans instabilité. De la même façon, les responsables de l'université et les représentants du Parti semblent eux aussi soucieux de bénéficier autant que possible des apports de l'ouverture internationale, qu'ils ne font qu'encourager dans les pratiques, tout en s'assurant que les universités demeurent l'un des instruments du maintien de la stabilité politique. Les écoles d'affaires publiques, avec leurs programmes de MPA, ont permis, avec l'accord et l'impulsion même de l'État-Parti, l'éclosion de micro-espaces publics où la discussion est possible et où ont lieu différents apprentissages de l'altérité et du pluralisme des idées, y compris des idées venues de l'étranger.

L'étude des motivations qui conduisent les cadres du secteur public vers le MPA ainsi que l'étude de leur perception des évolutions de leur culture administrative complètent et concluent cette analyse dans le **chapitre 5**. Nous avons consacré ce dernier aux élèves fonctionnaires pour voir si le MPA, en plus d'être un lieu d'acquisition de compétences techniques, pouvait être considéré comme un véhicule de diffusion d'idées, de concepts, d'idées jusque-là étrangères à la culture administrative chinoise de l'époque. Désireux de satisfaire avant tout des aspirations individuelles d'ascension sociale et d'accès à un style de vie supérieur, les jeunes cadres du secteur public chinois trouvent dans le MPA, généraliste et professionnalisant, une réponse à leur demande nouvelle pour obtenir un diplôme universitaire reconnu et prestigieux, moins coûteux que le MBA, moins exigeant en termes d'effort intellectuel que le PhD et compatible avec le maintien d'une activité professionnelle.

Pour ce qui est des objectifs qui ont officiellement présidé à sa création en 1999, à savoir la montée en gamme technique et la professionnalisation de l'administration chinoise, le MPA semble les remplir de façon marginale, en l'absence de dispositifs permettant de valoriser statutairement et économiquement le diplôme dans la fonction publique. Introduit en Chine avec l'ambition de faciliter la modernisation de l'État, le MPA semble plutôt accessoire dans un système administratif qui favorise l'affiliation aux réseaux de Parti et autres relations personnelles plus que la compétence technique. En dépit de cette apparente marginalisation du programme, l'étude empirique de trois MPA à Pékin et à Shanghai a révélé parmi les élèves et diplômés une forte convergence de visions et de valeurs qui nous permet d'avancer l'existence d'une communauté de projet outre que de savoir. Depuis le recrutement des 24 premières promotions de MPA en 2001, des dizaines de milliers de fonctionnaires chinois ont été formés suivant un curriculum comprenant toutes les disciplines considérées comme nécessaires à l'exercice de la pratique administrative, faisant ainsi émerger une communauté nouvelle au sein de la fonction publique chinoise. Se dessine, à partir des résultats d'entretiens

conduits auprès des élèves et de leurs employeurs, l'image d'une nouvelle génération qui, assemblée et formée dans un MPA chinois, partage des visions et des valeurs spécifiques. Le passage par un MPA, non seulement apporte aux jeunes agents de l'État des connaissances disciplinaires sur les différents aspects des politiques publiques et de la gestion des affaires publiques, mais les rend aussi acteurs conscients et « en puissance » des futures transformations de l'État dans le sens d'une plus grande prise en compte des attentes des citoyens, efficacité et transparence. Nos recherches confirment le rôle du MPA comme creuset d'un nouvel *ethos* professionnel pour l'administration chinoise, capable de se moderniser dans la continuité, de s'enrichir d'une exposition internationale accrue pour mieux faire face à l'ampleur des défis au niveau local.

* * *

Notre thèse répond finalement à la question essentielle de la modification de l'*ethos*, généralement entendu comme l'ensemble de valeurs qui orientent les choix de vie et professionnels des nouvelles générations des agents du secteur public¹. Par l'action du MPA, une rencontre féconde a lieu entre l'enseignement des politiques publiques, inspiré de théories étrangères et confié majoritairement à des enseignants formés hors de Chine, et l'univers des pratiques administratives dans lequel évoluent les élèves chinois. Ce déplacement de lignes dans le système de l'enseignement supérieur chinois accélère l'adoption de pédagogies, méthodes de travail et formes de gouvernance jusque-là inconnues de l'environnement de réception, dont les effets se ressentent dans les établissements et jusqu'aux lieux de travail des

¹ D'EPINAY, Lalive. *Récit de vie, ethos et comportement: pour une exégèse sociologique. Méthodes d'analyse de contenu en sociologie*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1990, p. 37-68.

élèves. L'enquête empirique et son analyse nous ont conduits *in fine* à avancer la thèse de la construction d'une nouvelle culture administrative et de son influence sur le groupe des élèves de MPA de retour dans leurs fonctions.

Tous les entretiens contiennent des réflexions distanciées et désenchantées vis-à-vis de l'idéologie communiste, mais ils contiennent aussi, tous et de façon cohérente les uns avec les autres, une grande résonance avec ce qui peut être appelé le « projet officiel » du gouvernement de l'époque (1998-2008). Le discours de nécessaire modernisation du pays par le développement économique est approprié par quasiment tous les élèves et enseignants des MPA. Nous pourrions ainsi relire l'histoire du MPA comme celle de la recherche par l'État-Parti d'un relais supplémentaire pour consolider la légitimation sociale de ses politiques. L'université et en particulier les programmes de formation d'inspiration occidentale comme le MPA permettent de créer de l'adhésion autour du discours modernisateur. Quand le gouvernement autorise les établissements d'enseignement supérieur à offrir un diplôme déjà accepté et populaire à l'étranger au nom d'un impératif de professionnalisation et de modernisation de son administration, il crée de l'adhésion à plusieurs niveaux : les citoyens administrés, la communauté universitaire et les fonctionnaires qui sont les cibles potentielles du programme. En amenant les jeunes cadres du secteur public sur le terrain de la professionnalisation, au sens de la technicité neutre, experte mais en même temps moderne parce que reconnue par le reste du monde, l'État-Parti introduit un nouveau type de contrôle. Le contrôle n'est plus fondé sur la censure, la coercition ou la transmission d'une idéologie. En passant par ce type d'études qui vise le développement de leurs compétences professionnelles et le caractère scientifique de l'administration, les jeunes professionnels étudiants du MPA acceptent volontairement la relation État-Société telle que le Parti la propose aujourd'hui. À travers l'acte de participation au MPA, ils deviennent des relais de

légitimation¹. La participation au MPA puis l'application des bonnes pratiques apprises font des jeunes diplômés de ce programme des citoyens vertueux qui peuvent incarner l'adhésion au Parti, mais sur un terrain tout autre que celui de l'idéologie communiste. La méthode du cas renforce l'adhésion au discours modernisateur en ce sens qu'elle introduit l'idée que les politiques publiques ne sont pas liées à des idéologies, mais ne sont que des questions économiques et techniques. Si l'on peut étudier des cas chinois à Cambridge et des cas américains à Pékin, en faisant abstraction de la nature du régime, alors tous les régimes se valent. Il suffit d'avoir su embrasser la modernité, d'avoir adapté les méthodes et les principes de développement économique, puis les techniques de formation des démocraties occidentales. Être moderne équivaut à être démocratique, ou plutôt dispense de l'être.

Sans pouvoir déceler chez les professionnels qui ont fait un passage par un MPA, des indicateurs forts d'une volonté de contribution active à une transition politique vers un régime démocratique « à l'occidentale » ou d'une autre nature, nous identifions néanmoins la construction par le programme d'une vision et d'un certain nombre de valeurs communes. Ce sont là une vision et des valeurs qui permettent à ces acteurs de s'identifier dans un rôle d'éclaireurs, presque une avant-garde, à même de maîtriser anciens et nouveaux codes, de naviguer et d'évoluer professionnellement dans un système où prévaut une logique de méritocratie fondée sur la loyauté politique. Dans le même temps, le MPA prépare ses étudiants à une transformation des règles du jeu, anticipée et considérée comme probable, vers un système fondé davantage sur les savoirs et les compétences.

L'observation de l'expérience d'études dans un MPA en Chine permet finalement de comprendre, à travers l'interaction entre États-Unis et Chine et l'interaction entre monde universitaire et État-Parti, les différentes étapes d'un processus à l'œuvre de mutation de la

¹ TOMBA, Luigi, "A Harmonious Society": Changing Governance Patterns in Urban China, unpublished paper, presented at the Fourth International Convention of Asia Scholars (ICAS 4), August 2005, Shanghai.

culture administrative chinoise. L'inspiration étrangère, sans être une cause de déstabilisation, est au contraire une composante majeure de ce processus. Si le *case study* est l'objet technique qui rend possible la redéfinition de sens des concepts étrangers diffusés au niveau international notamment *via* les écoles professionnelles, si les professeurs – et en particulier les *returnees* – sont les traducteurs qui opèrent ce travail, alors les étudiants du MPA sont ceux qui digèrent, reconvertissent et se réapproprient concepts, idées et valeurs pour les intégrer dans la pratique professionnelle et réinventer une culture administrative, dont la portée innovante coexiste et demeure compatible avec l'ancienne. Au lieu de provoquer une friction entre aperçu de l'étranger et contraintes locales, le passage par le MPA offre à ces jeunes professionnels de l'administration la possibilité de puiser aux sources externes en dosant le débit du transfert. Au gré des évolutions politiques, ce débit pourra être accéléré, simplement réduit, ou temporairement arrêté. Motivés avant tout par la nécessité de mettre en œuvre des stratégies individuelles d'avancement de carrière, les élèves de MPA constituent ainsi une communauté de projet ou d'aspiration. Leur élément commun et unifiant est cette capacité à emmagasiner des savoirs et des pratiques « pour plus tard » ainsi que l'adaptation progressive au contexte chinois sans provoquer de ruptures.

Nous avançons donc dans cette thèse qu'une administration réellement plus moderne peut avoir intérêt à court terme à assurer la stabilité du système dont elle est bénéficiaire. Ceci n'exclut pas, lorsque les contraintes externes et les éléments de contexte auront changé, qu'elle dispose de toutes les connaissances et compétences pour s'adapter aisément à un nouveau régime politique. Ces connaissances et compétences sont bien acquises, mais elles sont “en puissance” du point de vue de leur exercice. Les générations d'agents de l'État formés dans les MPA chinois ne se proposent pas de favoriser ni de retarder une éventuelle transition politique. Ils veulent jouer sur tous les fronts, maximiser leurs chances d'ascension sociale, quelle que soit la direction prise par le pays. Ils veulent être prêts à suivre les

opportunités là où elles se présenteront. Si à l'avenir c'est la dynamique modernisatrice qui prévaut, la dynamique qui érige le mérite et la compétence en valeurs suprêmes pour la promotion dans les administrations et le Parti, le MPA aura donné à ces jeunes professionnels les références et la crédibilité nécessaires pour embrasser le nouvel environnement. Si, au contraire, c'est la dynamique conservatrice qui s'impose, celle qui préserve et perpétue des comportements et des pratiques du passé pour que le changement se construise sur les ressources internes au système et non pas en opposition, le MPA ne fera pas obstacle à ce que ces individus se maintiennent et progressent dans un système qu'ils n'ont jamais contesté ni critiqué. Compte tenu des éléments qui précèdent, l'introduction du MPA en Chine et l'adaptation de ce nouveau programme de formation d'inspiration étrangère dans un système national d'enseignement supérieur nous permettent de penser les liens entre la modernisation de l'administration et le maintien du régime politique. Sans préjuger de l'avenir, le MPA a jusque-là servi et accompagné un changement construit sur les ressources internes au système et non en opposition.

Bibliographie

ABBOTT Andrew. *L'Avenir des sciences sociales*, 37^e conférence Marc Bloch, Jeudi 18 juin 2015. <http://40ans.ehess.fr/files/2015/03/Andrew-Abbott-Lavenir-des-sciences-sociales.pdf>

AGLIETTA, Michel, GUO, Bai. *La Voie chinoise: capitalisme et empire*. Paris: Odile Jacob, 2012, 432 p.

AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno. *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*. Paris: Presses de Mines, 2006, 304 p.

ALON Ilan, MCINTYRE John dir. *Business and Management Education in China: Transition, Pedagogy and Training*. World Scientific, Singapore, 2005, 396 p.

ALTBACH, Philip, SALMI, Jamil. *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*. World Bank Publications, 2011, 394 p.

ALTBACH, Philip, UMAKOSHI, Toru, *Asian Universities: Historical Perspectives and Contemporary Challenges*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, 352 p.

ALTBACH, Philippe. Globalization and the university: Myths and realities in an unequal world. *Tertiary Education and Management*. 2004, Vol. 10, n. 1, p 3-25.

ANDERSON, Lisa. *Pursuing Truth, Exercising Power*. Columbia University Press, 2006, 176 p.

ANDREAS, Joel. *Rise of the Red Engineers: The Cultural Revolution and the Origins of China's New Class*. 2009, Stanford: Stanford University Press, 368 p.

ANDREOTTI, Giulio. *Un gesuita in Cina. 1552-1610: Matteo Ricci dall'Italia a Pechino*. Milano: Rizzoli. 2001, 125 p.

ANTEBY, Michel. *Manufacturing Morals: The Values of Silence in Business School Education*. Chicago: University of Chicago Press, 2013, 248 p.

ARENDT, Hannah. *Les Origines du totalitarisme*. Paris : Seuil, 1972, 313 p.

ARSENE, Séverine. *Internet et politique en Chine*. Paris : Karthala, 2011, 420 p.

ARVANITIS, Rigas, JASTRABSKY, Eglantine. Un système d'innovation régional en gestation: le cas du Guangdong, *Perspectives chinoises*, 2005, vol. 92, no 1, p. 14-28.

BADIOU, Alain, GAUCHET, Marcel. Que faire? Dialogue sur le communisme, le capitalisme et l'avenir de la démocratie, Paris: *Philosophie*, 2014.

BAFOIL, François. Marché, bureaucratie, formes de la domination politique. Une économie politique wébérienne. *CERI-Questions de recherche*, n° 31, avril 2010.

BALAZS, Étienne. *La Bureaucratie céleste : recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*. Paris: Gallimard, 1968, 346 p.

BALL, Stephen. Privatising Education Policy, Privatising Educational Research: Network Governance and the 'Competition State', *Journal of Education Policy*, 2009, vol. 24, n. 1, p. 83-99.

BALME, Richard. L'Etat chinois en action, *Revue française d'administration publique*, n° 150, 2014/2, p. 297-304.

BALME, Richard. La chasse aux tigres et la chasse aux mouches – le Parti, l'État et l'administration en République populaire de Chine, *Revue française d'administration publique*, 2014/2, n° 150, p. 305-325.

BALME, Stéphanie. *Entre soi. L'élite du pouvoir dans la Chine contemporaine*, Paris, Fayard, 2004, 474 p.

BASTID, Marianne. *Aspects de la réforme de l'enseignement en Chine au début du 20e siècle, d'après les écrits de Zhang Jian*. Paris-La Haye: Mouton, 1971, X-321 p.

BASTID, Marianne. FAIRBANK, John King. L'Évolution de la société chinoise à la fin de la dynastie des Qing, 1873–1911. *Cahiers du Centre Chine*, n° 1. Paris: Centre de recherches et de documentation sur la Chine contemporaine, École des hautes études en sciences sociales, 1979.

BEJA, Jean-Philippe. Chine, Après les nouvelles Cent Fleurs un nouveau mouvement antidroitier ?, *Esprit*, 1987, n. 126 (5), p. 40-54.

BEL, David. Universités de classe mondiale. Le cas chinois. Une vision systémique, in LAFOREST, Mario, BRETON, Gilles, BEL David dir. *Réflexions sur l'internationalisation du monde universitaire : Points de vue d'acteurs*, Paris : Éditions des archives contemporaines, 2014, 133 p.

BERGERE, Marie-Claire. *L'Âge d'or de la bourgeoisie chinoise, 1911-1937*. Niort : Flammarion. 1986 (Nouvelle Bibliothèque Scientifique). 370 p.

BERGERE, Marie-Claire. Les cycles de la modernisation en Chine, 1842-1949. *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, janvier-mars 1986, n° 9, p 3-16.

BEZES, Philippe. Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? *Critique internationale*, 2007, no 2, p. 9-29.

BIANCO, Lucien. *Les Origines de la révolution chinoise : 1915-1949*. Paris : Gallimard, 1987, 375 p.

BILAND, Emilie, ISRAËL, Liora. A l'Ecole du Droit: Les Apports de la Méthode Ethnographique à l'Analyse de la Formation Juridique. *Les Cahiers de Droit*, 2011, vol. 52, p. 619.

BILAND, Emilie. *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*. Thèse de doctorat. Ecole Normale Supérieure de Paris-ENS Paris, 2008.

BIRONNEAU, Romain. *Montée en puissance scientifique et technologique en République populaire de Chine : la construction d'une capacité d'innovation ?*, Mémoire de recherche, IEP de Paris, 2011.

BO, Zhiyue, *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*, New York: M. E. Sharpe, 2002, 183 p.

BO, Zhiyue. *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*, Singapour, World Scientific Publishing, 2006, xi-348 p.

BONNIN, Michel. *Génération perdue. Le mouvement d'envoi des jeunes instruits à la campagne en Chine, 1968-1980*. Paris: Editions de l'EHESS, 2004, 493 p.

BONNIN, Michel. Les métamorphoses du totalitarisme, *Le débat*, 11/1/2001, vol. 117, Vol. 5, p. 114-135.

BOURDIEU, Pierre, BOLTANSKI, Luc. La production de l'idéologie dominante, *Actes de la recherche en sciences sociales (ARSS)*, 1976, n° 2-2, p. 3-73.

BOUTONNET, Thomas. La LRO : xyloglossie dans la Chine post-maoïste. *Hermès, La Revue* 3/2010, n° 58, p. 91-98.

BOUTTONNET, Thomas. Traitement moral de la question sociale dans la société harmonieuse de Hu Jintao, *Transtext(e)s Transcultures* [En ligne], 5 | 2009, mis en ligne le 01 juin 2009, consulté le 15 mai 2011. URL : <http://transtexts.revues.org/271>

BOUVIER, Béatrice. Apprenants sinophones et place de la parole dans la classe de FLE, *Revue de didactologie des langues-cultures*, 2002, n° 126, p.189-199.

BRØDSGAARD, Kjeld Erik, CHEN, Gang. China's Civil Service Reform: an update. *EAI Background Brief* N. 493. East Asian Institute, National University of Singapore, 2009, ii-11 p.

BROWN, Lester Russell. *Who will feed China? Wake-up call for a small planet*. WW Norton & Company, 1995, 163 p.

BURNS, John. China's nomenclatura system, *Journal of Problems of Communism*, no 36, 1987, p. 36-5.

BURNS, John. Civil Service Reform in China, *OCDE Journal on Budgeting*, vol. n° 7, n° 1, OCDE 2007, 25 p.

CABESTAN, Jean-Pierre, La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme éclairé mais ploutocratique ?, *Perspectives chinoises*, [En ligne], 84 | juillet-août 2004, mis en ligne le 01 juillet 2007, consulté le 05 mai 2016. URL : <http://perspectiveschinoises.revues.org/672>

CABESTAN, Jean-Pierre. *Le Système politique chinois*. Paris: Presses de Sciences Po. 2014, 720 p.

CABESTAN, Jean-Pierre. *La Politique internationale de la Chine. Entre intégration et volonté de puissance*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, 464 p.

CABESTAN, Jean-Pierre. Cadres et fonctionnaires. in SANJUAN, Thierry. *Dictionnaire de la Chine contemporaine*. Paris : Armand Colin, 2006, 303 p.

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'Année sociologique*, n. 36, 1986, p. 169-208.

CHAN, Hon, LI, Edward Suizhou. Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management, *Public Administration Review*, 2007, vol. 67, p. 383–398.

CHAN, Hon, MA, Jun. Combien gagnent-ils ? Étude de la fonction publique en Chine, *Revue internationale des sciences administratives*, 2011/2, vol. 77, p. 297-326.

CHAN, Hon. Cadre personnel management in China: the nomenklatura system 1990-1998. *The China Quarterly*. 2004 Sep Vol.1 n. 179, p. 703-734.

CHANG, Gordon G. *The coming collapse of China*. Random House, 2010, 372 p.

CHARON, Paul. *Le vote contre la démocratie: construction de l'État et processus de politisation dans la Chine rurale post-maoïste*. 2012. Thèse de doctorat. Paris, EHESS.

CHEN, Jie, DICKSON, Bruce J. *Allies of the State. China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*, Cambridge Mass, Harvard University Press, 2010, 220 p.

CHEN, Jie. *A Middle Class without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press, 2013, 210 p.

CHEN, Yan. *L'Éveil de la Chine*. Paris : Éditions de l'Aube, 2002, 315 p.

CHEN, Yunpeng. État actuel et réflexion sur l'enseignement du MPA dans notre pays, *Theory and Practice of Education*, vol. 29 (2009), n°. 8, p. 9-11, (publication en chinois).

CHENG, Anne. *Histoire de la pensée chinoise*. Paris : Seuil, 2002, 706 p.

CHEssel, Marie-Emmanuelle, PAVIS, Fabienne. *Le Technocrate, le Patron et le Professeur : une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, Belin, 2001, 288 p.

CHETKOVICH, Carol. KIRP, David L. Cases and Controversies: How Novitiates Are Trained to Be Masters of the Public Policy Universe, *Journal of Policy Analysis and Management*, 2001, vol. 20, n. 2, p. 283–314.

CHEVRIER, Yves. De la révolution à l'État par le communisme. *Le Débat* 5/2001 (n° 117), p. 92-113. URL: www.cairn.info/revue-le-debat-2001-5-page-92.htm.

CHEVRIER, Yves. *La Chine moderne*. Paris : Presses Universitaires de France, 1997. 128 p.

CHEVRIER, Yves. Les réformes en Chine ou la stratégie du contournement, *Politique étrangère*, 1985, vol. 50, n. 1, p. 119-138. Institut Français des Relations Internationales : <http://www.jstor.org/stable/42671703>

CHOW, Tse-Tung, *The May Fourth Movement: Intellectual Revolution in Modern China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960, 486 p.

CHU, Yun-han, DIAMOND, Larry, NATHAN, Andrew J., dir. *How East Asians View Democracy*. Columbia University Press, 2008.

COURTOIS, Stéphane, WERTH, Nicolas, PANNE, Jean-Louis, PACZKOWSKI, Andrzej, BARTOSEK, Karel, MARGOLIN, Jean-Louis. *Le Livre noir du communisme; crimes, terreur, répression*. Paris: Robert Laffont. 1997, 846 p.

CREMER, Rolf. China: Management Education in Transition, *Global Focus*, vol. 2 n° 2, avril 2008.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. *L'Acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil. 1977, 445 p.

CUI, Zhiyuan, entretien vidéo pour Asia Society, «The Corporatization and Privatization of SOEs»,
<http://chinaboom.asiasociety.org/period/rebirth/0/192> (téléchargé le 11 juin 2011).

D'EPINAY, Lalive. Récit de vie, ethos et comportement: pour une exégèse sociologique. In *Méthodes d'analyse de contenu en sociologie*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1990, p. 37-68.

DANIEL, Carter A. *MBA : the First Century*. Londres: Associated University Press, 1998, 330 p.

DAUTRY, Claire-Lise. 2006. « Identification de quelques résistances dans l'enseignement / apprentissage du FLE en milieu monolingue chinois : L'exemple de l'AF de Shanghai ». *Synergies Chine*, n°1, p. 89-93.

DEBONO, Marc. Pour une pédagogie du conflit en Chine ?, *Synergies Chine* n° 6, 2011. p. 127-140.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. University of Chicago Press, 2002, 352 p.

DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant. Droits de l'homme et philanthropie hégémonique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 121-122, mars 1998, p. 23-41.

DICKSON, Bruce J. *Wealth into Power. The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 294 p.

DICKSON, Bruce J. *Red Capitalists in China. The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 200 p.

DIMAGGIO, Paul, POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, n° 2, p. 147-160.

DIRLIK, Arif. Mao Zedong dans l'historiographie et le discours officiel chinois aujourd'hui, *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/2 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2015, consulté le 01 mars 2016. URL : <http://perspectiveschinoises.revues.org/5732>

DJELIC, Marie-Laure. L'arbre banyan de la mondialisation, note de recherche : McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil, *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/2004 (n° 151-152), p. 107-113.

