



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

Chine

La gouvernance



Le programme
de l'ACDI en
Chine

Canada

Agence canadienne de développement international (ACDI)

200, promenade du Portage
Gatineau (Québec) K1A 0G4
Canada

Téléphone :

(819) 997-5006 1 800 230-6349 (sans frais)

Ligne pour les malentendants et les personnes
ayant des difficultés d'élocution :

(819) 953-5023 1 800 331-5018 (sans frais)

Télécopieur : (819) 953-6088

Site Web : www.acdi.gc.ca

Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Septembre 2005

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2005

N° de catalogue CD4-30/2005F-PDF

ISBN 0-662-70177-1

Imprimé au Canada

Le contexte

L'acquisition et le partage de connaissances

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a commencé à collaborer avec le gouvernement chinois en 1982. La démarche de l'ACDI consistait au départ à aider la Chine à établir des liens internationaux et à tirer parti des compétences à l'étranger, en favorisant les contacts personnels et en finançant les programmes de formation en Chine et au Canada. Aujourd'hui, les objectifs du programme de l'ACDI en Chine sont la viabilité de l'environnement, les droits de la personne, le développement démocratique et la bonne gouvernance.

Les initiatives de développement menées en Chine par l'ACDI doivent être considérées dans le contexte des relations entre les deux pays, relations qui ont évolué considérablement et qui continueront d'évoluer. Les Chinois ont connu des changements politiques, sociaux et économiques importants ces dernières décennies. Ils ont vu le pays s'ouvrir à l'économie de marché, à de nouvelles idées et à des façons novatrices de gouverner. De plus, ils vont de l'avant avec les réformes juridique et judiciaire afin de mieux se conformer au système international fondé sur des règles.



Le Canada a pu faire profiter la Chine d'une partie de son expérience et de ses pratiques. Ce faisant, il est en mesure d'appuyer la Chine de façon à ce que cette collaboration soit mutuellement avantageuse dans les domaines de la primauté du droit, des droits de la personne et du développement démocratique.

La démarche de l'ACDI

La Chine ne reçoit aucune aide financière du Canada. Cependant, l'expérience et les compétences du Canada aideront la Chine à entreprendre des réformes que cette dernière mettra en œuvre et financera. La démarche adoptée aujourd'hui par l'Agence – échanges, compréhension mutuelle et développement des capacités – a favorisé l'élaboration d'un réseau de communication entre institutions et gouvernements et a contribué à la réforme juridique qui fait valoir les droits de la personne et appuie la bonne gouvernance. Le programme est de plus en plus axé sur les échanges de haut niveau entre pairs, ce qui permet aux experts et aux praticiens canadiens et chinois de faire part de leurs connaissances et de leur expérience dans le cadre de projets qui mettent en application des approches qui sont adaptées aux besoins de la Chine en matière de réforme.

Pour garantir la bonne gouvernance, trois éléments – les droits de la personne, la démocratie et la gouvernance – doivent être liés et se renforcer mutuellement. L'ACDI intègre ces éléments dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités et de mise en œuvre d'accords internationaux. Elle contribue au renforcement de la primauté du droit comme moyen de protéger les droits des hommes et des femmes, d'atteindre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux, et de faciliter l'intégration de la Chine dans les systèmes mondiaux. L'accent est mis sur le rôle des institutions juridiques, judiciaires et législatives, sur leurs compétences professionnelles et sur l'accès à celles-ci, ainsi que sur la capacité de ces institutions de respecter les normes et les exigences des accords internationaux auxquels souscrivent le Canada et la Chine¹.

¹ Comprend l'Organisation mondiale du commerce, la Convention sur la lutte contre la désertification, le Protocole de Kyoto relatif à la Convention-cadre sur les changements climatiques, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Pour obtenir plus d'information, consultez le site <www.acdi.gc.ca> et suivez les liens vers le programme de la Chine.

La réforme économique et l'ouverture accrue sur le monde...

La croissance économique est la pierre angulaire du programme du gouvernement qui vise à maintenir la stabilité et à améliorer la qualité de vie de tous les Chinois. Depuis 1978, la Chine est engagée dans un vaste programme de modernisation de l'économie qui a permis d'améliorer d'une manière générale le niveau de vie de centaines de millions de personnes.

Dans le cadre de ces initiatives, le gouvernement chinois a commencé à modifier considérablement ses systèmes juridique et judiciaire et accorde la priorité à l'intégration du pays sur le marché mondial et à sa conformité avec les règles et les normes internationales. Depuis 1978, la Chine a plus que décuplé sa participation au sein d'organisations internationales. Elle a accédé à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en janvier 2002, et elle a également signé et ratifié près de 200 conventions et traités internationaux, dont plusieurs accords importants sur les droits de la personne.

