

Enseignants, Chercheurs, Experts sur l'Asie orientale, centrale, méridionale, péninsulaire et insulaire / Scholars, Professors and Experts on the North, East, Central and South Asia Areas (Pacific Rim included)

Communication

**MUTATIONS ET PERMANENCES : REFORMES ET GESTION URBAINE
A PEKIN A LA FIN DE LA DYNASTIE DES QING**

Luca GABBIANI

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS)

1er Congrès du Réseau Asie / 1st Congress of Réseau Asie-Asia Network
24-25 sept. 2003, Paris France
Centre de Conférences Internationales du Ministère des Affaires étrangères
Center of International Conferences, Ministry of Foreign Affairs

Thématique / Theme IX- Rapports à l'histoire / Historical links and Connections

Atelier / Workshop 39: Les mutations de l'Etat chinois

© 2003 – Luca GABBIANI.

- Protection des documents / All rights reserved

Les utilisateurs du site : <http://www.reseau-asie.com> s'engagent à respecter les règles de propriété intellectuelle des divers contenus proposés sur le site (loi n°92.597 du 1er juillet 1992, JO du 3 juillet). En particulier, tous les textes, sons, cartes ou images du 1er Congrès sont soumis aux lois du droit d'auteur. Leur utilisation autorisée pour un usage non commercial requiert cependant la mention des sources complètes et celle du nom et prénom de l'auteur.

The users of the website : <http://www.reseau-asie.com> are allowed to download and copy the materials of textual and multimedia information (sound, image, text, etc.) in the Web site, in particular documents of the 1st Congress, for their own personal, non-commercial use, or for classroom use, subject to the condition that any use should be accompanied by an acknowledgement of the source, citing the uniform resource locator (URL) of the page, name & first name of the authors (Title of the material, © author, URL).

- Responsabilité des auteurs / Responsibility of the authors

*Les idées et opinions exprimées dans les documents engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
Any opinions expressed are those of the authors.*

Mutations et permanences : réformes et gestion urbaine à Pékin à la fin de la dynastie des Qing

Luca Gabbiani (doctorant EHES)

Résumé

La période xinzheng (1901-1911) a été à juste titre considérée comme charnière dans l'histoire de la fin des Qing. Cette communication l'illustre en s'appuyant sur le cas de la gestion locale de Pékin, capitale de l'empire chinois. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à la façon dont les réformes lancées au cours de ces années là ont transformé le dispositif traditionnel de gestion locale sur le plan institutionnel d'abord, mais aussi du point de vue des sphères de compétence des autorités et des outils de travail administratif. Ces divers aspects témoignent du caractère effectif des réformes et documentent l'affirmation d'un pouvoir civil sur le plan local, mutation majeure en regard du dispositif antérieur de prise en charge de la ville. La deuxième partie est consacrée aux problèmes auxquels les nouvelles mesures ont été confrontées. Les sources d'archives de l'époque permettent en effet de les étudier dans le détail. Nous verrons ainsi que les capacités financières du gouvernement ont entravé le bon déroulement du processus de réforme. Nous aborderons aussi les difficultés posées par le personnel administratif, largement composé d'individus qui avaient occupé des fonctions dans les organismes antérieurs. Sans remettre en cause les acquis des réformes, ces deux aspects permettent de rendre plus adéquatement compte de leur mise en œuvre en illustrant les contraintes que leur a imposé l'héritage du passé.

Abstract

Changes and continuities : reforms and urban management at the end of the Qing dynasty. The xinzheng period (1901-1911) has rightly been considered as a turning point in the history of late Qing China. This presentation aims at illustrating this point through the case study of Beijing's urban management. It will first detail how the major reforms implemented at the time resulted in a significant transformation of the traditional way the city was taken care of. The changes will be considered at the institutional level as well as from the perspectives of the state's new spheres of competence and of its adoption of modern administrative tools. Apart from showing how the reforms were implemented, this approach will throw light on a major change of the period as far as Beijing's management was concerned, the birth during those years of a civilian authority over the capital city of the Chinese empire. Drawing on numerous and rich archival evidence, the second part will highlight two of the main problems the reform process was confronted to. On the one hand, it will stress the financial factor, arguing that the strains the central government had to deal with in this regard never allowed for a complete implementation of the reforms as they had been conceived at first. On the other hand, it will consider the difficulties that stemmed from the fact that a large proportion of the personnel that staffed the new administrative agencies had been employed in the former ones. Both aspects do not significantly undermine the achievements of the reforms, but allow for a better understanding their implementation, stressing the role of aspects inherited from the past in the whole process.