DJELIC, Marie-Laure, *Exporting the American Model. The Postwar Transformation of European Business*, Oxford, England; New York: Oxford University Press, 1998, 306 p.

DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kristin dir. *Transnational Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, xxii - 462 p.

DODSON, Kate. *The Kennedy School's Center for Business and Government*, Press Release, 22 janvier 2002.

DOMENACH, Jean-Luc et RICHER, Philippe. *La Chine, 1949-1985*. Paris : Imprimerie nationale, 1987, 582 p.

DOMENACH, Jean-Luc. *La Chine m'inquiète*, Paris: Perrin. 2008, 230 p.

DOMENACH, Jean-Luc. La transition post-totalitaire en Chine, *Commentaire* 1/2001 (Numéro 93), p. 35-46.

DONG, Keyong, WU, Zhenxing. MPA Education and Public Sector Human Resource Development in China, in HOLZER, Marc, ZHANG, Mengzhong, DONG, Keyong. *Frontiers*

of Public Administration. Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: “Public Administration in the Changing World” Beijing, China. May 24-25, 2004. National Center for Public Productivity Graduate Department of Public Administration, Rutgers, The State University of New Jersey, p. 110-116.

DOYON, Jérôme. L'évolution d'une organisation révolutionnaire : la Ligue des jeunesses communistes comme outil d'encadrement des jeunes et de formation d'une nouvelle génération d'apparatchiks, *Le Banquet*, La revue du CERAP, n° 31 – Qu'est-ce que la Chine?, partie 1, juin 2013.

DREYFUS, Françoise. *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18e-20e siècles)*, La découverte, coll. «Histoire contemporaine», 2000, 276 p.

DRORI, Gili S. MEYER, John. Scientization: Making a World Safe for Organizing, in DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin dir. *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, xxii - 462 p.

DUARA, Prasenjit. *The Crisis of Global Modernity: Asian traditions and a sustainable future*, Cambridge University Press, 2015, 337 p.

ELMAN, Benjamin. *A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China*. Berkeley, CA: University of California Press, 2000, xlii – 847 p.

FAIRBANK, John K., GOLDMAN, Merle. *China, a New History*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998, 640 p.

FAIRBANK, John K., TÊNG, Ssu-yü. *China's response to the West, a documentary survey 1839-1923*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979, 308 p.

FENBY, Jonathan. *Modern China: The fall and rise of a great power, 1850 to the present*. Harper Collins, 2008, 816 p.

FERLIE, Ewan, MUSSELIN, Christine, ANDRESANI, Gianluca. The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective, in PARADEISE, Catherine, REALE, Emanuela, BLEIKLIE, Ivar, FERLIE, Ewan dir. *University Governance*. Springer Netherland, 2009, VIII – 322 p.

FEWSMITH, Joseph. *China since Tiananmen. The Politics of Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 313 p.

FISCHER K. AAUP Outlines Concerns About Yale's Collaboration With Singapore. *The Chronicle of Higher Education*, 4 décembre 2012.

FRENKIEL, Émilie. *Parler politique en Chine. Les intellectuels chinois pour ou contre la démocratie*. Paris, Presses Universitaires de France, 2014, 315 p.

FRENKIEL, Émilie. Comprendre le présent et l'avenir politique de la Chine, *Rivista di Storia delle Idee* 1:2, 2012, p. 121. <http://www.intrasformazione.com>

FRENKIEL, Émilie. From Scholar to Official. Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy, *Books & Ideas*, 6 /12/2010, www.booksandideas.net.

FROISSART, Chloé. *La Chine et ses migrants: la conquête d'une citoyenneté*. Presses Universitaires de Rennes, 2013, 403 p.

GALLY, Natacha. *Le marché des hauts fonctionnaires: une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*. 2012. Thèse de doctorat. Paris, Institut d'études politiques.

GARVIN David A. Making the Case, *Harvard Magazine* (<http://harvardmagazine.com>), sept-oct. 2003, p. 56-65, p. 107.

GEMELLI, Giuliana. *The Ford Foundation and Europe 1950s-1970s: Cross fertilization of Learning in Social Science and Management*, European Inter University Press, 1998, 442 p.

GERNET, Jacques. *Le monde chinois*. Paris: Armand Colin, 1972, 745 p.

GILLEY Bruce, The Limits of Authoritarian Resilience, *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 1, Jan. 2003, p. 18-26.

GILLEY, Bruce. *China's democratic future: How it will happen and where it will lead*, New York: Columbia University Press, 2004, 320 p.

GOFFMAN, Erving. *Façons de parler*, Minuit, Paris, 1987, 277 p.

GOLDMAN, Merle, MACFARQUHAR, Roderick dir. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999, 462 p.

GOODMAN, David S. G. *Class in Contemporary China*, Polity Press, 2014, 272 p.

GOODMAN, David. New Economic Elites: Family histories and social change, in GUO Sujian dir. *State Society Relations and Governance in China*. Lanham: Lexington Books, 2014, p. 15-38.

GORE, Lance «The Social Transformation of the Chinese Communist Party: Prospects for Authoritarian Accommodation », *Problems of Post-Communism*, 2015, vol. 62, n. 4, p. 204-216.

GORE, Lance. *The Chinese communist party and China's Capitalist revolution. The political impact of market*, New York: Routledge, 2011, xx- 180 p.

GROSS, Robert A. Giving in America: From Charity to Philanthropy, in FRIEDMAN Lawrence, MCGARVIE, Mark, dir. *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, 480 p.

GUTHRIE, Doug. *China and Globalization: The Social, Economic and Political Transformation of Chinese Society*. Oxon: Routledge, 2006, 416 p.

HALACHMI, Arie, NGOK, Kinglun. Of Sustainability and Excellence: Chinese Academia at a Crossroads, *Public Administration Review*, Dec. 2009, vol. 69, p. 13-20.

HAO, Jie, WELCH, Anthony. A Tale of Sea Turtles: Job-Seeking Experiences of Hai Gui (High-Skilled Returnees) in China", *Higher Education Policy* Juin 2012, vol. 25, p. 243-260.

HAYHOE, Ruth, BASTID, Marianne, dir. *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer*, Armonk: M.E.Sharpe, 1987, 380 p.

HAYHOE, Ruth. Sino-American Educational Interaction from the Microcosm of Fudan's Early Years, in LI, Cheng, dir. *Bridging Minds across the Pacific: U.S.-China Educational Exchanges, 1978-2003*, Lanham, MD: Lexington Books, 2005, p. 25-47.

HAYHOE, Ruth. Sino-American Educational Interaction from the Microcosm of Fudan's Early Years, in LI, Cheng *China's leaders: the new generation*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, xviii - 285 p.

HAYHOE, Ruth. *China's Universities, 1895-1995: A Century of Cultural Conflict*, New York: Garland Publishing, 1999 nouvelle édition, 328 p.

HAYHOE, Ruth, dir. *Education and modernization: the Chinese experience*. Oxford, England: New York: Pergamon Press, 1992, xviii - 393 p.

HAYHOE, Ruth. China's universities and western academic models, in ALTBACH, Philip G. SELVARATNAM, Viswanathan, dir. *From dependence to autonomy: The development of Asian universities*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1989, 278 p.

HAYHOE, Ruth. *China's universities and the open door*. ME Sharpe, 1989, 249 p.

HE, Jianyu. Comprendre les ONG chinoises, *La Vie des idées*, 23 mai 2013, ISSN: 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Comprendre-les-ONG-chinoises-2302.html>

HEDMO, Tina, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin, WEDLIN, Linda. The emergence of a European regulatory field of management education, in DJELIC, Marie-Laure, SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. dir. *Transnational Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, xxii - 462 p.

HEGER BOYLE, Elizabeth, MEYER, John W. Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law, in DEZALAY, Yves, GARTH, Bryant G. dir. *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002, p. 65-95.

HEILMANN, Sebastian, PERRY, Elizabeth. *Mao's Invisible Hand. The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, Harvard University Press, 2011, 336 p.

HERD Richard, DOUGHERTY, Sean. *L'Économie chinoise : une transformation radicale*, ©L'Observateur de l'OCDE, n° 251, septembre 2005.

HILDRETH, W. Bartley, MILLER, Gerald J., RABIN, Jack, dir. *Handbook of Public Administration*, Third Edition. CRC Press, 2006, 1264 p.

HOWELL, Jude, Governance matters: key challenges and emerging tendencies. In: HOWELL, Jude, dir. *Governance in China*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2003, p. 1-18

HU, Chang T. *Higher Education in Mainland China and its Implications for World Affairs*, Committee on the University and World Affairs. 1960. p. 32 -35.

HUANG, Daqiang. Promoting the Quality of the Chinese Government, in MILLS, Miriam, NAGEL, Stuart, dir. *Public Administration in China*. Westport, CT: Praeger, 1993. p. 97-104.

HUANG, Daqiang. Teaching Administrative Science, in MILLS, Miriam et NAGEL, Stuart, dir.. *Public Administration in China*. Westport, CT: Greenwood Press. 1993. p. 21-28.

HUANG, Futao. L'internationalisation de l'enseignement supérieur à l'ère de la mondialisation : ses répercussions en Chine et au Japon, *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur* 1/2007, n° 19, p. 49-64.

HUANG, Yasheng. Democratize or die. *Foreign Affairs*, 2013, vol. 92, n° 1, p. 47-54.

HUCHET, Jean-François. Le capitalisme au secours du Parti communiste chinois, *Esprit*, n° 302, février 2004, p. 137 – 150.

HUCHET, Jean-François. L'héritage économique de Deng Xiaoping, *Perspectives chinoises*, n° 40, 1997, p. 6-16.

HUI, Qin. La culture traditionnelle aujourd'hui : un devoir d'inventaire pour penser le politique. *Extrême Orient Extrême Occident*, octobre 2009, n° 31, p. 63-102.

JI, Zhe. Culture (*wenhua*), in SANJUAN, Thierry. *Dictionnaire de la Chine contemporaine*. Paris : Armand Colin, 2006. p. 59-60.

JIN, Guantao, LIU, Qingfeng. Entretien avec deux esprits iconoclastes. Pourquoi la Chine a raté sa modernisation, *Courrier international*, 22 octobre 2009.

JING, Lin. Educational Stratification and the New Middle Class, in POSTIGLIONE Gerard A. dir., *Education and Social Change in China*, Armonk: M.E. Sharpe, 2006. xiii - 207 p.

JULLIEN, François. *Les Transformations silencieuses*, Paris, Grasset, 2009, 198 p.

JULLIEN, François. *Traité de l'Efficacité*. Paris: Grasset, 1996, 234 p.

KARL, Rebecca. *Mao Zedong and China in the 20th Century World*. Durham, NC: Duke University Press, 2010, 216 p

KENNEY, Martin, BREZNITZ, Dan, MURPHREE, Michael. Coming back home after the sun rises: Returnee entrepreneurs and growth of high tech industries, *Research Policy*, 2013, vol. 42(2), p. 391–407.

KERNEN, Antoine. *La Chine vers l'économie de marché : Les privatisations à Shenyang*. Paris : Karthala, 2004, 274 p.

KIPNIS, Andrew. Suzhi: a Keyword Approach, *The China Quarterly*, n° 186, 2006, p. 295-313.

KNIGHT, Jane, DE WIT, Hans. Strategies for internationalisation of higher education: Historical and conceptual perspectives, in *Strategies for internationalisation of higher education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*, Amsterdam: European Association for International Education (EAIE), 1995, p.5-32.

KOEHN, Peter Harold, YIN, Xiaohuang, dir., *The expanding roles of Chinese Americans in U.S.-China relations: transnational networks and trans-Pacific interactions*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2002, 320 p.

LAM, Tao-Chiu, CHAN, Hon S. The Civil Service System: Policy Formulation and Implementation, in LO, Chi Kin, PEPPER, Susan, TSUI, Kai Yuen, (dir.), *China Review 1995*, Hong Kong, Chinese University Press, 1995, p. 2.1-2.43.

LATOUR, Bruno. *Changer de société - Refaire de la sociologie*, Paris : La Découverte, 2006. 401 p.

LE BAIL, Hélène, SHEN, Wei. *Le retour des « cerveaux » en Chine : quel impact socio-politique?* Paris: Ifri, Novembre 2008.

LEE, Charlotte. *Training the Party: Party Adaptation and Elite Training in Reform-era China*. Cambridge MA: Cambridge University Press, 2015, 264 p.

LEFEBURE, Alessia. La construction de l'excellence universitaire en République populaire de Chine, *Le Mensuel de la SNESUP*, n° 600, décembre 2011.

LEFEBURE, Alessia. Le Master of Public Administration. Une innovation dans l'enseignement supérieur chinois?, in BIRONNEAU, Romain, *China Innovation Inc*. Paris, Presses de Sciences Po, 2012, 372 p.

LEFEBURE, Alessia. Ne rien changer pour que tout change : réformes de la formation administrative chinoise entre innovation et continuité, *Revue française d'administration publique*, 2014, p. 353 - 369.

LEFORT, Claude. *L'Invention démocratique*, Paris : Fayard, 1981, 331 p.

LEONARD, Mark. *Que pense la Chine?*, Paris : Plon, 2008, 210 p.

LEYS, Simon. *Essais sur la Chine*, Bouquins Robert Laffont, Paris 1998, 825 p.

LEYS, Simon. *Universités, Ombres chinoises*, Paris, Bibliothèque asiatique, 1974, 315p.

LI, Bobai, WALDER, Andrew G. Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996, *American Journal of Sociology*, 2001, vol. 106 (5), p.1371-1408.

LI, Cheng, WHITE, Lynn. Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: empirical data and the theory of technocracy, *The China quarterly*, n° 121, mars 1990, p. 14-16.

LI, Cheng. The End of the CCP's Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China. *The China Quarterly*, vol. 211, septembre 2012, p. 595-623.

LI, Cheng. *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007, 342 p.

LI, Cheng. *China's 17th Party Congress: Looking Ahead to Hu Jintao's 2nd Term*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007
<http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/1030china/1030china.pdf>

LI, Cheng, dir. *Bridging minds across the Pacific: U.S.-China educational exchanges, 1978-2003*. Lanham, MD: Lexington Books, 2005, 264 p.

LI, Cheng. The Status and Characteristics of Foreign-Educated Returnees in the Chinese Leadership, *China Leadership Monitor*, n° 16, 2005, 21 p.

LI, Cheng. Bringing China's Best and Brightest Back Home: Regional Disparities and Political Tensions, *China Leadership Monitor*. The Hoover Institution, été 2004, n. 11.

LI, Chunlin. *Analysis of Social Trends and Prediction* (en chinois), Pékin, Social Science Documents Publishing House, 2004.

LI, Haiyang, ZHANG, Yan, LI, Yu, ZHOU, Li-An, ZHANG, Weiyang. Returnees Versus Locals: Who Perform Better in China's Technology Entrepreneurship? *Strategic Entrepreneurship Journal*, septembre 2012, vol. 6, n. 3, p. 257–272.

LI, Qiang. *China's Social Stratification Structure in The Transition Period* (en chinois), Harbin, Heilongjiang People's Publisher, 2002.

LIEBERTHAL, Kenneth, LAMPTON, David, dir. *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, 1992, 384 p.

LIEBERTHAL, Kenneth, OKSENBERG, Michel. *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988, 445 p.

LIND-INFELD, Donna, LI, Wenzhao. Teaching Public Administration as a Fulbright Scholar in China: Analysis and Reflections, *Journal of Public Affairs Education*, etc 2009, vol. 15, n° 3, p. 333-347 <http://www.jstor.org/stable/40215862> .

LUO, Siming. Degree System in Mainland China: Changes and Implications, *Higher Education Policy*, 2003, vol. 16, p. 403–411.

MACFARQUHAR, Roderick *The Politics of China. The Eras of Mao and Deng*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 608 p.

MACKERRAS, Colin, MCMILLEN, Donald Hugh, WATSON, Andrew. *Dictionary of the politics of the People's Republic of China*. New York: Routledge, 1998, 267 p.

MACKINNON, Rebecca. China's 'networked authoritarianism'. *Journal of Democracy*, 2011, vol. 22, n° 2, p. 32-46.

MANION, Mélanie. The cadre management system, post-Mao: the appointment, promotion, transfer and removal of Party and state leaders, *The China Quarterly*, no 102, juin 1985, p. 203–233.

MARGINSON, Simon, KAUR, Sarjit, SAWIR, Erlenawati, dir. *Higher education in the Asia-Pacific, Strategic responses to globalization*, Springer, 2011, 466 p.

MARGINSON, Simon. Global field and global imagining: Bourdieu and worldwide higher education, *British Journal of Sociology of Education*, 2008, vol. 29, no 3, p. 303-315.

MARGINSON, Simon. Vers une hégémonie de l'université globale. *Critique Internationale* n° 39, avril-juin 2008, p. 88.

MCCORMICK, Barrett L., UNGER, Jonathan, dir. *China after Socialism, in the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?* Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996, p. 95-129.

MCGREGOR, Richard. *The Party: the secret world of China's communist rulers*. New York: Harper, 2010, 336 p.

MCGREGOR, Richard. The Party organizer, *Financial Times*, 30 septembre, 2009.

MENGIN, Françoise. *Fragments d'une guerre inachevée. Les entrepreneurs taiwanais et la partition de la Chine*. Paris, Karthala, 2013, 519 p.

MERLE, Aurore, SZTANKE, Michaël. *Étudiants chinois : qui sont les élites de demain ?* Paris: Autrement, 2006, 109 p.

MEYER, John W. ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, n° 83, 1977, p. 340-363.

MIAO, Yi. *Professionalizing China's Public Administration: Emergence of MPA Education in China*, Mémoire de recherche, Chinese University of Hong Kong, 2004.

MICOLLIER, Évelyne. Les transformations de la médecine chinoise en Chine : recherche et développement, circulation des savoirs et des pratiques. Congrès du Réseau Asie

IMASIE : Atelier 27 : Les médecines d'Asie Aujourd'hui : Trans-nationalisation des pratiques Relocalisation des Savoirs, 26-27 septembre 2007, Paris, France.

MITTER, Rana. *Modern China: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2008, 168 p.

MIYAZAKI, Ichisada. *China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981, 144 p.

MOK, Ka Ho. Varieties of Regulatory Regimes in Asia: the Liberalization of the Higher Education Market and Changing Governance in Hong Kong, Singapore and Malaysia, *The Pacific Review*, Vol. 21, n. 2, 2008, p. 147-170.

MUNGELLO, David. *Curious Land: Jesuit Accommodation and the Origins of Sinology*. University of Hawaii Press. 1989, 405 p.

MUNIESA, Fabian. *The Provoked Economy: Economic Reality and the Performative Turn*, London/New York: Routledge, 2014, 160 p.

MUSSELIN, Christine. Vers un marché international de l'enseignement supérieur ?, *Critique internationale* 2/2008, n. 39, p. 13-24.

MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?, *Revue française de science politique* 1/2005, vol. 55, p. 51-71.

MUSSELIN, Christine. The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe: The Case of France, *Working Paper Series*, n° 73, Center for European Studies, Harvard University, 2000.

NATHAN, Andrew J. The Puzzle of the Chinese Middle Class. *Journal of Democracy*, 2016, vol. 27, no 2, p. 5-19.

NATHAN, Andrew J. Foreseeing the unforeseeable. *Journal of Democracy*, 2013, vol. 24, no 1, p. 20-25.

NATHAN, Andrew J. Authoritarian impermanence, *Journal of Democracy*, vol. 20, n. 3, juillet 2009, p. 37-40.

NATHAN, Andrew J. Authoritarian Resilience, *Journal of Democracy*, vol. 14, n. 1, janvier 2003, p. 6-17.

NATHAN, Andrew J. *China's Transition*, New York: Columbia University Press, 1997, 336 p.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2007, 528 p.

NAUGHTON, Barry. *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 379 p.

NEEDHAM, Joseph. *La Science chinoise et l'Occident*. Paris: Seuil, 1977, 267 p.

NGAI, Mae M., *Impossible subjects: Illegal aliens and the making of modern America*, Princeton University Press, 2004, 377 p.

NGOK, Kinglun, GUO, Weiqing. The Quest for World Class Universities in China: critical reflections, *Policy Futures in Education*, vol. 6, n° 5 2008. <http://dx.doi.org/10.2304/pfie.2008.6.5.545>

NGOK, Kinglun. Teaching Public Policy in MPA Programs in the People's Republic of China, in JABES, Jak, dir. *The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance*, Asian Development Bank, 2005, 706 p.

NORTON, Leslie P. *Yale Goes to Asia*. Barron's, 7 mars 2015.
<http://www.barrons.com/articles/SB51367578116875004693704580496382329583338>

O'BRIEN, Kevin, LI, Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge University Press, 2006, 200 p.

OCDE, *Challenges for China's public spending: towards greater effectiveness and equity*, Paris, OECD. 2005.

OCDE, *Governance in China, China in the Global Economy*. Paris : OECD, 2005.

OCDE, Regards sur l'éducation 2014, *Les Indicateurs de l'OCDE*, Paris : OCDE, septembre 2014.

OKSENBERG, Michel, BUSH, Richard. China's political evolution, 1972-1982, in SHAMBAUGH, David. *The China Reader: the Reform Era*, new York: Vintage Books, 1999, 553 p.

ORLEANS, Leo A. Soviet influence on China's higher education, in HAYHOE, Ruth, BASTID Marianne, dir., *China's education and the industrialized world: Studies in cultural transfer*. Armonk: M.E. Sharpe. 1987, 380 p.

PAINTER, Martin, CHRISTENSEN, Tom, DONG, Lisheng, Administrative reform in China's central government. How much 'learning from the West'? *International Review of Administrative Sciences*, 9/2008, Volume 74, n. 3, p. 351-371.

PAINTER, Martin. Sequencing Civil Service Pay Reforms in Vietnam: Transition or Leap-frog? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2006, vol. 19, n. 2, p. 325-346.

PAVLICEVIC, Dragan, WANG, Zhengxu. Transitional meritocracy: institutions and practices of personnel management in China's state building, *Globalization and Public Sector Reforms in China and India*, conférence, Copenhagen, 23-24 September 2011.

PEI, Minxin. The Chinese Political Order: Resilience or Decay? *Modern China Studies*, 2014, vol. 21, n. 1, p. 1.

PEI, Minxin. *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2006, 294 p.

PIEKE, Frank N. The Communist Party and social management in China. *China Information*, 2012, vol. 26, n° 2, p. 149-165.

PIEKE, Frank. *The Good Communist. Elite Training and State Building in Today's China*. Cambridge University Press. 2009.

PILS, Eva. *China's human rights lawyers: advocacy and resistance*. Routledge, 2014, 312 p.

QIAN, Yingyi, XU, Chenggang. Why China's economic reforms differ: the M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector, *Economics of Transition*, vol. 1, n. 2, p. 135–170, juin 1993.

QIANG, Zha. Foreign Influences on Japanese and Chinese higher education: A comparative analysis, *Higher Education Perspectives*, 2004, vol. 1, n. 1, p. 1-15.

QU, Yingpu, LI, Xing. Scholar feels the pulse of China, *China Daily*, 3 septembre 2004, p. 5.

RAI, Shirin. *Resistance and reaction: university politics in post-Mao China*. Hemel Hempstead, Hertfordshire: New York, N.Y: Harvester Wheatsheaf; St. Martin's Press, 1991, 229 p.

RAMIREZ, Francisco O. Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Global Models and National Legacies, in MEYER, Heinz-Dieter, ROWAN, Brian. *The New Institutionalism in Education*, Albany: SUNY Press, 2006. p. 123-142.

RICE, Ronald E., ROGERS, Everett M. Reinvention in the innovation process. *Science Communication* Vol. 1. n. 4, 1980. p. 499-514.

ROCCA, Jean-Louis. *Une sociologie de la Chine*. Paris: La Découverte. 2010, 258 p.

ROCCA, Jean-Louis. Pour la classe moyenne chinoise, la stabilité avant tout, *Le Monde diplomatique*, mai 2009, p. 14-15.

ROCCA, Jean-Louis, dir. *La Chine vue par ses sociologues*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 320 p.

