

**Le système du *hukou* :
pilier de la croissance chinoise
et du maintien du PCC au pouvoir**

Chloé Froissart

Chloé Froissart

Le système du *hukou* : pilier de la croissance chinoise et du maintien du PCC au pouvoir

Résumé

Le *hukou* est un système d'enregistrement et de contrôle de la population instauré à l'époque maoïste pour servir le projet de développement socialiste. Il a créé une division durable entre les villes et les campagnes et donné naissance à un système de statuts en contravention avec la Constitution chinoise qui stipule l'égalité des citoyens devant la loi. Son maintien en dépit de la réintroduction du marché explique la formation d'une nouvelle catégorie sociale : les travailleurs migrants qui représentent une réserve de main-d'oeuvre qui tire la croissance chinoise. L'habileté avec laquelle cette institution communiste a été adaptée pour répondre aux mutations socio-économiques du pays contribue largement à expliquer le maintien du PCC au pouvoir. Le *hukou* permet de gérer le développement en maîtrisant l'urbanisation et en favorisant une industrialisation rapide au moindre coût pour l'Etat. Dans la mesure où l'accélération des réformes dont il a fait l'objet ces dernières années maintient l'inégalité des citoyens, le *hukou* continue de servir la stratégie du Parti qui consiste à diviser pour mieux régner. Ces réformes remettent cependant en cause le système de statuts codifié à l'époque maoïste et, tout en instaurant une plus grande mobilité sociale, contribuent à rallier les élites au pouvoir. Ce système constitue donc toujours la clé de voûte d'un régime autoritaire dont il sert les deux priorités : maintenir la stabilité sociale et un fort taux de croissance.

Chloé Froissart

The Hukou System: Pillar of Chinese Growth and Mainstay of the CCP

Abstract

Hukou is a system for registering and controlling the population set up under Mao to promote the socialist development program. It has created a lasting division between urban and rural areas and has given rise to differences in status that violate the Chinese constitution, which stipulates that all citizens are equal in the eyes of the law. Maintaining the hukou system and cleverly adapting this communist institution in answer to the country's social and economic changes largely explains how the CCP remains in power. Hukou helps manage development by controlling urban expansion and favoring rapid industrialization at a lesser cost to the state. Despite accelerated reforms to the system in recent years, it has perpetuated inequality among citizens. Hukou thus remains a tool of the party's divide-and-rule strategy. The reforms, which promote greater social mobility and help ensure that elites remain behind the central power, also curb social unrest, although in a context in which hukou has never been so criticized. The system thus remains the bedrock of an authoritarian regime, serving its two priorities: maintaining social stability and high growth rate.

Le système du *hukou* : pilier de croissance chinoise et du maintien du PCC au pouvoir

Chloé Froissart

Le *hukou* est un système d'enregistrement et de contrôle de la population instauré à l'époque maoïste pour servir le projet de développement socialiste. Interdisant à l'origine toute mobilité sociale et spatiale, séparant strictement ruraux et urbains en conférant à ces derniers des privilèges déniés aux premiers, il a instauré une société de statuts s'opposant à l'égalité des citoyens devant la loi, pourtant stipulée par la Constitution chinoise. Bien qu'assoupli par la réintroduction de l'économie de marché il y a un quart de siècle et par les réformes dont il a fait l'objet depuis plus de vingt ans, il reste aujourd'hui une institution fondamentale du régime de la République populaire de Chine.

Cette étude retrace l'évolution d'une institution encore largement méconnue en Occident et dont l'impact, tant économique que social et politique, est trop souvent sous-estimé. Nous nous attacherons dans un premier temps à définir le système du *hukou* en rappelant à quelles fonctions il répondait lors de sa mise en place à l'époque maoïste et en analysant ses conséquences sur la structuration de la société chinoise et ses rapports à l'Etat. Nous montrerons dans un second temps comment son maintien en dépit de la réintroduction du marché a donné naissance à une nouvelle catégorie sociale : les travailleurs migrants, qui apparaissent comme des citoyens de seconde classe dans les villes de leur propre pays. Enfin, nous nous intéresserons aux réformes dont il a fait l'objet depuis plus de vingt ans et qui visent avant tout à l'adapter pour mieux le maintenir, le *hukou* conservant ses fonctions

essentielles de contrôle de l'urbanisation et de division du corps social. Accordant une importance particulière à l'analyse des réformes mises en place ces dernières années, cette étude s'oppose à l'idée trop souvent avancée que le *hukou* tend à perdre son rôle dans la division et la structuration de la société chinoise et qu'il n'affecte plus les rapports des citoyens à l'Etat. Mais elle montre également que l'habileté avec laquelle cette institution communiste a été adaptée pour répondre aux mutations socio-économiques de la Chine contribue à expliquer l'extraordinaire essor économique du pays ainsi que le maintien du Parti communiste au pouvoir. Les réformes du *hukou* reflètent la capacité d'adaptation du régime chinois et sont révélatrices des succès, des limites et, plus largement, de l'orientation des réformes post-maoïstes jusqu'à nos jours.

LE HUKOU : ÉPINE DORSALE DU SYSTÈME SOCIALISTE

La Chine a depuis les temps les plus anciens enregistré sa population à des fins de recensement, de conscription, de levée des impôts et de maintien de l'ordre public. Cependant, tant du point de vue de son substrat idéologique, de ses fonctions que de ses conséquences sur les rapports entre l'Etat et la société, ce système d'enregistrement de la population est devenu une institution complètement différente de ce qu'il avait été avant l'instauration de la République populaire de Chine. Tandis que pour l'Etat, le *hukou* s'est avéré un instrument essentiel de planification et a permis la mainmise du Parti sur la société, il a divisé les individus en deux catégories distinctes, les urbains et les ruraux, tout en déterminant le droit de chacun au rationnement, au logement, à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité sociale, de même que le droit à migrer, à se marier, à s'enrôler dans l'armée, à enfanter, à voter etc. Aujourd'hui encore, le livret du *hukou* (*hukouben*) sert à chaque citoyen chinois à prouver son identité, mais aussi son statut, et est essentiel dans tous les aspects de sa vie.

L'instauration d'une hiérarchie complexe entre les « citoyens » chinois

Légalisé le 9 janvier 1958, lorsque le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale (APN) vote les *Règlements concernant l'enregistrement des ménages en République populaire de Chine*, le *hukou* a instauré une hiérarchie complexe entre les citoyens chinois. A partir de cette date, tout « foyer » (dont la définition n'est pas nécessairement la famille, mais peut renvoyer à l'unité de travail) possède un livret sur lequel sont consignés différents renseignements portant sur chacun de ses membres : nom, date et lieu de naissance, lien avec le « chef du foyer », sexe, niveau d'éducation, date à laquelle l'individu a été officiellement

enregistré sur ce livret, sa profession et son lieu de travail et, jusqu'à récemment, son origine de classe¹. Les autorités administratives – la brigade de production dans les campagnes et le commissariat de police ou l'unité de travail en ville – possèdent un double de ce document.

Mais les deux indications les plus importantes figurant sur ce livret sont, d'une part, le statut du *hukou* possédé (agricole ou non agricole) et, d'autre part, le nom de la localité où le *hukou* a été enregistré. La combinaison de ces deux critères aboutit à une catégorisation complexe des individus.

La première de ces indications établit une véritable hiérarchie entre ruraux et urbains. Tandis que les paysans doivent compter sur leurs propres forces pour se nourrir, se loger, se soigner et recevoir une éducation, l'Etat s'engage dès le départ à prendre en charge les urbains du berceau à la tombe. Les urbains possèdent ainsi de nombreux avantages : l'Etat leur assigne un emploi à vie à la fin de leurs études, subvient à leur alimentation et à leur habillement (les tickets de rationnement permettaient l'acquisition de la nourriture, mais aussi du coton et des vêtements). Il prend également en charge leur logement, leur éducation et leur protection sociale (soins médicaux et retraites). Autant de droits dont sont exclus les détenteurs d'un *hukou* agricole. Cette inégalité ne reflète cependant pas tout à fait les frontières entre villes et campagnes : les personnes qui travaillent pour l'Etat mais résident en milieu rural (cadres, personnel scientifique) bénéficient elles aussi d'un *hukou* non agricole et des avantages qui lui sont associés. Inversement, les villes comprennent des districts agricoles où la population n'a pas les mêmes droits que les urbains *stricto sensu*.

La seconde indication – la mention du lieu où est enregistré le *hukou* – souligne l'importance du niveau local dans le système chinois. Les individus appartiennent à une communauté donnée, qu'elle soit rurale ou urbaine, et leurs droits et devoirs varient en fonction des ressources économiques et sociales de ces communautés. Le régime maoïste a mis en place une hiérarchie spatiale très stricte favorisant les grands centres urbains. En bas de l'échelle se trouvent le village, puis le siège du canton, le chef-lieu de district, la municipalité, la capitale de province, la municipalité autonome (Tianjin, Shanghai) et, au sommet de l'édifice, la capitale nationale, Pékin. Plus on se trouve en haut de l'échelle, plus on reçoit de subsides de l'Etat, plus on est en bas, plus on paie d'impôts. Cette hiérarchie spatiale affecte donc en réalité plus les détenteurs d'un *hukou* non agricole : les résidents de bourgs ou villes de petite ou moyenne importance, ou de grandes villes, s'ils sont tous privilégiés par rapport aux ruraux, ne bénéficient pourtant pas des mêmes avantages.

