



Le système de crédit social, ou la gestion technocratique de l'ordre public

Séverine Arsène

► To cite this version:

Séverine Arsène. Le système de crédit social, ou la gestion technocratique de l'ordre public. Anne Cheng. Penser en Chine, Gallimard, 2021, 9782072870927. <hal-04792339>

HAL Id: hal-04792339

<https://hal.science/hal-04792339v1>

Submitted on 20 Nov 2024

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.



HAL Authorization

Séverine Arsène

Chapitre d'ouvrage

Paru dans Anne Cheng, *Penser en Chine* Gallimard, 2021

Version auteur

Le système de crédit social, ou la gestion technocratique de l'ordre public

Intro

Dans un "Rapport d'analyse annuel 2018 sur les listes noires de personnes malhonnêtes (shixin 失信)", produit par le Centre national chinois d'information sur le crédit social public, on peut lire que l'instauration d'un Système de punitions conjointes a conduit à l'inscription de 3 594 000 entités (individus ou entreprises) sur différentes listes noires. Un million d'entre eux ont l'interdiction de participer à des appels d'offres, 37 900 ne peuvent pas obtenir de terrains, de financements ou de quotas d'importation de la part du gouvernement, et 12 200 ne peuvent pas émettre d'obligations d'entreprises. En particulier, fin 2018 les tribunaux chinois avaient placé 12,77 millions de personnes dans une liste de personnes n'ayant pas respecté les termes d'un jugement (shixin bei zhixin ren 失信被执行人) et interdit à 17,46 millions de personnes de réserver des billets d'avion. Par ailleurs, d'après l'administration nationale des impôts chinoise, 16 642 cas de violations de la réglementation fiscale avaient conduit à exclure 12 920 contribuables de l'accès au crédit, et à interdire à 128 contribuables de quitter le territoire. Le rapport se félicite de l'efficacité de ces mesures, indiquant que plus de 2 millions de personnes avaient corrigé leur comportement et étaient ainsi sorties des listes noires.

Ces listes noires sont l'une des facettes du Système de Crédit Social, un dispositif dont l'objectif est d'encourager les citoyens à mieux respecter les lois, à travers l'application de récompenses et de punitions. Dans son volet "public" le système comprend deux types de mécanismes assez distincts. D'une part, dans ce qu'on appelle le crédit social "personnel", des municipalités mettent en place des systèmes de points pour évaluer le "crédit" de leurs résidents. Les barèmes peuvent comprendre des dizaines, voire centaines d'indicateurs issus des données dont les administrations locales disposent déjà: infractions au code de la route, arrestations pour troubles à l'ordre public, paiement des factures d'électricité, mais aussi niveau de diplôme, bénévolat par exemple. Une bonne note de crédit personnel à l'échelle locale donne accès à des subventions ou services municipaux (emprunt d'ouvrages à la bibliothèque), mais une mauvaise note n'implique pas de sanctions, en principe. D'autre part, le système comprend des listes noires instaurées par chaque administration (Impôts, ministère du Tourisme ou des Transports etc.) sur la base d'infractions à la réglementation, qui sont assorties de sanctions et constituent donc la partie la plus contraignante du système. Les sanctions sont mises en place à travers la signature d'accords de partenariats (Memorandums of Understanding) entre plusieurs administrations et entreprises. Les individus et entreprises sur liste noire peuvent faire l'objet de contrôles plus fréquents, se voir interdire l'accès à certains emplois, et, dans

un certain nombre de cas, des restrictions concernant les dépenses somptuaires, comme de réserver un billet d'avion ou de jouer au golf. Ces listes sont rendues publiques, dans l'objectif d'utiliser la réputation comme levier pour encourager les citoyens à mieux respecter les lois.

Par ailleurs, le gouvernement a encouragé l'établissement d'un marché privé du crédit social, qui se développe à travers des initiatives commerciales. Le service le plus connu est le Crédit Sésame de Alibaba, un système de notation qui évalue le "crédit" des utilisateurs de Alibaba sur la base des données dont dispose cette société, dans le cadre d'activités liées au e-commerce et à la microfinance principalement. Il s'agit là plutôt d'une logique de programme de fidélité, mais assorti aussi de récompenses variées et d'un élément réputationnel à travers l'affichage de la note.

Le Système de Crédit Social est un instrument de politique publique dont la logique repose sur la notion de gouvernance par les données, où la collecte d'informations sur les citoyens et son exposition sont utilisées comme levier pour susciter l'autodiscipline. En cela il s'inscrit dans un héritage historique de contrôle de la population en Chine [Dutton], mais il s'inscrit aussi dans un type de gouvernance qui connaît un nouvel essor aujourd'hui du fait des capacités informatisées de traitement de l'information [Supiot].

Ce chapitre s'attache à décrire ces filiations, d'abord par une comparaison avec des précédents historiques (partie 2), puis avec des sources d'inspiration dans le monde contemporain (partie 3). Ces comparaisons permettent de caractériser le Système de Crédit Social en tant qu'instrument de gouvernance, et elles éclairent de manière critique son historicité et la spécificité des dispositifs mis en place. Elles montrent aussi en quoi il est le produit d'une insertion de la Chine dans des courants de pensée et dans une circulation mondialisée de concepts et d'instruments de gouvernance.