ROCCA, Jean-Louis. Introduction : De la sociologie en territoire chinois. *Académique*, 2008, p. 21-43.

ROCCA, Jean-Louis. *La Condition chinoise. La Mise au travail capitaliste à l'âge des réformes (1978-2004)*. Paris : Karthala, 2006, 328 p.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. New York: Simon and Schuster, 2003 (5e édition), 576 p.

ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China*, New York: Routledge, 2004, 280 p.

RUET Joël, L'émergence est une économie politique. Vers une économie politique comparée de l'industrialisation et de la globalisation industrielle en Chine et en Inde, *Revue internationale de politique comparée*, 3/2011, vol. 18, p. 69-93.

SABEL, Charles F. Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development, in SMELSER, Neil J., SWEDBERG, Richard, dir., *Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 137-165.

SAICH, Tony. *Governance and politics of China*, New York: Palgrave MacMillan, 2004 (2e édition), 408 p.

SCALAPINO, Robert A., dir. *Elites in the People's Republic of China*, University of Washington Press, Seattle & London, 1972, 695 p.

SCHELL Orville, DELURY John. *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-first Century*. Random House. July 2013, 496 p.

SCHELL, Orville, SHAMBAUGH, David, dir., *The China Reader. The Reform Era*. New York: The Random House, 1999, 568 p.

SCHUBERT, Günter. La démocratie peut-elle coexister avec le Parti unique ? [Appréciation nuancée des élections villageoises et cantonales en Chine], *Perspectives chinoises*, n°75, 2003. p. 16-28.

SCOT, Marie. *La London School of Economics & Political Science, Internationalisation universitaire et circulation des savoirs en sciences sociales 1895-2000*, PUF, Paris, 2011, 392 p.

SEGRESTIN, Denis. L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie, *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n.3, p. 553-585.

SHAMBAUGH, David. *China's Future?* Polity Books, 2016. 244 p.

SHAMBAUGH, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley, CA: University of California Press, 2009, 256 p.

SHAMBAUGH, David. Training China's Political Elite: The Party School System, *The China Quarterly*, 2008, vol. 196, p. 827-844.

SHAMBAUGH, David. China's International Relations Think Tanks: Evolving Structure and Process, *The China Quarterly*, n° 171, septembre 2002, p. 575-596.

SHAMBAUGH, David. The United States and China: Cooperation or Confrontation? in SCHELL, Orville et SHAMBAUGH, David, *The China Reader: The Reform Era*. New York: Random House, 1999, p. 470-472.

SHIRK, Susan L. *Competitive comrades: Career incentives and student strategies in China*. Berkeley, CA: Univ of California Press, 1982, 231 p.

SPENCE, Jonathan, *Le Palais de mémoire de Matteo Ricci*. Paris: Payot, 1986, 322 p.

SPENCE, Jonathan *To change China. Western Advisers in China 1620-1960*, Boston (Mass.), Little Brown, 1969, 335 p.

STEINER-KHAMSI, Ghita, WALDOW Florian, dir., *2012 World Yearbook of Education: Policy Borrowing and Lending in Education*, London/New York: Routledge, 2012, p. 3-17.

STONE, Alice B., STONE, Donald C. Early Development of Education in Public Administration in MOSHER, Frederick C. *American Public Administration: Past, Present, Future*. University of Alabama Press, 1975, 312 p.

SUN, Shao-Cheng. *China's Fifth Generation Leaders and the Roadmap of Future Democracy*, 2010. Communication : http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/50427/1/1-1-3_孫紹正.pdf

TANG, Wenfang. *Populist Authoritarianism: Chinese Political Culture and Regime Sustainability*. New York: Oxford University Press. 2016, 240 p.

The Law on Higher Education in the People's Republic of China. *Chinese Education and Society*, vol. 32, n° 3, 1999, p. 68. 20p.

THIREAU, Isabelle, HUA, Linshan. *Les Ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Paris : Éditions du Seuil, 2010, 450 p.

TOMBA, Luigi. Of quality, harmony, and community: Civilization and the middle class in urban China. *Positions*, 2009, vol. 17, n. 3, p. 591-616.

TONG, Caroline Haiyan, STRAUSSMAN, Jeffrey D. A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics? *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 9, n° 2, Apr., 2003, p. 105-115.

TONG, Zhiwei, China's Constitutional Research and Teaching: A State of the Art, in BALME Stéphanie, DOWDLE, Michael, dir., *Building Constitutionalism in China*. Palgrave Macmillan, 2009, 325 p.

TOURNES, Ludovic. *Sciences de l'homme et politique : les fondations philanthropiques en France au XXe siècle*, Paris, Editions des classiques Garnier, 2011.

TOURNES, Ludovic. La Fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain, *Critique internationale*, n° 35, avril-juin 2007, p. 173-197.

TOURNES, Ludovic. La diplomatie culturelle de la Fondation Ford. Les éditions Intercultural Publications (1952-1959), *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, octobre-décembre 2002, p. 65-77.

TRAN, Émilie. École du Parti et formation des élites dirigeantes en Chine, *Cahiers internationaux de sociologie* 1/2007, n° 122, p. 123-144.

TRAN, Émilie. *Trois représentations*, in Dictionnaire de la Chine contemporaine (dir. Thierry Sanjuan), Armand Colin, 2007. Texte intégral du discours de 2000 : http://french.peopledaily.com.cn/200107/02/fra20010702_47951.html

TRAN, Émilie. Vers une professionnalisation du politique à Shanghai ?, *Perspectives Chinoises*, n°75, 2003, mis en ligne le 24 juillet 2006. <http://perspectiveschinoises.revues.org/document58.html>.

TSAI, Kellee S. *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Ithaca: Cornell University Press, 2007, 288 p.

UNGER, Jonathan, CHAN, Anita. Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context, in VINCENT-LANCRIN, Stephan, *Building capacity through cross-border tertiary education*, Londres, Observatory on Borderless Higher Education, March 2005, 88 p. (<http://www.oecd.org/education/research/37477437.pdf>)

VERMANDER, Benoît. Spiritual Empowerment and the Ignatian Tradition: Lessons for Today's Asia, *Leadership, Spirituality and the Common Good, East and West Approaches*, edited by de BETTIGNIES, Henry-Claude, THOMPSON, Mike. Antwerp: Garant, 2010, p.71-82.

VERMANDER, Benoît. *Chine brune ou Chine verte ? Les dilemmes de l'État-Parti*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007, 212 p.

WAGNER, Anne-Catherine. Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011/5, n. 190 p. 4-9.

WAGNER, Anne-Catherine. *Les classes sociales dans la mondialisation*, Coll. Repère, La Découverte, 2007, 117 p.

WALDER, Andrew G., LI, Bobai. Career Advancement as Party Patronage. Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, *American Journal of Sociology*, 106, n.5, 2001, p. 1371-1408.

WALDER, Andrew. Career Mobility and the Communist Political Order, *American Sociological Review* 60, juin 1995, p.309-328.

WALDRON, Arthur. The End of Communism, *Journal of Democracy*, Vol. 9, n° 1, Jan. 1998, p.41-47.

WALTON, Linda. *Academies and Society in Southern Sung China*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1999, 309 p.

WANG Yung-Ching, *Chinese Intellectuals and the West 1872-1949*, The University of North Carolina Press, 1966, 557 p.

WANG, Huiyao, ZWEIG, David, LIN, Howard, Returnee Entrepreneurs: Impact on China's Globalization Process, *Journal of Contemporary China*, juin 2011, vol. 20, n° 70, p. 413-431.

WANG, Huiyao. *Globalizing China: The influence, strategies and successes of Chinese returnee entrepreneurs*, Bingley: Emerald Group Publishing, 2012, 222 p.

WANG, Huiyao. China's New Talent Strategy: Impact on China's Development and its Global Exchanges, *SAIS Review of International Affairs*, vol. 31, n° 2, Summer-Fall 2011, p. 49-64.

WANG, Qun. Administrative Reform in China: Past, Present, and Future, *Southeast Review of Asian Studies*, vol. n° 32, 2010, p. 100-119.

WEBER, Max. *Sociologie des religions*, Tel Gallimard, 1996, 546 p.

WEBER Max. *Économie et société*, Paris, Pocket, 1995 (1ère éd.: Plon, 1971), 470 p.

WELCH, Anthony, CAI, Hongxing. Enter the Dragon: the internationalisation of China's higher education system, in RYAN, Janette, dir., *Chinas higher education reform and internationalisation*, London: Routledge imprint of Taylor & Francis, 2011, p. 9-33.

WERNER, Michael, ZIMMERMAN, Bénédicte, Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité, in ZIMMERMAN, Bénédicte, WERNER, Michael dir, *De la comparaison à l'histoire croisée*, 2004, Paris: Seuil, p. 15-49.

WESTNEY, Eleanor. *Imitation and Innovation, the transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1987, 268 p.

WESTON, Timothy, The Founding of the Imperial University, in KARL Rebecca E., ZARROW Peter, dir. *Rethinking the 1898 Reform Period: Political and Cultural Change in Late Qing China*, Cambridge: Harvard University Asia Center, 2002, 288 p.

WILL, Pierre-Étienne. Ingénieurs, philanthropes et seigneurs de la guerre dans la Chine républicaine (1911- 1935), *Histoire de la Chine moderne*, cours du Collège de France, année 2007-2008.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. *Political science quarterly* Vol. 2. n. 2, 1887, p. 197–222.

WU, Lili. *The dilemma of charismatic authority: Mao's cultural revolution in China*, Ph.D., The University of Chicago, 2010.

WU, Xun. Paradigm Shift in Public Administration: Implication for Teaching in Professional Training Programs, *Public Administration Review*, n° 69, 2009, p. 21-28.

WU, Zhongjie. Speak in the place of the sages: Rethinking the sources of pedagogic meanings. *Journal of Curriculum Studies*. Vol. 46, Issue 3, 2014. P. 320-331.

XU, Dean. Opportunities and challenges for academic returnees in China, *Asia Pacific Journal of Management*, Springer, 2009, 26:27–35, publié en ligne le 7/2/2008.

XUE, Lan, PENG, Zhongchao. China's Public Administration Education, in GORDON, Margaret T., MEININGER, Marie-Christine, CHEN, Weilan, dir., *Windows on China*, Amsterdam: IOS Press, 2004, 215 p.

XUE, Lan, ZHONG, Kaibin. Réforme nationale et intégration mondiale : la réforme de l'administration publique en Chine ces trente dernières années, *Revue internationale des sciences administratives* 2/2012, vol. 78, p. 301-322. URL: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2012-2-page-301.htm

YANG, Dali L. *Remaking the Chinese Leviathan. Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford, Stanford University Press, 2004, 432 p.

YANG, Mu, TAN, Soon Heng. *Haigui (overseas returnees) in China's Nation-Building and Modernization*, EAI Background Brief, Singapour, 15/12/2006.

YANG, Rui, *Third Delight: The Internationalisation of Higher Education in China*. New York: Routledge, 2002, 288 p.

YAO, Hong. *L'Évolution du système de la gestion du personnel dans la fonction publique chinoise. D'un système basé sur la moralité vers un système de compétence*. Mémoire de master en administration publique, Paris, École nationale d'administration, 2000.

YAO, Xianguo. *Quality Control System and Assessment of MPA Education in China*, 2007, International Quality Conference for Public Affairs Education, National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA, US), Dubai, U.A.E, 8-9 décembre 2007.

YE, Lin, SUN, Jian, WU, Xiaochuan. Toward Successful Overseas Training for Chinese Public Officials, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 15, No. 2 (printemps 2009), pp. 203-218. Published by National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). <http://www.jstor.org/stable/40215850> .

YI, Miao. *Professionalizing China's Public Administration. Emergence of MPA Education in China*. Mémoire de master, Hong Kong, Chinese University of Hong Kong, 2004.

YU, Kai, STITH, Andrea Lynn, LIU, Li, CHEN, Huizhong. *Tertiary Education at a Glance: China*. Springer Science & Business Media, 2012, p. 116.

ZALIO, Pierre-Paul. Les sciences sociales à l'épreuve du terrain chinois. *Terrains & travaux*, 2010, n° 2, p. 3-9.

ZETLAOUI, Tiphaine, ARSENE, Séverine. Internet et politique en Chine. Les contours normatifs de la contestation. *Questions de communication*, 2014, n° 1, p. 479-480.

ZHA, Qiang. Understanding China's Move to Mass Higher Education from a Policy Perspective, in HAYHOE, Ruth, LI, Jun, LIN, Jing, ZHA, Qiang. *Portraits of 21st Century Chinese Universities. In the Move to Mass Higher Education*. Volume 30 of the series CERC Studies in Comparative Education. Springer Netherland, 2012, 488 p.

ZHA, Qiang, Diversification or homogenization: how governments and markets have combined to (re)shape Chinese higher education in its recent massification process, *Higher Education*, 2009, n° 58, p. 41-58.

ZHANG Liping, XU Lin. Promouvoir la révolution des MPA par l'innovation dans le système de formation professionnel, *Revue diplômés et Enseignement supérieur*, sept. 2011 (en chinois).

ZHANG, Wenxian. Reaping the Benefits of Brain Circulation: The Impact of the Overseas Study and the Returnees on the Development of the Management Education in China, in ALON, Ilan JONES, Victoria, MCINTYRE, John. *Innovation in Business Education in Emerging Countries*, Palgrave MacMillan, 2013, p. 208-221.

ZHANG, Xiaojie, PING, Sun, JENNINGS, Edward T. Jr. Integrating Theory and Practice in MPA Education in China: The FITS Model at Northeastern University, *Journal of Public Affairs Education* vol. 19, n. 4, 2013, p. 705-727.

ZHAO, Litao. China's Higher Education Reform: The Issue of Governance, in WANG, Guangyu, ZHENG, Yongnian, *China: Development and Governance*. Singapour: World Scientific Publishing Company, 2012, 556 p.

ZHENG, Yongnian. *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor. Culture, Reproduction, and Transformation*, New York, Routledge, 2009, 272 p.

ZHOU, Xueguan, TUMA, Nancy B., MOEN, Phyllis. Institutional Change and Job-Shift Patterns in Urban China, 1949-1994, *American Sociological Review*, 1997, n. 62. p. 339-366.

ZHU Jinjing. China Attracting Global Top Talent: Central and Local Government Initiatives, in WANG, Guangyu, ZHENG, Yongnian, *China: Development and Governance*. Singapour: World Scientific Publishing Company, 2012, 556 p.

ZHU, Guanglei. Ten Major Trends in Social Stratification in the Chinese Society at the Crossing Point of the New Century, *Nan Kai Academic Journal*, Philosophy and Social Science Edition, 1, 1998, p. 1-9.

ZWEIG, David, CHEN, Changhui, ROSEN, Stanley. Globalization and transnational human capital: Overseas and returnee scholars to China. *The China Quarterly*, 2004, vol. 179, p. 735-757.

ZWEIG, David, WANG, Huiyao. Can China Bring Back the Best? The Communist Party Organizes China's Search for Talent, *The China Quarterly*, Vol. 215 - septembre 2013, p 590-615.

ZWEIG, David. Competing for talent: China's strategies to reverse the brain drain, *International Labour Review*, 2006, vol. 145, p. 65–90.

ZWEIG, David. *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, *Cornell studies in political economy*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, 320 p.

Annexes

Annexe n. 1: « The Jiahe Demolition and Relocation Incident in the Province of Hunan », cas CCC-C-04-7-E

Annexe n. 2: « What is more important: Flood control or meeting Attendance? – A case of administrative conflict faced by a local government agency », cas CCC-C-05-40-E

Annexe n. 3: « The Road is yet young – Ecological Restorations in Mentougou District, Beijing », cas CCC-07-62-E

Annexe n. 4: « The Yichang Withdrawal », cas CCC-07-47

Annexe n. 5 : Références des entretiens réalisés par l'auteur et cités dans la thèse

Annexe n. 6 : Guides d'entretiens utilisés par l'auteur

Annexe n. 7 : Transcription de l'entretien n. 16, Shanghai, 7 mars 2009



The Jiahe Demolition and Relocation Incident in the Province of Hunan

Jiahe is a small county located in the city of Chenzhou in southern Hunan; It is of 699.2 square kilometers and has a population of 326 thousand. In July 2000, Jiahe stroked the nation with 40% of the participants in one particular national college entrance examination venue were engaged in academic malpractices; subsequently, Jiahe was deprived of its power to organize the national college entrance examination for two years. In just two months after Jiahe regained such power, in May 2004, the county once again came under the spotlight of the mass media nationwide and stimulated massive public debate on its “Si Bao” “Liang Ting” Policy. The policy was initiated to escalate housing demolition and removal and to facilitate a particular project that aimed at attracting business and investment.

Background: The Choice of “A Well -off County”--- Developing Jiahe by Attracting Business and Investment

Jiahe is located in a remote area in southwestern Hunan. It became the first “well-off county” in the Chenzhou region and remains the only one until now. However, Jiahe’s status as a well-off county did not bring pride to its people, but embarrassment instead. Until today, this well-off county does not have an advanced highway. Jiahe’s remote geographic location and backward transportation system has severely affected its communication with the outside world, and its commercial economy remains very backward. Adding to that was the negative impacts of the “Case of Academic Malpractices,” and Jiahe’s economic growth had been stagnated. In 2003, in an

This case was composed by Dou Jingli from the MPA class of 2003, School of Public Policy and Management, Tsinghua University. It was sourced mainly from media reports, such as newspapers, magazines, etc. This case study was used for class discussion only and not for evaluation of the efficiency and achievement of the government.

Copyright ©2004 by School of Public Policy & Management(SPPM) ,Tsinghua University. To order copies or request permission to reproduce materials, call (86-10)6278 8958, fax (86-10)6278 8958, email ccc ppm@tsinghua.edu.cn, or write to case center of School of Public Policy & Management, Tsinghua University, Beijing ,P.R.China,100084.No part of this publication may be reproduced, revised, translated ,stored in a retrieval system, used in spreadsheet, or transmitted in any form or by any means- electronic, mechanical, photocopying, or otherwise-without the written permission of China Case Center for Public Policy & Management(CCCPPM).

economic conference of the County Party Committee, the party leaders of Jiahe announced: among the 42 indicators used to evaluate the economic and social development of the city of Chenzhou, the county of Jiahe fell below 24 municipal averages. The growth rate of Jiahe's local financial income was the slowest. In 2003, Jiahe's annual usable financial resource was only 90 million Yuan, but it had to feed 89 thousand "iron bowlers," whose salaries took up 75 million. From 1998 to 2002, at the end of every year, Jiahe had to raise external debts so as to pay the cadres on time and to "live through the new year eve." Therefore, expanding the scale of and increasing the speed of development became a pressing task and an inevitable choice of the Jiahe Party Committee and County Government. In an effort to speed up Jiahe's economic development, the Party Committee and the County Government set "developing Jiahe by attracting business and investment" as its development guideline. They decided to bring in more business and investment and developed Jiahe with the assistance of foreign capital, foreign power, and foreign mindset. Government cadres were encouraged to reach out to businesses and to bring in capitals. At a certain point in time, "projects up, cadres up; projects down, cadres down" became Jiahe's development motto. It was under such guiding ideology that the project "Zhu Quan Commercial Center" (Zhu Quan City as Commerce and Trade) got started.

The Zhu Quan Commercial Center Project

The cumulative investment of the Zhu Quan Commercial Center reached 150 million Yuan. It was the largest investment Jiahe was able to bring in at the time, as well as the first construction project in Jiahe's history with an investment surpassing 100 million. Prior to September 2002, the Jiahe County Government requested the China Commercial Network Construction Center of the former National Domestic Trade Bureau to include Zhu Quan Commercial Center in the 50 National Commercial Network Demonstration Projects. On September 13, 2002, the China Commercial Network Construction Center of the former Guo Nei Mao Yi Ju issued the official document "Shang Wang Zi [2002] No. 05" and agreed to list Zhu Quan Commercial Center as one of the 50 National Commercial Network Demonstration Projects. In January 2003, the Zhu Quan Commercial Center Project was passed by the 14th Jiahe County People's Congress and late on approved by the Chenzhou Municipal Government as a key project of the city. In July 2003, the Project officially started. The Project was located at the heart of Jiahe, crossing Ren Min Road and Zhonghua Road. It doubled the size of the original four-thousand-square-meter Zhu Quan Agricultural Market. A new promenade, a plaza with the Zhu Quan Ting as its center, and Chinese Daily Commodity Market, etc were to be constructed. The Project occupied 120 thousand square meters. The developer planned to remodel the old city and build properties; other than that, the core project was the construction of a huge business and trade city of over 8 thousand square meters, and that was the Zhu Quan Commercial Center. Relevant discussions and proofs

arrived at an estimation of the Project bringing in somewhat 10 million Yuan of tax revenue. Since the Project located at the heart and the most prosperous area of the Jiahe County, it involved relocation of about 1100 households, 7000 people, and around 20 government agents, enterprises and groups.

The Jiahe Party Committee and County Government were highly concerned about this large-scale Project of over 100 million Yuan. The county established a leadership group for project construction, which included a directing department for project construction. The County Party Secretary Zhou Yuwu was the adviser, and the magistrate Li Shidong was the chief director. To ensure the construction of the Project progressed smoothly, the Secretary of the County Law committee, Zhou Xianyong became the responsible person for demolition and relocation. Later on, to strengthen such work, a working group of 6 was established to lead and coordinate the construction work of the Zhu Quan Commercial Center. Nevertheless, the construction of the Zhu Quan Mao Yi Cheng was not a bon voyage.

The “Si Bao” (four inclusions) and “Liang Ting” (two stops) Policy

The Zhu Quan Commercial Center Project encountered many difficulties in executing demolition and reallocation. The original Zhu Quan Agricultural Market was a sub-urban natural village. After farmlands were turned into residential housings and markets, villagers who lost their lands made a humble living by slaughtering and selling poultrys. The to-be-constructed Commercial Center would be luxurious and grand, and the standard of compensation for demolition and relocation was not low. Those affected villagers who lived off the original market were unable to afford the new relocation site and would lose their means of living. Therefore, they came out with different reasons for their unwillingness to move. To enable demolition and relocation to complete smoothly, on August 7, 2003, the Jiahe Party Committee and the County Government co-issued the paper “Jia Ban Zi [2003] No. 136” and requested workers at all county party and government agents and enterprises to be ready to implement “Si Bao” policy on their relatives that were the targets of Zhu Quan Commercial Center demolition and relocation. The so-called “Si Bao” included completing an evaluation of compensation for demolition and relocation within the fixed deadline, signing compensation agreement, moving out and surrendering different certificates, and lastly assisting in arranging proper settlement. Acting unreasonably, trouble-making, participating in collective petitions and joint tattles were forbidden. At the same time, “Liang Ting” would be applied to the responsible personnel who failed to seriously implement “Si Bao”-- their work at the original work units and their salaries would be put on hold. In addition, those personnel had to “continue with all their works relevant to the households that were affiliated with them and were to be relocated, and to ensure demolition and relocation progress smoothly.” “Those who tolerate their relatives or give them silent permission to

refuse demolition and relocation, to cause trouble, and to obstruct their work would be dismissed or transferred to other positions in remote areas.” At the same time, “document No.136” set the rule that work units must supervise their workers who had relatives that were households to be demolished and relocated on their implementation of “Si Bao” within the deadline. Implementation of demolition and relocation would be included in the final evaluation of the units’ targeted management at the end of the year, and the heads of the work unites who failed to implement “Si Bao” would be held accountable in accordance with relevant rules.

After the Jiahe Party Committee and County Government co-issued the so-called red-taped document of the “Si Bao” and “Liang Ting” Policy in 2003, they called varies conferences to arrange and lay out relevant tasks. Other than “investigating” and composing tables of the relationships between county civil servants and households that were to be demolished and relocated, the Party Committee and the County Government “matched” the leaders of different government departments with households that were to be demolished and relocated, and had them responsible for relevant work. The Secretary of the Jiahe County Law Committee and the responsible person for demolition and relocation proclaimed “the importance of demolition and relocation” for several times in local television news reports. In the speech, there was a saying like this, “demolition and relocation is a political mission. Whether you agree or not, it has to be done!”

On December 14, 2003, the Jiahe Party Committee and County Government called a conference to mobilize demolition and relocation. Outside the venue of the conference were banners saying “whoever cares not about Jiahe’s reputation shall be dismissed; whoever works barely hard enough shall be demoted” and “The life of someone that impedes Jiahe’s development for a while shall be impeded for ever”.