Enfin, le système du *hukou* détermine le statut en fonction de l'appartenance à l'un des modes de socialisation et de production (commune rurale ou *danwei* urbaine²). Les *Règlements concernant l'enregistrement des ménages en République populaire de Chine* (Comité permanent de l'APN, 9 janvier 1958) liant explicitement le *hukou* à l'appartenance

¹ Voir le premier document en annexe.

² Le terme de « *danwei* », communément traduit en français par « unité de production », est en réalité un terme générique pour toute entreprise d'Etat ou collective, mais aussi toute unité administrative et institution (par exemple scolaire) en zone urbaine. Il désigne un mode spécifique d'organisation du travail dans le système socialiste. La *danwei* est une entité à la fois économique, administrative, politique et sociale.

à une commune populaire pour les résidents ruraux, ce système a joué un rôle crucial dans la mise en place des communes : il devenait impossible de refuser de se joindre à l'une d'entre elles. Autrement dit, à partir de 1958, c'est l'unité de travail et non la famille qui définit ce qu'est un *hukou*. Ceci explique que de nombreux *hukou* sont collectifs et concernent l'ensemble des membres d'une *danwei* (entreprise, institution, établissement scolaire) ou d'une brigade de production à la campagne. Dans le cas où mari et femme travaillent dans des villes différentes, dans une ville et un village ou dans deux villages différents, ou encore dans des unités de production différentes, ils ont deux *hukou* séparés³, tandis que l'enfant hérite du *hukou* de sa mère⁴.

En dernière instance, la hiérarchie entre les citoyens chinois ne dépend donc pas uniquement de leur statut agricole ou non agricole et de la localité dans laquelle ils sont enregistrés, mais aussi de leur unité de travail. La différence de rapports que l'Etat entretient aux urbains et aux paysans se reflète aussi dans leurs modes respectifs d'organisation sociale et leur relation aux moyens de production au sein des communes populaires et des *danwei* urbaines. Les paysans sont rémunérés en céréales et en « points travail » selon un système qui leur fait porter tous les risques et les coûts économiques en cas d'incompétence de l'équipe de production à laquelle ils appartiennent, en cas de catastrophe naturelle, ou si la région n'a aucun avantage comparatif à cultiver des céréales conformément au plan. Au contraire, les ouvriers urbains reçoivent un salaire et bénéficient d'une prise en charge sociale, qui varie cependant en fonction de leur *danwei*. L'emploi urbain est réparti entre des entreprises d'Etat de grande envergure associées au secteur industriel dont la part dans le PNB est la plus importante et des entreprises collectives de moindre importance, à l'origine des coopératives artisanales, qui sont responsables de leurs pertes et profits et se situent donc en dehors du filet de sécurité de l'Etat. Les premières assurent un emploi plus stable, une meilleure prise en charge et plus d'avantages à leurs employés que les secondes, en accord avec leur importance respective dans l'économie nationale⁵. Les *danwei* étatiques, contrairement aux *danwei* collectives, garantissent également à leurs employés un salaire fixe sans rapport avec les profits réels de l'entreprise et les protègent des aléas économiques que celle-ci peut connaître.

Ainsi le système du *hukou* classe la population chinoise en une infinité de catégories auxquelles sont attachés des droits et des devoirs différents. Ces catégories se sont transformées en système de statuts héréditaires dans la mesure où les enfants héritent du *hukou* de leur

³ En 1957, le ministre du Travail chinois estimait que, sur 24 millions d'employés du secteur d'Etat, 6 millions vivaient séparés de leurs parents et/ou de leur conjoint. Cheng Jietun, Mark Selden, « The origins and social consequences of China's hukou system », *The China Quarterly* 139, septembre 1994, p. 661.

⁴ Ceci s'explique par la volonté de réduire le fardeau de l'Etat dans un contexte où les employés du secteur d'Etat étaient en majorité des hommes et où les procédures de transfert d'un *hukou* agricole à un *hukou* non agricole (détaillées ci-après) privilégiaient également les hommes.

⁵ Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism. Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley, University of California Press, 1986, pp. 28-48.

mère⁶ et qu'ils étaient, jusqu'à une date récente, souvent employés dans la même unité de travail que leurs parents. Le système du *hukou* a ainsi instauré une « ruche de statuts » en complète contradiction avec la Constitution qui stipule l'égalité des citoyens.

A l'époque maoïste, ce classement de la population en différentes catégories répondait à plusieurs fonctions. D'une part, il permettait de servir le projet de développement socialiste, qui a très vite induit un strict contrôle des migrations vers les villes, dont le *hukou* s'est avéré l'instrument privilégié. D'autre part, cette division de la population permettait au Parti de mieux asseoir son contrôle sur la société, d'autant que l'enregistrement des foyers est allé de pair avec la constitution d'un système d'archives secrètes sur chaque individu.

Un instrument de développement qui a instauré une société duale

L'instauration du système du *hukou* est contemporaine de la mise en place des traits fondamentaux de la RPC, c'est-à-dire d'un régime de type soviétique fondé sur une planification économique censée permettre le développement rapide de l'industrie lourde grâce à la ponction des surplus agricoles et à leur transfert vers les centres industriels et urbains. Le *hukou* s'inspire directement du système de la *propiska* instauré en URSS en 1932 : comme lui, il est un instrument de planification, de redistribution des ressources et de contrôle des migrations. Ces deux systèmes visent à limiter l'instabilité de la main-d'œuvre et la croissance démographique des centres urbains, dont la population est prise en charge par l'Etat, afin de réduire les responsabilités financières de ce dernier. Cependant, en URSS, seuls les urbains étaient, jusqu'en 1974, détenteurs d'une *propiska*, sorte de passeport intérieur prouvant qu'une personne était résidente d'une ville donnée et attestant de son droit à travailler et à jouir légalement des services et avantages sociaux dispensés par cette ville. Au contraire, le système du *hukou* englobe dès 1958 l'ensemble de la population chinoise et attache tous les individus, urbains comme ruraux, à leur unité de travail en les faisant dépendre de cette dernière pour tous leurs besoins vitaux, selon ce qu' Andrew Walder a appelé une « dépendance organisée »⁷. Tant du point de vue du contrôle des individus, de la stratification qu'il instaure que du contrôle des migrations, le *hukou* maoïste va donc bien au-delà de la *propiska* soviétique. Cela est d'autant plus vrai que la Chine a toujours dû faire face à des problèmes de chômage urbain, alors que l'URSS était au contraire confrontée à

⁶ En 1998, le ministère de la Sécurité publique a publié une directive ouvrant une politique de regroupement familial et suggérant notamment que l'enfant puisse désormais hériter du *hukou* de son père. Néanmoins, les municipalités ont mis beaucoup de temps avant de mettre en œuvre une telle politique, qui reste toujours soumise à d'importantes restrictions locales. Voir ci-dessous.

⁷ Andrew Walder, *op.cit.*, p. 13.

une pénurie chronique de main-d'œuvre dans les industries urbaines⁸. Aussi la *propiska* n'a-t-elle pas empêché les migrations vers les villes : de 1929 à 1941, plus de 23 millions de paysans soviétiques ont ainsi quitté leurs villages pour s'établir dans les villes, provoquant un accroissement de la population urbaine de près de 100 % et faisant plus que doubler la main-d'œuvre industrielle⁹.

Le système du *hukou* est donc avant tout lié au projet de développement socialiste dans le contexte chinois : promouvoir une industrialisation rapide, tout en donnant la priorité à une industrie lourde hautement capitaliste, dans un contexte de surplus de main-d'œuvre agricole. La question qui s'est posée à Mao au moment de son accession au pouvoir était en effet la suivante : comment faire de la Chine un pays puissant et prospère¹⁰ en partant, contrairement à l'URSS, d'un taux d'urbanisation extrêmement bas et d'un énorme réservoir de main-d'œuvre dont 75 % étaient des paysans ? Comme du temps de la révolution, la dialectique maoïste a consisté à transformer la faiblesse de la Chine en avantage. La solution a consisté à s'appuyer sur les campagnes pour instaurer un échange inégal entre les secteurs agricole et industriel. En décembre 1953, le gouvernement central a créé un système de vente obligatoire à l'Etat de quotas de céréales à très bas prix. Grâce à ce système fonctionnant lourdement les campagnes, l'Etat est parvenu à dégager les « surplus » pour financer l'industrie urbaine – d'autant plus avide en capital qu'il s'agissait d'une industrie lourde –, le « bol de riz en fer » des urbains, les infrastructures urbaines, mais aussi ses autres priorités, comme l'armée.

En réalité, l'autosuffisance des campagnes était loin d'être acquise et, comme les paysans devaient s'acquitter de leurs impôts avant de pouvoir se nourrir, l'Etat était parfois contraint de leur réallouer des quotas de céréales pour leur permettre de survivre. Ceux pour lesquels les rations fixées n'étaient pas suffisantes souffraient de la faim ou devaient acheter des rations supplémentaires à des prix plus élevés sur le marché libre. Lorsque celui-ci fut interdit à partir de 1954, les régions qui n'avaient pas d'avantages comparatifs à produire des céréales furent confrontées à la famine.

Le système du *hukou*, dont l'une des fonctions principales consistait à assigner à chacun une place dans le système de production, reflète donc une conception fonctionnaliste de l'appartenance sociale : les droits des individus sont déterminés en fonction de leur rôle dans « l'édification du socialisme ». La conséquence en a été la création d'une société duale avec, d'un côté, une minorité de privilégiés, les urbains, qui ne représentaient au moment de l'instauration du *hukou* que 15 % de la population, et, de l'autre, la vaste majorité des paysans qui n'avaient quasiment aucun droit. Entre 1949 et 1979, au moins 600 milliards

⁸ Ceci s'explique en partie par le fait que l'URSS était beaucoup moins peuplée que la Chine, et que son industrie était en revanche plus développée, les bases industrielles du pays ayant été jetées dès la fin du XIX^e siècle.