Cependant, il est utile dans un premier temps de clarifier la nature et la fonction du Système de Crédit Social, en regard d'une autre utilisation possible, et souvent concomitante, du recueil des données personnelles: la surveillance policière (partie 1). S'il est bien question d'une gestion modernisée, ostensiblement technique de l'ordre public dans le Système de Crédit Social, c'est essentiellement sous l'angle d'une incitation au respect des lois et des règlements, plutôt que de la détection de l'activité criminelle.

1. Un levier technique pour une meilleure application des lois

1.1. Crédit social et surveillance policière, des dispositifs distincts

Parce qu'il utilise des données personnelles récoltées au fil des interactions des citoyens avec les administrations, le Système de Crédit Social est souvent vu comme un dispositif de surveillance, générant des comparaisons avec la fiction dystopique "Black Mirror". Pourtant, c'est un système distinct de l'appareil de surveillance policière, qui est documenté par ailleurs. La surveillance s'appuie de plus en plus sur un arsenal de technologies comme l'installation de caméras de vidéosurveillance parfois dotées de reconnaissance faciale, des algorithmes prédictifs, mais aussi de moyens humains pour produire du renseignement, et collecter les données personnelles des citoyens [Human Rights Watch a et b; Schwarck].

Dans le cas où les données récoltées par la police aboutissent à une contravention ou une condamnation judiciaire, alors cette sanction pourra donner lieu

à une inscription dans un registre de crédit social correspondant, mais ce processus n'est pas direct ni automatique. Ces dispositifs sont gérés par des administrations distinctes, soumis à des règles séparées, et mis en place avec des solutions techniques différentes. Leurs cibles sont aussi différentes: si la surveillance policière est fortement tournée vers la détection d'activités criminelles, ainsi que la répression de la dissidence et des minorités ethniques, le crédit social, lui, est avant tout un dispositif de coercition destiné à renforcer l'application des lois, à générer de l'autodiscipline dans le cadre du fonctionnement normal des entreprises et de la vie quotidienne des individus.

1.2. Le problème de l'impunité

Le Système de Crédit Social relève de la tutelle de la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme (NDRC, acronyme anglais), une institution dédiée à la modernisation de l'Etat. Les documents de planification produits par la NDRC situent le Système de Crédit Social dans le cadre de la lutte contre les incivilités (code de la route, respect des règles de sécurité), la corruption (marchés publics), et de manière générale l'impunité des individus et des entreprises face à la loi (règles d'hygiène, protection de l'environnement), et au non-respect des contrats (remboursement des dettes).

Le problème central auquel s'adresse le Système de Crédit Social est donc celui d'un manque d'efficacité dans l'application des lois. Ce problème est en partie structurel, du fait de l'absence de séparation des pouvoirs et de la corruption. Par exemple, les règles d'évaluation des officiels à l'échelle locale, qui reposent en partie sur les chiffres de la croissance, les mettent en situation de fermer les yeux sur les entorses des entreprises locales aux règles de protection de l'environnement. Une fois promus et mutés dans une autre localité, ces officiels n'auront plus à se préoccuper des conséquences de long terme des activités économiques destructrices de l'environnement ou de la santé publique. Le problème est aussi en partie dû à un système légal encore incomplet. Par exemple, il manque un dispositif de banqueroute personnelle, ce qui conduit les personnes en difficulté à s'enfoncer dans des situations de surendettement sans issue légale.

Face à ces problèmes structurels, les gouvernements successifs depuis le début des années 2000 ont mis l'accent sur la notion de gouvernement par la loi (*yi fa zhi guo* 依法治国). Cela se traduit par un effort de législation et de codification des règles destiné à apporter plus de prévisibilité, de clarté et de confiance dans les relations sociales et économiques. Une réforme du système judiciaire en 2014 avait notamment pour objectif de donner aux juges une meilleure formation professionnelle, et surtout plus d'autonomie par rapport aux enjeux de pouvoir purement locaux, en transférant la gestion des personnels vers l'échelon provincial [Li 2016; Fu 2019]. Le système a été modernisé, pour une plus grande efficacité et une plus grande transparence dans la jurisprudence (une part très importante des décisions de justice est publiée en ligne). Il ne s'agit pas pour autant d'une avancée vers un Etat de droit au sens démocratique du terme, dans la mesure où le Parti communiste chinois reste, globalement, au-dessus des lois, et où ces réformes resserrent en réalité la mainmise du pouvoir central sur le système judiciaire.

De même la campagne anticorruption qui a débuté en 2013, a visiblement pour objectif de rétablir une confiance dans la légitimité du système. Mais son caractère sélectif, au service d'une centralisation accrue du pouvoir, jette le doute sur les effets de la campagne en termes d'impunité [Yuen; L. Li].

1.3. Une solution technocratique

Dans ce contexte, le Système de Crédit Social émerge comme une solution technocratique, à la fois au problème pratique d'ordre public et au problème de légitimité politique que représente l'impunité.

Ce dispositif repose sur des leviers de coercition au fond assez classiques. D'une part, les récompenses associées aux notations et surtout les sanctions qui découlent des listes noires relèvent du principe de la carotte et du bâton, qui doit encourager une forme d'autodiscipline. D'autre part, la publication des notes et des listes noires est destinée à utiliser la réputation comme levier, selon le principe du "*name and shame*". Selon une approche issue de la théorie économique, il s'agit de réduire les asymétries informationnelles, c'est à dire permettre aux acteurs économiques de choisir leurs partenaires en disposant d'informations plus complètes sur leurs actions passées.