It was estimated that from July 2003 when the “Si Bao” and “Liang Ting” Policy came out to May 2004, roughly 160 public servants were influenced in a bad way by their relatives whose houses were to be demolished and relocated. They gradually received “Supervision Card” issued by the county and stamped by the County Party Secretary Zhou Yuwu and the magistrate Li Shidong. Among those public servants, 6 to 7 were removed from their original positions because their relatives raised doubts about demolition and relocation or refused to sign the demolition and relocation agreement. Li Xiaochun, an English teacher at the Che Tou High School in the Jiahe County, was transferred to Pu Man High School located far away from the county only because she was unable to persuade her father to relocate. The 28-year-old Li Xiaochun was married to a policeman at the County Public Security Bureau, and she divorced her husband to spare him from potential impacts on his career. On the same day, Li Hongmei, Li Xiaochun’s sister, who were married to a secretary at the Jiahe County Party Committee Office, got divorced for the same reason. At the same time, Li Hongmei received an order of transferring her from Zhu Quan Primary School in the county to Shi Qiao Town.

In Jiahe, except them, many other teachers were punished too. The 54-year-old Li Cuifeng, who has served Zun Chong Wan Primary School in the county for 34 years, was transferred to Guang Fa Town on April 19, 2004 because she did not complete her “Si Bao” mission on time. Some relatives of Li Guoxiong, a person to be relocated, had the same experience. After the implementation of “Si Bao” “Liang Ting,” Li Guoxiong’s sister Li Yanqiu was transferred from an industrial and commercial institute located in the county to another one in a remote town. At the same time, she divorced her husband who worked at a county government agent. Li Guoxiong’s brother-in law, elder brother of Li’s wife, Li Zukun was a leader at the County Planning Administration, and he was dismissed. Zheng Chunbing lost his position as the party secretary and the deputy director of the County Traffic Bureau for failing to make his brother-in-law Li Yong, a person to be relocated, to sign the agreement for demolition and relocation by the deadline.

These practices of the Jiahe County Government caused mass petitions. On October 30, 2003, the Construction Department of Hunan Province sent an official document to the Chenzhou Municipal Real Estate Management Bureau, “Lu Shuide, Li Zhonglin, Li Gande, Li Yongde, and Li Tuliang, etc of Jiahe went to Beijing and the capital city of Hunan to petition and show that their county was involved in illegal demolition and relocation, violation of the human rights of those to be relocated during the construction of the Zhu Quan Commercial Center. Please conduct serious investigation on it, take powerful legal measures to protect the legal rights of the households that were to be demolished and relocated, and send a report regarding the situation to us.” However, in May 2004, the Jiahe County Government sent a notice of mandatory demolition and relocation to the remaining households that were to be demolished and relocated—— water and electricity would be terminated on May 10; the mandatory demolition and relocation plan would be implemented on May 15 should there be any person refusing to sign the agreement. Prior to that on April 21, the Jiahe County Government forcefully demolished Li Huiming’s house, and the County People’s Court sent over 200 personnel to enforce the demolition. On that day, Lu Shuide and the couple Li Huiming and Li Aizhen stood on the roof to resist demolition and relocation, and they were taken away by the police. A few days later, they were detained, and their charges were “violence against the law” and “hindering public work.” Li Huiming’s son, Li Xiangzhu, a commissioner of the Township Public Security Bureau was dismissed for failing to complete his “Si Bao” mission.

On May 8, 2004, *New Beijing Newspaper* published the article “Demolition and Relocation in Jiahe County, Hunan, Triggered Divorces of Two Sisters on the Same Day” and revealed the Jiahe Demolition and Relocation Incident. On May 13 and 14, the China Central Television (CCTV) program “Dong Fang Shi Kong” (Time and Space in the East) consecutively reported the Jiahe Demolition and Relocation Incident and sent its

chief reporters to conduct multiple interviews and investigations on the site. On May 25, the CCTV News Channel “She Hui Guan Zhu” (Concern of the Society) released the program “The Pain of Demolition and Relocation” and reported the Incident in much detail. “Jing Ji Ban Xiao Shing” (Half an Hour of Economics) and “Gong Tong Guan Zhu” (Common Concern) reported the same. At the same time, medias such as China Youth Daily, China Workers’ Daily, Nan Dou Daily, Yang Cheng Evening News, Yang Tse Evening News, and Xinmin Weekly etc. sent their capable reporters to Jiahe. Echoing the efforts of the media was the participation of different major websites nationwide in the “war.” Suddenly, all kinds of reports filled up the Internet, and many Internet surfers engaged in vigorous discussions of the Incident.....

Different Sides Held Their Arguments

Following massive media coverage and vigorous discussions, Jiahe’s government cadres, public, and leaders of the County Party Committee and Government revealed “the voices in their hearts.”

Government Cadres

“Based on what can the government suspend our staff’s work and salaries because they have not completed their Si Bao mission and even reassign their positions?” Li Tao and other civil servants questioned. At the same time, other cadres expressed, “Demolition and relocation is the developer’s business. Why should the government cadres be engaged in it?” Some affected cadres said angrily, “Our whole lives have to be sacrificed just for Jiahe’s short-term development?”

The Public

“We resist demolition and relocation because government compensation is not reasonable. My house has three floors, an independent entrance, and a yard; its actual usable area is 200 something square meters. However, the County only gives me 100 thousand Yuan as my compensation for demolition and relocation and temporary resettlement fee, when a 100-square-meter commodity house in a similar area in the county costs almost 100 thousand.” Li Yongquan, a person to be relocated said that the 400 to 500 per square meter of compensation he received was equivalent only to the property price of the surrounding of the Jiahe county.

Li Huiming, another person to be relocated, said, “My five-store house was just completed in 2002. The first floor is of 44.5 square meters, right next to the original Zhu Quan Agricultural Market; the second to the fifth floor altogether were of 68.4 square meters. They gave me a total of 230 thousand Yuan as compensation for demolition and relocation and temporary resettlement fee. However, my annual income from leasing the

store on the first floor can be over 10 thousand. I cannot accept 230 thousand for my five-store house.”

“The county leaders’ purpose of developing a Zhu Quan Commercial Center and real estate that occupy all the golden area for business and trade in a small county with only 30 thousand people is to enable their own accomplishments to stand out,” said another person to be relocated.

The County Party Committee and Government

The Jiahe Party Committee and the County Government’s explanation of the “Si Bao” and “Liang Ting” Policy was that “it is also the responsibility and duty for government officials and civil servants to temporary put aside their work, obey the arrangement of the organization and assist in persuading their relatives into agreeing with the demolition and relocation. The requirement for the party members to persuade their relatives who are to be relocated is reasonable..” “We mobilize party members and cadres of kinship to the households that were to be demolished and relocated to do their ideological work because these party members and cadres understand the policy of the county. It was also easier for them to win the trust of their family members. They have become an important force for the county’s effort in demolition and relocation.”

In response to the question “whether the power of the government should be used in commercial demolition and relocation,” the County Party Secretary Zhou Yuwu explained grassroots work involved many “unrevealed bitterness,” “in a local area, among the grassroots, if the government is not involved, can the developers complete things like demolition and relocation by themselves? Many things cannot be explained simply with theories.” At the same time, a comrade participated in demolition and relocation said, “even those who are being relocated understand that had the government not been involved, even if Li Ka Shing and Henry Fok (both are real estate giants from Hong Kong) came, demolition and relocation could not be completed.”

“This generation of County Party Committee and Government Administration is looking for solutions to Jiahe’s poverty and is making an effort to nurture core industries. However, because of Jiahe’s remoteness and bad infrastructure, it is difficult to find a presentably large project. Therefore, the leaders of the county have high expectation of the Zhu Quan Commercial Center and are very determined.” A leader of Jiahe said, “the Zhu Quan Commercial Center Project can bring in over 10 million of tax revenue annually; this is very important to Jiahe’s economic development.”

Questions for Discussion

1. How would you evaluate the appropriateness of the “Si Bao” and “Liang Ting” Policy the Jiahe County formulated in an effort to complete demolition and relocation?
2. How would you evaluate the upside and downside of Jiahe’s management of equality and efficiency in the Commercial Center Project and the demolition and relocation policy?
3. The Jiahe County Government’s involvement in the demolition and relocation of a commercial development and construction project caused serious social conflicts. What do you think about how relevant government departments should posit themselves, in terms of their functions, in city building and the process of demolition and relocation?

Reference

1. Luo Changping: Demolition and Relocation in the Jiahe County, Hunan, Triggered Divorces of Two Sisters on the Same Day, 《Xin Jing Bao》 , May 8, 2004.
2. CCTV 《She Hui Ji Lu》 : The Pain of Demolition and Relocation in Jiahe, Hunan, May 26, 2004 10:55
3. Xin Hua Wang: Tracking the Hunan Jiahe Demolition and Relocation Incident: Somewhat 160 Public Workers Were Affected, May 15, 2004 07:13.
4. Wang Yi Jun: Jiahe Mandatory Demolition and Relocation Incident, County Party Committee Secretary and Mayor Both Dismissed, 《China Youth Daily》 , June 5, 2004.
5. Huang Dichu: New County Party Committee Secretary of Jiahe, Hunan, Emphasized on People-oriented Development, 《Dong Fang Xin Bao》 , June 7, 2004.
6. Wu Huanqing: Further Investigation of the Hunan Jiahe Demolition and Relocation Incident: A Mess Failed to Clean up, Xinhua, June 15, 2004 18:08



What is More Important: Flood Control or Meeting Attendance?—A Case of Administrative Conflict Faced by a Local Government Agency¹

Yaogou, a medium-sized township, is located at the Lower Yangtze River. Close to the levee of the Yangtze River, Yaogou has fertile land, ample rainfall and abundant produce. Farmers, accounting for 90% of Yaogou's population, mainly engaged in growing cotton and cultivating aquatic products. About one third of Yaogou's arable land is situated at the shelter zone beyond the levee of the Yangtze River——Xinzhou and Wenxing, two central shoals in the north of the Yangtze River, and about two thirds of the arable land is located inside the levee of the Yangtze River, as shown in the map on the right.



The special geographical position has often incurred floods to Yaogou. The Yangtze River Valley in summer sees plentiful rainfalls which usually sweep drastically across the whole valley in July and August, causing freshets on lower reaches.

Standby for Flood Control

During July of 2004, sharp rainfalls came at short notice over the Yangtze

This case was written by He Guicai, School of Public Policy & Management, Tsinghua University. This case is intended to serve as a basis for classroom discussion rather than to illustrate effective or ineffective handling of an administrative or policy situation.

Copyright © 2005 by School of Public Policy & Management of Tsinghua University. To order copies or request permission to reproduce materials, call 86-10-62788958, fax 86-10-62788958, e-mail ccc ppm@tsinghua.edu.cn, or write the China Case Center for Public Policy & Management, School of Public Policy & Management, Tsinghua University, Beijing, P. R. China. 100084. No part of this publication may be reproduced, revised, translated, stored in a retrieval system, used in a spreadsheet, or transmitted in any form or by any means – electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise – without the written permission of the China Case Center for Public Policy & Management at the School of Public Policy & Management, Tsinghua University.

River Valley, making the downstream water level surpass the warning stage, endangering the enclosing dikes of the central bars. The freshets made the enclosing dikes of the central bars unable to ensure an absolute safety. Should the dikes collapse, 4 km² of cotton fields and 5000 people on the central shoals would suffer a great damage. Although the levee of the Yangtze River was strong enough to protect the enclosing dikes from the floods, the water level of the Yangtze River was much higher than that of the enclosing dikes. As a result, plenty of rainwater could not flow into the Yangtze River as it normally should, but could only be pumped into the Yangtze River by the drainage and irrigation station.

In order to find out the hidden perils on the enclosing dikes in due course, and schedule the flood-control and drainage work for the whole township, so as to protect the safety of the people and properties of the whole township, the township government put major Party and government leaders at temporary posts in charge of specific flood-control work. Those leaders were asked to standby at any time in order to guarantee the success in fulfilling their flood-control tasks. Those leaders included the head and deputy heads of the township government, Party secretary and deputy-secretaries, as well as the director of the Public Finance Office in charge of the financial work of the entire township.

History of the Public Finance Office

As a special department, the role of the Public Finance Office of Yaogou always switched back and forth between a department of the county government and a department of township government. Before 2000, the Public Finance Office was supervised directly by the County Finance Bureau, which controlled the power of administrative appointment. From the reform of taxes and administrative charges in 2000 through October, 2003, the township public finance office was put under the jurisdiction of the local township government, with the director of the office being appointed by the township government. Since October, 2003, in accordance with the reform of the financial system (a reform of “township finance to be put under the jurisdiction of county government”) put forward by the higher authorities, the township public finance office has again return to the jurisdiction of the County Finance Bureau, which earned back the power over the personnel, decision making and finance administration of the Public Finance Office.

Director Cheng, taking office in 2004, was a veteran in the financial work for nearly 20 years and served as director since 1997. Although the supervisor of the Township Public Finance Office switched back and forth between the county government and township government over these years, Director Cheng had been

servicing as the director of the Office until 2004.

When the entire township was faced with the severe flood threat in July 2004, Director Cheng was also entrusted by the township government to be responsible for the flood-control work of Wenxing, including organizing people, monitoring the enclosing dikes, formulating and implementing of the emergency plans for dike collapse.

The Proper Way to Take

July is the busiest month in year for flood control. On July 12, Director Cheng got a notice from the director of the county finance bureau, requiring his attendance to a meeting at 9:00 of the next morning. All the directors of township public finance departments within the county must attend the meeting to discuss the plan for the further reform of the public financial management system. The director of the county finance bureau stressed that the meeting was very important and no one was allowed to ask for leave. However, at about five o'clock on the morning of 13th, the militiamen on patrol at the dike of Wenxing Zhou found a dangerous flood situation. Learning of the threat, Director Cheng asked for the instruction of the head of the township immediately, while organizing manpower to remove the flood danger. Due to the morning meeting held at the county finance bureau, Director Cheng asked if the head of the township could send another person to handle the flood. But, the head of the township, believing that Director Cheng was most familiar with Wenxing, demanded Director Cheng ask for permission to be absent from the meeting and tackle the flood danger as soon as possible, since it was of vital importance to the safety of several thousand people and properties. At about 8 am., Director Cheng called the director of the county finance bureau and explained the situation. However, the director of the county finance bureau did not give him permission, as he thought the meeting was too important and significant to the success in the further reform of the township financial systems. The director of the county finance bureau also told Director Cheng: "You have to obey the person who pays your wages!" Director Cheng was very distressed: "What is the proper way to take?"

Questions for Discussion:

1. What would you do if you were Director Cheng? What option would you select? Based on what?
2. Is Director Cheng's distress avoidable? What do you think about the reasons behind the conflict?



中国公共管理案例中心
China Case Center for Public Policy & Management

The Road Is Yet Young **——Ecological Restorations in Mentougou District, Beijing¹**

Introduction

On October 26, 2006, Chen Liwei, director of the Beijing Mentougou District Science and Technology Commission, came to the office early in the morning. More than one year had passed since the all-out implementation of the "Overall Planning for Ecological Restorations, the Technological Plan Research and the Scientific and Technological Demonstration Projects in Mentougou District" in the district, and the time had come for the mid-term summarization of the restoration projects. Director Chen dialed to Yang, the responsible village head of Huocun Village, Zhaitang Township, and said after the line was through: "Lao Yang, the end of the year is drawing near. How are you getting on with the projects at the abandoned coal mines? Have you achieved good results in the ecological restorations?"

"Director Chen, ecological environment has indeed improved a lot in our village and the restoration projects are going on well. But I have always wanted to report a problem to you, that is, the trees in front of the village have almost all been lumbered. The district government does not allow the folks to mine coal, while they are not in a position to afford the commercial coal. So the villagers can only live by lumbering trees, especially

¹The case was written by Xu Jiajun and Song Fangtao, undergraduates of School of Humanities and Social Sciences of Tsinghua University, revised by Mu Ling, director of China Case Center for Public Policy & Management under School of Public Policy & Management of Tsinghua University. The case was compiled from a real story and the characters in it are fictitious. The case is not meant for appraisal of the achievements made by public sectors and the personal gain or loss, but only for classroom teaching and discussion. We hereby extend our earnest thanks to Beijing Municipal Science & Technology Commission and to Science & Technology Commission of Mentougou District for their energetic support in case investigation.

Copyright ©2007 is jointly owned by School of Public Policy & Management of Tsinghua University and Beijing Municipal Science & Technology Commission.

cutting down big trees. We are really at a loss what to do seeing the trees being cutting down.” Village Head Yang sighed with regret at the other end: “The shutdown of the coal mines has driven up the coal market price from over 100 yuan to more than 700 yuan. Households of Huocun Village that can earn 10,000 yuan a year can be regarded as well-off. Nevertheless, they have to spend three to four thousand yuan on coal for warmth keeping during a whole winter. Many households cannot afford to buy coal, so they have no alternative but to go into mountains to collect firewood in order to avoid suffering cold, and those daredevils even mine the coal furtively. There are comrades in charge of the law enforcement in town who prohibit people from mining coal, but in vain. We village cadres have no right to enforce laws but the right to report. If the abandoned coal mines are renovated without giving attention to the warmth keeping for the folks, then they will again dig the ‘Old rat-holes’ one after another.”

Director Chen became lost in contemplation after Village Head Yang finished his report. Looking at the photos provided by the personnel in charge of the demonstration projects, which suggested the contrasts before and after the implementation of the ecological restoration projects, Director Chen was not in the mood to write the mid-term summary report on the “Overall Planning for Ecological Restorations, the Technological Plan Research and the Scientific and Technological Demonstration Projects in Mentougou District”.

Origin of the Problems and the Present Development

The Mentougou District abounds with mineral resources and used to be one of China's five largest regions for production of anthracite coal. At present, the prospected mineral reserves mainly include 22 kinds, such as coal, limestone, steatite and basalt, etc., and the coal reserves had ever reached nearly 700 square kilometers at the maximum, accounting for half of the total area of the district. Coal mining at Mentougou District can date back to Song and Liao dynasties about 1,000 years ago and the mine shafts are among the oldest in Beijing, which were built in 1920 with British and Japanese capital inputs in succession and were transformed from foreign-funded mines into Chinese-funded ones in December, 1948. The former Beijing Mining Bureau resumed the production at Mentougou coal mines in 1956 and reconstructed and extended the mines for several times to make them key mine shafts with an annual output of coal exceeding one million tons and the highest annual output of coal hitting 1.25 million tons. Over more than 40 years from 1956 to 1999, coal produced from Mentougou coal mines

totaled more than 39 million tons, and the mines used to be the shafts of the former Beijing Mining Bureau bringing forth the highest coal output and turning over the maximum profits to higher authorities, making everlasting contribution for the construction of the former Beijing Mining Bureau and for the industrial construction of Beijing. However, owing to excessive mining, up to late 1980s, the Mentougou coal mines had entered into the period of senility, with coal resources decreasing year by year and the coal output declining sharply, and in 1990 the annual coal output dropped to less than 300,000 tons; the production cost increased by a wide margin and the operational losses occurred since 1987 and increased by degrees. According to statistics, the losses incurred at Mentougou's coal mines during 1997-1999 amounted to an accumulative total of 164.24 million yuan. The mines were shut down on July 20, 2000. By October of 2000, the ledger assets of Mentougou's coal mines had hit a total of 140.85 million yuan, with a total liability of 172.14 million yuan and the equity-debt ratio reaching as high as 122.22%, thus resulting in a bankruptcy.

The protracted excessive and extensive mining and production resulted in a severe damage of ecological environment and led to the exhaustion of groundwater at Mentougou. According to the survey, almost half of the villages in Mentougou District were stuck by the insufficiency of drinking water in varying degrees. Of them, 28 villages were in dire straits with the drinking water, involving 18,000 people. The natural plants were destroyed and the severe soil erosion took place in part of the areas. The massive mining of limestone and sandstone destroyed the natural vegetation on many mountains, reducing the bio-diversity and causing serious air pollution. In 2004, the number of days when air quality of the rural area of Mentougou was better or the same as the second-class weather only amounted to 200, accounting for 55% of the whole year. And the soil and the groundwater were also polluted. The 316 abandoned mining areas in Mentougou District gave rise to 600 million tons of gangue wastes, and the tailings slag that was stored up for long without treatment occupied plenty of land and polluted the groundwater, soil and air. According to the prospecting conducted by Beijing Geological Research Institute in the beginning of 1990s, the area of the underground stopped-out areas in the whole district reached 25.03 square kilometers, making up 1.72% of the total of the district. In 2004, the area of the underground stopped-out areas in Mentougou District increased to 45 square kilometers, of which 40.5 square kilometers were in mountain areas. As a result, severe secondary geological disasters took place, causing the subsidence of the earth's surface in part of the regions, with an endangered area reaching 255 square kilometers. For instance, the fertile farmland in Zhaitang area, where mining industries were most concentrated, subsided in vast area and could not be used as arable

land. The mining of sandstone formed a huge sandstone pit as long as about 8 kilometers (at the Mentougou section) on the earth's surface, with an endangered area reaching 4 square kilometers. Since over 30% of the area of the mountainous regions in Mentougou was where torrents and mud-rock flows took place frequently, small and endangered villages were confronted with the safety problem and needed to move urgently. In particular, affected by the mining industry, the area of exposed rocks in mountain areas continued to increase, which caused lots of hidden troubles. More than 60 small and endangered villages in the whole district were moved away, and the remaining 43 villages needed to be moved due to the bad living conditions.

On January 27, 2005, the drawing up of Beijing's 11th Five-year Plan broke free for the very first time from the usual practice that administrative division would give rise to the regional economic planning, and the 18 districts and counties of Beijing Municipality were divided into 4 types of zones. The Mentougou District was incorporated with Pinggu, Huairou, Miyun and Yanqing into the "Ecological Conservation and Development Zone". Based on the functional positioning of the Mentougou Ecological Conservation and Development Zone as determined by Beijing Municipal Government, the Mentougou District Government also expressly put forward the strategy of "establishing an ecological district" and set the objectives of constructing "an ecological agricultural area", "a leisure tourism area", "a residential area accompanied with hills and rivers" and "a new industrial area" and building "a green Mentougou". After determining the strategy of "establishing an ecological district", the Mentougou District Government has always devoted itself to the harmonious development of such undertakings as science and technology, education, culture and public health, social security, urban construction and environmental protection.

In 2005, 39 sandstone pits and 74 non-coal mines in Mentougou District were all shut down and 214 of the 252 small coal mines were closed down. Problems resulting from the shutdown, suspension, merger and transformation of the mining enterprises, such as the inconveniences incurred to people's life, became increasingly conspicuous, bringing regional employment and social stability under great pressure. According to statistics, the number of people directly involved in mining industry in Mentougou District had once reached as many as 18,000, making up 45% or so of the rural laborers, and the number of service people involved in relevant industries reached approximately 10,000. Under such circumstances, the financial revenues of villages and towns were seriously affected. For example, the financial revenues of Yongding Township came mainly from sandstone mining enterprises and coal mining industry, which accounted for about 40% of the township's total financial revenues. At present, 38 sandstone mining

enterprises under the jurisdiction of Yongding Township have all been closed down and the production at the coal mines has also been suspended for rectification, thus reducing nearly 100 million yuan of incomes of the township each year, holding in check the employment of more than 1,000 people and putting the development of the township in an awkward predicament for a spell of time. The Jingmei Group has 6 state-owned coal mines in Mentougou. At present, only Muchengjian and Datai coal mines are in operation, with most of the mines being discontinued, thus leaving more than 20,000 miners unemployed. By the end of 2005, the total population of Mentougou District had amounted to 277,000, 1/3 of whom were agricultural population. The registered jobless personnel of the whole district had amounted to 7,216 and the urban and township registered unemployment rate had reached 3.32%, being nearly 2 percentage points higher than Beijing's urban level; there had been many low-income populations in the district, with nearly 20,000 people enjoying the minimum living standard security, and the expenditure on the minimum living standard security had accounted for 12.5% of the financial revenues of the district. At the same time, the district government would take quite a portion of its financial resources to pay for such welfare and social expenditures as on municipal administration and education, suffering from a great financial burden. The people in Mentougou District with a university education background had numbered 15,000 or so, making up 6% of the total population, much lower than the 17.5% of the whole city of Beijing. The people were less educated and the social development lagged behind.