⁹ Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion. China's Hukou System*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 159.

¹⁰ A partir de 1958, le mot d'ordre est « dépasser la Grande-Bretagne en cinq ans et les Etats-Unis en dix ans ».

de yuans ont été transférés des communes rurales au secteur d'Etat urbain¹¹. Si, au début des années 1950, le revenu des urbains était le double de celui des ruraux, à la fin des années 1970, il était devenu 4 à 6 fois supérieur grâce aux subsides que leur versait l'Etat¹². La double mesure appliquée aux zones rurales et urbaines peut également être illustrée du point de vue des infrastructures, des services et de leur poids politique respectif. L'Etat finance l'eau, les égouts, les transports, la protection policière des zones urbaines, tandis qu'il n'assume aucune responsabilité directe pour ces services en zone rurale. Les écoles rurales sont beaucoup moins subventionnées et ont un corps professoral bien moins qualifié que les écoles urbaines, alors même que les élèves détenteurs d'un *hukou* agricole doivent obtenir plus de points aux examens d'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur en raison de politiques de quotas qui favorisent la population non agricole¹³. Au milieu des années 1980, 60 % du personnel médical soignait les 15 % de population urbaine non agricole, tandis que les 40 % restant (dont les trois quarts étaient des « médecins aux pieds nus » sans qualification) s'occupaient de 85 % de la population chinoise vivant dans les zones rurales¹⁴. Enfin, les ruraux sont sous-représentés politiquement. De 1952 à 1995, les urbains avaient deux fois plus de représentants à l'Assemblée populaire nationale que les ruraux, autrement dit un représentant rural représentait huit fois plus de personnes qu'un représentant urbain. A partir de 1995, les ruraux ont pu élire le même nombre de représentants que les urbains, mais comme ils représentaient toujours près de 80 % de la population, ils avaient toujours quatre fois moins de représentants que les urbains¹⁵.

Le *hukou* a ainsi durablement scindé la société chinoise en deux entités distinctes, les villes et les campagnes, et a établi une hiérarchie socio-spatiale qui perdure de nos jours. Pour ne donner qu'un seul exemple, selon le rapport annuel sur le développement économique et social publié par l'Académie des sciences sociales de Chine, en 2005, l'Etat a dépensé six fois plus pour l'éducation et les services de santé dans les villes que dans les campagnes.

¹¹ Cheng Tiejun, « Dialectics of control. The household registration system in contemporary China », thèse de doctorat, université d'Etat de New York à Binghamton, 1991, pp. 209-210.

¹² *Ibid.*, p. 247.

¹³ Cheng Jietun, *op.cit.*, pp. 252-255, Fei-Ling Wang, *op.cit.*, pp. 139-147.

¹⁴ Cheng Jietun, *op.cit.*, p. 252.

¹⁵ Fei-Ling Wang, *op.cit.*, p. 116.

Un instrument de contrôle de l'urbanisation : la fin de la liberté de circulation

Bien que la RPC ait au départ reconnu les libertés de déplacement et de choix du lieu de résidence¹⁶, la nature même du régime de la RPC, ainsi que ses choix de développement économique, se sont très vite avérés contradictoires avec la garantie de ces libertés. Dans une économie de pénurie, il fallait en effet limiter le nombre de personnes ayant accès aux subsides de l'Etat, d'autant que très vite sont apparus en ville des problèmes de chômage, d'approvisionnement, de pénurie de logements, de manque d'infrastructures scolaires et hospitalières etc. Par ailleurs, les inégalités entre zones rurales et urbaines expliquent que pendant toute l'histoire de la RPC, les paysans ont tenté de fuir les campagnes pour trouver du travail en ville. A la fois pour limiter ses dépenses et pour maintenir chacun à sa place dans le système de production, l'Etat a sévèrement restreint les migrations. Aussi les Constitutions de 1975 et de 1982 ne reconduisent-elles pas la garantie des libertés de choix de résidence et de circulation qui figurait dans la Constitution de 1954.

Dès 1955, une directive établit non seulement un contrôle administratif formel sur les migrations des campagnes vers les villes, mais encore contrôle et régule les déplacements à l'intérieur des zones rurales et des zones urbaines. Très vite, la mobilité ne devient plus possible que du haut vers le bas (des villes vers les campagnes) ou horizontalement (entre des villes ou des brigades de production de niveau équivalent). En 1958, les autorités villageoises ne peuvent plus délivrer d'autorisation de départ sans l'autorisation des villes de destination. A partir de 1960, toute personne voulant acheter un billet de train, de bus ou de bateau doit présenter une lettre d'introduction officielle. Des *check points* sont établis à des endroits clés du réseau ferroviaire et les migrants illégaux sont renvoyés dans leur village d'origine. Des « centres d'hébergement et de rapatriement », qui fonctionnent en réalité comme des centres de détention administrative, sont créés à cet effet.

A partir du début des années 1960, il n'existe plus que deux types de migration autorisés : la migration temporaire et la migration définitive, qui répondent à des procédures très strictes. La migration temporaire donne généralement lieu à des contrats de travail collectifs négociés, avec l'autorisation de l'Etat, entre une brigade de production agricole et une entreprise urbaine, à l'issue desquels les paysans sont renvoyés dans leurs villages. Les conditions des travailleurs migrants en ville se distinguent de celles des urbains dans la mesure où ils sont considérés comme des travailleurs temporaires gardant leur statut rural, quelle que soit la durée réelle de leur séjour en ville, et peuvent être licenciés à tout moment sans indemnités. Ils ne bénéficient pas du rationnement pour la nourriture¹⁷ et les produits de consommation de base, leur prise en charge sociale est minime, voire nulle, et la majeure partie de leur salaire est reversée à leur brigade. La migration définitive s'accompagne du transfert du

¹⁶ Programme commun voté par la Conférence consultative du peuple chinois en septembre 1949 et article 90 de la Constitution de 1954.

¹⁷ Ils doivent apporter avec eux leur ration de céréales qu'ils obtiennent auprès de leur équipe de production à laquelle ils achètent des « points travail » ou échanger leurs céréales contre des tickets de rationnement en ville.

hukou dans une autre localité et implique un changement de statut lorsqu'il s'agit d'une migration d'une localité rurale vers une localité urbaine ou inversement. Soumise à des procédures administratives très strictes et à des quotas, l'obtention d'un statut non agricole était extrêmement rare. Concrètement, il existait très peu de possibilités pour un paysan d'obtenir un *hukou* urbain : il fallait, par exemple, être recruté de manière permanente par une entreprise d'Etat, être promu à un poste administratif, entrer à l'université, être recruté dans l'armée. Or, si certains satisfaisaient aux critères administratifs, ils pouvaient, en raison des quotas fixés annuellement par la Commission au plan, attendre bien des années avant d'obtenir un *hukou* urbain. Les quotas affectés aux migrations « pour raisons personnelles » étaient les plus restreints, ce qui explique que de nombreuses familles vivaient séparées. Selon une enquête menée dans un village du Guangdong de 1964 à 1978, la probabilité annuelle d'obtenir un statut non agricole était de 0,228 ‰ pour un homme et de 0,028 ‰ pour une femme¹⁸.

Enfin, toute migration spontanée est peu à peu devenue quasi impossible. Le rationnement pour la nourriture et tous les produits d'usage courant, le monopole de l'Etat sur l'emploi et le logement rendaient toute migration autonome extrêmement précaire. A partir du milieu des années 1950, lorsque l'Etat commença à contrôler le commerce, même loger dans un hôtel ou une auberge requérait des documents de voyage officiels émis par une unité de travail ou par le gouvernement local. Des tickets de rationnement – qui n'avaient de validité que dans la localité où ils avaient été émis – devaient également être présentés dans les restaurants. Ainsi, même si l'on avait de l'argent, il était extrêmement difficile de survivre hors de son lieu de résidence sans passer par les canaux officiels de migration. Enfin, la population vivait sous la surveillance constante de la police et des organisations résidentielles (comités de quartier et de rue en ville, comités villageois à la campagne) et toute migration illégale pouvait difficilement passer inaperçue.

Le système du *hukou* a ainsi induit une conception particulière des migrations : celles-ci n'ont pas uniquement une définition spatiale mais sont aussi considérées du point de vue du changement ou du maintien du statut. C'est pourquoi certains migrants peuvent être considérés, d'un point de vue légal, comme « temporaires » quelle que soit la durée de leur séjour en ville ou leur désir de s'y établir. Le *hukou* impose également une distinction entre les migrations « légales » ou « régulières » (qu'elles soient temporaires ou définitives) et « illégales » ou « aveugles », lorsqu'elles se font en dehors des canaux de migrations officiels, ces dernières étant considérées comme porteuses de désordre économique et social.

Pendant la période maoïste, et surtout à partir du début des années 1960, le système du *hukou* a donc empêché toute mobilité sociale et spatiale, tout en permettant de drainer des centaines de milliards de yuans vers les villes, induisant ainsi une industrialisation sans urbanisation. A la fin des années 1970, le pourcentage de la population chinoise vivant en zone urbaine atteignait à peine 20 % (les urbains *stricto sensu*, c'est-à-dire les détenteurs d'un *hukou* non agricole, ne représentant quant à eux que 13 % de la population) alors que le secteur industriel représentait près de la moitié du PNB.