Le caractère apparemment technique du système, à travers le recours à des instruments de compilation des données, des bases de données, des indicateurs, des listes, et dans certains cas des formes de visualisation sophistiquées, semblent devoir conférer une forme de légitimité au dispositif, lui donnant une image d'impartialité et d'objectivité. C'est un effet connu de l'instrumentation de l'action publique [Lascoumes et Le Galès], qui tend à focaliser l'attention sur la machinerie, plutôt que sur les décisions normatives qui sous-tendent la conception même des instruments, ou la définition des règles et des seuils sanctionnés par exemple. Cela est renforcé par l'utilisation, surtout dans la presse, d'une iconographie high-tech mettant en scène l'imaginaire des big data, de la reconnaissance faciale et de l'intelligence artificielle, lesquelles ne sont pourtant pas vraiment mobilisés dans le Système de Crédit Social.

Il faut ainsi souligner que le Système de Crédit Social est non seulement beaucoup moins high-tech qu'il n'y paraît, mais comme dans tous les dispositifs socio-techniques, l'intervention humaine est partout: établissement de barèmes dans les systèmes de note de crédit personnel, de seuils de gravité des offenses conduisant à l'inscription dans les listes noires d'un côté; saisie des données par les administrations, qui peut être erronée, mal mise à jour, ou faire l'objet de corruption; dispositifs de recours encore peu clairs etc... Le choix même de recourir à un tel dispositif dans son ensemble dénote une certaine vision de la gouvernance, de ses sujets, des offenses, et des modes de coercition légitimes et supposément efficaces.

C'est cette vision qu'il est possible de mettre en perspective, pour tenter de souligner les spécificités de ce dispositif de gouvernance, au regard de ses héritages historiques, mais aussi de ce qu'il emprunte à des formes de gouvernance contemporaines, observables dans d'autres régions du monde.

2. Fichage et autodiscipline: des filiations historiques

2.1. La carotte et le bâton dans la pensée légiste

Le recours à un système de récompenses et de punitions, destiné à renforcer l'application universelle de la loi, ne manque pas d'évoquer les principes fondateurs de la pensée légiste. Le principe même de gouvernement par la loi ("*rule by law*", qui traduit mieux que "*Etat de droit*" la notion de *yi fa zhi guo* 依法治国) évoque ce

courant de pensée, moins connu aujourd'hui que le confucianisme, mais qui a influencé les méthodes de contrôle social en Chine depuis la période des Royaumes Combattants (IV^e-III^e siècle av. J.-C.) [Cheng] et qui est très présent aujourd'hui dans la pensée politique de Xi Jinping [Bougon].

Partant d'une conception de la nature humaine comme animée seulement par des intérêts égoïstes, la pensée légiste conçoit le gouvernement efficace comme la manipulation de ces intérêts à travers des châtiments et des récompenses. Cette pensée, plus préoccupée d'efficacité que de justice, exige que la loi s'applique à tous les citoyens de la même manière, et non selon leur rang. A cette fin elle doit être rendue publique et se manifester dans des institutions et des procédures bureaucratiques prévisibles (contrairement aux régimes où l'arbitraire est l'expression normale du pouvoir). Les citoyens, cherchant à maximiser leurs intérêts, sont incités à s'autoréguler.

On retrouve cette conception presque mécanique du comportement humain dans le Système de Crédit Social, avec l'idée que le (non-)respect des lois est seulement le produit d'un calcul d'intérêts, et qu'en augmentant le coût de la transgression, alors les citoyens sont automatiquement amenés à rentrer dans le rang. La propagande, qui insiste sur le nombre de personnes sorties des listes noires après avoir corrigé leur comportement, abonde dans ce sens (sans qu'il soit vraiment possible de juger du lien de cause à effet).

Néanmoins, cette vision procède à une double occultation: d'une part, celle du contexte et des facteurs structurels qui contribuent aux crimes et délits (notamment, les causes de la pauvreté et du surendettement, ou la corruption), et d'autre part, celle des "lieux de pouvoir, ou plus précisément de l'immersion du pouvoir dans un système généralisé de conditionnement des comportements" [Supiot 94]. Autrement dit, cette vision ne permet pas un regard critique sur le système, ni sur la définition des normes et des structures qui font la société telle qu'elle est, ni sur la question de la légitimité du pouvoir qui détermine ces normes.

2.2. Les registres, héritages historiques

Historiquement, les récompenses et les châtiments propres à la pensée légiste ont trouvé des formes d'institutionnalisation plus ou moins hybrides. Dès le IV^e – III^e siècle av. J.-C., des échelles de délits et honneurs avaient principalement pour objectif de favoriser la production agricole, de collecter les taxes et la corvée et, le cas échéant, de faciliter l'effort de guerre. Ces mesures ont été rendues possibles par des recensements précis de la population, et par la tenue de registres permettant un contrôle bureaucratique étroit. Ces dispositifs font ainsi partie des premiers exemples historiques de l'utilisation de données statistiques, associées à des récompenses et châtiments, à des fins de contrôle de la population. Ils connaîtront de nombreuses reconfigurations au fil des siècles, au cours desquelles l'égalité des citoyens devant la loi cèdera peu à peu la place à une hiérarchisation des droits et devoirs en fonction du statut social, selon une logique plutôt confucéenne.

La stigmatisation est souvent, au cours de cette période, un élément important de la coercition. Au fil du temps des formes symboliques viennent remplacer le marquage du corps, avec des pancartes sur la porte, et ou des inscriptions dans le registre, qui conduisent à différentes formes d'exclusion sociale.