Overture for the “Ecological Restoration” Projects

On May 20, 2005, Li Weixin, director of the Beijing Municipal Science and Technology Commission and He Bingguo, director of the Sustainable Development and Science and Technology Promotion Center under the Municipal Science and Technology Commission, came to the Mentougou District Government to hold a discussion on the theme of “How to implement the strategy of establishing an ecological district” with Zhou Xing, chief executive of the Mentougou District Government and Chen Liwei, director of the Mentougou District Science and Technology Commission.

The Chief Executive Zhou gave a brief introduction to the efforts made by the district government in ecological and environmental protection and in construction of infrastructure facilities: having intensified effort in work coordination and in fund raising; having fulfilled the construction of various roads; having built the Urban Sewage

Treatment Plant and the Trash Harm-free Treatment Center; having started the project for the comprehensive treatment of Yongding River; and having carried out a number of ecological management projects such as harnessing sandstorm sources in Beijing and Tianjin, returning farmland to forest and afforestation in barren hills and mountains. At the same time, there also had existed quite a number of problems, such as the farmers' employment and the unlawful mining, etc.. He said: "In order to carry out the strategy of establishing an ecological district, the relevant departments in the district, such as the Environmental Protection Bureau, the Forestry Administration and the Science and Technology Commission, have all set up 'Ecological Project Offices'. Chen Liwei, director of the Mentougou District Science and Technology Commission, is one of the leading cadres in the 'Ecological Project Office' of the Mentougou District Science and Technology Commission. The district government attaches great importance to the strategy of 'establishing an ecological district', but the problem lies in how to deal at root with the hot and difficult social problems currently facing the Mentougou District and in what could be achieved by the district government."

Director Li of the Beijing Municipal Science and Technology Commission stated his own views. He said: "To tackle the issue of 'establishing an ecological district' in Mentougou, apart from prohibition of mining, generosity from the government is also needed in seeking another way out for the local people to find jobs, though the personal coal mining is prohibited by the state. The Municipal Science and Technology Commission has subsidized several key science and technology projects each year to explore the way out for the resolution of social problems. I investigated the 'ecological restoration' projects abroad and found them very successful and fruitful. I have held meticulous discussion with Director He and we suggest that the Mentougou District set up an 'ecological restoration' project to renovate the destroyed environment. Naturally, with a good environment, we can develop ecological industries and with ecological industries we can deal with the employment for the farmers and let the people in mountain areas become rich."

The Chief Executive Zhou was very gratified at what was suggested by the Municipal Science and Technology Commission, saying: "As 'a natural green barrier in west of Beijing', the ecological conditions facing Mentougou are very typical. We suggest that by doing projects we make Mentougou known to enterprises all over the country and in the future we will turn Mentougou into an 'ecological restoration scientific and technological pilot area'. To realize the goal, we need the support in terms of human resources, authorities concerned, rules and regulations and various measures, and we will set up the 'Work Leading Group' to be presided over by the district deputy chief

executive who is in charge of science and technology, agriculture and forestry, so as to go all out to ensure the smooth development of the project.”

Project Approval

It was the first time for Director Chen Liwei to hear about the concept of “Ecological Restoration” and he did not know what it really meant, either. Then he turned to Tian Xuefeng, research fellow with the Chinese Academy of Sciences majoring in ecological restoration. Research fellow Tian explained: “In China, ‘Ecological Restoration’ is regarded as an emerging discipline. Over more than 20 years, foreign and Chinese scholars have understood and recognized such concepts from different angles and in different ways. Nowadays, the ‘Ecological Recovery’ and the ‘Ecological Restoration’ are mostly used in academic world. The appellation of Ecological Recovery is mainly applied in European countries and the United States, and in China as well; while the term of Ecological Restoration is mainly applied in Japan and China. ‘Ecological Recovery’ refers to the suspension of artificially imposed disturbances on ecosystem to lighten the burden and pressure and to lead the ecosystem to evolve in an orderly way based on its own regulating and organizing capacity (to make use of the self-recovering capacity of the ecosystem without use of manpower); whereas ‘Ecological Restoration’ refers to the gradual recovery of the destroyed ecosystem or the development of the ecosystem in a virtuous circle accompanied with the use of artificial measures. Both contribute to the restoration and reconstruction of the natural ecosystem destroyed by unexpected natural changes or by human activities. I myself prefer this interpretation, because the word ‘restoration’ in Chinese implies artificial construction and tallies better with the definition. Take our Mentougou as an example. Shutdown of coal mines and sandpits to protect the ecology is just the first step to be taken in environmental protection. It takes a long time for abandoned mines to recover to their former state without any artificial measures but only with the regulation of the nature by itself. This is known as ‘Ecological Recovery’. It is far from enough to turn Mentougou District into ‘a natural green barrier in west of Beijing’ only by natural forces. It makes sense to plant trees and grass. However, right now there are no trees in the mountains, and even if the trees block the sand and wind, they are still limited for the ecological construction in Beijing. Nevertheless, restoration of the destroyed places makes still better sense. If we accelerate the course of ecological recovery with the aid of manpower and in compliance with the law of nature itself, then such a practice is called ‘Ecological

Restoration'. 'Ecological Restoration' is little known in China, but the developed countries in the West take the lead in environmental protection. They have accumulated a lot of advanced technologies and experiences and have possessed lots of technologies worth our use for reference in terms of soil erosion, landslide and atmospheric pollution. For instance, ecological restoration on road slopes involves various ecological restoration techniques, such as Geogrid Chamber, Seed-Nutrient-Soil Sacks, PMS Plant Growing Medium Spraying Technology, Thick-layer Matrix Spray-adsorption Method and Conservation Medium Cultivation."

Then, in line with the actual conditions of Mentougou District and around the theme of "Overall Planning for Ecological Restorations, the Technological Plan Research and the Scientific and Technological Demonstration Projects in Mentougou District", Director Chen drew up the framework of the application for project approval. The intended project was supposed to be started in August of 2005 and end in May of 2008, and the whole subject was focused on implementation of the key technologies and the construction of the demonstration project, including:

1. To make investigation into the present ecological conditions in Mentougou District; to lay emphasis on the investigation and appraisal of such abandoned mines as coal mines, limestone mines, sandpits, road slopes and mines for other mineral reserves, mountain destruction and the degrading ecosystem; to divide the destroyed ecological regions into different types and separately determine the size, lithology, attitude and the surroundings, to acquire detailed basic data, to separately form the detailed layout plans of the destroyed ecological regions and to complete the investigation and appraisal of the ecological conditions in Mentougou District;

2. To conduct environmental investigations and appraisals of different types of destructions; to conduct analysis, comparison and appraisal of the ecological restoration technologies currently applied at home and abroad; to select ecological restoration technologies suitable for the district; to put forward the technological processes in ecological restoration; to complete the appraisal report on Chinese and foreign ecological restoration technologies and to complete the designing of the ecological restoration plan for Mentougou District;

3. To draw up special research plans for ecological restoration and for the construction of ecological conservation areas on the basis of ecological restoration; to find out about the ecological resources and conditions in Mentougou District; to carve out ecological functional areas in the district; to explore the investment and financing mechanisms and probe into relevant policies for ecological restoration; and to upgrade the overall environmental conditions of the district through ecological restoration;

4. To complete the drawing up of the overall planning for ecological restoration in Mentougou District.

The overall framework for the projects were drawn up after a series of investigations, researches, visits and consultations. The framework included two major parts: One, the planning research and monographic study; Two, the construction of demonstration projects. Two aspects of work were well done by means of planning research: First, understanding the status quo of the ecological resources and destructions in Mentougou District in a comprehensive and systematic way, completing and improving the basic data for various kinds of ecological resources; Second, making a scientific appraisal of the ecological resources on the basis of investigation and research to provide a theoretical basis for ecological destruction restoration plans. The construction of demonstration projects must be well done in order to fully reflect the connotation of the "ecological restoration scientific and technology pilot areas". Six types of typical ecological destructions, such as abandoned coal mines, abandoned mining places, abandoned limestone mines and abandoned sandpits, road slopes and the degrading ecosystem, were sorted out. Different technological schemes and engineering techniques would be adopted on each of the types and, in addition, emphasis should be laid on the monographic studies, such as the eight aspects including the study of the service functions and radiating effects of the ecosystem and the study of the policy towards ecological restoration, etc..

Through strenuous efforts, the project plan was finally finished in three months' time. Having been expounded and modified by the experts, *Project Plan for Ecological Restoration in Mentougou District* passed muster after verification by Beijing Municipal Science and Technology Commission in July, 2005, and the Science and Technology Commission provided a financial support of 30 million yuan. Ecological restorations thus started formally in Mentougou.

Implementation of the Projects

The projects started, but Director Chen had no idea about how to proceed with the projects. The government had no sufficient human resources and there were no workable experts engagement mechanisms at the moment. What's to be done?

Director Chen called on everyone to search online the names of the experts and units in relation to "Ecological Restoration" and then made out a name list of more than one hundred experts from many institutions in China. After intense preparations, a domestic academic seminar was held on August 23, 2005. And the first National Forum for

Ecological Construction was conducted in Beijing during October 26~27. At the seminar, the experts and government officials aired their own views and opinions, spoke their minds freely, further analyzed the possible problems in ecological restoration and explored many operable technological schemes. Promoted and organized by the district government and the district science and technology commission, five experts, who had played an important role in project planning, formed an academic council. In the newly founded expert group of five, the oldest one was Xiao Gengzhong, professor of College of Urban and Environmental Sciences of Beijing University, who had participated in the demonstration on the anti-seepage project at Yuanming Yuan and who was an academic authority on natural ecology. After listening to the investigation reports made by the experts on the actual geological conditions of Mentougou, Professor Xiao found that the geological conditions of Mentougou was very typical, embracing various geological categories and that such superior natural conditions were richly endowed by nature for constructing a geology park. Moreover, the sustainable development of the ecological projects in Mentougou should be supported by follow-up funds. Building a geology park and developing the tourist industry could, in the long run, not only protect the renovated ecology from being destroyed again, but also could absorb social funds to develop the local tertiary industry and to increase the incomes of the residents. Professor Xiao had put forward a suggestion to Mentougou District Government for building a geology park, but without any answers yet.

At the same time, an expert board was set up as the team of expert advisors for the "Overall Planning for Ecological Restorations, the Technological Plan Research and Scientific and Technological Demonstration Projects in Mentougou District", role of which was to take charge of two parts of work in the course of project operation: One, project demonstration; Two, project checking and acceptance. Project demonstration was to take place before the project approval, mainly aimed at the feasibility of the project; whereas project checking and acceptance was to occur after completion of the project, including planning and engineering projects.

Acting as Go-between and Practicing Quality Control

The Baihua Shan nature reserve is a key scenic area of Mentougou District and has attracted many sightseers and tourists over the years. However, the environmental deterioration due to the exploitation of natural resources has seriously held in check the sustainable development of the scenic area. On December 28, 2005, Director Chen

accompanied Ren, Deputy Chief Executive of the Mentougou District, to come to the scenic area of the Baihua Shan nature reserve. Director Chen firstly reported to Deputy Chief Executive Ren the phasic achievements obtained from the "Road Engineering Ecological Environmental Survey and Appraisal and Restoration and Technological Schemes" studied by Han Liebao, professor of Beijing Forestry University.

Director Chen pointed to the grits and pebbles along both sides of the road and said: "The Ecological Project Office of ours has made a rough calculation, that is, the restoration area of this part of the road will arrive at thirty-eight mu. We plan to spend 2 million yuan on it. As it is all restoration of road slopes, the road section is long and narrow and covers a large area. In order to give play to the comparative edges, we intend to contract the scientific and technological demonstration project out to different companies and societies and, by comparing the actual effect, we will find one with the highest 'cost performance', so as to lay a solid foundation for us to carry out the ecological restoration projects in a large scale in the future."

Deputy Chief Executive Ren agreed to what Director Chen said and expressed that the district government would help if difficulties arose. Afterwards, the road slope ecological restoration scientific and technological demonstration project at the Baihua Shan nature reserve was divided into five sections alongside the scenic area to be separately undertaken by Japanese Afforestation Engineering Society, Beijing Lin Feng Yuan Designing Institute for Environmental Planning, Beijing QianZhiHui Urban Planning and Designing Company, Beijing Green Source Ecological Science and Technology Company Limited and China Roadside Ecological Engineering Company. Units responsible for the planning and demonstration projects and the relevant responsible persons were finally determined for other five major scientific and technological demonstration projects under Director Chen's guideline of "no contracting out" and "inviting tenders".

The project contracting finally came into being. The planning projects participated in by the experts, the monographic studies and the scientific and technological demonstration projects mainly undertaken by companies were started one after another within scheduled time.

The Utterly Inadequate 30 Million Yuan

In the afternoon of January 3, 2006, Director Chen was looking with rarely known worries at the beautiful photos on his desk, of the scenic area after restoration and the

big-character news headline with much praise — “*Healing the Wounds of the Mountains to Bring Benefit to the Localities*” — *Overall Planning for Ecological Restorations and the Scientific and Technological Demonstration Projects in Mentougou District*. Xiao Zhou knocked open the door to the office of Director Chen and handed over a copy of the *Details of the Investment in Demonstration Projects and on the Restored Areas*, in which were written such words as “The scientific and technological demonstration projects have assembled the 6 types of ecological destructions, including abandoned coal mines, abandoned stone pits, abandoned sandstone pits, abandoned limestone mines, road slopes and the degrading ecosystem, and relate separately to 5 townships of Zhaitang, Miaofengshan, Tanzhesi, Wangping and Yanchi and the Baihua Shan nature reserve, with a total restored area reaching 1,074 mu and an investment amounting to 13.548 million yuan”.

Director Chen had another material in his hand. He said to Xiao Zhou: “I have two sets of research data by me, which were provided by the experts. One of them reads like this: ‘The long-time and massive exploitation of resources has caused a series of ecological environmental problems to Mentougou District. Shutdown of coal mines has produced an abandoned mining area as large as 86.86 square kilometers. The coal gangue has occupied an area as large as 1.85 square kilometers and the pits of subsidence caused by coal mining have numbered 425. The number of crevices on the earth’s surface and the rifts in mountain masses has reached more than 700, with the longest one being 500 meters; the total area of the abandoned sandstone pits has hit 10.72 square kilometers, resulting in an ecological destruction totaling 26.77 square kilometers.’ The other set of data was provided by Ma Jianguo, research fellow with the Chinese Academy of Social Sciences, who is in charge of the sub-topic study on our investment and financing mechanism. The data read as follows: ‘As regards the makeup for the ecological destructions in the history of Mentougou District, the direct cost arising from the ecological restoration projects as carried out in abandoned coal mines, abandoned stone pits, sandstone pits and road slopes can be worked out respectively according to the variety of types on the principle of classified treatment and classified compensation. At the same time, a guarantee of funds should be taken into account for shift of residents, living subsidies, production development and realization of industrial transformation in regions with stopped-out areas. The calculation tells that at least 3.56-4.56 billion yuan will be needed for the above-mentioned items. According to the calculation based on a period of 5 years, an investment of about 800 million yuan will be needed each year regardless of price rise and discount. If these factors are added, then a still larger sum will be needed. Therefore, the sum of over 800 million yuan is a very conservative figure. If

you compare these data with what you give me, you will come to know the whereabouts of the bottleneck in our work that is to be further conducted. Comparing 1,074 mu with 26.77 square kilometers and 30 million yuan with 5 billion yuan, we will come to realize what a heavy burden we are having on us. Although the 30 million yuan provided by the Municipal Science and Technology Commission can meet our pressing need for the startup of our projects, it is, so to speak, an utterly inadequate figure for all the tasks to be confronted with by the whole Mentougou District.”

For this reason, Director Chen came to Ma Jianguo, research fellow with the Chinese Academy of Social Sciences, for possible solutions. In Research Fellow Ma's opinion, the mode of using market mechanism to facilitate the eco-friendly development was necessary. He said: “As a public product, ecological service is valuable by itself. Whoever destroys the ecosystem will have to compensate for it and whoever enjoys it will have to pay for it. We cannot neglect the role of the government in realizing the market-oriented operation of the ecological service. Take the exploitation of the two remaining coal mines of the Jingmei Group in Mentougou District as an example. As far as the ecological destructions caused by the new exploitation are concerned, we can, with reference to the methods used by other provinces, municipalities and regions and through establishment of the ‘Reserve Fund System for Management of Ecological Environment at the Mines’² or by pro-rata collection of the ‘Ecological Compensation Fee’³ based

² When formulating the *Regulations on Management of Mineral Resources of Zhejiang Province* in 1998, Zhejiang Province set up a reserve fund system for management of ecological environment at mining areas, which was by then the first one in China. The *Management Regulations* carried out since October, 2000 prescribes that the mining operator, when receiving the mining permit, should enter into a liability clause with the land and resources department for management of ecological environment at the mining areas and should pay the reserve fund by installments and the management reserve fund should by no means be any lower than the management expenses. At present, most of the reserve funds are paid at a rate of 6.00 yuan to 8.00 yuan per square meter. Up to 2005, Zhejiang Province had collected a reserve fund for management of ecological environment at the mining areas hitting an accumulative total of 299 million yuan, with the fund collection reaching 100%. Two methods are used in the management of ecological environment at the abandoned mining areas. First, a mechanism of “Whoever benefits will undertake the management of ecological environment” has been set up for part of the abandoned mining areas confirmed by the beneficiaries. A part of abandoned mining areas have been renovated and covered with greenery once again by virtue of this mechanism. Second, no one but the government will organize the management of ecological environment at the abandoned mining areas without operators. The management funds come mainly from: 1. The enlarged proportion of funds obtained by provinces, municipalities and counties (cities at county level and districts) from transference of the mining right; 2. A part of newly increased land fees collected from management of ecological environment at the mining areas; 3. A part of the earnings from mining administration by government departments concerned; 4. Subsidies from departments of finance at the same level. (Source: *A Study of the Ecological Compensation Mechanism of Mentougou District*, a sub-topic paper by Doctor Chen Bingbo, of the Chinese Academy of Social Sciences, in his study of the investment and financing mechanism under the “Overall Planning for Ecological Restorations, the Technological Plan Research and the Scientific and Technological Demonstration

on the mining volume, determine the ecological compensation standard for coal mining and accumulate the compensation fees year by year to form an ecological compensation fund to be used in ecological restoration after the suspension of coal mining in the future. We must let the owners of the coal mines realize that the unlawful mining is not allowed and that whoever destroys the environment will be fined. By this means, they will have to bring the value of ecological service into the cost of the enterprise and then make rational choices — to make the least destruction and to take the road for sustainable development. Therefore, the core concept of our investment and financing mechanism is ‘Ecological Compensation’ and, added to this, we will create ‘a market’ to manifest the value of the ecological service through the market mechanism. Establishment of the market is based on the approval of the value of the ecological service.”

Director Chen recalled that when the coal mines were being closed down, some mine owners even placed the explosive packages at the door of the director of the public security bureau. How would these owners of vested interests take out money for ecological construction? He couldn’t help saying with deep feeling: “For a long period of time, management of mining environment in China has remained very poor. Among the legislations at the state level, the *Mineral Resources Law* and the *Environmental Protection Law* only set principled demands on environmental protection at the mining areas and lack specific management rules and regulations. What’s more, there is even a lack of purposeful and operable policies in terms of ecological restoration.”

Director Chen realized that various problems mingled together and it was not easy to get things into shape. The work to be carried out by the district science and technology commission was not only a technical project in a demonstration sense, but also a beginning for the government to further solve the major social problems facing the society at the transitional period.

Investigation at Huocun Village

Projects in Mentougou District”.)

³The Third Article of the *Measures on Management of the Use of Mineral Resource Compensation* stipulates that “The mineral resource compensation is brought into line with the state budget and is mainly used for prospecting and protection of mineral resources and as a subsidy to mineral resource compensation collecting departments”. China’s mineral resource compensation was originally intended as a supplement to state’s expenditure on prospecting of resources. Problems exist in distribution of such an ecological compensation. Expenditure on protection of mineral resources, namely, the expenses for ecological compensation in development of mineral resources, occupies a much small proportion. Moreover, compensation for most of the mineral resources in present China accounts only for a small part of the incomes from sales of mineral products. Collection of much less fee will result in a further reduction of funds to be used as ecological compensation for improvement of the geological environment at the mining areas. (Source: *Thoughts on Construction of a Legal Mechanism for the Compensation for Ecological Environment at Mining Areas* by Chen Demin and Dong Zhengai, published on <http://www.riell.whu.edu.cn/show.asp?ID=4445>)

Director Chen could not set his mind at rest all the time since he had heard the report of Yang, Village Head of Huocun Village, Zhaitang Town. On October 28, 2006, Xiao Zhou drove to Huocun Village to conduct on-the-spot investigation. When he arrived at the villagers' committee, Village Head Yang was already waiting for them. Director Chen said: "How do the villagers comment after the coal mines have been shut down?"

Village Head Yang replied: "Coal mining is very dangerous. During 1970s a gas explosion took place in our village, killing twenty-nine soldiers and two natives. After the reform and opening up, sixty to seventy people died at this gully alone. In the past, the local people had no choice but to 'live off the mountain', taking a road of living on energy. The coal used to be collectively owned by the village. After the coal mines were contracted out, the majority of money was earned by big bosses, but they did not pay contracting fees on time. In fact, all the money was earned by the mine bosses, leaving little benefit to the collective. Now all the mountains are emptied by mining and all the vegetation have been destroyed. The local people are living a bitter life and the village is but a 'hollow shell of economy'. We are fully in favor of the shutdown of the coal mines by the state."

Director Chen responded: "So it is. Are the government-supplied funds enough for your projects of Prunus armemiaca farming and tourism at the Two-Dragon Canyon?" Village Head Yang frowned: "The government has indeed given us a big financial support. From 2000 to 2004, the state invested more than 10 million yuan in the Two-Dragon Canyon scenic area and in one thousand mu of Prunus armemiaca fields. The Two-Dragon Canyon scenic area built up all along by us can now create an income of over 7 million yuan, and the economic returns are getting better and better. Now we have contracted out the tourism at the Two-Dragon Canyon scenic area. The contractors will hand over 600,000 yuan of contracting fees to our village every year. There are two reasons why we have contracted out the tourist sector: One, we don't have enough funds; Two, we are not in a position to practice a good management of the tourism. By contracting it out, we can have a source of funds for the scenic area, which is favorable to the resolution of employment among the local people. Now eighty to ninety people are working at the scenic area. The female workers can earn 500 yuan each month and the male workers 700 yuan each month. We have more than 300 laborers. We can probably provide jobs to 90 laborers to take care of sanitation, road maintenance and security at the scenic area. Besides, in order to develop the Prunus armemiaca fields, we have built two reservoirs, and all laborers are from our village. We plan to develop 1,000 mu of Prunus armemiaca, with each mu to churn out 4,000 yuan. Now everyone in the village has his

share of fields and he can earn an annual income of 5,000 yuan in this way. But.....” Village Head Yang made as if to speak and then stopped.

Director Chen asked: “But what?”

Village Head Yang answered: “But the villagers still have complaints. For example, in 2001 the state compensated the mine owners for shutting down the coal mines. Our village abounds with coal resources. As early as the beginning of the reform and opening up, one of the government policies was ‘to let the waters flow fast’, that is, to develop the available resources as early as possible. As it turned out, 13 coal mines were started in the village, many of which were dug by the masses and could come into use as long as the government would issue a license. At that time, the coal mines were all built with collective investment. And later on, reform of the ownership was carried out. Originally, many government officials knew that the coal mines would be shut down in the future. However, 8 mines were reformed and were all contracted to private owners. After the completion of the reform, the government issued the policy for closing down coal mines in 2000. As the compensatory amounts were all given to private operators, while the basic facilities were all collectively-invested, a mine worth of two to three million yuan vanished in this way. So, shutdown of coal mines incurred losses to the collective but brought benefit to the individuals. As a result, the formerly mentioned ecological compensation should mean that those who have benefitted but destroyed the environment should take out the money to compensate our restoration projects, but the result is that the collective has compensated those people. With a shortage of collective funds, we have no alternative but to contract the good projects out again to others.”