¹⁸ S.H. Potter, « The position of peasants in modern China's social order », *Modern China* 9 (4), octobre 1983, pp. 495.

Un instrument de contrôle social

Le *hukou* a également des fonctions politiques, qui découlent en partie de ce que nous venons d'exposer. Il s'agit d'abord d'un système géré par la Sécurité publique qui a permis la constitution d'archives classées « secret d'Etat ». Tous les individus possèdent un, voire plusieurs dossiers personnels (*renshi dang'an*) qui peuvent être gérés à différents échelons, allant du ministère de la Sécurité publique à la *danwei* ou la commune populaire dans laquelle est employé l'individu. Les moindres faits et gestes y sont consignés et une mention négative peut faire basculer le destin d'un individu, ce qui constitue un puissant moyen de contrôle et de mobilisation de la population. Les personnes considérées comme dangereuses pour le régime font l'objet d'un classement et d'une surveillance particulière de la part d'une police spéciale qui compterait à l'heure actuelle environ 300 000 agents¹⁹. Les catégories selon lesquelles les citoyens sont classés ont évolué au cours du temps, on en compte aujourd'hui cinq subsumant vingt types de résidents²⁰. Tandis que certaines catégories ont été abandonnées (comme les personnes suspectées de mener des activités contre-révolutionnaires), d'autres ont été récemment ajoutées pour lutter contre la secte Falungong ou les séparatistes ouïgours au Xinjiang. Le *hukou* a donc toujours constitué un instrument privilégié de lutte contre les « ennemis du régime ». Malgré leur situation précaire, les campagnes ont dû absorber des flots d'indésirables politiques pendant toute la période maoïste. Ceux-ci arrivaient d'autant plus massivement que des campagnes de rééducation étaient lancées contre certaines catégories : les « catégories noires » (les partisans du Guomindang, la « bourgeoisie compradore » etc.), les intellectuels et, surtout, à partir de 1968 – lorsqu'il s'est agi de mettre fin à la révolte des gardes rouges dans les villes – les « jeunes instruits » (*zhiquing*). Aujourd'hui encore, les repris de justice se voient souvent « déclassés » et leur *hukou* transféré à la campagne ou dans une ville en bas de la hiérarchie urbaine.

Enfin, dans la mesure où il impose une logique particularisante qui divise le corps social à l'infini, le *hukou* sert la stratégie du Parti qui consiste à diviser pour mieux régner. Si le *hukou* a créé une société duale qui perdure de nos jours, ses conséquences du point de vue des rapports entre l'Etat et les citoyens chinois vont bien au-delà de la simple distinction entre ruraux et urbains. Nous avons vu qu'à l'intérieur même des zones rurales et urbaines, il introduit une hiérarchie complexe de statuts en fonction de trois critères : la classification des individus en population agricole et non agricole et, à l'intérieur de cette dernière catégorie, la hiérarchie politico-spatiale des villes et la hiérarchie des unités de production. En liant les individus à leur lieu de travail dans une relation de dépendance, le *hukou* a « fragmenté la société en une ruche de communautés locales »²¹ pour en faciliter l'administration et le

¹⁹ Fei-Ling Wang, *op.cit.*, p. 101. Voir aussi du même auteur « Reformed migration control and new targeted people : China *hukou* system in the 2000s », *The China Quarterly* 177, 2004, pp. 115-132.

²⁰ Voir le deuxième document en annexe.

²¹ Anthony Saich, « Naissance d'une société civile aux couleurs de la Chine ? », *Esprit* 302, février 2004, p. 164.

contrôle, et prévenir l'émergence de toute opposition politique. En contradiction totale avec le concept de citoyenneté comme avec l'idéologie communiste, le *hukou* fait complètement disparaître dans les faits toute dimension d'égalité entre les individus, empêchant par là même ces derniers de s'unir sur des revendications communes. Le système du *hukou* a ainsi imposé une conception locale, stratifiée et fonctionnaliste de l'appartenance sociale là où le concept de citoyenneté, auquel se réfère pourtant la Constitution de la RPC, renvoie à une appartenance nationale et non locale et opère selon une logique universalisante et englobante, insistant sur ce qui rassemble les individus plutôt que sur ce qui les sépare.

Les statuts imposés par le système du *hukou* n'ont jamais été complètement cohérents avec la structure socio-économique de la Chine et la division fonctionnelle de l'espace. A peine ce système était-il généralisé à l'échelle nationale que le Grand Bond en Avant a changé la structure de l'emploi dans les campagnes, ces dernières ayant été encouragées à s'industrialiser en mettant sur pied des entreprises collectives : des paysans de statut sont devenus des ouvriers de profession. Dans une certaine mesure, c'était également le cas, nous l'avons vu, des « ouvriers sous contrat », bien que leur activité d'ouvriers se résumât la plupart du temps à une parenthèse dans leur profession d'agriculteurs. Si la vocation d'un système héréditaire est de devenir de moins en moins consistant avec les conditions socio-économiques réelles, les statuts ont cependant majoritairement correspondu aux nouvelles classes sociales créées par le régime aussi longtemps que le *hukou* était inscrit dans une structure économique et administrative qui empêchait une mobilité géographique et socio-professionnelle libre et à grande échelle. La réintroduction du marché, en portant atteinte aux institutions économiques et administratives du régime socialiste, a permis la réapparition des migrations spontanées et induit une gestion plus flexible du *hukou*. La conséquence majeure a été la désolidarisation du statut de la place dans le système de production et du lieu réel de résidence. Ainsi est apparue une nouvelle catégorie sociale faisant l'objet d'une discrimination institutionnalisée : les « travailleurs migrants », qui se distinguent des « travailleurs sous contrat » de l'époque maoïste par leur nombre, leurs modes migratoires, leurs conditions de vie et de travail.

LA RÉINTRODUCTION DU MARCHÉ ET L'APPARITION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE SOCIALE : LES TRAVAILLEURS MIGRANTS

La réapparition des migrations spontanées

Le *hukou* a représenté un instrument efficace de contrôle des migrations tant qu'il restait intégré dans une série de mécanismes de contrôle social et économique avec lesquels il formait un tout cohérent. Or ces dispositifs ont été remis en cause par la réintroduction du marché et le retrait relatif du Parti des sphères économiques et sociales.

A la fin des années 1970, le démantèlement des communes populaires libère les paysans de leur carcan. Les autorités redistribuent aux paysans des terres sur lesquelles ils sont

autorisés, pour autant qu'ils remplissent les quotas de l'Etat, à choisir leurs cultures et à les vendre librement sur le marché. Grâce à l'assouplissement du contrôle sur les paysans et leur emploi du temps, ceux-ci deviennent plus libres de leurs activités et de leurs mouvements. La décollectivatisation révèle un volume important de main-d'œuvre surnuméraire, qui trouve d'abord à s'employer dans les entreprises de bourgs et de cantons, puis dans les villes à partir de la deuxième moitié des années 1980, lorsque celles-ci bénéficient à leur tour des réformes. L'Etat abandonnant son monopole sur l'emploi, les entreprises deviennent progressivement autonomes et concurrentes et privilégient le recrutement de travailleurs issus de la campagne qui répondent à leur besoin de flexibilité et de main-d'œuvre bon marché. L'année 1985 marque un tournant : la création d'une carte d'identité (document personnel alors que le livret du *hukou* est collectif) ainsi que d'un permis de résidence provisoire facilite les déplacements, tandis que la location de maisons ou d'appartements à la population migrante cesse d'être illégale. Parallèlement, la disparition du système de rationnement suite à l'émergence d'un marché des céréales et la monétarisation de l'économie facilitent le séjour des migrants en ville. Il devient désormais possible pour les paysans de se nourrir et de se loger en ville par leurs propres moyens.

Les travailleurs migrants : des étrangers dans les villes de leur propre pays

Avec la réintroduction du marché, les paysans acquièrent l'opportunité de venir travailler en ville, sans toutefois pouvoir devenir des résidents urbains. Dans les multiples textes administratifs qui visent à établir un régime spécifique de gestion de ces personnes, elles sont désignées comme des « travailleurs venant de l'extérieur ». Les travailleurs migrants restent considérés comme des travailleurs temporaires que l'on peut licencier et renvoyer chez eux lorsqu'on n'a plus besoin d'eux. Par ailleurs, ils ne jouissent pas des mêmes droits que les urbains en matière d'accès à l'emploi, de rémunération et de conditions de travail, de protection sociale et d'éducation pour leurs enfants. Les réformes ont ainsi donné naissance à une nouvelle catégorie sociale : les travailleurs migrants (*mingong*²²), qui restent des paysans de statut quand bien même ils vivent et travaillent en ville depuis plusieurs années. En d'autres termes, le maintien du système du *hukou*, sur lequel se fonde une discrimination institutionnalisée en contradiction avec la Constitution et les conventions internationales que la Chine a signées, permet à celle-ci de disposer d'une main-d'œuvre bon marché, flexible et corvéable à merci, qui contribue à expliquer l'extraordinaire essor économique du pays.

²² Signifiant littéralement « ouvrier paysan », le terme de *mingong* souligne la désolidarisation du statut et de la profession induite par les réformes, mais est également trompeur, les migrants n'occupant pas tous des emplois d'ouvriers.