Les unités administratives qui constituent la base de ces systèmes sont généralement des groupements de quelques familles, un système connu, à partir de la dynastie des Song (1021-1086 apr. J.-C.), sous le nom de *baojia* (保甲). Le *baojia*

constitue à la fois une unité de surveillance mutuelle susceptible de punitions collectives en cas de faute, mais aussi une structure de solidarité. Ces entités préfèrent souvent régler les difficultés en leur sein plutôt que de faire appel à l'autorité de l'Etat, souvent violente [Dutton 3]. Dutton évoque, à ce sujet, une forme de pouvoir pastoral, qui articule l'autodiscipline avec des formes de cultivation de soi, à travers l'importance donnée à la réputation de la famille, sa valeur sociale.

Ces subdivisions administratives, néanmoins, ne sont pas seulement des instruments de centralisation du pouvoir. Elles sont aussi des lieux de négociation du pouvoir, autour de questions comme la collecte des impôts, la tenue des registres, ou la désignation des représentants des unités administratives et le rôle que les familles puissantes y jouent. Ainsi, le baojia a-t-il été un lieu de résistances à l'ordre et de tiraillements entre familles, pouvoirs locaux et centraux, autant qu'un lieu de maintien de l'ordre, jusqu'à finalement se déliter en même temps que le pouvoir impérial des Qing à la fin du XIX^{ème} siècle. Restauré pendant la période républicaine, le système du baojia est définitivement abandonné dans la République populaire de Chine.

Le Parti communiste chinois, préoccupé par la question de la production industrielle, et inspiré par l'expérience soviétique, introduit de nouvelles formes d'enregistrement de la population. Le hukou (户口), livret d'enregistrement des familles, consigne le statut agricole ou non-agricole (c'est à dire urbain) des citoyens, les membres de leur famille, leur ethnicité, et leur lieu de résidence. En attachant les services publics (éducation, santé, tickets de rationnement, mariage) à la localité d'enregistrement du hukou, ce système a été un puissant outil de maîtrise des flux de migration, et souvent considéré comme un instrument imposant une ségrégation entre une classe urbaine et une classe rurale, cette dernière n'ayant pas accès aux services publics disponibles dans les villes.

La fonction de maintien de l'ordre public est, elle, exercée par d'autres institutions: les comités de résidents (jumin weiyuanhui 居民委员会) et l'unité de travail (danwei 单位). Dans les campagnes, les comités de résidents sont l'unité de base de la mobilisation des masses pendant la période maoïste. Ils fournissent des services essentiels comme les jardins d'enfants et permettent d'organiser la solidarité en période de crise. A partir des années 1980, ils contribuent aussi à appliquer la politique de l'enfant unique, au moyen de mesures très intrusives comprenant la surveillance des cycles menstruels des travailleuses et allant, selon les localités, jusqu'à des avortements forcés.

Dans les villes, c'est l'unité de travail qui occupe une place centrale. Elle fournit le logement et organise la vie quotidienne des travailleurs, dont le parcours est consigné dans un dossier personnel (dang'an 档案). Le dossier personnel contient des informations sur le parcours de chaque travailleur, son pedigree politique, ses compétences professionnelles notamment, mais aussi des remarques concernant l'intégrité du travailleur. Il n'est accessible qu'aux membres du parti et aux personnels gérant les ressources humaines de l'unité de travail. Ces dossiers ont une grande importance dans la progression de carrière des travailleurs, dans un système où le travail est assigné, non choisi. Parce que les intéressés n'ont pas accès au contenu de leurs dossiers, le dossier personnel fonctionne par intimidation, il donne une caractéristique "mystique" au pouvoir qui pourra donner des opportunités futures ou au contraire sanctionner arbitrairement des fautes [Yang].

Le dossier personnel est, là aussi, un instrument conçu comme une technique de gestion "objective" de la population, mais qui est en réalité un lieu d'exercice de la

subjectivité et de l'arbitraire, par exemple dans l'évaluation des travailleurs par leurs supérieurs hiérarchiques, et de possible corruption ou manipulation¹.

Avec la période dite d'ouverture économique qui s'ouvre dans les années 1980, et plus encore avec la vague de licenciements qui touche des millions d'employés des entreprises publiques dans les années 1990, l'unité de travail perd progressivement ses fonctions de contrôle de la population. C'est désormais au comité de résident, dans une Chine en majorité urbanisée, que reviennent des tâches telles que le recensement et la surveillance du planning familial, mais aussi l'aide aux plus démunis et, le cas échéant, la liaison avec le bureau de police pour signaler des problèmes d'ordre public [Audin].

Le marché prend le relais dans l'allocation des emplois, du logement et d'autres bénéfices sociaux comme la santé, ce qui défait l'importance du dossier personnel en tant qu'instrument de contrôle social. D'autres formes de gouvernementalités sont attachées à ces dynamiques de marché, dans un contexte où la stratification sociale s'accroît et les aspirations individuelles à un style de vie plus "moderne" constituent des leviers puissants [Jeffreys]. En particulier, la "culture de l'audit" s'impose dans les administrations et les entreprises, mais la quantification de la performance, sous couvert d'objectivité, est frustrante par son réductionnisme, et elle laisse aussi la place à toutes sortes de manipulations [Zhao; Kipnis].

Globalement, les transformations sociales et économiques rendent les institutions existantes de plus en plus obsolètes. Le planning familial est désormais relaxé, le hukou a perdu de sa substance, et plus généralement la société, plus diverse, est difficile à contrôler. Les années 2000 ont été émaillées de scandales attribués à un délitement moral au sein de la société: lait contaminé, gestion calamiteuse des catastrophes naturelles, corruption, non-assistance à personne en danger par peur des arnaques.