Xiao Zhou also asked: “Are there any unlawful mining in the village after the coal mines' shutdown?” Village Head Yang replied: “A special law enforcement department from the town is in charge of the supervision over this matter. We village cadres have no right to enforce the laws but the right to report. Although the coal mines have been closed down, the unlawful and furtive mining has become even more serious. A ton of coal used to be priced at 100 yuan. After the shutdown, the coal price has more than doubled to over 600 yuan per ton. Our village has a lot of shallow coal mines and it is easy to dig out the coal. A ton of coal can be dug out in a short time and can be sold at a price of five to six hundred yuan, which is too attractive. In order to avoid private mining, we have done a more thorough work than any other villages in clearing out the miners from outside the Huocun Village, because we have relied on the rules, regulations and rigorous measures. We do not allow the villagers to let houses to people from other places. Those who violate the regulations will not enjoy the minimum living standard security. If it doesn't work, then we will stop the supply of water and electricity. So, there are hardly any

miners in the village from outside. But they did not return to their hometowns and almost all came to neighboring villages. Therefore, there are local people as well as people from other places in those villages and the furtive mining is much more serious.”

Xiao Zhou continued to ask: “What about the use of coal in local people's lives?”

Village Head Yang replied with deep feeling: “After the shutdown of coal mines, the state has promulgated a policy to popularize the energy-efficient brick beds in the village. Energy-efficient as they are, they do not help save the firewood at all. Each day twenty to thirty jin of firewood will be burned. The brick bed is warm and the people are happy with it, so they all go into mountains to lumber trees, and almost all trees in the mountains have been lumbered out. Under such circumstances, we have much difficulty preserving the ecology no matter what we do. Energy in mountain areas is a big problem. Nowadays coal is very expensive, sold at a price of 650 yuan per ton and the farmers can't afford it. The methane tanks cannot be used in winter. In my opinion, we will have to make good use of the solar energy.”

After a short moment, Village Head Yang finished showing Director Chen and Xiao Zhou around the mining areas under restoration. Water pipelines had been laid by the side of the levelled soil and the *Prunus armemiaca* could be planted there next year. Far in the distance, the mountain ranges were slowly shrouded in the dusk and a gleam of evening sunlight appearing on the horizon was shining upon a long and tortuous road in the rolling hills...

Postscript

Since the implementation of the “Overall Planning for Ecological Restorations, the Science and Technology Demonstration Projects in Mentougou District”, over 30 mass media such as BTV1, CCTV-7, CCTV News, the *Beijing Daily*, the *GuangMing Daily* and the *Science and Technology Daily* had followed the projects with interest and covered the ongoing situation. The relevant news reports, such as *A Pilgrimage of the Six Ecological Restoration Projects in Mentougou District*, *the Artificial Reconstruction of the Ecosystem in Mentougou*, *"the Sutras" for Covering Barren Hills with Greenery*, *the "Cured" Ecosystem in Mentougou*, *Healing the Wounds of the Hills and Restoring the Hills*, *15 Barren Gullies Turning into Oasis*, *A Big Sandpit Turning into A Big Park*, could be seen on various websites and in various newspapers and magazines of science and technology. The technological achievements made in the demonstration restoration projects in Mentougou District were propagandized in an all-round way as a special topic

in the 10th issue of the *Science and Culture*, a Chinese core science and technology periodical, in October, 2006. The general title of the “Words of the Tide Watcher” on the title page was *Strengthening the Guiding Functions of Science and Technology and Promoting the Construction of the Ecological Environment in China's Capital*.

Currently, the Mentougou District Science and Technology Commission is striving to apply for the establishment of a state-level “Ecological Restoration Science and Technology Pilot Area”, and has submitted relevant application to the Ministry of Science and Technology. The district science and technology commission will start the work for the next period from four aspects: (I) To apply for the establishment of a state-level “Ecological Restoration Science and Technology Pilot Area” and to hold a press conference on achievements made in the construction of the “Beijing Municipal Ecological Restoration Science and Technology Pilot Area”; (II) To continually conduct the ecological restoration work at the ecological restoration science and technology pilot area, which mainly includes: establishing an ecological research institute; intensifying the effort in soil ecological restoration and promoting the development of science and technology industries; strengthening the use of abandoned mines and promoting the development of the culture industries; tightening the participation by enterprises in the development of the ecosystem; enlarging the incorporation into the tourist industry; the further experimentation and popularization of relevant technologies and researches; (III) To exercise the development of distinctive ecological industries and the demonstration projects; (IV) To start science and technology demonstration projects of cyclical economy, to combine the ecological restoration closely with the development of cyclical economy, to fully tap the connotation of the "re-use" principle in cyclical economy, to devote major efforts to popularizing the microbiological technologies and abandoned mine culturing techniques successfully experimented in ecological restoration projects and, at the same time, to nurture the regional cyclical economy with scientific and technological means along with the implementation of such projects as new energy development.

Designing Company, Beijing Green Source Ecological Science and Technology Company Limited and China Roadside Ecological Engineering Company.

6. The science and technology demonstration project for ecological restoration of the deterioration ecosystem (wetland) in Wangping Township. The project is designed by Beijing Hydraulic Research Institute and is constructed by the Mentougou branch of Beijing XINDAYU Hydraulic Architectural Engineering Company Limited. The project is aimed at the ecological restoration of the riverside wetlands by use of aquatic organisms and plants. The project is going to be completed in June of 2007.

Data: Science and Technology Commission of Mentougou District, Beijing

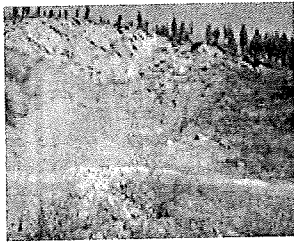
Appendix 3. Details of the Investment in Demonstration Spots and of the Restored Area

Location	Name	Type	Investment Value (10,000 yuan)	Restored Area (mu)
Tanzhesi Township	South Village, North Village and Lujiatan	Abandoned limestone mines	200	57
Miaofengshan Township	Daheyukou and Xiaoheyukou	Stone pit	185	340
	Taoyuan	Stone pit	55	40
	Huangtutai	Macadam road slopes	10	2
Yanchi Township	Sandstone pit	Abandoned sandstone pit	170	130
	Section of No.109 state highway at the town	Road slopes	21	4
Zhaitang Township	Huangchengyu	Abandoned coal mines	16	10
	Qinglong Ravine	Abandoned coal mine	21	45
	Huocun Village	Abandoned coal mine	28	20
	Langhu Gully	Abandoned coal mine	200	230
	Jiulongtou	Abandoned mines	10	1
Qingshui Township	Shangqingshui	Abandoned mines	17	2
Baihua Shan	Both sides of the road	Road slopes	200	38
Wangping Township	Wetland project	Ecological deterioration wetland	200	150
	Experiment at Jinyinhua	various	16	4
Longquan Township	Zhongmen Temple	Exposed rocks	5.8	1

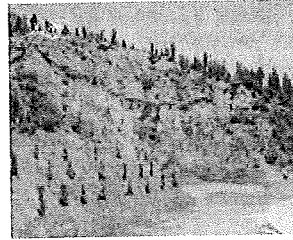
	Zhaojiawa Village			
Total			1,354.8	1,074

Data: Science and Technology Commission of Mentougou District, Beijing

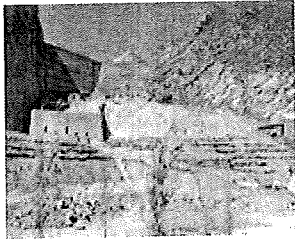
Appendix 4. Pictures Showing Contrasts before and after Implementation of the Ecological Restoration Demonstration Projects in Mentougou District



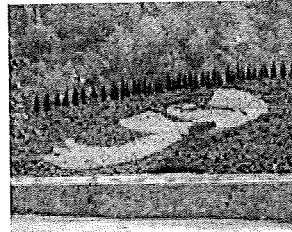
Before restoration of the abandoned limestone mines in Tanzhesi Township



After restoration of the abandoned limestone mines in Tanzhesi Township



Before restoration of the abandoned stone pit in Miaofengshan Township



After restoration of the abandoned stone pit in Miaofengshan Township

Data: http://www.bjkw.gov.cn/HTSC_WEB/xmjswjj/1000/zxgz-index.html
Science and Technology Commission of Mentougou District, Beijing

References

1. *Science and Culture*, October, 2006, No.214 of the total issues.
2. *State Environmental Protection Administration Brews Framework for Ecological Compensation Policy*, published in *Economic Reports in Twenty-First Century*, March 27, 2006.
3. *A Loss of Enough Food and Clothing for Ecological Protection: Farmers in West China Long for Ecological Compensation*, published on <http://news.tom.com> of "Xinhua Net", October 17, 2006.
4. *Objectives for Ecological Compensation at River Valleys and Ways for Establishment of the Compensation Mechanism*, published in the *People's Daily*, November 10, 2006.
5. *The Continuous Ecological Deterioration Interrogates China's Ecological Compensation Mechanism*, published in *China Economy Times*, August 30, 2006.
6. *Two Thousand Mu of Sand Pits in Mentougou Will Be Built into an Ecological Restoration Park*, published in *Beijing Daily*, December 4, 2006.
7. *3,667 Hectares of Abandoned Mines Will Be Ecologically Restored in Beijing during the 11th Five-year Plan Period*, published in *Beijing Daily*, November 22, 2006.
8. *Mentougou District of Beijing Plays the Lead in Inviting outside Investment for Ecological Tourism*, published on <http://www.cinic.org.cn/HTML/2006/qyzsy/20062225319.html> of "China

News Net”, December 8, 2006.

9. *Contracts Worth of 4.9 Billion Yuan Signed for Ecological Tourism in Mentougou, Beijing*, published in *Peasants' Daily*, December 5, 2006.

10. *Key Science and Technology Demonstration Projects for Ecological Restoration Started in Mentougou District, Beijing*, published on <http://www.bjkw.gov.cn/> of Beijing Municipal Science and Technology Commission.

Explanation for the use of the case:

The case can be used in relevant teaching courses such as public policy analysis, public management, government administration and reform as well as sustainable development under the public management specialty.

Questions for reference in pedagogical research and discussion:

1. What challenges are facing the sustainable development of Mentougou District?
2. What policy targets does Mentougou District pursue for its ecological restoration projects?
3. Can the ecological restoration projects of Mentougou District created by Beijing Municipal Science and Technology Commission solve the sustainable development problem of Mentougou District?



中国公共管理案例中心
China Case Center for Public Policy & Management

The Yichang Withdrawal

This case can be used for teaching activities with regard to the formulation of public policies and project management courses.

At the mouth of the Three Gorges, also known as “Throat of Sichuan and Hubei”, the city of Yichang has held the Three Gorges for ages. With Sichuan on the north and Hubei to the south, Yichang has always been a strategic point scramble for by military forces. In 1876, after the signing the *Chefoo Convention* between China and Britain, Yichang was designated as a trading port and became one of the important ports of transshipment on the navigation line of the Yangtze River.

In July 1937, the Anti-Japanese War broke out in full scale. In November of 1937, Nanjing fell into Japanese hands and the National Government declared move of the capital to Chungking. Sichuan had thus become the major rear area for the war of resistance against Japanese aggression, and the passageways for entering into, and going out of Sichuan had become the important supply lines for the Anti-Japanese War. There were few roads to Sichuan at that time, to say nothing of the railways, and the only way to Sichuan was the Yangtze River. The passage of the Three Gorges was a must if people wanted to go to Sichuan, and Xiling Gorge at Yichang was the first gorge. All passengers and goods from the lower reaches must change to small boats with big horsepower at Xiling Gorge in order to pass the Yangtze River gorges. The channel at the gorges was narrow, meandering and complex, with many shoals and rapids and signs of danger appearing everywhere. Some places were only wide

This case was written by Guo Yu, assistant of China Case Center for Public Policy & Management, School of Public Policy & Management, Tsinghua University, and was partly revised by Bi Engao, assistant of China Case Center, under the guidance of associate-professor Cheng Wenhao and teacher Mu Ling.

The copyright ©2007 is owned by School of Public Policy & Management, Tsinghua University. For subscription or duplication, please call 86-10-62788958, Fax: 86-10-62788958, E-mail: cccppm@mail.tsinghua.edu.cn, or write to: China Case Center for Public Policy & Management, School of Public Policy & Management, Tsinghua University, Postal Code: 100084. Duplication, modification and translation of any part of the case or storage thereof in the retrieving system or use of it in the electronic data sheet are not allowed without the written approval by China Case Center for Public Policy & Management, nor should it be transmitted electronically and mechanically or through copy and recording or in other forms and measures.

enough for one boat to pass through. Steamships of over 1,500 tons could not go upstream at all. As a result, steamboats from Shanghai, Nanjing and Wuhan could not go directly to Chungking, and passengers and goods must disembark at Yichang for the change to boats with big horsepower that could pass the gorges in order to go upstream into Sichuan.

Streams of People and Goods Pour into Yichang

In order to control the invasion of the Japanese troops, the Military Commission of the National Government issued an order to sink ships to seal off the river. It demanded that all vessels of the Merchants Bureau, Dada Company and Minsheng Shipping Co. Ltd should be driven to Tianjiazhen, Hubei at the lower reaches of the Yangtze River to be scuttled, to block the waterways so as to prevent the Japanese warships from invading Wuhan, along the Yangtze River. The army should take Tianjiazhen as the advance guard for safeguarding Wuhan and Gedian as the final line of defense, to form the third blockade line at the middle reaches of the Yangtze River.

Nevertheless, at that time, none of the vessels but those of the Minsheng Shipping Co. Ltd. could navigate by water from Yichang to Chungking. If Minsheng's ships were sunk, then withdrawal from Yichang to Chungking would no longer be accomplished, and the supplies could not be delivered to the frontline. Lu Zuofu was against such a self-destructive measure that does not leave a way out and maintained Minsheng's vessels through unremitting efforts.

In the spring of 1938, with the National Government withdrawing westward, large numbers of people and materials, braving the bombing of the enemy planes, swarmed towards Sichuan and into Yichang from the upper reaches of the Yangtze River and from the northern and central regions of China. In October of 1938, after Wuhan, a city of strategic importance in Central China being only 300 kilometers away from Yichang, fell into the enemy hands, the wave of refugees peaked for a short while. Yichang, with a population of only 105,000, was overcrowded with refugees pouring in and with wartime goods and materials coming in steady streams. The number of people of various backgrounds held up in Yichang reached 30,000.

During that period, a lot of important army and government officials of the National Government successively came to Yichang, including Chiang Kai-shek, Li Zongren, Chen Cheng and Wang Jingwei. Numerous well-known personages of various circles also gathered in Yichang, such as Tao Xingzhi,

Lao She, Li Siguang, Huang Songling, Wang Yunsheng, Yu Yifu, and Cheng Ximeng. They were hoping for the change of boats as soon as possible. However, as boats were few and people were numerous, they had to wait for half a month or even a whole month for the purchase of the steamer tickets. The streets and lanes from Tonghui Road in urban area to the wharf were packed with people, and all hotels, inns and schools were full. Many people had no alternative but to sleep in the streets or stayed under the eaves, including thousands of homeless wartime children who came from the frontline and enemy-occupied areas.

Among streams of people flocking incessantly to Yichang, there were also goods and materials to be transhipped to Sichuan, mostly various kinds of large equipment and installations, apparatuses and war materials, which were shipped in Yichang one after the other and waited to be reshipped to Sichuan.

A Year's Freight Volume Completed within 40 Days

Only the 22 steamships of the Minsheng Shipping Co. Ltd. and 2 foreign ships could pass through the gorges, therefore, companies and passengers who were not rich enough could not afford to take the foreign ships at all. Although the transportation expenses charged by Minsheng were low, the freight volume undertaken by each ship only reached 200-600 tons. Calculated at the transport capacity at that time, it would take a whole year to transport all goods and materials cornered in Yichang to Chungking.

In the fall of 1938, the thickly dotted goods and materials, urgently waiting to be transhipped, congested the miles-long open grounds by the side of the river from No.1 Road to the No.13 Wharf in Yichang. It was in the late autumn that the Three Gorges of the Yangtze River enter into the long dry season. By then, large ships could not pass through and it would become more difficult to fulfill the transportation. There were still 40 days or so for the river to remain at its normal level at the upper reaches of the Yangtze River, before the dry season, from mid-October to mid-November, begins. In these 40 days large ships could navigate on the river, and mainly, a year's freight volume must be completed within 40 days. Nevertheless, the Japanese troops were moving vigorously towards Yichang and the enemy planes were flying continuously to bomb Yichang, making the transportation even harder.

Since the Chinese 33rd Group Army led by Zhang Zizhong were blocking the Japanese army in Hanshui, large numbers of refugees and wounded soldiers were still constantly pouring into Yichang, and hundreds of thousands of anti-Japanese troops and equipment from Sichuan were urgently waiting to pass through the navigation line of the Yangtze River to the battlefields. At that moment, various kinds of commodities and tens of thousands of refugees from the upper reaches of the Yangtze River and from the eastern, northern and southern regions of China, including the whole government, most of the schools, all air materials of the aviation committee and the majority of the nongovernmental factories, were all in need of Minsheng's ships for transshipment and withdrawal.

Every day, crowds of people buying steamer tickets jammed the office building of the Minsheng Shipping Co. Ltd., Yichang Branch at the Huaiyuan Road. Clerks of various companies in charge of transportation were all carrying on negotiations and had no time at all to transport affairs. Institutions in charge of transportation dressed down the shipping company and people struggling for transport of equipment were scolding each other. Some officers escorting goods in transportation by armed force acted in a threatening manner and even pulled out their guns to ask for ships. The transport situation turned out quite chaotic, leading to an aggravating traffic block and a popular anxiety.

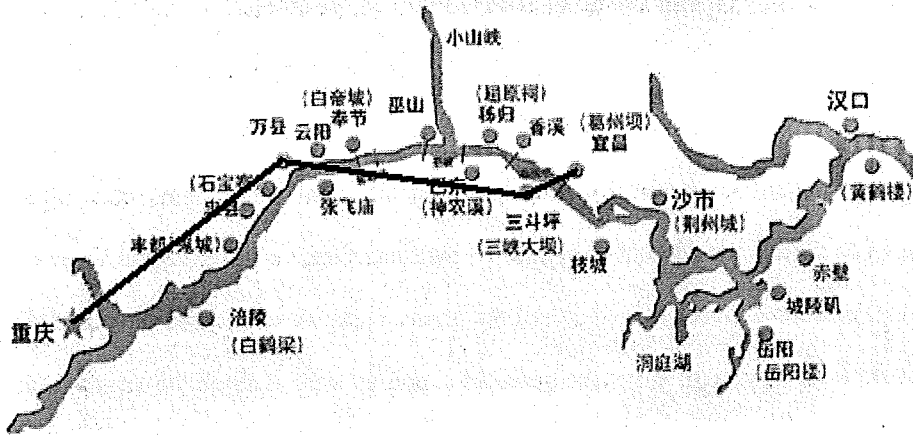
Under such chaotic traffic conditions, it was impossible to complete such a big freight volume within 40 days unless a miracle could turn up.

“Voyage Divided into Three Parts”

On October 23, 1938, Lu Zuofu flew to Yichang. He had been there for many times before and had asked Tong Shaosheng, core member of the Minsheng Shipping Co. Ltd., to be in charge over the work.

There were people everywhere upstairs and downstairs in the office building of the Minsheng Shipping Co. Ltd., anxious to purchase tickets, they carried on negotiations or pleaded for arrangement of goods onboard the ships. The situation was a mess. As soon as he arrived in Yichang, Lu Zuofu immediately ordered that all negotiations and desires for standing treat must be suspended and the transportation and handling of transport affairs must be organized and arranged at once. At the same time, Lu Zuofu, who at that time acted as the undersecretary of communications of the National Government, immediately called the leaders of the Minsheng, Merchants and Sanbei shipping

companies and the steersmen and technicians of Yichang Port to hold a meeting all night and worked out a detailed plan for completing the transportation tasks, with concentrated efforts, within 40 days.



Members of the shipping companies were unable to imagine how they could transport all people and materials from Yichang to Chungking within 40 days. Lu Zuofu unfolded his plan at the meeting: it would take 4 days to go upstream from Yichang to Chungking and would take 2 days to return downstream, 6 days in all for a round trip. In order to shorten the time of transportation, the whole voyage would be divided into three parts. The first part was from Yichang to Sandouping, the second part was from Sandouping to Wanxian and the third part was from Wanxian to Chungking. Each ship would be used according to its draught and horsepower. A number of ships would be firstly used to transport goods to Sandouping and then would return immediately, and the shipping companies would then dispatch ships to deliver the goods to Wanxian or directly to Chungking. The important goods and materials and sizable commodities would be directly transported to Chungking, and then the ships laden with soldiers would go downstream from Chungking to the anti-Japanese battlefields. Hence, except for the most important and the bulkiest equipment being directly transported to Chungking, the voyage could be halved for delivering the less important and light equipment only to Wanxian. The voyage could be halved again for sending the lighter and the least important devices only to Sandouping.

Graph 1 Voyage Divided into Three Parts

In order to speed up the transport of children and refugees, Lu Zuofu applied the “sitting system” for passenger cabins, changing all berths in the second-class cabins into seats, thus increasing the passenger capacity to double the amount or higher. At the same time, traffic expenses were reduced, the public educational personnel were charged at half the prices, costs were exempted for children refugees in theaters of operations, and one-tenth of the previous expenses were charged for cargo transportation.

As navigation could not be done at the three gorges during nights, Lu Zuofu demanded that nights should be spent, as much as possible, loading or discharging goods from all ships in order to rush the transportation in the daytime. To facilitate the loading and discharging, Lu Zuofu had new docks and transfer posts established along the navigation line at the three gorges, temporarily added more than 3,000 workers, and requisitioned over 850 wooden boats from civilians to carry light goods and materials.

After the emergency meeting was held on 23rd and an emergency transportation plan was made through all night long discussions, on the early morning of October 24, Lu Zuofu assigned work tasks in person to the representatives of various companies. On October 24, 1938, the first steamship laden with materials and passengers set sail and left the Port of Yichang. Among the passengers on the ship were several hundred orphans and children refugees personally escorted by Lu Zuofu into the cabins. Holding on to or bending over the railings, the children sang heartily. Viewers ashore or at the side of the ship were deeply moved when the children waved goodbye to Lu Zuofu. In the days that followed, 22 ships of Minsheng Shipping Co. Ltd. and 850 wooden boats shuttled unceasingly to and from the gorges. Each day, Lu Zuofu would go to various docks of Yichang to inspect the shipping conditions and examine the loading of goods. During this period, the Japanese troops invading the west of Hubei were stopped on the east bank of Xianghe River by the Chinese army, thus winning some precious time for Yichang withdrawal.

“Battle of Dunkirk” in the History of China’s Industry and Commerce

In December of 1938, the Yichang Withdrawal was brought to a temporary close, with 90,000 tons of equipment and 30,000 people being all transferred on 22 ships to the major rear area within 40 days and nights. The water of the river fell and the bustling city of Yichang suddenly became tranquil. Lu Zuofu went on an inspection tour alone for a long time along the Port of Yichang. The equipment and materials piled up mountain-high and the people had all been carried away. The Yichang Withdrawal was completed successfully like a miracle! On New Year’s Day of 1939, Lu Zuofu won a first medal issued by the National Government.

After the Yichang Withdrawal, Lu Zuofu set up the companies and institutions to continue transporting the westward-bound refugees and the Sichuan-bound materials. By June 12, 1940 before Yichang fell into enemy hands¹, the Minsheng Shipping Co. Ltd. had transported troops, wounded soldiers and refugees totaling to more than 1.5 million and goods totaling to over 1 million tons, including 20,000 tons of materials of the air force and the artillery factories of Guangdong.