... ont eu d'importantes répercussions sur la société chinoise

Ces engagements internationaux fournissent de solides assises pour le programme de réforme économique chinois, en favorisant un environnement économique stable, prévisible et transparent. Cependant, la réforme du droit que le pays entreprend maintenant pour appliquer ces accords internationaux déborde la sphère économique et influe de plus en plus sur la relation entre les individus, l'économie et l'État. La Chine s'emploie à concilier la nécessité de favoriser la croissance économique et le changement avec le besoin de stabilité; elle modifie les lois en fonction des normes internationales et se penche sur les questions qui touchent la qualité de vie, comme les disparités régionales, l'équité économique, la viabilité de l'environnement, ainsi que la transparence et la responsabilité du gouvernement.

De plus, pour mieux cibler ses programmes et ses politiques de réforme, le gouvernement offre une nouvelle tribune aux personnes et aux organisations non gouvernementales (ONG) afin qu'elles puissent influencer les décisions et y participer. Par exemple, à la suite des audiences publiques sur la *Loi révisée sur la famille de 2001*, il a été décidé de rendre illégales la violence familiale et

la bigamie. Nombre de représentants municipaux sont désormais élus, plutôt que nommés, ce qui limite les occasions de corruption et rend les dirigeants plus responsables. Bien que leur autonomie soit toujours restreinte par une diversité de mesures de contrôle, les ONG, qui sont de plus en plus nombreuses et qui défendent différentes causes, qu'il s'agisse des droits de la personne, de l'environnement ou de l'accès aux services sociaux, servent néanmoins à informer les citoyens de leurs droits et de leurs intérêts, et des nouvelles mesures mises en place pour les protéger.

Principales réalisations

Renforcement des institutions

La Chine continue de renforcer les institutions et les cadres réglementaires dont elle a besoin pour gouverner une économie décentralisée axée sur le marché et sur la primauté du droit. Pour ce faire, elle sollicite les compétences de la communauté internationale dans ces domaines. Les discussions et les échanges au sujet des systèmes juridiques canadiens et chinois ont permis à la Chine de chercher des moyens de consolider ses lois et de se conformer aux normes internationales. La révision et l'application de lois et de règlements ont été



favorisées par la coopération Canada-Chine dans les secteurs suivants : le droit pénal et la justice pénale; l'accroissement des compétences des juges; la familiarisation avec les théories et les pratiques judiciaires et juridiques occidentales, comme l'autonomie du système judiciaire, l'égalité entre les sexes, et les approches concernant la décision arbitrale, la procédure et la preuve.

Voici d'autres initiatives de développement des capacités institutionnelles qui visent à renforcer la primauté du droit en Chine :

Le **Parquet populaire suprême du Peuple**, l'entité chinoise chargée des poursuites dans le cas d'une affaire criminelle, des enquêtes dans les affaires de corruption et des violations des droits de la personne au sein du système juridique, entreprend une refonte majeure axée sur la transparence, la mise à niveau des compétences des magistrats, la rationalisation de l'administration et la lutte contre la corruption. L'ACDI met actuellement en œuvre un projet de coopération destiné à soutenir ce processus de réforme et à encourager tout particulièrement la protection des droits du citoyen et l'application de la loi dans le système de poursuite criminelle.



© ACDI/Roger LeMoynes

Le **Projet de renforcement des liens juridiques Canada-Chine** est en cours avec la Cour suprême de la République populaire de Chine, dans le but de fournir une aide dans des domaines précis de la réforme judiciaire. Ce sont : la réforme des procédures qui régissent les procès, dont les règles de la preuve, les procédures simplifiées et la rédaction des jugements; l'amélioration de la gestion judiciaire, dont la gestion des dossiers, les modifications aux classements par fonctions, et l'aide à la recherche et au développement d'options pour la mise en œuvre d'un code de déontologie judiciaire et de procédures de discipline; l'accroissement de la capacité de collèges de formation judiciaire de planifier, d'élaborer et d'offrir des programmes modernes qui répondent aux besoins et aux défis opérationnels du système judiciaire chinois. Le projet a également pour but d'améliorer les connaissances des juges principaux de la Cour suprême de la Chine et de celle du Canada, et des juges principaux au niveau provincial dans les deux pays, au sujet des systèmes de chacun des pays et des nouveaux enjeux juridiques d'intérêt commun.