2.3. Le « crédit » pour rétablir la confiance

C'est dans ce contexte qu'a émergé le discours sur le rétablissement de la "confiance" et de l'"honnêteté" au sein de la société, et la volonté de rechercher des dispositifs nouveaux pour canaliser les comportements au quotidien. C'est ainsi que le Système de Crédit Social donne un nouveau tour à l'utilisation bureaucratique des données personnelles en articulation avec un système d'incitations et de punitions.

Comme pour les dispositifs antérieurs, le système est motivé par une forme d'utilitarisme. Le respect des lois et règlements est clairement destiné à un objectif de développement économique, et le système doit fournir des indicateurs permettant de faciliter l'établissement de relations de confiance entre acteurs économiques. L'enjeu est aussi de permettre le développement d'un marché intérieur, dans une Chine trop dépendante de ses exportations, et engagée dans des relations géopolitiques complexes avec ses principaux partenaires commerciaux, surtout les Etats-Unis. C'est aussi un enjeu de légitimité pour le Parti communiste chinois, qui doit convaincre qu'il peut efficacement lutter contre la corruption, mettre en œuvre les mesures de protection de l'environnement et fournir la croissance économique sur laquelle repose le contrat social établi depuis Deng Xiaoping.

¹ Jie Yang, par exemple, mentionne une unité de travail qui a indiqué frauduleusement dans les dossiers personnels de plusieurs centaines de femmes qu'elles avaient été licenciées, afin de toucher et réinvestir les sommes destinées aux compensations (Yang 2011).

C'est peut-être la première fois, cependant, qu'un tel dispositif vise directement les individus, sans médiation à travers la famille ou l'unité de travail. Signe que l'économie planifiée a concédé une place importante au marché, les entreprises sont elles aussi assujetties au Système de Crédit Social en tant que personnes morales, principalement à travers les listes noires mises en place par les administrations sectorielles (tourisme, environnement, hygiène par exemple). De lieu d'exercice du maintien de l'ordre, elles en sont devenues les sujets.

D'un autre côté, des entreprises privées sont sollicitées pour établir un "marché" du crédit social, en proposant des services commerciaux et facultatifs de notes de crédit personnel, construites plutôt comme des programmes de fidélité, et qui viennent compléter la fonction de signal exercée par les notes de crédit publiques.

C'est ainsi le retour du recours à la réputation, articulée à la notion d'autodiscipline et de développement personnel. C'est ce qui distingue le Système de Crédit Social par rapport au dossier personnel de l'époque maoïste, lequel restait secret. Avec les listes noires et les notes personnelles qui sont rendues publiques sur des plateformes dédiées en ligne, ou sur des panneaux d'affichage dans l'espace public, on retrouve l'idée ancienne de la stigmatisation et de l'inscription au registre qui engendre des formes variées d'exclusion sociale et surtout économique, et qui doit encourager les citoyens à corriger leur comportement vis-à-vis de la loi.

L'efficacité d'un tel dispositif est néanmoins sujette à caution, dans la mesure où une grande partie des offenses sont d'ordre économique: non paiement de factures, emprunts ou amendes. L'exclusion de nouvelles opportunités rend donc en principe encore plus difficile l'exécution des mesures demandées, sauf à considérer, comme la propagande semble souvent le faire, que le non paiement est exclusivement le fait d'une mauvaise volonté. Cette focalisation importante du système sur les délits économiques, articulée à l'usage de la réputation comme levier, fait craindre la consolidation bureaucratique des inégalités de classes, qui ont explosé avec le développement de l'économie de marché en Chine.

Cependant l'histoire, à travers l'enregistrement des familles comme avec le dossier personnel, nous a aussi appris combien ce type de dispositifs pouvait faire l'objet de luttes de pouvoir, entre les différents échelons administratifs, les citoyens et les bureaucrates chargés de gérer leurs dossiers, mais aussi de falsifications des données pour en tirer des bénéfices indus, ou de résistances, comme la non-communication des informations dans les délais impartis, ou la contestation pure et simple du dispositif. De telles contestations ont déjà eu lieu en Chine, à l'encontre des premières expérimentations du Système de Crédit Social. Par exemple la municipalité de Suining dans la province du Jiangsu a dû repenser son barème, après que les critiques de la population ont été relayées par la presse officielle [Mistreau]. Dans son fonctionnement quotidien, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le Système de Crédit Social soit l'objet de tiraillements, ne faisant ainsi que déplacer les luttes de pouvoir et les opportunités de corruption, plutôt que de les résoudre.

Sans doute l'une des facettes les plus nouvelles du Système de Crédit Social est-elle son recours aux bases de données informatisées, souvent associé à l'imaginaire des Big Data. L'idée est que l'instrument informatique doit permettre de donner plus de puissance et d'objectivité au traitement des registres, et que les possibilités de visualisation nouvelles feront de la réputation un levier d'autant plus efficace.

De ce point de vue, le Système de Crédit Social reflète la manière dont le régime chinois, depuis les années 1980, s'est appuyé sur l'informatisation pour renouveler sa légitimité et sa capacité d'action. Dans ce mouvement, il s'inspire et

rejoint des tendances propres au capitalisme mondialisé, tenté par un "solutionnisme technologique" qui fait l'impasse sur les procédures démocratiques de définition des normes.