• Les atteintes à la liberté et à la sécurité des personnes

Si les autorités ont peu à peu reconnu le caractère inéluctable des migrations, elles n'ont pas pour autant renoncé à les contrôler. Les paysans doivent ainsi se munir de permis pour quitter leurs villages, de même que pour séjourner et travailler en ville. Leur statut d'étrangers aux villes dans lesquelles ils travaillent justifie une intervention de l'Etat-Parti dans leur vie bien plus importante que celle à laquelle sont aujourd'hui soumis les urbains, notamment via les innombrables contrôles spécifiques auxquels ils doivent se soumettre – concernant leur santé, leur situation au regard du planning familial, leur accès à l'emploi, au logement et aux services publics.

En 1985 est instaurée une sorte de carte de séjour permettant aux non-résidents d'une ville d'y séjourner légalement. Aujourd'hui encore, toute personne âgée de plus de seize ans doit se rendre au commissariat dans les trois jours suivant son arrivée en ville – si elle compte y séjourner plus d'un mois – pour faire une demande de « permis de résidence provisoire »²³. Ce permis, généralement valable un an, entraîne le paiement de frais administratifs variables d'une municipalité à l'autre, et d'autant plus élevés qu'ils sont souvent fixés de manière arbitraire par les fonctionnaires chargés de la délivrance du permis. Son obtention est par ailleurs soumise à des procédures peu claires : une preuve d'emploi ou de logement en zone urbaine est parfois exigée, alors qu'il conditionne souvent l'obtention d'un emploi et d'un contrat locatif. Ces obstacles financiers et administratifs expliquent que la plupart des migrants – qui représentent entre 150 et 200 millions de personnes²⁴ – ne sont pas enregistrés : d'après nos propres enquêtes et celles de chercheurs chinois, environ deux tiers des travailleurs migrants sont en situation irrégulière, ce qui les place dans une grande précarité vis-à-vis de leurs employeurs et des représentants de l'Etat²⁵. Des contrôles sont fréquemment menés par la police, notamment sur simple délit de faciès (leur teint basané, leur habillement et leur accent du terroir trahissent souvent les paysans). Les personnes qui ne sont pas en possession de leurs papiers sont soumises à des interpellations, des amendes, voire à des détentions administratives hors de tout contrôle juridique et des rapatriements forcés dans leur localité d'origine. De véritables rafles sont organisées à la veille de grands événements politiques comme les congrès du Parti, la police organisant des descentes dans les dortoirs et les appartements où logent les migrants, ainsi que sur leurs lieux de travail. Invoquant la nécessité de faire baisser la délinquance et la criminalité (dont les travailleurs migrants sont souvent tenus pour responsables) et le caractère limité des ressources et des infrastructures,

²³ Voir le troisième document en annexe.

²⁴ Zhu Zhe, « Two tiers house registration system set to change », *China Daily*, 1^{er} février 2007. Women zai yiqi (Together with Migrants) 2002-2007, UNESCO Beijing Office, 2007, p. 42.

²⁵ Le nombre de migrants, *a fortiori* la proportion de ceux qui possèdent les permis requis, n'est pas connu avec exactitude. Ceci s'explique par, premièrement, les dimensions continentales de la Chine, deuxièmement, l'imprécision des outils statistiques chinois et en particulier l'absence de définition unitaire des migrants et des migrations, et enfin l'utilisation de catégories administratives impropres à rendre compte de la mobilité réelle des individus.

les plus grandes municipalités comme Pékin, Shanghai et Canton envisagent régulièrement de mettre des conditions plus strictes à l'entrée des travailleurs migrants en ville²⁶. Mais ceux qui soutiennent cette position – en particulier les organes en charge de la sécurité publique – se heurtent généralement à d'autres qui invoquent le besoin de main-d'œuvre, la nécessité de reconnaître la contribution des travailleurs migrants au développement économique, ainsi que l'inefficacité et l'impopularité de telles mesures²⁷.

Si ces dernières années ont été marquées par un recul relatif de l'Etat policier, celui-ci apparaît très aléatoire et semble devoir être complètement remis en cause pendant la tenue des Jeux Olympiques à l'été 2008 à Pékin. D'une part, pour remédier au fait qu'une majorité de migrants ne fait pas les démarches administratives pour obtenir les divers permis et alléger la charge de travail qu'ils représentent pour l'administration, les procédures ont été simplifiées, le coût des permis a été quelque peu réduit et une partie d'entre eux est tombée en désuétude. C'est le cas par exemple des permis visant à restreindre l'accès des travailleurs migrants au logement ainsi que la création de commerces par ces personnes, mais aussi des autorisations pour quitter les villages, les autorités rurales, dont la politique est d'encourager les migrations, y étant généralement peu favorables. D'autre part, suite à l'affaire Sun Zhigang (du nom d'un migrant mort en centre d'hébergement et de rapatriement à la suite de mauvais traitements) qui a provoqué une indignation sans précédent dans l'ensemble du pays, le gouvernement a aboli ces centres pendant l'été 2003 et les a remplacés par des centres d'aide sociale. En droit, les centres d'aide sociale ne s'adressent désormais qu'aux mendiants et aux vagabonds, en particulier aux enfants, aux handicapés et aux personnes âgées sans logement ni ressources. Les policiers ne peuvent qu'informer ces personnes de leur droit à obtenir une assistance et ne peuvent en aucun cas les contraindre à se rendre dans ces centres. Des dispositions ont été prises pour améliorer le traitement des personnes qui y séjournent et interdire le travail forcé qui y était souvent pratiqué²⁸.

Ces derniers mois, cependant, la nécessité d'assurer la sécurité pendant les Jeux Olympiques est devenue le prétexte pour étendre le recours abusif à des détentions administratives et traiter les migrants en coupables présumés. Le comité chinois pour l'organisation des Jeux Olympiques a en effet annoncé que pour se rendre dans la capitale, les paysans sont à nouveau tenus de se munir d'une autorisation délivrée par les districts ruraux et que les forces de police doivent « engager » *un million de travailleurs migrants* à rentrer chez eux²⁹. Les

²⁶ « Beijing debates barring migrants from rest of China », *Agence France Presse*, 26 janvier 2005 ; « Guangzhou may curb migrants flow », *China Daily*, 19 décembre 2006.

²⁷ « Migrants issue sparks hot debate », *China Daily*, 26 janvier 2005 ; « Help migrant workers », *China Daily*, 19 décembre 2006.

²⁸ Guowuyuan, *Chengshi shenghuo wuzhe de liulang qitao renyuan qiuzhu guanli banfa* [Conseil des affaires de l'Etat, Mesures pour la gestion de l'aide sociale aux vagabonds et mendiants sans ressources en ville], 22 juin 2003.

²⁹ Mo Chuanhang, « Dianji Beijing aoyun qian de nongmingong minyun » [Aperçu du destin des migrants avant les Jeux Olympiques], <http://www.renyurenquan.org>

méthodes qui seront employées ne font cependant aucun doute et des témoignages font déjà état de véritables enlèvements organisés par des policiers en civil ou des milices employées par les bureaux de représentation des différentes provinces à Pékin³⁰. Des immeubles de la capitale ont été transformés en centres de détention improvisés où ces personnes sont détenues en secret dans des conditions déplorables jusqu'à ce qu'elles soient renvoyées chez elles. Ce sont les pétitionnaires venus demander réparation à l'Etat central pour des cas d'injustice perpétrés par les autorités locales, ainsi que les ouvriers du bâtiment, ceux-là mêmes qui ont construit le stade olympique et ont transformé la face de Pékin ces dernières années, qui sont les premiers visés. Le comité pour l'organisation des Jeux a également annoncé que « l'aide » aux mendiants et aux vagabonds sera « renforcée ». Autrement dit, le principe de l'assistance volontaire est remis en cause et il est à nouveau possible d'arrêter et d'enfermer ces personnes en dehors de tout contrôle juridique. Enfin, ces mesures visent également les marchands ambulants, les ramasseurs d'ordures, et prévoient la fermeture des petites échoppes ainsi que les petits salons de coiffure et d'esthétique qui emploient majoritairement des travailleurs migrants. Les anciennes méthodes de contrôle social fondées sur le *hukou* refont donc surface et, à n'en pas douter, ce sera une capitale nettoyée de tous ses éléments indésirables, « propre », « civilisée » et « moderne », qui accueillera les hôtes étrangers.

Dans la mesure où les migrants sont mobiles et défient par leur mobilité même les méthodes de contrôle du Parti communiste fondées sur la sédentarité, ils sont d'emblée perçus comme portant atteinte à l'ordre public. Alors que la vie des urbains était, et reste toujours dans une certaine mesure³¹ étroitement encadrée par leur établissement scolaire ou leur employeur, ainsi que par le comité de quartier (aujourd'hui rebaptisé communauté de quartier) où ils sont enregistrés, les migrants font figure d'électrons libres, ce qui est en soi suffisant pour qu'ils soient considérés comme des délinquants ou des criminels potentiels. Ils font ainsi l'objet de mesures administratives spécifiques qui instaurent une surveillance permanente de cette population et augmentent considérablement les risques de la migration. Outre les risques financiers et celui de tomber dans l'illégalité, les travailleurs migrants vivent sous la menace constante d'être détenus illégalement et rapatriés dans leur village d'origine.