L'aide juridique et les services juridiques en Chine en sont à leurs premiers stades de développement, aussi le but du **Projet d'aide juridique et de services juridiques communautaires en Chine** est-il de renforcer le système de services juridiques communautaires et d'aide juridique de la Chine, et d'accroître la capacité du ministère chinois de la Justice de régir ce secteur. Le projet sera axé sur l'intégration et la coordination du système, en procurant une formation aux travailleurs juridiques, et en sensibilisant et en informant davantage la population. On espère ainsi améliorer l'accès aux services juridiques des pauvres, des femmes et d'autres groupes défavorisés.

Des liens se sont également tissés entre les membres des professions juridiques des deux pays. L'ACDI encourage les échanges entre l'Association du Barreau canadien (ABC) et l'Association panchinoise des juristes (ACLA), en vue de promouvoir le professionnalisme au sein de la communauté juridique chinoise, de renforcer cette association professionnelle et de la doter d'une plus grande autonomie. Le **Projet de défense des droits et de réforme de la justice pénale en Chine** de l'ABC est un programme continu d'éducation juridique qui couvre des sujets comme la compréhension du rôle des avocats dans le système adversatif et dans les transactions commerciales; l'élaboration de programmes qui



© ACDI/Roger LeMoynes

répondent aux besoins des membres de l'ACLA; la promotion de la participation proactive de l'ACLA et de ses comités de droit pénal à la réforme du droit pénal.

Grâce au **Projet Canada-Chine relatif à la loi sur les droits des femmes**, l'Association des collèges communautaires du Canada renforce les capacités de la Fédération panchinoise des femmes (ACWF) et d'autres organisations chinoises afin qu'elles soient en mesure de sensibiliser davantage le public et de renforcer l'application de la *Loi de 1992 sur la protection des droits et des intérêts des femmes et des enfants*, et d'autres lois et règlements en faveur des droits de la femme en Chine. Dans le cadre de ce projet, on prévoit également améliorer les bureaux juridiques de l'Association, les cliniques d'aide juridique, ainsi que la formation sur le rôle des hommes et des femmes à l'intention du pouvoir judiciaire, des avocats et des corps policiers. Une recherche en collaboration permettra en outre de repérer les lacunes dans la législation chinoise, et de compléter les modifications touchant les règlements et les politiques qui ont des répercussions sur les droits des femmes.

La gouvernance

Le **Programme de la société civile** vise à fournir une aide directe au développement des ONG chinoises qui font leur apparition en Chine, afin de favoriser la participation des citoyens, des collectivités et des ONG à l'élaboration de questions d'intérêt public et aux décisions; d'encourager une plus grande acceptation ainsi que les échanges entre gouvernement, citoyens et ONG; et de favoriser des réformes juridiques qui défendent les droits des citoyens, plus particulièrement les groupes vulnérables que sont les femmes, les personnes handicapées et les travailleurs migrants.

Maintenant dans sa deuxième phase, ce projet a permis à des ONG de renforcer leurs capacités en matière de conception de projet, de programmation, de gestion et d'évaluation. Il leur a également permis d'accroître leurs capacités organisationnelles, de renforcer les ressources humaines, d'établir des réseaux et d'attirer des partenaires financiers. Dans plusieurs cas, les gouvernements locaux ont acquis un nouveau respect pour le rôle des ONG dans le développement de la Chine. Parmi les récentes initiatives financées dans le cadre de ce programme, mentionnons l'aide aux victimes de la pollution, la formation communautaire aux fins de la participation aux comités de village démocratiques, la formation à la citoyenneté et la sensibilisation sociale des femmes, la formation et la sensibilisation des policiers à la violence familiale, la recherche sur les lois locales dans la région de Shanghai du point de vue des droits internationaux de la personne, recherche qui mène à la recommandation de changements, et la création d'un centre d'aide juridique pour les travailleurs migrants à Shanghai (voir l'encadré à la page suivante).



© ACDI/Roger LeMoyné

Le **Projet de coopération législative Canada-Chine** contribue à promouvoir le développement démocratique par une plus forte participation des citoyens et la primauté du droit en Chine, en aidant à accroître les compétences du

Le Canada appuie les droits des travailleurs migrants en Chine

Plus de 500 000 travailleurs migrants sont désormais mieux informés de leurs droits grâce au Centre d'aide juridique pour les travailleurs migrants à Shanghai (aujourd'hui appelé le Centre des services juridiques pour les travailleurs de Shanghai). Financé grâce à une contribution du Programme pour la société civile de l'ACDI, le Centre a été mis sur pied en février 2001 par l'éminent spécialiste des droits dans le domaine du travail, le professeur Dong Baohua, directeur de l'Institut chinois du droit de travail.