3. L'ordre technocratique à l'heure de la gouvernance par les données numériques

3.1. L'informatisation au cœur du nouveau contrat social

Depuis les années 1980, l'informatisation se trouve au cœur du projet de réhabilitation de la Chine comme grande puissance sur la scène internationale. Avec la nouvelle phase d'ouverture, il apparaît clairement aux dirigeants chinois que l'avènement mondial des "autoroutes de l'information" représente un virage à ne pas manquer pour permettre à la Chine de se redresser. C'est un enjeu économique, mais aussi un enjeu de souveraineté et d'autonomie, afin de dépendre le moins possible des technologies étrangères dans le développement des nouvelles industries. C'est, enfin, un enjeu de légitimité politique pour le Parti communiste chinois qui doit établir un nouveau contrat social, ayant exclu la possibilité de réformes politiques après 1989.

Dans ce contexte, l'informatisation est aussi vue comme une opportunité de réforme de l'Etat. Les "technocadres" [Lagerkvist] qui sont influents dans l'élite dirigeante de la fin des années 1990 promeuvent le e-gouvernement comme la possibilité de moderniser l'administration, la rendre à la fois plus efficace en réduisant le poids des formalités et en automatisant des tâches, mais aussi plus transparente et réactive par rapport aux demandes de la population, donc plus légitime. L'informatisation de l'administration est aussi conçue comme un instrument de contrôle du pouvoir central sur les pouvoirs locaux, qui peuvent poursuivre des agendas contradictoires.

Au fil des deux dernières décennies, les améliorations pratiques dans les services rendus par les services publics sont indéniables (procédures dématérialisées, informations sur le trafic routier, prise de rendez-vous dans les hôpitaux par exemple). Cependant beaucoup des programmes de e-gouvernement ont rencontré des difficultés majeures de mise en place, victimes des difficultés-mêmes qu'ils devaient résoudre: conflits de territoire entre administrations, freins des bureaucraties locales, incompatibilité entre systèmes locaux qui empêchent la transmission de données [Lagerkvist].

Néanmoins, l'effort d'informatisation se poursuit, promu à travers des programmes officiels tels que "Internet+" en 2015, destiné à encourager l'informatisation du pays, particulièrement dans le secteur industriel mais aussi au sein du gouvernement. Cet effort est largement aidé par un secteur privé en pleine expansion, qui offre des solutions clés en main aux collectivités, par exemple autour du concept de Smart City, qui implique l'utilisation de capteurs et de caméras dans les espaces publics pour mieux gérer les flux et organiser les services publics.

Le Système de Crédit Social est ainsi l'un des avatars d'un effort de numérisation et d'automatisation des relations entre la société et l'Etat, qui promet, lui aussi, de réduire l'arbitraire dans l'application de la loi, de mieux coordonner l'information entre différentes entités administratives, tout en fournissant aux citoyens des informations utiles à la conduite de leurs affaires quotidiennes. L'idée selon laquelle les comportements des individus sont un output, que l'on peut influencer par

des inputs tels que l'information sur le niveau de crédit ou des incitations et sanctions, peut être vue comme une vision simpliste des relations sociales, une vision qui réduit les techniques de gouvernance à une forme d'ingénierie système [Creemers 7].

Néanmoins, le dispositif aura à surmonter des difficultés classiques, dans la coordination entre entités administratives, la communication des données dans les délais impartis (on parle généralement d'une transmission mensuelle des listes noires vers la plateforme nationale), dans l'interopérabilité des dispositifs utilisés par les différentes administrations, ou dans l'accès et la rectification possible des données par les utilisateurs.

3.2. Incorporation de normes et technologies mondialisées

Dans ce pari technologique, la Chine rejoint une tendance mondiale, qui est au demeurant encouragée par des normes internationales telles que celles de l'OCDE sur le "gouvernement numérique". Les élites politiques, scientifiques et économiques chinoises circulent dans le monde, surveillent les dernières innovations, y participent, et s'en inspirent pour inventer des solutions propres à la configuration politique particulière de la Chine, et à leurs agendas respectifs.

Ainsi, les théoriciens du Système de Crédit Social se sont-ils d'abord intéressés, à la fin des années 1990, à la notion anglo-saxonne d'historique de crédit, dans la perspective de répondre aux difficultés du système financier chinois. Ils ont ensuite progressivement élargi le champ d'application de ce mécanisme à d'autres domaines de la vie sociale, en s'appuyant également sur des expérimentations locales qui reposaient sur des systèmes de points [Sel], et jusqu'à l'élaboration du projet national, qui a été officiellement lancé en 2014 avec la publication d'un Document de Programmation pour la Construction du Système de Crédit Social [State Council].

Parce qu'il est organisé à une échelle nationale et recouvre dans un même programme des domaines très vastes de la vie quotidienne des citoyens et des entreprises, le Système de Crédit Social va sans doute plus loin qu'aucun dispositif existant ailleurs. Le caractère coercitif et explicitement disproportionné des sanctions attachées aux listes noires en fait aussi une expérience relativement inédite. Il se déroule, de surcroît, dans un environnement juridique marqué par une claire insuffisance de la protection des données personnelles et par des normes juridiques souvent floues, aisément instrumentalisées.

Pourtant, sur un plan purement technique le Système de Crédit Social est relativement plus simple que d'autres technologies de gouvernance par les données qui se développent dans le monde. En effet, l'avènement des technologies dites de Big Data a conduit ces dernières années à une forme d'accélération, dans plusieurs directions.