Mutations et permanences : réformes et gestion urbaine à Pékin à la fin de la dynastie des Qing

Luca Gabbiani (EHESS)

Introduction

La période xinzheng, qui couvre les années 1901-1911, a été à juste titre considérée comme charnière dans l'histoire de la fin des Qing. Peu après la rébellion des Boxeurs, l'impératrice douairière Cixi lançait un vaste programme de réformes qui allait profondément transformer l'appareil administratif de l'empire et son fonctionnement. La chute du régime, durant l'hiver 1911-1912, marque l'échec de cet effort, dont l'objectif était de sauver la dynastie. Il a néanmoins posé les bases des évolutions ultérieures.

Dans cette contribution, je vais tenter d'illustrer ce qu'ont représenté ces réformes. Pour ce faire, je me limiterai au cas de la gestion urbaine de Pékin, capitale du pays. La présentation comprend deux parties. La première est consacrée aux innovations introduites dans ce domaine, au cours de ces années, et à leur signification dans le contexte local. Dans la seconde, je chercherai à dépasser ce premier niveau, pour décrire les modalités pratiques de leur mise en œuvre, ce qui permettra de mieux en saisir la portée réelle.

1. Mutations

Dans cette première partie, j'aborderai en premier lieu la transformation de la structure institutionnelle de gestion locale, puis l'extension des sphères de compétence de l'État. J'évoquerai aussi l'adoption de nouveaux outils de travail administratif, car elle illustre bien l'esprit des réformes.

Volet institutionnel

Le volet institutionnel des réformes xinzheng est probablement le plus spectaculaire. Au niveau du gouvernement central, par exemple, elles ont abouti, en quelques années à peine, à l'adoption d'un système ministériel calqué sur l'exemple occidental et japonais. Sur le plan de la gestion de Pékin, les transformations ont été tout aussi significatives.

Comme toute capitale, Pékin sous les Qing a toujours été l'objet d'une attention particulière de la part de l'État. Les pouvoirs publics y ont toujours été plus visibles et leurs forces disposées en plus grand nombre que dans n'importe quelle autre ville de l'empire. Ils ont aussi investi pour sa gestion des sommes sans pareil. La période xinzheng n'a pas véritablement modifié cette situation, la ville apparaissant à l'époque comme une sorte de laboratoire des nouvelles mesures. En revanche, elle a profondément transformé l'agencement du dispositif traditionnel de gestion locale et les équilibres en son sein.

Il est impossible de le décrire en détail ici, mais on peut en donner les principales caractéristiques. En premier lieu, il était composé de trois principaux organismes administratifs distincts et ne possédait pas de direction unifiée, sinon en la personne de l'empereur. Deuxièmement, le gros des forces était d'origine militaire. Troisièmement, la ville était une place forte du pouvoir impérial : la grande majorité des hommes engagés dans la gestion locale provenait des rangs de la coalition mandchoue, mongole et chinoise qui avait porté la dynastie au pouvoir ; longtemps, une part majeure du financement fut assumée par des instances administratives directement liées à la cour ; enfin, jusqu'au tournant du 20^e siècle, la conception

même de la ville et de sa prise en charge reflétait les préférences que le régime accordait aux membres de cette coalition et à leurs descendants.

Dans ces circonstances, l'apport institutionnel majeur des réformes a été la création d'une force de police moderne. Lancée progressivement à partir de la fin 1901, elle a su s'imposer, au cours de la décennie suivante, comme l'organisme principal de gestion de la ville entière. Celle-ci est ainsi passée sous la responsabilité d'une institution unique, qui plus est placée sous autorité civile. Dès 1906 en effet, le ministère des affaires civiles (Minzhengbu), nouvellement créé, était désigné comme l'organisme de tutelle des forces de police créées à travers tout l'empire à l'époque, y compris celles de la capitale. Le passage témoigne du relâchement de l'emprise impériale et coalisée sur la ville et l'adoption d'une approche nouvelle de sa gestion. Les préférences antérieures et les inégalités de traitement disparurent peu à peu, les efforts des nouvelles autorités locales s'appliquant de manière identique à l'ensemble de l'espace urbain et à toutes les catégories de la population, au moins en théorie.

Du point de vue institutionnel, les réformes xinzheng ont donc débouché sur une profonde transformation de la nature et de la structure du pouvoir qui s'exerçait sur la ville. Deux processus concomitants l'illustrent : l'affaiblissement de l'emprise impériale et l'essor d'un organisme unique de gestion, relevant du pouvoir civil.