Le Centre est doté de volontaires, surtout des étudiants en droit, qui répondent aux téléphones et fournissent des conseils aux visiteurs sur les droits des travailleurs migrants. Plus de 1 400 travailleurs ont reçu des conseils juridiques en personne, et 229 autres ont bénéficié d'une aide au téléphone. On a également organisé des activités d'information dans des endroits publics, dont des gares de trains, des places publiques et des écoles pour travailleurs migrants. On a distribué quelque 20 000 copies d'une nouvelle publication (le Guide du travailleur migrant sur la protection de ses droits et intérêts). Plus de 70 articles ont été publiés dans des revues et des journaux locaux et nationaux; un certain nombre d'émissions de radio et de télévision ont été réalisées sur les droits des travailleurs migrants.

De façon générale, les gens sont beaucoup plus sensibilisés à la question. Des travailleurs ont obtenu une compensation financière pour les abus dont ils ont été victimes de la part d'employeurs. Les étudiants en droit qui travaillent au Centre ont acquis les compétences et les connaissances voulues pour défendre les causes des travailleurs migrants.

La gouvernance

Congrès national du peuple et de certains autres congrès du peuple des provinces de Yunnan, de Zhejiang, de Jiangsu et de la région autonome de Mongolie intérieure. On se concentrera sur les processus de rédaction de lois, les mécanismes de consultations publiques portant sur les lois, et les systèmes permettant de surveiller la mise en application des politiques du gouvernement, y compris un rôle accru en matière de surveillance budgétaire et législative.

Le **Programme d'élaboration de mesures d'intérêt public** met en contact des spécialistes et décideurs canadiens et des institutions chinoises de premier plan. Les consultants canadiens — dont la coordination est confiée au Conference Board of Canada et à l'Institut d'administration publique du Canada — prodiguent leur aide et leurs conseils techniques sur des questions prioritaires liées au programme de réforme de la Chine. Grâce à des visites d'études de haut niveau au Canada, des responsables chinois, issus de diverses agences et ministères provinciaux et nationaux, ont accru leur capacité de formuler et de recommander des mesures stratégiques. Les recommandations ont mené entre autres à la création d'agences liées aux petites et moyennes entreprises et à des avant-projets de lois sur la sécurité au travail et l'aide juridique.

Le **Programme de réforme du secteur public** vise également à accroître la capacité du secteur public d'élaborer des politiques socioéconomiques, de les mettre en œuvre et de réglementer les institutions compétentes. Agriteam Canada Consulting Limited coordonne ce programme de concert avec le ministère chinois du Commerce. Des sous-projets ont porté sur des domaines comme la gestion des dépenses fiscales, les relations entre les gouvernements central et locaux, l'évaluation environnementale stratégique aux fins de l'élaboration de politiques, la réforme de la profession notariale, et la réglementation du secteur des finances.



DI/Roger LeMoyne

Le nouveau **Projet sur les options politiques** regroupe les meilleurs éléments des deux projets précédents. On continuera de réunir des spécialistes canadiens et des décideurs chinois qui ont besoin d'une assistance technique en matière de réforme de politiques. Adapté aux besoins actuels en matière de politiques de gouvernance, le projet garantira un niveau élevé de prise en charge locale, ainsi que la conformité avec le programme de réforme de la Chine.

Mise en application des accords internationaux

Les accords internationaux, dont les Objectifs de développement du millénaire, occupent une place importante dans les plans et les priorités du gouvernement chinois. Cependant, il reste de nombreux défis à relever pour donner suite à ces priorités. La Chine a commencé depuis peu à établir des arrangements fiscaux intergouvernementaux et d'autres systèmes afin d'encourager, de réglementer, de mettre en œuvre et de surveiller les interventions menées à l'appui de ses réformes de politiques. En outre, les capacités gouvernementales, les problèmes environnementaux, les conditions climatiques et les priorités varient d'une région à l'autre du pays. Le gouvernement chinois a demandé à la communauté internationale, dont le Canada, de lui prodiguer des conseils sur la meilleure façon de respecter ses engagements internationaux. Le Canada réagit en détachant des spécialistes et en se fondant sur sa propre expérience pour ce qui est de la mise en application de tels accords.

Voici des projets qui aideront la Chine à respecter les normes et les exigences relatives aux instruments internationaux auxquels la Chine et le Canada sont liés :

Le **Projet sur la primauté du droit et la lutte contre la discrimination**, en cours de planification, mise sur des travaux antérieurs de l'Université d'Ottawa afin de renforcer la capacité du Centre de recherche sur les droits de la personne de l'Université de Beijing de promouvoir la mise en application des ententes relatives aux droits de la personne et d'y contribuer. Ce nouveau projet réunira des hauts fonctionnaires, des chercheurs, des universitaires, des praticiens et des organisations de la société civile, qui participeront à des discussions et à des séances d'échange d'information dans le but d'apporter des changements aux lois et aux politiques qui contribueront à éliminer les pratiques

discriminatoires et à promouvoir la mise en application des ententes internationales en matière de droits de la personne.