Tout d'abord, la collecte de données devient un objectif central pour les administrations (comme pour les entreprises), puisqu'il s'agit d'utiliser des capacités de calcul massives sur des bases de données très vastes, afin de détecter des corrélations insoupçonnables par d'autres moyens, et ainsi d'orienter les politiques publiques. Cette collecte de données peut devenir très invasive. De plus il arrive qu'elle nourrisse des modèles prédictifs à travers lesquels les citoyens sont traités par les administrations non en vertu de leurs actions personnelles, mais de leur appartenance à des catégories déterminées de manière informatique, ce qui est discriminatoire [par exemple aux Etats-Unis, O'Neil; Eubanks].

En fait, contrairement à ce qui est fréquemment suggéré dans la presse occidentale (sans doute du fait d'une certaine familiarité avec les problèmes

mentionnés ci-dessus), le Système de Crédit Social n'utilise presque pas les technologies de Big Data ou l'intelligence artificielle. Il n'utilise que des données déjà collectées par les administrations dans le cours normal de leurs activités, même si celles-ci peuvent représenter des centaines de points de données pour un individu. Les notes de crédit personnelles sont élaborées à partir de barèmes très simples, et non d'algorithmes, tandis que les listes noires sont de simples listes de noms assorties de quelques informations de base concernant les raisons de l'inscription dans la liste.

3.3. Le rôle des sociétés privées dans la fuite en avant sur les données personnelles

En revanche, une place de plus en plus importante est tenue par les sociétés privées dans la gestion et la visualisation des données. Par exemple, à Shanghai une application mobile, Honest Shanghai (信用上海), permet de consulter son score personnel et de visualiser sur une carte les restaurants n'ayant pas respecté la réglementation sur l'hygiène. Les autorités ont aussi encouragé le développement de services commerciaux d'évaluation du crédit social (comme Crédit Sésame ou ses concurrents). Cela constitue un point commun avec ce qui se déroule ailleurs dans le monde. C'est une deuxième dimension de l'accélération due aux Big Data. Partout, les initiatives liées au gouvernement numérique, à l'Open Data ou à l'Etat-Plateforme font appel à des prestataires privés pour concevoir les plateformes ou héberger les données, puisque ce sont eux qui maîtrisent le savoir-faire et les technologies, et également parce que les sociétés privées ont accès à des données sur les comportements des individus dont les administrations n'oseraient pas rêver. Si l'historique de crédit a fait l'objet d'une réglementation aux Etats-Unis dès 1970, le profilage réalisé à d'autres fins continue de se développer de manière anarchique, avec le développement d'un marché du courtage de données très douteux. Pasquale parle ainsi d'"emballement" ou de "fuite" des données (*runaway data*), tandis que Zuboff aborde la chose sous l'angle d'une appropriation capitaliste des données. Ces tendances sont d'autant plus préoccupantes que les instruments ainsi développés en l'absence de tout contrôle démocratique ont pour vocation d'influencer les comportements des individus, attirer leur attention, les inciter à travailler dans certains créneaux horaires, ou, parfois, orienter leur vote.

En Chine, le Système de Crédit Social reflète aussi cette situation, dans laquelle des sociétés privées jouent un rôle prédominant dans la collecte et la manipulation de données personnelles. Cette situation a des implications particulières dans un pays où les relations entre l'Etat et les grandes entreprises du numérique sont très ambivalentes. Ces entreprises dépendent de l'Etat pour obtenir les subventions, les marchés publics et les licences qui leur permettent de travailler; leurs dirigeants sont souvent cooptés par le Parti. En revanche elles ont des objectifs de rentabilité et des modèles d'affaires qui représentent parfois des encouragements à diverger de la ligne officielle, y compris en ce qui concerne les bonnes pratiques en termes de gestion des données personnelles.

Enfin, les Big Data et l'intelligence artificielle jouent un rôle important dans la rivalité géopolitique entre la Chine et les Etats-Unis. De ce fait on assiste à une sorte de fuite en avant dans le développement de ces technologies, avec un soutien massif aux entreprises et centres de recherche concernés. Cette accélération ne donne pas le temps nécessaire à l'établissement de normes éthiques et réglementaires pour encadrer les usages, une tendance qui affecte également l'Europe.

Dans ce contexte, on peut se poser la question du rôle de l'iconographie qui accompagne la communication publique et privée autour du Système de Crédit Social, et qui met généralement en scène des visuels représentant le fonctionnement de l'intelligence artificielle, de la vidéosurveillance, et de la transmission de données en temps réel, autant de dimensions présentes dans d'autres aspects des politiques publiques chinoises, mais pas vraiment dans le Système de Crédit Social. Si l'on peut sans doute attribuer ces choix iconographiques à la maladresse des illustrateurs, ils conduisent néanmoins à développer un imaginaire qui nuit à la compréhension précise de la nature du Système de Crédit Social, et qui exacerbe le problème de la fuite en avant technologique dans la compétition internationale.

Conclusion

Dans le Système de Crédit Social, on retrouve ainsi le registre public, assorti de récompenses et de sanctions, comme instrument de contrôle de la population, et qui a connu différentes configurations au fil de l'histoire chinoise. Cet instrument trouve un renouveau à la faveur de la recherche, par le Parti communiste chinois, d'une solution de maintien de l'ordre public plus compatible avec les logiques de l'économie de marché.

Il trouve aussi son avènement dans un moment où le PCC réinvente sa légitimité sur des bases technocratiques et utilitaristes, avec l'argument qu'une administration "scientifique", "objective", qui s'appuie sur les nouvelles technologies, est le meilleur moyen de procurer à la population une amélioration de ses conditions de vie, lesquelles sont essentiellement définies en termes de croissance économique.