• Les atteintes aux droits sociaux et économiques

En 1994, la Chine s'est dotée d'une loi sur le travail en accord avec sa Constitution. Excepté sur les points essentiels de la liberté d'association, de la reconnaissance effective du droit de négociation collective ainsi que du droit de grève, cette loi se conforme aux

³⁰ Voir en particulier China Human Rights Defenders, « *Black Jails* » in the Host City of the « *Open Olympics* ». *Secret detention facilities in Beijing are illegally incarcerating petitioners*, http://crd-net.org/Article/Class9/Class11/200709/20070921161949_5739.html et Mo Chuanhang, « *Dianji Beijing...* », *art.cit.*

³¹ Si aujourd'hui la surveillance des urbains n'est plus forcément perceptible au quotidien, le système de contrôle est toujours latent et réactivé en cas de besoin avec beaucoup d'efficacité, comme l'a par exemple démontré la crise du SRAS au printemps 2003.

principes de l'Organisation internationale du travail – dont la Chine est l'un des membres fondateurs – ainsi qu'à la Charte de l'ONU sur les droits sociaux, économiques et culturels que la Chine a signée et ratifiée en 1998. Cette loi stipule que « les travailleurs doivent être égaux devant l'emploi, ont le droit de choisir leur profession, d'obtenir une rémunération pour leur travail, de se reposer et d'avoir des congés, d'avoir une protection concernant leur sécurité et leur santé au travail, de jouir d'une sécurité et d'une prise en charge sociales, de faire appel à la résolution de conflits du travail et de jouir des autres droits du travail stipulés par la loi » (art. 3). Cette loi a donc en droit une portée universelle, que la Chine a d'ailleurs confirmée en ratifiant la convention de l'OIT relative à la discrimination, en janvier 2006.

Pourtant, la grande majorité des travailleurs migrants ne jouissent d'aucun de ces droits. La décentralisation extensive des pouvoirs mise en place à partir de 1979, qui s'est par ailleurs accompagnée d'une baisse drastique des subventions du gouvernement central aux communautés locales, n'a fait que renforcer les discriminations liées au *hukou* en favorisant un protectionnisme local dans un contexte où les municipalités ont avant tout tenté de protéger l'emploi et les droits sociaux des urbains, durement touchés par la restructuration des entreprises d'Etat.

– *Une segmentation du marché du travail fondée sur le hukou*

A partir du milieu des années 1990, les municipalités ont multiplié les barrières administratives à l'emploi des migrants. Dans la capitale, le nombre des secteurs interdits à ces travailleurs est passé de 14 en 1996 à 34 en 1998, pour atteindre 60 en 2002³², autrement dit, ce sont plusieurs centaines d'emplois qui leur sont interdites. De même, les employeurs sont souvent encore censés obtenir une autorisation des autorités locales pour embaucher des migrants, et ce afin que ces dernières puissent s'assurer qu'ils ne le font pas au détriment des résidents locaux.

Le manque de qualification de ces travailleurs et les barrières administratives à l'emploi des non-résidents expliquent que les migrants occupent le plus souvent des emplois pénibles, peu rémunérateurs et dangereux. Ils sont essentiellement employés dans le secteur manufacturier, le bâtiment et les services. Au sein de ce secteur, certains emplois ne sont occupés quasiment que par des migrants, comme le ramassage des ordures, le nettoyage des toilettes publiques et de la voirie, le gardiennage, le travail à domicile (femmes de ménage et nourrices). Selon une enquête du Bureau chinois des statistiques menée en 2004, 30 % des migrants sont employés dans le secteur manufacturier, 23 % dans le bâtiment, 7 % dans la restauration, 5 % dans la vente en gros et de détail et 10 % dans les autres services (comme les karaokés, les salons de massage, de coiffure et d'esthétique)³³. Aujourd'hui, seuls 8 à 10 % des migrants sont employés dans les entreprises d'Etat ou collectives urbaines,

³² Cai Fang (dir.), 2002 nian : *Zhongguo renkou yu laodong wenti baogao. Chengxiang jiuye wenti yu duice* [2002 : Employment in Rural China. Issues and Options], Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe, 2002, p. 233 ; entretien avec une chercheuse de l'Académie des sciences sociales de Chine, novembre 2007.

³³ Guowuyuan yanjiushi ketizu [Groupe de recherche du Conseil des affaires de l'Etat], *Zhongguo nongmingong diaoyan baodao* [Rapport d'enquêtes sur les travailleurs migrants chinois], Pékin, Zhongguo yanshi chubanshe, 2006, p. 76.

autrement dit, 90 % des migrants sont employés dans le secteur privé ou établis à leur compte (petits commerçants de proximité, vendeurs à l'étalage et ambulants, mais aussi cireurs de chaussures, conducteurs de cyclo-pousse, réparateurs). Or les risques liés aux accidents du travail, à l'absence de protection sociale, au faible niveau de salaire et à la longueur du temps de travail sont en général plus faibles dans les grandes entreprises d'Etat que dans les filiales taiwanaises, hongkongaises ou coréennes et les PME privées, où se concentrent les travailleurs migrants. D'une manière générale, ce sont les petites entreprises privées qui offrent le plus d'opportunités d'emploi aux migrants, c'est-à-dire celles qui sont les moins enregistrées et les moins contrôlées et où, *a fortiori* si elles se situent en bas de la pyramide de la sous-traitance, les violations du droit du travail sont les plus graves.

Aujourd'hui en Chine, plus de 300 personnes – des travailleurs migrants en grande majorité – meurent chaque jour d'un accident du travail. Le taux de mortalité des migrants pour cause d'accident du travail est d'environ 1,5 %, le taux de blessés et de paralysés est estimé à 5 %³⁴. Or ces taux sont forcément sous-estimés, car il n'est pas rare que les employeurs et les autorités locales tentent de dissimuler les accidents et les morts, en particulier dans les mines de charbon et les briqueteries dont beaucoup fonctionnent de manière illégale et qui emploient quasi exclusivement des travailleurs migrants.

Une autre conséquence des barrières administratives qui pèsent sur l'emploi des migrants est qu'elles ont favorisé le développement d'un marché du travail informel. Evitant autant que faire se peut les contraintes administratives et les contacts avec les autorités – en particulier les bourses du travail officielles – migrants et employeurs se détournent des rapports contractuels. Or, sans contrat ni permis, les migrants se retrouvent « hors la loi » au double sens du terme : à la fois en situation d'infraction et ne pouvant espérer de protection légale. Selon les chiffres officiels, seuls 28 % des migrants avaient signé un contrat de travail en 2005, or de l'aveu même des autorités, une grande partie de ces contrats n'est pas aux normes³⁵. Une enquête réalisée en 2004 par les Bureaux du travail et de la sécurité sociale de quarante villes établissait, quant à elle, que seuls 12,5 % des travailleurs migrants possédaient un contrat de travail³⁶.

Enfin, le statut temporaire des travailleurs migrants implique qu'ils ne sont pas considérés comme des employés à part entière, même s'ils ont signé un contrat dans une entreprise dûment enregistrée. De nombreuses études montrent qu'ils ont des salaires plus bas et un temps de travail plus élevé que leurs collègues urbains, ne bénéficient pas de primes (ou bien elles sont moins importantes), de sécurité de l'emploi ni de garanties sociales. Une grossesse ou un accident du travail offrent souvent des prétextes suffisants aux employeurs

³⁴ Zhong Dajun, « Nongmingong yu Zhongguo gongyehua - Yi jianjia laodongli ziyuan wei daijia de gongyehua heshi xiu » [Travailleurs migrants et industrialisation en Chine - Quand s'arrêtera une industrialisation fondée sur le sacrifice de la main-d'œuvre bon marché ?], in Beijing Facilitator (dir.), *Victims at Work*, Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe, 2005, p. 196.

³⁵ Conseil des affaires de l'Etat, *Rapport d'enquêtes sur les travailleurs migrants chinois*, op.cit., p. 13, 81.

³⁶ China Labour Bulletin, *Migrant workers in China*, <http://www.clb.org.hk>, p. 2.

pour renvoyer leurs employés temporaires sans plus de formalités. Les travailleurs migrants n'ont pas non plus d'ancienneté ni de promotion, sont exclus des postes à responsabilités et des stages de formation, ne sont pas habilités à participer à des concours internes concernant l'excellence technique et le savoir-faire.

– *Des travailleurs sous-payés, voire non payés.*

Les employeurs ne rémunèrent quasiment jamais les migrants au-delà du salaire minimum et le temps de travail de ces travailleurs est deux fois supérieur à celui des ouvriers et employés urbains, tandis que leur salaire horaire est quatre fois moins élevé. Tous secteurs confondus, leur revenu mensuel n'atteint même pas 60 % de celui des urbains³⁷. Aussi les migrants gagnent-ils souvent à peine de quoi survivre : en 2005, le salaire mensuel moyen d'un travailleur migrant n'était que de 600 à 700 yuans (60 - 70 euros), alors que 800 yuans (80 euros) sont à peine suffisants pour payer la nourriture, le logement et le transport. Pourtant, la Loi sur le travail de 1994 a instauré un salaire minimum, qui doit, selon des Règlements du ministère du Travail et de la Sécurité sociale publiés en 2003, se situer entre 40 et 60 % du salaire mensuel moyen et être redéfini chaque année par les autorités locales en fonction de l'inflation. En réalité, le salaire minimum n'atteint pas le seuil des 40 % dans la plupart des provinces ; dans les plus grandes villes, comme Pékin et Shanghai, il représentait en 2006 à peine 20 % du salaire mensuel moyen. En raison de la pénurie de main-d'œuvre qui touche le Delta de la rivière des Perles depuis début 2004, le Guangdong a dû réévaluer son salaire minimum, qui est aujourd'hui le plus élevé du pays. Cependant, dans la mesure où cette province est également l'une des plus développées, l'écart entre le salaire minimum et le coût moyen de la vie était de 595 yuans en 2006³⁸. Par ailleurs, le salaire minimum est devenu le standard de rémunération, indépendamment de la productivité des travailleurs et quand bien même les entreprises font des bénéfices qui leur permettraient d'augmenter les salaires. Autrement dit, le salaire des migrants n'a cessé de baisser en termes réels, tout particulièrement dans le Delta de la rivière des Perles, et d'autant plus depuis juillet 2007 lorsque la tendance inflationniste s'est accélérée.