Extension des sphères de compétence des pouvoirs publics

Outre les innovations institutionnelles, la première décennie du 20^e siècle a aussi connu une extension significative des sphères de compétence des pouvoirs publics, corollaire de l'important effort de reconstruction et de renforcement de l'appareil d'État. Parmi les nouveaux domaines intégrés aux missions spécifiques de l'administration impériale figurent par exemple l'éducation (l'exposé de Mme Xiao-Planes offrira à ce propos de plus amples précisions) et la santé publique. Dans ce qui suit, je vais tenter d'illustrer comment ce dernier domaine a été pris en charge dans le cadre pékinois. Après quoi je m'intéresserai au renforcement des prérogatives fiscales des autorités en charge de la ville, autre manifestation de l'élargissement de leurs compétences.

Sans être entièrement absentes du programme de gestion des pouvoirs publics locaux traditionnels, l'hygiène et la santé publique n'y ont jamais reçu une attention soutenue. Cela a considérablement changé après 1900. Une foule d'organismes nouveaux ont vu le jour dans la ville, tous plus ou moins directement liés aux questions de santé. À titre d'exemple, on relèvera les deux premiers hôpitaux publics placés sous la responsabilité des autorités locales, et des centres de sevrage pour opiomanes. Le réseau traditionnel d'institutions d'assistance fut remanié, donnant naissance à de nouvelles structures qui prenaient en considération les questions de santé. Les pouvoirs publics ont aussi consenti un effort particulier pour remettre en état les infrastructures de voirie, en particulier les rues et leur réseau d'égout. Dans la foulée, des équipes de nettoyages furent organisées pour en assurer la propreté. Les préoccupations sanitaires ont également trouvé un large écho dans les nouvelles réglementations locales promulguées au cours de ces années. Mentionnons par exemple le texte organisant les affaires de prévention et de contrôle des épidémies, celui dédié aux questions de prostitution, qui instaurait des visites sanitaires obligatoires, celui fixant les règles de fonctionnement des centres de vaccination antivariolique, ou encore celui visant à encadrer les activités des professions médicales et paramédicales. Enfin, divers règlements sont également venus organiser d'un point de vue sanitaire les principales professions liées au secteur de l'alimentaire.

Sur le plan de la taxation locale, les réformes ont notamment mené à une actualisation des pratiques antérieures. Dans le Pékin d'avant 1900, seul le commerce à longue distance était officiellement sujet à imposition. Il a continué de l'être après le tournant du siècle. Les commerçants et les artisans installés à l'intérieur des murs étaient quant à eux soumis à une ponction fiscale coutumière non réglementée qui, à terme, a donné lieu à de nombreux abus. Au cours des réformes, il a été décidé d'officialiser cette forme de taxation et de la réglementer. Dans un premier temps, un système de licences commerciales a été mis sur pied. Par la suite, une véritable taxation annuelle, calculée sur la base du chiffre d'affaire des établissements concernés, a été instaurée. Un bureau ad hoc fut mis sur pied, responsable des procédures de perception. Peu avant la fin de la dynastie, il devait fusionner avec les forces de police, qui récupérèrent ainsi la responsabilité de gérer les questions de taxation dans la ville. Outre les commerces et les échoppes en effet, les véhicules circulant en ville furent aussi assujetti à un impôt au cours de la première décennie du 20^e siècle, de même que les lieux de divertissement, des théâtres aux bordels en passant par les fumeries.

L'extension des sphères de compétences des autorités aux deux domaines que je viens de présenter ouvre des perspectives intéressantes. Avec celui de la santé et de l'hygiène publique, il est possible d'observer la perméabilité de l'appareil administratif issu des réformes aux connaissances et aux techniques étrangères, souvent importées directement d'Occident ou alors du Japon. On en trouve par exemple une illustration dans le recours à une terminologie scientifique précise dans les textes réglementaires mentionnés. Dans le cas de l'élargissement des prérogatives fiscales des autorités locales, la méthode et le discours développés pour le justifier sont révélateurs. Le système de licences commerciales et l'imposition annuelle des commerces n'ont été adoptés par les pouvoirs publics qu'après d'amples discussions avec les représentants de la communauté commerçante de la ville, qui a ainsi pu participer directement à l'élaboration de ces mesures. L'absence d'opposition puissante lors de leur instauration contraste avec ce qui s'est passé ailleurs dans le pays à l'époque et témoigne du soutien apporté par une part conséquente de la population aux nouvelles autorités locales et à leurs desseins. Le discours qu'elles ont développé explique lui aussi la situation. Il s'agissait en effet de financer avec des fonds locaux les services publics (*gongyi*) destinés à améliorer la qualité de vie au niveau local. En soi, le slogan n'était pas nouveau ; sa mise en œuvre effective à Pékin dans ces années-là l'était, de même qu'était nouvelle l'utilisation du terme service public.