Bien sûr, le Système de Crédit Social reflète des problèmes de société, s'inscrit dans une historicité et est mis en place à travers des institutions qui sont spécifiques à la Chine, notamment dans la configuration particulière des relations entre l'Etat central et les administrations, et entre l'Etat et le secteur privé.

Néanmoins, avec la publication des notes et des listes noires, le régime parie sur la réputation pour générer de l'autodiscipline, selon une logique qui est aussi en plein essor dans le monde avec le déploiement des plateformes numériques, et plus communément attribuée au pouvoir néolibéral. La prolifération des bases de données et la croissance exponentielle des capacités de calcul, le rôle croissant des sociétés privées dans la maîtrise de ces instruments, et le manque de contrôle démocratique sur leur capacité d'influence, constituent des tendances préoccupantes, dont la Chine nous montre l'une des facettes possibles.

Pourtant, l'un des enseignements historiques du recours aux registres et aux instruments techniques pour faciliter le contrôle des populations, est que ces instruments reposent généralement sur des conceptions trop simplistes des activités humaines et des motivations des individus; et que loin de rendre l'exercice de l'autorité plus efficace, transparent et légitime, ils tendent à occulter les sources du pouvoir, et à déplacer les points de contention et les opportunités de corruption. Ils donnent donc lieu à de nombreuses formes de contestations, de détournements et de résistances, un scénario auquel il faudra être attentif dans le cas du Système de Crédit Social.

Bibliographie

- Judith Audin, « Gouverner par la communauté de quartier (shequ) en Chine », *Revue française de science politique*, vol. 65.1, 2015, p. 85-110.
- François Bougon, *Dans la tête de Xi Jinping: essai*, Arles, Solin-Actes Sud, 2017.
- Centre national d'information sur le crédit social public, « Rapport d'analyse annuel 2018 sur les listes noires de personnes malhonnêtes » (2018 年失信黑名单年度分析报告发布), http://www.gov.cn/fuwu/2019-02/19/content_5366674.htm, 19 février 2019.
- Anne Cheng, « Les légistes », in *Histoire de la pensée chinoise*, Paris, Seuil, 1997, p. 234-250.
- Rogier Creemers, *China's Social Credit System: An Evolving Practice of Control*, Social Science Research Network, <https://papers.ssrn.com/abstract=3175792>, 2018.
- Michael R. Dutton, *Policing and Punishment in China. From Patriarchy to « the People »*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Virginia Eubanks, *Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor*, New York, St. Martin's Press, 2018.
- Fu Hualing, « Dualité et lutte pour l'autonomie du droit en Chine », *Perspectives chinoises*, 2019/1, p. 3-10.
- Human Rights Watch a, « Reverse Engineering a Xinjiang Police Mass Surveillance App », <https://www.hrw.org/report/2019/05/01/chinas-algorithms-repression/reverse-engineering-xinjiang-police-mass-surveillance>, 1 mai 2019.
- Human Rights Watch b, « China: Police 'Big Data' Systems Violate Privacy, Target Dissent », <https://www.hrw.org/news/2017/11/19/china-police-big-data-systems-violate-privacy-target-dissent>, 19 novembre 2017.

- Elaine Jeffreys, *China's Governmentalities: Governing Change, Changing Government*, Londres, Routledge, 2009.
- Andrew B. Kipnis, « Audit cultures: Neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing? » *American Ethnologist*, vol. 35.2, 2008, p. 275-289.
- Johan Lagerkvist, « The Techno-cadre's Dream: Administrative Reform by Electronic Governance in China Today? », *China Information*, vol. 19.2, 2005, p. 189-216.
- Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004.
- Anthony H.F Li, « Centralisation du pouvoir pour une gouvernance fondée sur la loi : la réforme judiciaire en Chine sous Xi Jinping », *Perspectives chinoises*, vol. 2016/2.
- Li Ling, « Politics of Anticorruption in China: Paradigm Change of the Party's Disciplinary Regime 2012–2017 », *Journal of Contemporary China*, vol. 28.115, 2019, p. 47-63.
- Simina Mistreanu, « Life Inside China's Social Credit Laboratory », *Foreign Policy*, 3 avril 2018.
- Cathy O'Neil, *Weapons of math destruction: how big data increases inequality and threatens democracy*, New York, Broadway Books, 2017.
- Edward Schwarck, « Intelligence and Informatization: The Rise of the Ministry of Public Security in Intelligence Work in China », *The China Journal*, vol. 80, 2018, p. 1-23.
- Pierre Sel, « Vers un autoritarisme 2.0 ? Analyse du "système de crédit social" en Chine (1990-2020) », Mémoire non publié, Sciences Po, 2019.

- State Council, « Planning Outline for the Establishment of a Social Credit System (2014-2020) », *China Law Translate*, 27 avril 2015. Web.
- Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres: cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard / Institut d'Études Avancées de Nantes, 2015.
- Jie Yang, « The Politics of the Dang'an: Spectralization, Spatialization, and Neoliberal Governmentality in China », *Anthropological Quarterly*, vol. 84.2, 2011, p. 507-533.
- Samson Yuen, « Discipliner le Parti: la campagne anti-corruption de Xi Jinping et ses limites », *Perspectives chinoises*, 2014/4, p. 45-52.
- Zhao Shukai, « The Accountability System of Township Governments », *Chinese Sociology & Anthropology*, vol. 39.2, 2007, p. 64-73.