The units transported out during the Yichang Withdrawal included the 22nd, 23rd, 24th and 25th factories of the Ordnance Department, the Nanking Arsenal, the Shaanxi Factory of the Ordnance Department, the branch factory of the Ordnance Department in Gongxian County, the Bian Factory of the Ordnance Department, arsenals of Hunan and Guangxi, Nanchang Aircraft Factory, Yichang Air Station, the Radio Plant of the Aviation Committee, the Anqing Station of the Aviation Committee, the Yangzhou Naval Air Station, the Committee for Removal and Establishment of Iron and Steel Works, the Shanghai Iron and Steel Co. Ltd., Daxin Iron and Steel Works, Zhou Heng Shun Machine Factory, Tianyuan Electrochemical Factory, Xin Min Machine Factory, Zhong Fu Coal Mine, DaCheng Textile Co. Ltd., Wuhan Coverlets and Clothes Factory, Wuchang Woolen Textile Factory and Wuhan Cotton Mill, as well as institutions of the National Government, scientific research institutes, school facilities and precious historical relics.

¹ The Japanese army bombed Yichang three times. From January to June of 1938, when part of the organs of the National Government stayed in Wuhan before they moved westward to Chungking, the Japanese set off a high tide of bombings for the first time. The period from January to May of 1939 was the second high tide of bombings. On June 9th to 11th of 1940, the Japanese army launched the offensive against Yichang for the third time, setting off another high tide of bombings. During the “Yichang Operations” (“Zaoyi Battle” as called by the Chinese army) launched by the Japanese on April 30, 1940, in order to protect the areas of strategic importance in Yichang, General Zhang Zizhong laid down his life for the country. Yichang was occupied by the Japanese on June 12, 1940.

A number of industrial areas were soon set up in Southwest and Northwest China with the materials transported to Sichuan. What was particularly important was that the Chungking-centered multiple-producing industrial areas for such industries, as war industry and steel making, constituted the industrial life-lines of China during the War of Resistance against Japan. Those industrial and mining enterprises withdrawn to the major rear areas became the powerful backing for the Anti-Japanese War by producing quantities of weapons for the officers and men at the frontlines to kill Japanese invaders and forcefully guarantee the final victory in the war. All this were attributed to the Yichang Withdrawal.

The Minsheng Shipping Co. Ltd. had made great contributions and sacrifices for the Yichang Withdrawal and in the continuous transshipments of materials and populace after the withdrawal. The voyage from Yichang to Chungking covered nearly one thousand kilometers and would pass by more than 10 counties. There were several hundred dangerous shoals along the navigation line, plus the incessant bombing by the Japanese planes, thus fleets of the Minsheng Shipping Co. Ltd. would suffer losses every day. Steamships and wooden boats were destroyed and every day there were workers being killed. 16 vessels of the Minsheng Shipping Co. Ltd. were bombed and sunk, 69 vessels were injured in the bombings, 117 staff and workers sacrificed their lives and 76 staff and workers were wounded or handicapped. The transport capacity was half crippled as compared to that before the war.

Yan Yangchu, the famous Chinese civilian educator and a pusher of rural construction who made the acquaintance of Lu Zuofu in 1936, later compared the "Yichang Withdrawal" to "Battle of Dunkirk". Yan Yangchu, who had experienced the Yichang Withdrawal by himself, said that "it is the Battle of Dunkirk in the history of China's industry and commerce. The withdrawal is the only one of its kind in the Chinese and foreign history of war." Comparing the two, Yan Yangchu had various feelings: the Battle of Dunkirk was completed by relying on the strength of many countries and under the command of one military sector, while the Yichang Withdrawal was fully dependent on Lu Zuofu and his Minsheng Shipping Co. Ltd.

Lu Zuofu, a patriotic industrialist with outstanding moral integrity, organized and directed the Yichang Withdrawal during the War of Resistance against Japan and performed immortal deeds for the country and the Chinese nation. The famous thinker and philosopher Liang Suming acclaimed that "Broadminded and selfless, Mr. Lu Zuofu has endeavored to pursue good achievements in work without seeking his personal gain, so we can compare him to the wise men in ancient times." In 1980,

with the kind attention by Deng Xiaoping, the Sichuan Provincial Party Committee reached the *Conclusion on Mr. Lu Zuofu*, acclaiming that “Lu Zuofu did the people a lot of good turns throughout his life. The Party and the people will never forget him.”

Reference Questions for Teaching Researches

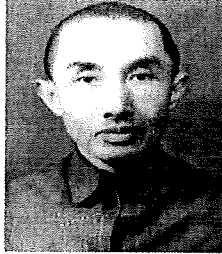
1. What challenges was facing Mr. Lu Zuofu during the Yichang Withdrawal?
2. How did Mr. Lu Zuofu overcome the difficulties? What management approaches did he use?

Reference Material

1. Zhu Fusheng: *The “Battle of Dunkirk” in the History of China’s War of Resistance Against Japan*, *Nanfang Weekend*, March 21, 2002.
2. *Narrative on CCTV’s international network* <http://www.cctv.com/program/js/20050726/100377.shtml>, July 26, 2005.
3. JinYang Network, http://www.ycwb.com/gb/content/2005-07/31/content_951429.htm, July 31, 2005.
4. Chongqing channel of xinhuanet, http://news.xinhuanet.com/focus/2005-08/13/content_3344980.htm, August 13, 2005.
5. Lu Guolun: *Shipping Giant Lu Zuofu*, *Nanfang Weekend*, April 21, 2005.
6. *Battle of Dunkirk*, china.com.cn, April 6, 2005, http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-04/06/content_5830655.htm.

Appendices

Appendix 1: Lu Zuofu and His Minsheng Shipping Co. Ltd.



Graph 2 Mr. Lu Zuofu

In 1893, Lu Zuofu was born for a poor family in Hechuan, Chungking. At the age of 15, he left home for Chengdu to pursue his studies. He joined the United League of China and experienced the Revolution of 1911. During 1924 and 1925, Lu Zuofu set up the School of Popular Education in Chengdu. In 1927, he devoted himself to the construction of Beibei, Chungking.

In 1925, Lu Zuofu launched the Minsheng Industrial (Group) Co. Ltd in Chungking. Lu Zuofu built up the company by starting with a small liner of only 70 tons called "Minsheng" and turned the company into a main shipping company in Sichuan within a few years, as the navigation line extended all the way to Shanghai. In 1937, on the eve of the Anti-Japanese War, the Minsheng Shipping Co. Ltd. had increased the number of its vessels to 46. By 1949, the Minsheng Shipping Co. Ltd. had increased the number of its administrative personnel and workers to more than 900 and the number of river and seagoing vessels to 148, set up its branches along the Yangtze River, at China's coastal ports and in such countries and regions as Taiwan, Hong Kong, Southeast Asia, the United States and Canada and owned more than 60 industries such as power plant, ports, shipyards, banks, insurance companies, textile factories, iron and steel companies, thus becoming the biggest and the most influential privately-operated enterprise group in China at that time.

After the outbreak of the Anti-Japanese War in 1937, Lu Zuofu spared no effort to throw himself into the war of resistance against aggression. He organized and directed all ships of the Minsheng Shipping Co. Ltd to rush to transport various kinds of materials and personnel to Chungking, the wartime capital, and transferred over 30,000 personnel and over 90,000 tons of materials and

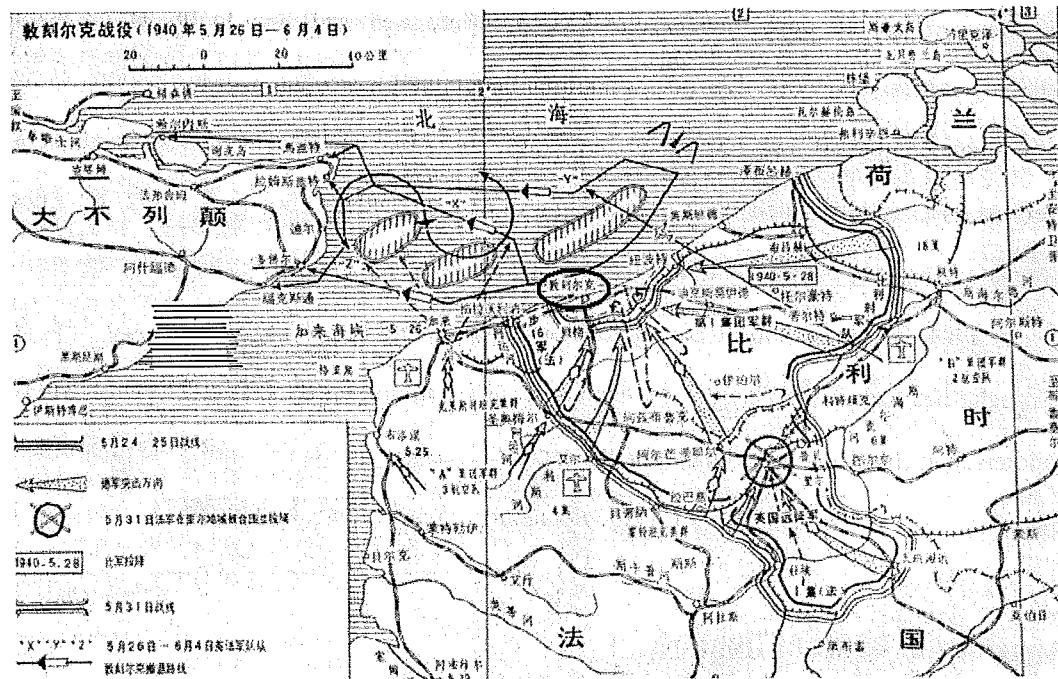
equipment within 40 days, making great contributions and sacrifices in preserving China's then political entities, economic life-lines and impartation and inheritance of education, as well as in promoting commercial and cultural undertakings. In 1949, Minsheng's vessels in Hong Kong and overseas successively sailed back to the Chinese mainland. On February 8, 1952, Lu Zuofu passed away and Minsheng put an end to its business operation.

In 1984, Lu Guoji, son of Lu Zuofu, re-established the Minsheng Shipping Co. Ltd. At present, Minsheng has become the biggest privately-operated shipping enterprise in China. Lu Zuofu has five children. The eldest son is Lu Guowei, the second elder daughter is Lu Guoyi, the third elder son is Lu Guoji, the fourth elder daughter is Lu Guoyi and the youngest son is Lu Guolun.

Appendix 2: Battle of Dunkirk

On the 1st of September, 1939, the German army launched a surprise attack on Poland, marking the formal outbreak of the Second World War. On September 3rd, Britain and France were forced to declare war against Germany. However, the British and French allied forces were hiding behind the Maginot Line and did not give any effective military support to Poland. On September 27, the German troops occupied Warsaw and Poland was all occupied by the German army.

In May of 1940, after an eight-month confrontation between the British and French allied forces and the German troops at the west line, in the early morning of May 10th, shielded by over 3,000 tanks, 136 divisions of the German army rounded the Maginot Line and launched attacks by A and B group armies on such west European countries as Belgium, Holland, France and Luxemburg. The main direction of attack chosen by the German troops was situated at where A group army was stationed in the left wing, and the German army commanded the powerful armored troops to launch the attacks at the northern end of Maginot Line—the rugged Ardennes mountain areas covered with dense forests and once regarded as inaccessible to tanks. The attacks from that direction were quite unexpected by the British and French allied forces marching towards Belgium to combat the German B group army in the right wing. It took only about ten days for German armored troops to traverse the French land and to penetrate straight to the shores of the English Channel.



Graph 3 A Sketch Map of the Battle of Dunkirk¹

400,000 officers and soldiers of the allied forces retreated, and finally gathered on the beaches of Dunkirk, France. At the same time, the German troops pressed forward steadily towards the beaches from the south, north and east. The nearest tanks of the German army were only ten miles away from the seaport. The English Channel in the west thus became the only hope for the allied forces to rescue themselves from this desperate situation.

On May 24, the German troops received an order issued by Hitler himself to stop marching on. It was the first order issued by Hitler in the Second World War that was thought of by many military historians as stupid. Some observers argue that issue of the order by Hitler was out of his personal intentions. He wanted to preserve his armored troops and to bring the roles of the troops into play in the battles in southern France and in the battles against the Soviet Union. Not to add that, Hermann Göring, the commander of the German air force and number two figure of the Nazi, swore to Hitler that his army were in full position to wipe out the remnants of the British and French allied forces in Dunkirk. In addition, Hitler intended to make peace with Britain and to let part of the British troops withdraw back to England, which was conducive to making peace politically.

On May 26, the British government issued the withdrawal plan called “generator”, appointing

¹ The map comes from “Lei Ming’s Community for Military Affairs of the World War II” for comprehension and reference only. For accuracy, please refer to www.lm2zhan.cn/read.php?tid=2982.

Ramsey, commander of the Dover Port and the Navy's general, as commander in chief for the withdrawal. Governments of Britain, France, Belgium and Holland seized the opportunity to urgently assemble the warships and civilian ships available. Numerous amateur sailors and private ship owners responded to the call, and braving the strikes from German planes, submarines and cannons, steered 861 vessels, such as the barges, freighters, motorboats and fishing boats to shuttle to and from the English Channel to send officers and soldiers of the allied forces one batch after another back to England.

Within 10 days from May 26 to June 4, 1940, the unprecedented "Dunkirk Fleet" rescued 338,000 servicemen from death, preserving a great deal of effective strength for the allied forces to launch counteroffensives in the days to come.

Références des entretiens réalisés par l'auteur et cités dans la thèse

<i>N.</i>	<i>Organization</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de l'entretien</i>	<i>Lieu de l'entretien</i>
1	Ambassade de France en Chine	Attache de coopération universitaire	28/10/2008	Pékin
2	Banque Populaire de Chine (PBoC)	Cadre dirigeant RH	20/5/2010	Paris
3	Banque Populaire de Chine (PBoC)	Directeur, Division Formation continue à l'étranger, RH	29/10/2008	Pékin
4	Beishida (Université Normale Pékin)	Professeur MPA	18/6/2010	Paris
5	Columbia University	Professeur/Doyen MPA	11/22/2010	Paris
6	Columbia University	Staff MPA	5/2/2013	New York
7	Columbia University	Staff MPA	5/2/2013	New York
8	Ecole centrale du PCC	Professeur	1/4/2008	Pékin
9	Ecole centrale du PCC	Professeur	15/10/2008	Pékin
10	Ecole du PCC Shanghai	Directeur	23/3/2008	Paris
11	Ford Foundation	Ancien directeur de programme	4/4/2012	New York
12	Fudan University	Staff MPA	9/6/2008	Paris
13	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	9/27/2008	Paris
14	Fudan University	Professeur et directeur adj. MPA	10/22/2008	Shanghai
15	Fudan University	Professeur MPA	7/3/2009	Shanghai
16	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	7/3/2009	Shanghai
17	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
18	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
19	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
20	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
21	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
22	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	8/3/2009	Shanghai
23	Fudan University	Staff MPA	9/3/2009	Shanghai
24	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
25	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
26	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
27	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
28	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
29	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	10/3/2009	Shanghai
30	Fudan University	Professeur et directeur adj. MPA	12/7/2009	Shanghai
31	Fudan University	Professeur MPA	13/12/2007	Paris
32	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
33	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
34	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai

Références des entretiens réalisés par l'auteur et cités dans la thèse

35	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
36	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
37	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
38	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	15/3/2009	Shanghai
39	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	21/10/2008	Shanghai
40	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	22/10/2008	Shanghai
41	Fudan University	Professeur MPA	22/10/2008	Shanghai
42	Fudan University	Professeur MPA	24/10/2008	Shanghai
43	Fudan University	Etudiant/Diplômé MPA	27/9/2008	Paris
44	Harvard University	Professeur MPA	15/10/2009	Cambridge, MA
45	Harvard University	Staff MPA	15/10/2009	Cambridge, MA
46	Harvard University	Ancien élève MPA	26/6/2008	Paris
47	National University of Singapore (NUS)	Professeur MPA	6/2/2009	Singapour
48	NUS/CELAP	Directeur et étudiant MPA	6/2/2009	Singapour
49	Peking University	Professeur MPA	1/12/2008	Pékin
50	Peking University	Maitre de conf	8/4/2008	Paris
51	Peking University	Professeur MPA	11/5/2008	Paris
52	Peking University	Professeur	6/2/2009	Singapour
53	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	6/2/2009	Singapour
54	Peking University	Professeur MPA	7/7/2009	Pékin
55	Peking University	Professeur MPA	6/5/2008	Paris
56	Peking University	Professeur MPA	8/7/2009	Pékin
57	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	13/10/2008	Pékin
58	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	13/10/2008	Pékin
59	Peking University	Prof et Dir de Dept	22/8/2008	Pékin
60	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	23/9/2008	Paris
61	Peking University	Professeur/Doyen MPA	27/10/2008	Pékin
62	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	27/10/2008	Pékin
63	Peking University	Professeur MPA	27/10/2008	Pékin
64	Peking University	administration MPA	27/5/2008	Washington DC
65	Peking University	administration MPA	27/5/2008	Washington DC
66	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
67	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
68	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
69	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
70	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
71	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	28/10/2008	Pékin
72	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	10/11/2007	Pékin
73	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin
74	Peking University	Professeur invité	4/7/2009	Pékin
75	Peking University	Professeur invité	5/9/2009	Paris
76	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	2/12/2008	Pékin
77	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin
78	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin

Références des entretiens réalisés par l'auteur et cités dans la thèse

79	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin
80	Peking University	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin
81	Renmin University	Professeur MPA	27/5/2008	Washington DC
82	Renmin University	Vice-doyen et professeur	29/10/2009	Paris
83	Renmin University	Vice-doyen et professeur	29/10/2009	Paris
84	Renmin University	Directrice Comité National du MPA	20/10/2009	Paris
85	Renmin University	Professeur et Doyen MPA	20/10/2009	Paris
86	Rockefeller Archive Center	Archiviste	10/5/2012	Sleepy Hollow, NY
87	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	20/6/2008	Paris
88	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	20/6/2008	Paris
89	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	20/6/2008	Paris
90	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	26/10/2008	Pékin
91	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	29/10/2008	Pékin
92	Sciences Po	Etudiant/Diplômé MPA	10/1/2008	Paris
93	Sciences Po/NUS	Etudiant/Diplômé MPA	15/9/2009	Paris
94	State Administration for Foreign Exchange (SAFE)	Cadre dirigeant RH	20/6/2008	Paris
95	State Administration for Foreign Exchange (SAFE)	Responsable RH	30/10/2008	Pékin
96	Tsinghua University	Staff MPA	7/11/2007	Pékin
97	Tsinghua University	Staff MPA	2/12/2008	Pékin
98	Tsinghua University	Directeur MPA	8/4/2008	Pékin
99	Tsinghua University	Staff MPA	8/4/2008	Pékin
100	Tsinghua University	Professeur invité	9/4/2008	Pékin
101	Tsinghua University	Professeur MPA	3/7/2009	Pékin
102	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	8/9/2009	Paris
103	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	9/12/2009	Paris
104	Tsinghua University	Professeur MPA	15/10/2008	Pékin
105	Tsinghua University	Professeur invité MPA	16/10/2008	Pékin
106	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	16/10/2008	Pékin
107	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	16/10/2008	Pékin
108	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	16/10/2008	Pékin
109	Tsinghua University	Prof et Vice doyen MPA	16/10/2008	Pékin
110	Tsinghua University	Ancienne élève + Staff MPA	20/1/2009	Paris
111	Tsinghua University	Professeur/Doyen MPA	22/11/2009	Paris
112	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	27/10/2008	Pékin
113	Tsinghua University	Professeur/Doyen MPA	27/10/2008	Pékin
114	Tsinghua University	Professeur MPA	27/10/2008	Pékin
115	Tsinghua University	Staff MPA	7/7/2009	Pékin
116	Tsinghua University	Staff MPA	7/7/2009	Pékin
117	Tsinghua University	Staff MPA	8/7/2009	Pékin
118	Tsinghua University	Etudiant/Diplômé MPA	15/6/2010	Paris

Guides d'entretiens

n. 1 (enseignants-chercheurs des MPA chinois)

Données générales : âge, sexe, titre, employeur, année d'entrée dans le MPA, dernier diplôme, adhésion au PCC, éventuel diplôme étranger.

1. Pouvez-vous me décrire votre rôle dans le MPA ?

Objectifs : connaissance du rôle de l'enseignant, du contenu de sa fonction, de sa motivation personnelle, de son degré d'autonomie. Compréhension des interrelations, avec les autres acteurs (dans le MPA, dans la School, dans l'université, avec les autres universités, avec le MINEDU, le PCC, la ligue de la jeunesse, etc.).

- Que faites-vous dans le MPA ? Quels cours, combien d'heures ?
- Avec qui travaillez-vous ? Comment ?
- Comment avez-vous été recruté ? Pourquoi avez-vous décidé de rejoindre le MPA ?
- Comment avez-vous choisi votre cours, son contenu, la bibliographie, la pédagogie, la méthode (utilisation d'Internet) ? qui valide les choix ?
- Avez-vous d'autres activités à l'extérieur du MPA ou de l'université ?

2. Quelle place occupe l'international dans votre formation et dans votre pratique professionnelle ?

Objectif : mesurer le degré d'exposition à l'étranger par la formation antérieure, l'expérience personnelle/professionnelle, les liens actuels avec l'étranger.

- Avez-vous des enseignements à l'étranger ? ou ? à quelle fréquence ? Avez-vous publié à l'étranger ? Avez-vous participé à des colloques ? Assurez-vous des codirections de thèses ?

3. Qui sont les étudiants du MPA et quel regard portez-vous sur eux ?

Objectif : comprendre si, du point de vue de l'administration, les MPA représentent des formations utiles dans l'évolution de carrière des destinataires et s'il s'agit de former une élite.

- Qui sont les étudiants du MPA ? Comment sont-ils recrutés ? Pourquoi font-ils un MPA ? Quelles compétences doivent-ils acquérir ? Quelle valorisation professionnelle ?
- Les étudiants du MPA sont-ils différents des étudiants de la *graduate school* ? Si oui, en quoi ? Quels sont leurs problèmes spécifiques ?
- Que deviennent ces étudiants après ? Intervenez-vous dans leur carrière ?

4. Comment évaluez-vous cette formation ?

Objectifs : évaluation de la formation, de la perception du MPA par rapport aux standards internationaux.

- Comment évaluez-vous ce MPA ? et son administration ?
- Que faudrait-il changer/ maintenir/éliminer/ ajouter de ce MPA ?
- En quoi ce MPA est utile à la pratique professionnelle des étudiants ? Devrait-il y avoir un droit à une évolution professionnelle attaché à ce diplôme ? Comment considérez-vous le service publique/administration ?
- Est-ce prestigieux d'enseigner dans ce MPA ? par rapport au graduate programs ? Pourquoi ?
- Pourquoi le Minedu a créé les MPA en 2000 ? Pourquoi n'ont-ils pas été créés au sein de l'Ecole centrale du Parti ? Ou de l'Ecole Nationale de l'Administration chinoise ?
- Et Harvard vous en pensez quoi ? Et les autres MPA ? C'est quoi la différence ? De quoi pourraient s'inspirer les autres en lisant le curriculum de votre MPA ?

n. 2 (équipes administratives des MPA chinois)

Données générales : âge, sexe, titre, employeur, année d'entrée dans le MPA, dernier diplôme, adhésion au PCC, éventuel diplôme étranger.

1. Pouvez-vous me décrire votre rôle dans ce MPA ?

Objectifs : connaissance du fonctionnement de l'administration du MPA, de ses relations avec les enseignants, de son degré d'autonomie par rapport aux autres acteurs (dans le MPA, dans la School, dans l'université, avec les autres universités, avec le MINEDU, le PCC, la ligue de la jeunesse, etc.).

- Que faites-vous dans le MPA ? Quelles sont vos tâches ? Tâches préférées ? Difficultés ? Avec qui travaillez-vous ? Comment ?
- Relations avec les enseignants du MPA
- Relations avec les autres services ou départements de l'université, avec la direction de l'université
- Comment avez-vous été recruté ? Pourquoi avez-vous décidé de rejoindre le MPA ?
- Comment le cursus évolue-t-il d'une année sur l'autre ? Y a-t-il une évaluation ?
- Avez-vous d'autres activités à l'extérieur du MPA ou de l'université ?

2. Quelle place occupe l'international dans votre formation et dans votre pratique professionnelle ?

Objectif : mesurer le degré d'exposition à l'étranger par la formation antérieure, l'expérience personnelle/professionnelle, les liens actuels avec l'étranger.