Enfin, les migrants sont les travailleurs les plus touchés par les arriérés de salaire. En 2004, le Vice-président chinois a révélé que 360 milliards de yuans (36 milliards d'euros) étaient dus aux travailleurs migrants. Bien qu'une campagne, qui dure depuis plusieurs années, ait été lancée par le gouvernement central pour le recouvrement des salaires, le total de la note accumulée entre 2005 et juillet 2007 s'élevait toujours, selon les chiffres officiels, à 66 milliards de yuans (6,6 milliards d'euros). Or une grande partie de cet argent est dû aux migrants par l'Etat lui-même, qui détient bon nombre de grandes entreprises du bâtiment, secteur où le non-paiement des salaires est le plus répandu.

³⁷ Conseil des affaires de l'Etat, *op.cit.*, p. 12.

³⁸ China Labour Bulletin, *Wages in China*, <http://www.clb.org.hk>

– *Un temps de travail souvent illimité*

En violation avec les conventions de l'OIT qui stipulent le droit au repos et avec le code du travail chinois qui établit une journée de 8 heures, un jour de congé hebdomadaire et réglemente strictement les heures supplémentaires, les migrants employés dans les usines du Delta de la rivière des Perles travaillent en moyenne de 12 à 14 heures par jour, 7 jours sur 7 et n'ont qu'un seul jour de congé par mois. Il n'est pas rare que les ouvriers soient contraints de travailler nuit et jour pendant plusieurs jours d'affilée pour remplir les commandes. La longueur du temps de travail est par ailleurs encouragée par un mode de rémunération à la pièce, qui n'est jamais employé pour les travailleurs urbains. Même malades, les migrants ne peuvent se reposer sous peine de subir des retenues de salaire.

– *Des conditions de travail carcérales*

Les retenues de salaire, le dépôt de garantie que les migrants sont souvent contraints de verser à leur employeur au moment de l'embauche, la confiscation des papiers, placent de nombreux migrants dans une situation de travail forcé, sans compter que ces travailleurs sont souvent dans une situation de dépendance par rapport à leur employeur pour le logement et la nourriture. Certaines usines ressemblent à de véritables prisons : les entrées et sorties sont strictement surveillées, les fenêtres sont grillagées et les ouvriers doivent se soumettre à une discipline militaire.

– *Les difficultés d'accès à la justice*

Si l'accès à la justice est problématique pour l'ensemble des citoyens chinois, notamment en raison de l'absence de hiérarchie des normes juridiques et d'indépendance des tribunaux, les migrants apparaissent encore plus mal lotis que les urbains en raison de leur manque de capital économique et social (indispensable en raison de la corruption et des luttes d'influence), ainsi que de la discrimination particulière dont il font l'objet de la part des cadres. Outre que les fonctionnaires locaux se sentent souvent moins impliqués dans la défense des droits de personnes ne relevant pas de leur juridiction, ils sont souvent coupables de collusion avec les entrepreneurs. Enfin, l'accès à la justice s'avère trop lent et coûteux pour des travailleurs souvent privés de la capacité physique ou du temps de travailler (se lancer dans une action judiciaire représente généralement une activité à plein temps pour les migrants, tant les obstacles sont nombreux). Selon un rapport du Centre de recherche et d'aide juridique de la Ligue de la jeunesse communiste de Pékin publié en 2005, pour recouvrir 1000 yuans, un migrant devrait déboursier au minimum trois fois cette somme pour couvrir les frais liés aux démarches, sans compter les dépenses quotidiennes liées à la nourriture, au transport et au logement³⁹.

³⁹ « Nongmingong weiquan chengben diaocha : taixin chengben zhishao san pei yu shouyi » [Enquête sur le coût de la défense des droits des migrants : un coût au minimum trois fois plus élevé que le salaire récupéré], *Jinghua shibao*, 21 juin 2005, <http://society.people.com.cn>

– *Le maintien d’une appartenance sociale fondée sur le hukou*

Conformément au système du *hukou* et aux politiques de décentralisation mises en œuvre dans les années 1980-1990, les droits sociaux des individus sont attachés à leur lieu de résidence officiel et les collectivités locales déterminent leur budget en fonction du nombre de leurs résidents permanents. Autrement dit, les travailleurs migrants n’ont pas accès à la sécurité sociale et à l’éducation au même titre que les urbains.

Les travailleurs migrants restent très largement exclus du système de protection sociale, alors même qu’ils représentent non seulement entre un quart et un tiers des actifs urbains⁴⁰ mais encore environ 90 % des travailleurs souffrant de maladies professionnelles et 80 % des travailleurs tués dans les mines, sur les chantiers de construction et dans les usines chimiques. Deux raisons principales expliquent cet état de fait. D’une part, le nouveau système de sécurité sociale mis en place dans les villes pour remplacer la disparition de la *danwei* est essentiellement financé par les cotisations des employeurs et des employés et non sur l’impôt. Il ne convient donc pas à une population qui occupe généralement des emplois temporaires dans le secteur informel, autrement dit qui présente un fort *turn over*, bénéficie très rarement d’un contrat de travail et n’a souvent pas les moyens de cotiser. S’il est vrai que le démantèlement de la *danwei* a également soumis les urbains à un régime d’allocation des droits par le marché, un état social résiduel existe toujours pour les pauvres urbains. Ceux-ci bénéficient – du moins sur le papier – d’une couverture médicale universelle, d’un revenu minimum d’insertion, de consultations médicales gratuites ou à prix modique dans les dispensaires de quartier, ainsi que d’une assurance chômage essentiellement prise en charge par l’Etat, qui reste également engagé à travers les politiques de réemploi et d’insertion à l’adresse des chômeurs urbains. En raison de leur statut de non-résidents des villes, les migrants ne bénéficient pas de cette prise en charge par l’Etat. En vertu du système du *hukou*, ils continuent de ne pas être traités comme les résidents des localités où pourtant beaucoup travaillent et vivent depuis longtemps. D’autre part, le système de gestion et de financement de la sécurité sociale reste local, autrement dit, les migrants perdent leurs droits dès qu’ils quittent la ville et beaucoup ne veulent pas cotiser pour ne rien recevoir. Même si le gouvernement a tenté ces dernières années de promouvoir la protection des migrants contre la maladie et les accidents du travail, ce système n’est pas du tout adapté à une population pauvre et mobile, majoritairement employée dans le secteur informel. Aussi la grande majorité des migrants n’est toujours pas couverte : selon des enquêtes réalisées en 2005 par le ministère de l’Agriculture et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, seuls 12 % des migrants seraient couverts par une assurance accident et 10 % par une assurance médicale, mais les auteurs du rapport estiment que les taux réels sont en réalité bien plus bas⁴¹. Par ailleurs, les règlements locaux établissent souvent des traitements différenciés entre urbains et migrants ; par exemple, en cas d’accident du travail ou de décès, les compensations ne sont pas similaires.

⁴⁰ Dans certaines villes du Delta de la rivière des Perles, comme Dongguan ou Shenzhen, ils représentent même la majorité de la population.

⁴¹ Conseil des affaires de l’Etat, *op.cit.*, p.13, 81.

Le même problème se pose pour l'accès à l'éducation des enfants des travailleurs migrants. Quand bien même la Chine s'est dotée depuis 1986 d'une loi sur la scolarité obligatoire, qui stipule le principe d'une scolarité gratuite et obligatoire jusqu'à la fin du collège⁴², ces enfants sont largement exclus du système scolaire urbain. Jusqu'en 1998, les portes des écoles publiques urbaines leur sont restées hermétiquement fermées. A partir de cette date, ils ont obtenu le droit d'y accéder à condition que leurs parents soient en règle et qu'ils payent une « taxe de scolarité provisoire » faisant supporter par les familles l'ensemble des frais de scolarité. Cette taxe, au montant d'autant plus exorbitant que les chefs d'établissement estiment souvent qu'ils doivent être dédommagés pour accepter des élèves qui nuisent selon eux au niveau et à la réputation de leurs écoles, reste la plupart du temps hors de portée de familles qui ont migré pour des raisons économiques. Aussi des écoles privées illégales se sont-elles multipliées depuis la seconde moitié des années 1990 pour venir en aide à ces enfants. Mais, dans la mesure où elles font avec les moyens du bord, elles dispensent un enseignement médiocre qui n'est pas reconnu par l'Etat et ne présentent pas les conditions d'hygiène et de sécurité requises. Malgré leurs efforts pour obtenir la reconnaissance et l'aide de l'Etat, la grande majorité de ces écoles se voient refuser l'autorisation de fonctionner et sont donc susceptibles d'être interdites et fermées à tout moment. Des campagnes de nettoyage sont de fait régulièrement organisées, ne laissant d'autre alternative à des dizaines de milliers d'enfants que de quitter leurs parents pour rentrer à la campagne ou d'interrompre leurs études. En 2006, 132 établissements ont été fermés à Pékin (sur un total de 239 scolarisant 90 000 enfants) et 16 – dont certains scolarisant plus de 2 000 élèves – à Shanghai⁴³.