L'ACDI maintient également son aide à la réforme du droit pénal en Chine par l'intermédiaire du **Programme d'application des normes internationales à la justice pénale** du Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique sur la justice pénale. Ce nouveau programme vise la réforme et l'amélioration des procédures pénales, des règles de fond du droit pénal et de l'administration de la justice pénale conformément aux normes internationales. Le Canada aidera les spécialistes juridiques chinois à améliorer leurs connaissances sur le droit international et son application dans le contexte de différents systèmes juridiques. Ces connaissances seront transmises aux organisations et ministères chinois.

La **phase II du Projet de gestion de l'information statistique** aidera la Chine à surveiller ses progrès pour ce qui est de respecter ses engagements internationaux et d'en rendre compte. Le projet permettra de renforcer la capacité du Bureau national de la statistique de la Chine de fournir des données au sujet des accords sociaux, environnementaux et économiques internationaux. La concentration sur les mesures qui facilitent la transparence, la responsabilisation et la conformité vient appuyer les priorités plus générales en matière de gouvernance.

Dans le cadre du **Projet de développement des capacités au regard de l'OMC**, l'ACDI fournit une assistance technique afin d'aider la Chine à respecter ses obligations envers l'OMC, surtout celles touchant la transparence, et à acquérir les capacités stratégiques nécessaires pour composer avec les répercussions de l'entrée sur le marché mondial, plus particulièrement la dislocation sociale, le chômage et l'impact sur l'égalité entre les sexes. Des spécialistes canadiens font part de leur expérience par l'entremise d'une formation et d'une assistance technique axée sur le commerce afin d'aider la Chine à mettre en place des procédures administratives qui sont conformes aux exigences de l'OMC. Les activités de conformité et de transparence cibleront le secteur des services. Le Canada aidera également la Chine à élaborer des options stratégiques pour les mécanismes d'ajustement social et à coordonner ses politiques sur le commerce, l'industrie et l'emploi.

L'objectif du **Programme de promotion des emplois pour les femmes à Gansu** est de promouvoir le maintien de la réforme économique de la Chine à la suite de son accession à l'OMC, et de favoriser les liens et les partenariats économiques entre le Canada et la Chine. Le but du projet est de renforcer la capacité du gouvernement provincial de Gansu et des administrations municipales de Lanzhou et de Baiyin de mettre en place un marché du travail durable et équitable ainsi qu'un régime d'assurance-emploi dans la province de Gansu, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes licenciées ou sans emplois. Le projet répond à des problèmes majeurs et nouveaux dans le contexte des obligations de la Chine à l'égard de l'OMC, à savoir le nombre croissant de travailleurs mis à pied, plus particulièrement des femmes, à la suite des réformes des entreprises d'État et de la hausse de l'exode rural.

Dans le cadre du **Projet d'adaptation des petites exploitations agricoles aux marchés mondiaux**, l'ACDI aide la Chine à mettre en place un système de sécurité agroalimentaire qui est écologique et conforme aux règlements et aux normes de l'OMC. Des spécialistes canadiens feront part de leurs connaissances sur les systèmes sanitaires et phytosanitaires grâce à de la formation et à des échanges, afin d'aider leurs homologues chinois à élaborer des politiques et des règlements, et à mettre en place les institutions d'application voulues. Le projet vise également à aider la Chine à identifier les petits exploitants qui pourraient subir des effets négatifs de l'accession à l'OMC et à concevoir un programme d'aide pour ces derniers. Les conseils stratégiques porteront sur le respect des normes internationales et sur l'établissement de systèmes qui permettront de trouver d'autres emplois pour les exploitants touchés.

L'ACDI continue de collaborer avec ses partenaires chinois et canadiens afin de concevoir de nouveaux projets qui portent sur la capacité de la Chine de promouvoir la primauté du droit et d'appliquer des accords internationaux. On examinera aussi la pertinence de divers accords par rapport à d'autres composantes de la programmation de l'ACDI en Chine, dont la viabilité de l'environnement. Compte tenu du grand recours à des spécialistes canadiens pour obtenir des conseils stratégiques dans ces domaines, on s'attend à ce qu'un grand nombre d'initiatives comportent des volets du **Corps canadien**, afin de faciliter la participation d'un nombre encore plus élevé de Canadiens dans ce domaine important.