Nouveaux outils de travail administratif

Outre leurs effets sur les institutions locales et sur les sphères de compétence des pouvoirs publics, les réformes xinzheng ont aussi modifié les techniques utilisées jusque là dans la routine administrative. Je n'en mentionnerai que deux exemples, celui des cartes et celui des tableaux. Dans l'un et l'autre, la Chine possédait une longue tradition. Avec le début du 20^e siècle, la forme traditionnelle de ces deux outils a été profondément modifiée, suivant les critères en usage dans les pays étrangers. Les techniques anciennes de production de cartes ont été abandonnées, remplacées par celles importées de l'Occident, alliant calcul des superficies, mesurage précis des distances, utilisation d'échelles de mesure et projection en plan. À Pékin, ces nouveautés ont été enseignées au sein d'une école de formation d'ingénieurs topographes, créée au début 1907. Dès 1909, la première carte moderne de la ville fut établie, de même que celles de ses diverses circonscriptions.

Les tableaux que l'on trouve en grand nombre dans les documents d'archives de la période xinzheng n'ont pas leur pareil dans la période antérieure. Généralement désignés par le

terme de *biao*, leur objectif était de présenter sous forme synoptique les résultats effectifs du travail quotidien d'organismes spécifiques ou l'état de leurs finances, par exemple. À ma connaissance, ce genre de tableau n'était pas utilisé par les pouvoirs publics locaux avant le tournant du 20^e siècle. Les tableaux qui existaient alors, appelés *tu*, servaient en général à organiser formellement un savoir bureaucratique spécifique ou des techniques administratives théoriques. Ils faisaient office d'aides mnémotechniques pour les administrateurs, comme par exemple ceux qui résumaient les principaux éléments du code.

L'adoption de ces nouveaux outils témoigne elle aussi de l'influence étrangère sur le processus de réforme. Elle illustre par ailleurs la nouvelle approche du travail administratif qui a accompagné la mise en œuvre du projet réformateur. Les cartes de nouveau format devaient rendre compte au plus près des réalités tangibles du terrain, alors que les tableaux devaient permettre de visualiser de manière directe et sous forme quantifiée l'efficacité des opérations de l'administration et la réalité de leur mise en œuvre. L'adoption de ces outils modernes ne s'est toutefois pas faite sans quelques concessions aux pratiques et habitudes antérieures.

2. Permanences

De toute évidence, les promoteurs des réformes avaient pour objectif de transformer de manière radicale le mode de gestion de Pékin, en le calquant autant que possible sur ce qui avait cours dans les principaux centres urbains des pays étrangers. Sur le plan institutionnel et réglementaire, l'objectif a été tenu. Reste à savoir comment les nouvelles mesures ont été appliquées dans la pratique. C'est à ce problème qu'est consacrée la seconde partie de l'exposé.

Les archives administratives de l'époque permettent tout d'abord de constater qu'elles ont effectivement été appliquées. Elles permettent ensuite de suivre en détail leur mise en œuvre. Surtout, elles fournissent un excellent point d'observation des obstacles auxquels elles ont été confrontées. Deux ont eu un rôle important, le premier d'ordre financier et le second lié au personnel de l'administration. Il est impossible de détailler ici leurs nombreuses implications. Je me contenterai d'un bref survol.

Sur le plan du personnel, l'une des principales difficultés rencontrée a été la disponibilité en individus adéquatement formés pour assumer les nouvelles responsabilités de l'État. La réglementation dont il a été question plus haut montre certes que quelques années à peine après le lancement des réformes, la fonction publique pouvait déjà compter sur des hommes capables d'orienter ses activités vers les nouvelles sphères de compétence. L'effort important consenti alors dans le domaine de l'éducation explique en partie cette situation. À côté de son école pour ingénieurs topographes, par exemple, Pékin possédait aussi, à compter de 1902, une école de police, transformée quatre ans plus tard en académie supérieure de police. Ce ne sont là que deux exemples d'une longue liste d'établissements modernes d'enseignement qui ont vu le jour dans la capitale ou dans les grands centres urbains voisins (et dans le reste du pays). Par ailleurs, de nombreux contingents d'étudiants ont été envoyés à l'étranger (souvent au Japon) parachever leurs formations.