- Avez-vous été à l'étranger ? Avez-vous des liens avec l'étranger dans le cadre de votre travail au MPA ? Lesquels ? A quelle fréquence ? Ça vous plaît ? Qu'est-ce que ça vous apporte ?

3. Qui sont les étudiants du MPA et quel regard portez-vous sur eux ?

Objectif : comprendre si, du point de vue de l'administration, les MPA représentent des formations utiles dans l'évolution de carrière des destinataires et s'il s'agit de former une élite.

- Qui sont les étudiants du MPA ? Comment sont-ils recrutés ? Pourquoi vont-ils en MPA ? quelles compétences doivent-ils acquérir ? Quelle valorisation professionnelle ?
- Les étudiants du MPA sont-ils différents des étudiants de la graduate school ? Si oui, en quoi ? Quels sont leurs problèmes spécifiques ?
- Avez-vous des relations avec leurs employeurs ? Vous demandent-ils des informations sur les résultats scolaires ?
- A la fin du MPA, les étudiants cherchent-ils un nouvel emploi ? Si oui, comment les aidez-vous ?

4. Comment évaluez-vous cette formation ?

Objectifs : évaluation de la formation, de la perception du MPA par rapport aux standards internationaux.

- Que faudrait-il éliminer, ajouter de ce MPA ?
- Que devrait / ne devrait pas faire l'équipe administrative du MPA ? Quels services faudrait-il offrir aux étudiants ?
- En quoi ce MPA est utile à la pratique professionnelle des étudiants ? Devrait-il y avoir un droit à une évolution professionnelle attaché à ce diplôme ? Comment considérez-vous le service publique/administration ?
- Et Harvard vous en pensez quoi ? et les autres MPA ? c'est quoi la différence ? de quoi pourraient s'inspirer les autres en lisant le curriculum de votre MPA ?
- Pourquoi le Minedu a créé les MPA en 2000 ? Pourquoi n'ont-ils pas été créés au sein de l'Ecole centrale du Parti ? Ou de l'Ecole Nationale de l'Administration chinoise ?

n. 3 (équipe de direction des MPA chinois)

Données générales : âge, sexe, titre, employeur, année d'entrée dans le MPA, dernier diplôme, adhésion au PCC, éventuel diplôme étranger.

1. Pouvez-vous me décrire votre rôle dans le MPA que vous dirigez ?

Objectifs : connaissance de l'organisation du MPA, des relations de la direction avec les enseignants, de la marge de manœuvre de la direction, de son degré d'autonomie par rapport aux autres acteurs (dans la School, dans l'université, avec les autres universités, avec le MINEDU, le PCC, la ligue de la jeunesse, etc.).

- Que faites-vous dans le MPA ? Quelles sont vos missions ? Avec qui travaillez-vous ? Comment ? Quelle est la partie que vous préférez ? Difficultés ?
- Relations avec la direction de l'université, avec les services centraux d'administration ?
- Comment avez-vous été nommé ? Pourquoi avez-vous accepté ?
- Quelle a été l'évolution du cursus depuis sa création ? Quelles évolutions à venir ? Quels défis ? Quels enjeux pédagogiques ? Avez-vous des éléments d'évaluation ? A qui les communiquez-vous ? Avez-vous des objectifs ? lesquels ? Qui les fixe ?
- Comment recrutez-vous vos profs ? Difficultés ?

2. Quelle place occupe l'international dans votre formation et dans votre pratique professionnelle ?

Objectif : mesurer le degré d'exposition à l'étranger par la formation antérieure, l'expérience personnelle/professionnelle, les liens actuels avec l'étranger.

- Avez-vous des liens avec l'étranger dans le cadre de votre travail au MPA ? Lesquels ? A quelle fréquence ? Ça vous plaît ? Qu'est-ce que ça vous apporte ? Avez-vous des enseignements à l'étranger ? Où ? A quelle fréquence ? Avez-vous publié à l'étranger ? Avez-vous participé à des colloques ? Assurez-vous des co-directions de thèses ?

3. Qui sont les étudiants du MPA et quel regard portez-vous sur eux ?

Objectif : comprendre si, du point de vue de la direction, les MPA sont des formations utiles dans l'évolution de carrière des destinataires et s'il s'agit de former une élite.

- Qui sont les étudiants du MPA ? Comment sont-ils recrutés ? Pourquoi vont-ils en MPA ? quelles compétences doivent-ils acquérir ? Quelle valorisation professionnelle ?
- Les étudiants du MPA sont-ils différents des étudiants de la *graduate school* ? Si oui, en quoi ? Quels sont leurs problèmes spécifiques ?
- Avez-vous des relations avec leurs employeurs ? Vous demandent-ils des informations sur les résultats scolaires ?
- A la fin du MPA, les étudiants cherchent-ils un nouvel emploi ? Si oui, comment les aidez-vous ?
- Relations avec le parti ?

4. Comment évaluez-vous cette formation ?

Objectifs : évaluation de la formation, de la perception du MPA par rapport aux standards internationaux. En filigrane il y a la question politique : voient-ils dans les MPA un facteur de changement de l'administration et, à terme, du système politique ? Une administration plus professionnelle et plus efficace préfigure-t-elle une séparation de l'Etat et du Parti ?

- Quel objectif que vous fixez-vous pour vos étudiants ? Que faudrait-il éliminer, ajouter, etc ? Qu'apprennent vos étudiants d'utile pour leur métier ? Devrait-il y avoir un droit à une évolution professionnelle attaché à ce diplôme ? Comment considérez-vous le service publique/administration ? pourquoi l'administration doit être efficace et professionnelle ?
- Et Harvard vous en pensez quoi ? et les autres MPA ? c'est quoi la différence ? de quoi pourraient s'inspirer les autres en lisant le curriculum de votre MPA ?
- Pourquoi le Minedu a créé les MPA en 2000 ? Pourquoi n'ont-ils pas été créés au sein de l'Ecole centrale du Parti ? Ou de l'Ecole Nationale de l'Administration chinoise ?

n. 4 (étudiants des MPA chinois)

Données générales : âge, sexe, titre, employeur (danwei), année d'entrée dans le MPA, dernier diplôme avant le MPA, adhésion au PCC, éventuel diplôme étranger.

1. Pouvez-vous me décrire la formation que vous suivez dans ce MPA ?

Objectifs : connaissance du cursus et de l'organisation des enseignements du MPA. Informations sur la pédagogie, le contenu des cours, la perception que les étudiants ont des apports/bénéfices.

- Quels cours avez-vous suivi ? langue ? méthode ? stages ? cours préférés ? difficultés ? lectures ?
- Qu'avez-vous appris ? Quelles compétences avez-vous développées ?
- Comment sont-elles évaluées ? quel contrôle des connaissances ?

2. Quelle place occupe l'international dans cette formation ?

Objectifs : mesurer le degré d'exposition à l'étranger que le MPA apporte à ses étudiants.

- Le MPA vous offre-t-il la possibilité d'avoir des liens avec l'étranger ? comment ?
- Avez-vous des enseignants qui ont vécu à l'étranger/diplômés à l'étranger/étrangers ?
- Y a-t-il des étudiants étrangers dans vos cours ? les connaissez-vous ?
- Avez-vous déjà été à l'étranger ? dans quel cadre ? pays ? durée ? financement ?
- Avez-vous des contacts avec l'étranger dans votre travail actuel ? si oui, cela vous pose des difficultés ? lesquelles ? l'interaction avec l'étranger nécessite-t-elle des compétences spécifiques ?

3. Comment évaluez-vous cette formation ?

Objectifs : évaluation de la formation, de l'administration, des enseignants, de la perception du MPA par rapport aux standards internationaux.

- Comment évaluez-vous les cours ? et l'administration et ses services ?
- Qu'est-ce qui manque dans le cursus ? que faudrait-il changer ? que faudrait-il garder ?
- Ce que vous apprenez dans le MPA est-il utile dans votre travail ? en quoi ?
- Et Harvard ? vous en pensez quoi ? et les autres MPA ? c'est quoi la différence ?
- Seriez-vous prêt à envoyer un de vos futurs collaborateurs suivre un MPA ?

4. Pourquoi faites-vous ce MPA ?

Objectifs : évaluations des raisons du choix/jugement.

- Comment avez-vous décidé de postuler ? pourquoi ? pourquoi pas un autre MPA en Chine ?
- Si le MPA vous a été proposé, pourquoi à vous ? comment avez-vous été sélectionné ? qui finance ?
- Si vous aviez pu faire un MBA, l'auriez-vous préféré ?

5. Et après ?...

- Comment votre employeur voit-il votre formation ? qui se charge de ce suivi ? lui donnez-vous des informations sur vos cours/résultats ?
- Considérez-vous que ce MPA vous donnera un droit à diriger les affaires/à occuper un poste plus important/à responsabilité ? qui devrait occuper ces postes ? qu'en pensez-vous ?
- Ou alors, cherchez-vous un nouvel emploi ? dans le secteur privé ? si oui, comment ? le MPA sera-t-il un plus ? pourquoi ?
- Connaissez-vous un autre étudiant de MPA dans votre université qui pourrait répondre à ces questions ? Si oui, pouvez-vous me donner ses coordonnées ?

Entretien n. 16

Shanghai, 7 mars 2009

Langue : anglais et chinois

School of International Relations and Public Affairs, Université Fudan, Shanghai

34 ans, marié, membre du PCC

Date d'entrée à Fudan, en MPA : 2004. Diplôme de MPA obtenu en 2007

Niveau antérieur BA, aucun séjour à l'étranger

Quel est votre travail ?

Je suis fonctionnaire, je travaille dans l'administration, au niveau du district. Mon administration s'occupe d'affaires juridiques, c'est à dire l'administration des avocats, des certifications publiques, de la médiation. Je m'occupe en particulier de la médiation. Je définis le plan annuel qui devra être respecté par les médiateurs. Je ne suis pas moi-même médiateur, mais je travaille avec les médiateurs, et aussi avec les gens qui ont des problèmes ou des conflits. Mon rôle est de les encourager à avoir recours à un médiateur. Je ne travaille pas avec les juges, car mon administration est une branche du pouvoir exécutif, alors que les juges dépendent du pouvoir judiciaire.

Quel est votre niveau hiérarchique dans l'administration ?

J'ai à peu près le niveau de responsabilité d'un gouverneur dans une petite ville.

Avez-vous évolué depuis l'obtention du MPA ?

J'ai fait le MPA entre 2004 et 2007. Depuis, je n'ai pas changé de statut, mais j'ai changé de poste, de contenu. Nos changements de postes sont liés au changement de gouvernement au niveau du district. *Chuzhang*.

La structure des administrations est très pyramidale. L'administration chinoise est très différente de l'administration dans les pays étrangers. La promotion ici ne dépend pas seulement de nous, mais aussi de l'évaluation qui est faite de nos performances. La performance c'est le plus important. Elle est mesurée à partir de deux points de vue : le supérieur hiérarchique et les citoyens (*the grassroots*). La combinaison des deux permet l'évaluation. Dans mon cas spécifique, il y a deux enquêtes de satisfaction qui sont menées, l'une auprès des médiateurs du district, l'autre auprès des citoyens qui se sont adressés à moi.

Un autre élément de mesure de la performance est la stabilité sociale du district. On mesure le nombre de disputes. Il ne faut pas que ce nombre soit élevé. Ma mission est d'utiliser la médiation pour faire baisser tous les ans ce nombre.

Le MPA vous est-il utile dans ce travail ?

Il est très utile ! D'abord j'ai rédigé un mémoire sur « *Mediation and social administration governance* ». J'ai lu beaucoup de livres et utilisé beaucoup de théories, notamment sur la gouvernance. J'ai pu combiner cette théorie avec ma pratique et j'ai amélioré mon travail. Par exemple, j'ai compris l'utilité d'un tiers (le médiateur) entre le gouvernement et le citoyen. J'ai appris à résoudre les disputes sociales à travers ce tiers. En Chine, le troisième secteur est constitué des associations, des ONG, de la société civile. J'ai compris comment nous pouvons utiliser ce

troisième secteur pour assurer et promouvoir la stabilité sociale. C'est un triangle : les citoyens, le gouvernement et le troisième secteur. Avant le MPA, je faisais partie du gouvernement et j'essayais de résoudre les disputes au nom du gouvernement. Après j'ai compris qu'il est plus efficace d'utiliser le 3^e secteur.

Je ne peux pas toujours utiliser tout ce que j'ai appris. C'est un processus très long et lent. Mais par mon travail et grâce à ce que j'ai appris, je peux influencer la façon de travailler (*the working pattern*) sur le long terme. Les théories étudiées sont des lignes directrices pour mon travail. Elles sont un modèle pour l'évolution du travail de l'administration. Le MPA est certainement une aide au changement. Après avoir fini le MPA, j'ai poussé le département du personnel de mon administration à envoyer beaucoup de collègues dans ce MPA. Le diplôme n'est pas très utile en termes de promotion et d'évolution de carrière. Mais je crois que le MPA est très utile pour faire bouger les conceptions des fonctionnaires dans leur travail.

La théorie est fixe, mais la façon de l'utiliser peut être flexible et adaptable à la situation. Si je peux, j'utilise la façon occidentale de travailler. Le plus souvent je fais un mix entre les théories occidentales et l'administration chinoise. Cela ne se fait pas grâce aux professeurs. Les professeurs ne nous donnent que les théories, mais ne font pas l'effort de nous aider à les appliquer à notre travail. Je dirai que la qualité de mon MPA laisse à désirer. Il n'est pas vraiment bon. La plus part des étudiants disent qu'il ne sert à rien... Je crois que c'est un problème de qualité des MPA chinois. Fudan est sans doute mieux que les autres. Dans chaque promotion il y a un petit nombre d'étudiants qui croient que le MPA leur est très utile. À mon avis il y a 3 illustrations des problèmes des MPA chinois :

1. Le curriculum
2. La pédagogie
3. Les professeurs

1. Si on regarde le curriculum, on voit tout de suite qu'il y a trop de cours théoriques et que l'accent n'est pas mis sur la situation chinoise. Ce qui manque tout particulièrement est justement ce mix, pour expliquer comment utiliser les modèles occidentaux dans la réalité chinoise.
2. Sur la méthode, les professeurs parlent trop et laissent peu de temps pour le débat. Les étudiants ne peuvent donc pas résoudre les problèmes de leur travail dans la classe. Les professeurs ont une vision des choses, un point de vue trop éloigné de la réalité.
3. Les professeurs sont avant tout des chercheurs. Ils sont trop focalisés sur la théorie. Seule une minorité d'entre eux connaît un peu le fonctionnement du gouvernement. Ils ne sont pas assez expérimentés.

Fudan est conscient de ces problèmes et fait des efforts pour les réduire, mais ce n'est pas assez. Par exemple, prenons les *case studies*. Il y a une base de données de ces cas, mais ils sont artificiels. Ce n'est pas une réalité car les cas ne parlent pas de situations réelles ! On devrait donner nos propres cas, tirés de notre travail quotidien et les discuter avec nos professeurs. On ne le fait pas, ou trop peu. Ce n'est pas assez.

Les professeurs viennent-ils dans les administrations pour mieux les connaître ?

Peu de professeurs vont dans les administrations. Il peut y avoir deux raisons à cela :

1. Beaucoup de professeurs de Fudan ne veulent pas aller dans les administrations.

2. Toutes les administrations ne les acceptent pas.

Cela dit, il y a là une tendance et de plus en plus de professeurs se rendent dans les administrations. Fudan en envoie plus que les autres universités, car beaucoup de ses professeurs s'intéressent à l'administration publique et car c'est une université de qualité.

Tous les professeurs de la School enseignent-ils dans le MPA ?

Non. SIRPA doit avoir entre 50 et 60 professeurs, dont seulement 15 sont des « Full Professors ». Ils ont quasiment tous étudié à l'étranger : aux USA, à Singapour, en Allemagne, au Royaume-Uni. Parmi tous ces professeurs, seulement une douzaine enseigne dans le MPA. Cela dépend de leur spécialité. Il y a une grande variété à SIRPA. Les professeurs qui travaillent en RI n'ont pas de cours pour eux dans le MPA...

Voyez-vous une différence entre ceux qui ont étudié à l'étranger et les autres ?

Oui, il y a une différence, mais je ne sais pas dire laquelle. Par exemple, G. qui a étudié aux USA a un style différent. Ce n'est pas seulement une question de style. Elle met plus l'accent sur les théories occidentales. En même temps elle est jeune et n'a pas d'expérience de l'administration chinoise. Les professeurs plus jeunes peuvent avoir des problèmes de communication avec les étudiants du MPA. Les plus vieux savent mieux communiquer. Mais Fudan doit faire enseigner tous ses profs ! Les jeunes doivent pratiquer pour apprendre et devenir, dans quelques années, aussi bons que les vieux... c'est une question d'expérience.

Mon meilleur professeur a été L. Il a entre 45 et 50 ans. C'est le meilleur de tous et il a été mon directeur de mémoire. Je vous conseille de chercher et de lire ses articles. Il fait partie du Comité National du MPA et il enseigne dans le cadre des formations organisées tous les ans par le Comité. Il est très bon et ses recherches sur la gouvernance au niveau local sont de qualité. Il a été Vice Dean de SIRPA, lorsque le Doyen était Long Youtou (qui est ensuite parti à l'OMC).

Je voudrais revenir sur les exemples :

1. Un gouvernement de service. Nous avons appris dans le MPA que le gouvernement doit être au service des gens. C'est écrit dans la constitution USA. Précédemment, je croyais que le gouvernement devait contrôler la société.
2. Les relations entre gouvernement et économie. Avant on pensait que le gouvernement devait participer à la vie économique directement. Nous avons appris que le gouvernement doit se mettre en retrait et faire plus d'affaires publiques. Il ne doit pas participer à la concurrence sur le marché.

Ces théories sont très utiles pour tous les fonctionnaires qui travaillent pour le développement économique du pays.

Encore un exemple :

3. La théorie des ressources humaines et de la promotion. Autrefois, le pays était contrôlé par le PCC qui avait comme premier objectif la distribution. Grâce à cette théorie des RH, nous avons de nouvelles idées sur les critères de promotion des RH. Avant on utilisait surtout les encouragements intellectuels à l'oral (les slogans) pour pousser les fonctionnaires et les faire travailler davantage. Aujourd'hui on utilise des théories de gestion des RH. Mao accordait

beaucoup d'importance à la distribution. Nous sommes passés à un système basé sur les performances. C'est la même chose à l'intérieur du Parti. On essaye de mesurer les performances, mais cela ne se fait pas encore dans tous les départements. C'est un processus lent, un « *work in progress* ».

4. Un autre exemple est celui de la théorie du *New Public Management*. Elle permet d'évaluer efficacement les performances du gouvernement. Autrefois, les politiques publiques étaient décidées par le leader du Pays. Aujourd'hui, nous prenons plus en compte les opinions de la base (*grassroots*).

Le potentiel de réforme de la base est très important. Tous les jeunes fonctionnaires peuvent participer au concours pour le MPA. Les réformes sont décidées par les hauts dirigeants, mais les performances sont réalisées par les jeunes à la base. Ça veut dire qu'il n'y a pas de réforme efficace si la base n'est pas capable de mettre en pratique. Il y a donc une influence réciproque. Les cadres dirigeants à haut niveau cherchent eux aussi à améliorer le niveau de l'administration, de façon *top down*. Eux aussi ils connaissent les théories les plus avancées, par deux canaux :

- a. La jeune génération a reçu une meilleure éducation. Ils ont donc appris ces théories lors de leurs études.
- b. Il y a de plus en plus d'universitaires de haut niveau qui rejoignent l'École Centrale du Parti.

Rome n'a pas été faite en un jour ... Les changements se font petit à petit.

La plus grosse difficulté pendant le MPA ?

Le plus dur dans le MPA a été de combiner le travail avec les études. C'est à cause du modèle de MPA chinois, qui est à temps partiel. En même temps, le modèle de MPA occidental (à plein temps) n'est pas adapté aux chinois. Si c'était à plein temps, il y aurait très peu de demandes pour le MPA. On devrait néanmoins réfléchir à une autre formule et changer le MPA actuel. Par exemple, on pourrait faire le MPA 1 mois par an.

Avez-vous utilisé des « *case studies* » lors du MPA ?

Oui, par exemple dans le cours « management de projet » nous devions préparer un colloque international sur le développement du « *Legal Service Career* ». La préparation de ce colloque est devenue un cas de management de projet. Nous en avons ensuite discuté en classe.

Aussi, dans le cours « administration comparée » nous avons comparé le management des avocats en RPC et à HK. Cette comparaison était un cas.

Quelle est votre définition de « *case study* » ?

Un cas (*Anli*) est un exercice dont l'objectif est de mettre ensemble théorie et pratique. Un cas est différent d'une dissertation ou d'un mémoire. La dissertation va de la théorie à la pratique, pour enfin monter en généralités et faire évoluer la théorie elle-même. Elle débouche sur des propositions nouvelles. Par exemple, dans mon mémoire sur le 3^e secteur, j'ai utilisé la théorie pour résoudre les disputes et accroître la stabilité sociale.

La Chine connaît aujourd'hui un développement rapide et beaucoup de changements. Notre théorie a des lacunes dues à cette rapidité. Le gouvernement cherche des réponses. La conception

traditionnelle de la gouvernance n'est pas capable de répondre aux défis posés par la société contemporaine.

Je reviens à mon exemple : avant les gens, en cas de disputes, allaient devant les tribunaux. Maintenant les gens connaissent la médiation. Les ressources du gouvernement sont limitées. Si les gens peuvent résoudre leurs disputes sans besoin du gouvernement, cela permet une économie de ressources. Notre rôle est donc de changer les habitudes de la population pour que davantage de disputes soient résolues par la médiation. Tout cela n'est possible que grâce à l'introduction de nouvelles théories.

Les relations établies avec les autres participants du MPA vous sont-elles utiles ?

En effet, je garde des relations avec les 2/3 de ma promotion (à peu près). C'est une sorte de *network*. Ils sont quasiment tous dans l'administration, sauf une petite partie qui travaille dans le secteur privé. Aucun d'entre nous n'a été promu grâce au MPA. Le MPA n'est pas utile pour un avancement de carrière. Il n'est pas utile non plus pour passer du privé au public, car ce type de trajectoire est très rare... En réalité je crois que le MPA n'est pas lié à la mobilité professionnelle. Il n'est pas lié non plus avec le concours d'entrée à la fonction publique. Ce que nous apprenons n'est pas une bonne préparation à ce concours. La majorité des participants a déjà passé le concours. Il n'y a aucune raison que le programme du MPA suive les épreuves du concours. Vous le savez, pour faire un MPA il faut avoir travaillé au moins 3 ou 4 ans.

Avez-vous gardé le contact avec vos professeurs ?

Oui, mais avec quelques-uns seulement : T., L., S., X. Z. Je crois que tous les professeurs aimeraient garder le contact avec nous, mais nos emplois du temps rendent les contacts difficiles. Il faut avoir des occasions.

Avez-vous déjà été à l'Ecole du Parti ?

(Rire) Bien sûr. Si je veux une promotion, je dois y aller (*rire*). J'y suis déjà allé 3 fois. J'ai été à l'Ecole du PCC de niveau district.

Avez-vous vu une différence avec le MPA ?

Le MPA est beaucoup plus ouvert (*kaifang*). Je ne trouve pas l'Ecole du PCC très ouverte, même si elle l'est de plus en plus. Pour ce qui est de programmes, du curriculum, c'est la même chose. Les discussions portent sur les mêmes sujets, mais les résultats sont différents. La grosse différence est dans l'ouverture des professeurs. Pour entrer à l'école du PCC il faut avoir un niveau minimum dans la hiérarchie. Mais ça dépend aussi de l'importance de l'administration. Je crois que bientôt le programme de MPA sera introduit dans les Ecoles du PCC, mais le diplôme sera délivré par les universités. Aujourd'hui si on va à l'Ecole du PCC on ne peut obtenir qu'un certificat, pas un diplôme. C'est la limite du système actuel.

L'université est plus ouverte à d'autres influences. A l'université on sent l'influence de Li Hong Zhang (1823-1901, sous la dynastie Qing), le fondateur de *Jiaotong daxue* à Shanghai. C'était un homme très éclairé.