Malgré cela, la documentation montre que les services administratifs, tant sur le plan local que central, ont souffert tout au long de la décennie d'un manque aigu de personnel qualifié. À maintes reprises, au cours de ces années, il en est résulté des tensions entre organismes administratifs centraux et/ou provinciaux, les uns et les autres cherchant à s'assurer les services des individus considérés comme les mieux formés. Surtout, et faute de mieux, tous ont dû se résoudre à puiser largement dans les rangs de la bureaucratie traditionnelle. Ceux-ci ont fait office de véritable réservoir de personnel pour les nouvelles institutions, une situation qui a

évidemment influé sur la capacité des services publics à assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités et ralenti la mue de l'appareil d'État.

Les sources montrent par ailleurs que les réformes n'ont que modérément modifié l'attrait, sur le plan social, de la carrière administrative. À Pékin en particulier, les autorités locales et le gouvernement central ont tenté à diverses reprises de procéder à une réduction des rangs de la fonction publique, du haut en bas de la hiérarchie, sans y parvenir véritablement. Ces tentatives ont souvent donné lieu à des tensions entre le personnel et la direction au sein des organismes concernés. L'engorgement de la bureaucratie métropolitaine, un problème vieux de plusieurs décennies, n'a donc pu être résorbé, aiguissant les frustrations du côté du personnel, tout en grevant de manière significative les ressources financières disponibles. Or, celles-ci étaient déjà loin de suffire, à l'époque, à couvrir les besoins des réformes envisagées.

Sur ce plan, la disette ne datait pas non plus de la période récente, mais remontait au moins au milieu du siècle précédent. Au cours des réformes, les pouvoirs publics de la ville ont certes continué de jouir d'un accès privilégié aux fonds du gouvernement central, en raison du statut de Pékin. Toutefois, jamais ceux-ci n'ont permis de financer l'ensemble du projet réformateur dans la ville, malgré les rallonges concédées dans diverses circonstances et en dépit des nouvelles rentrées fiscales. Ce sont ces embarras financiers permanents dans lesquels se débattait l'administration impériale qui ont mené les forces de police, au cours de la décennie, à revoir plusieurs fois à la baisse leur taille, à repenser leur disposition dans la ville et à redimensionner l'étendue de leurs activités.

Conclusion

Les réformes des années xinzheng ont altéré de façon significative la forme de l'administration chinoise et son fonctionnement. Analyser leur mise en œuvre à Pékin, qui a été l'une de leurs cibles privilégiées, permet d'en illustrer les principaux apports. En une décennie à peine, le dispositif de gestion locale a été transformé de fond en comble, en prenant pour modèle les formes de gouvernement municipal des grandes métropoles étrangères. L'entreprise a abouti à une simplification de l'architecture des pouvoirs publics locaux, où le pouvoir et l'autorité furent concentrés au sein d'une seule instance administrative, la police. De cette position renforcée, par rapport à celle qu'occupait les organismes responsables de la gestion locale dans la période antérieure, elle a pu lancer le nouveau projet de gestion de la ville, dont divers objectifs préliminaires ont été atteints avant même la chute du régime. Cette petite révolution sur le plan local s'est soldée par l'abandon de l'approche traditionnelle de la ville, jusqu'alors largement façonnée par les intérêts de la dynastie régnante, et remplacée par une optique ancrée dans les besoins de l'ensemble de la communauté urbaine. Sans autre forme de procès, certains des fondements du régime impérial des Qing, qui avaient été érigés en principes de gestion de la capitale de l'empire, passèrent par pertes et profits au cours de ces années, sapant un peu plus encore l'assise d'un régime déjà profondément affaibli par la crise qui l'affectait depuis le milieu du siècle précédent.

Au-delà de ces considérations ayant trait à la signification de la période, les sources de l'époque permettent d'appréhender le contexte dans lequel se sont déroulées ces réformes. Dans le cas de Pékin toujours, elles soulignent en particulier un aspect important : le fait que la nouvelle structure administrative y est restée littéralement ancrée sur celle antérieure. La permanence des difficultés financières en offre une illustration, et plus encore le recours quasi obligé aux hommes qui avaient peuplé les rangs des organismes traditionnels. Dans ces circonstances, la rupture que représente la décennie xinzheng dans l'histoire de la fin des Qing

prend une coloration nouvelle. Si le terme de révolution décrit assez bien l'ampleur des transformations sur le plan institutionnel, il cadre aussi avec la situation sur le plan du personnel administratif, puisque rares ont été les révolutions, ailleurs et à d'autres époques de l'histoire, qui ont connu un effet « table rase » parmi le personnel ordinaire des instances de gouvernement. C'est là ce qui rapproche le plus l'effort réformiste des premières années du 20^e siècle en Chine des événements considérés comme de véritables révolutions.