Si le système du *hukou* n'empêche plus aujourd'hui les migrations, il continue de freiner l'urbanisation en rendant l'installation en ville très aléatoire – les migrants pouvant être renvoyés chez eux à tout moment – et en augmentant considérablement les coûts de cette installation. Outre la faiblesse des salaires et le problème des impayés, auxquels s'ajoute le coût des permis, de la scolarité et de la protection sociale, les migrants n'ont pas le droit d'accéder aux habitations à loyer modéré et sont souvent contraints de payer toutes sortes de frais supplémentaires pour avoir accès à des infrastructures et des services qui ne leur sont pas destinés.

Ainsi, chaque détail de la vie quotidienne rappelle à ces immigrés de l'intérieur qu'ils sont des étrangers dans les villes de leur propre pays. Légitimée par le système du *hukou* et renforcée par les politiques de décentralisation, la discrimination dont ils font l'objet participe également d'une stratégie consciente de la part des autorités urbaines pour limiter le flux de migrants tout en en tirant le meilleur parti. L'objectif est en effet de minimiser le coût

⁴² La Charte sur les droits sociaux, économiques et culturels ainsi que la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant auxquelles la Chine a souscrit stipulent également que tout enfant doit pouvoir jouir de ce droit sans aucune forme de discrimination.

⁴³ Howard W. French, « China's education quandary », *International Herald Tribune*, 25 janvier 2007 ; « Beijing zhengdun dagong zidi xiexiao » [Pékin reprend en main les écoles pour enfants de migrants], *Dongfang zhoukan (Oriental Outlook)*, 21 septembre 2006 ; « Dagong zidi xuexiao zhengdun fengbo » [Vague de reprise en main des écoles pour enfants de migrants], *Caijing (Economic Outlook)*, 4 septembre 2006.

des dépenses sociales tout en maximisant les profits engendrés par le travail des migrants, comme le révèlent les politiques publiques visant à maintenir l'infériorité de leur statut au sein du marché du travail et de l'entreprise, ainsi que les difficultés qu'ils rencontrent dans la défense de leurs droits.

Le maintien du système du *hukou* permet ainsi d'entretenir une réserve de main-d'œuvre flexible et bon marché qui contribue largement à expliquer l'extraordinaire essor économique de la Chine. Si, à l'époque maoïste, le *hukou* a constitué une réponse au développement d'une industrie lourde, fortement capitaliste, dans un contexte de surplus de main-d'œuvre, il permet aujourd'hui l'essor rapide d'une industrie légère de transformation, avide en main-d'œuvre abondante et bon marché. Même après la réintroduction du marché, le *hukou* a donc continué de remplir l'une de ses fonctions essentielles : promouvoir une industrialisation rapide au moindre coût pour l'Etat. Il explique la constitution d'un *lumpen* prolétariat dans un système qui se dit toujours socialiste et est toujours dirigé par le Parti communiste.

LES RÉFORMES DU *HUKOU* : ADAPTER POUR MAINTENIR

Les critiques du *hukou*

Les critiques visant le système du *hukou* – formulées aussi bien par certains dirigeants ou par des experts que par de simples citoyens – de même que ses réformes, ne datent pas d'hier. Dès le début des années 1990, une partie de la classe politique était favorable à une adaptation du système aux nouvelles réalités socio-économiques de la Chine. En 1992, Luo Gan, alors secrétaire général du Conseil des affaires de l'Etat, soulignait que le maintien de ce système était contradictoire avec la réintroduction de l'économie de marché et avait donné naissance à une catégorie de citoyens de seconde classe n'ayant pas accès aux droits stipulés par la Constitution, qui ternissait l'image de la Chine au plan international. Il proposait qu'il soit remplacé par un simple système d'enregistrement de la résidence, autrement dit, que les paysans soient autorisés à s'établir dans les villes dans lesquelles ils travaillent et à y devenir des résidents de droit pour peu qu'ils aient les moyens de subvenir à leurs besoins⁴⁴. A l'époque, une telle proposition était révolutionnaire et elle s'est heurtée à la ferme opposition du ministère de la Sécurité publique, ainsi que des municipalités qui craignaient de faire face à un afflux d'immigrés qu'elles n'auraient pas les moyens d'accueillir. Mais l'on s'est peu à peu acheminé vers ce schéma de réforme, qui prévaut aujourd'hui, sauf dans les grandes villes.

⁴⁴ Ren Bo, « Huji bianfa » [L'évolution du droit de résidence], *Caijing*, juin 2006, <http://caijing.com.cn> ; Andrew Nathan, Bruce Gilley, *China's New Rulers : the Secret Files*, Londres, Granta Books, 2003, pp. 189-190.

Les critiques du *hukou* se sont multipliées depuis la fin des années 1990. De nombreux chercheurs en particulier ont su mettre en avant de manière très pragmatique les coûts à la fois économiques, sociaux et politiques qu'engendre le maintien de ce système. Un certain nombre d'économistes, attirés par le modèle néolibéral, font valoir que le *hukou* empêche l'allocation rationnelle de la force de travail, augmente le coût de la main-d'œuvre urbaine et par conséquent le chômage urbain, favorise le développement d'une économie informelle, bref empêche la mise en place d'une véritable économie de marché⁴⁵. D'autres pointent le fait que le *hukou* perpétue et accentue les inégalités sociales et géographiques, en particulier entre les villes et les campagnes⁴⁶. Or la lutte contre les inégalités, qui ont atteint un accroissement exponentiel ces dernières années – le coefficient Gini dépassant largement le seuil de 0,4 indiquant un risque important d'instabilité sociale et présageant un impact néfaste sur le développement du pays – est devenue l'une des priorités du régime. D'autres encore soulignent le fait que le *hukou* est désormais devenu un obstacle au recensement de la population⁴⁷ et à l'allocation rationnelle des ressources, engageant ainsi les individus à s'organiser en marge de la société. Nous avons déjà évoqué le cas des écoles privées pour enfants de migrants ; dans la capitale, différentes communautés de migrants ont créé au cours des années 1990 leurs propres « villages » qui forment une véritable société dans la société⁴⁸. Enfin, d'autres experts soulignent que le *hukou* nuit à la cohésion et à la stabilité sociales : dans la mesure où il maintient les travailleurs migrants dans la pauvreté en marge de la société, il serait responsable de l'augmentation de la criminalité et de la délinquance au sein de cette population⁴⁹. Autrement dit, le *hukou* et les mesures administratives qui s'en inspirent auraient des effets inverses à ceux escomptés : au lieu de contenir l'instabilité sociale, ils contribueraient à l'augmenter ; au lieu de permettre au Parti de réaffirmer son

⁴⁵ Zhao Shukai, « 1997 nian mingong liudong : xin jieduan, xin wenti » [Mobilité des migrants en 1997 : nouvelle étape, nouveaux problèmes], in Ru Xing (dir.), 1998 nian : Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce dit Zhongguo shehui lanpishu [Analysis and Forecast on China's Development 1998, dit Blue Book of China's Society 1998], Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe, 1998, pp. 84-89 ; Zhao Shukai, *Zhixu chongtu yu zhi'an biange : Guanyu nongmin liudong guanli wenti de yanjiu* [Le conflit des logiques et la nécessité de repenser la politique : étude des problèmes de la gestion des migrations des paysans], <http://wiapp.myetang.com>.

⁴⁶ Lu Xueyi, « Nongmingong wenti yao cong genben shang zhili » [Les politiques publiques doivent prendre à la racine le problème des travailleurs migrants], 2^e partie, *Shehuixuejia chazuo* [Teahouse for sociologists] 4, 2003, p. 77.

⁴⁷ Selon le recensement national de l'an 2000, des millions de personnes dans les provinces du Shanxi et du Hunan n'étaient pas enregistrées, tandis que 130 000 personnes étaient toujours inscrites sur les registres de la municipalité de Chongqing alors qu'elles étaient décédées.

⁴⁸ Wang Chunguang, *Shehui liudong he shehui chonggou : Jingcheng « Zhejiangcun » yanjiu* [Mobilité sociale et structuration de l'espace social : étude du « village du Zhejiang » à Pékin], Hangzhou, Zhejiang renmin chubanshe, 1995.

⁴⁹ Lu Xueyi, « Yi ge shanliang de nongmingong weishenme chengle sharenfan » [Pourquoi un gentil migrant est devenu un meurtrier], in Zhang Houyi (dir.), *Zhongguo siying qiye fazhan baogao* [A Report on the Development of China's Private Enterprises] 6, Pékin, Shehuixue wenxian chubanshe, 2005, pp. 329-343 ; Zhao Shukai, *Le conflit des logiques et la nécessité de repenser la politique...*, op.cit.

contrôle sur les migrants, ils engageraient ceux-ci à l'esquiver. Enfin, le système du *hukou* est remis en cause au nom des soubassements idéologiques du régime et des valeurs dont il prétend se réclamer. Si son maintien a permis la formation d'une nouvelle classe ouvrière dépourvue de droits qui interpelle la légitimité du Parti communiste, il contrevient également, dans un contexte où celui-ci ne cesse d'affirmer la primauté du droit, au principe de l'égalité des citoyens stipulé par la Constitution et à celui de la création d'un « Etat de droit socialiste » qui a fait l'objet d'un amendement constitutionnel en 1999.

Les critiques à l'encontre du système du *hukou* sont, depuis quelques années, de plus en plus souvent formulées par de simples citoyens, y compris des urbains. Le fait est important dans la mesure où le *hukou* a joué un rôle déterminant dans la construction des identités sociales et que sa remise en cause atteste de la prise de conscience d'une citoyenneté universelle. Pendant toute l'époque maoïste, il y avait, d'un côté, ceux qui mangeaient les céréales de l'Etat et, de l'autre, ceux qui mangeaient les céréales qu'ils avaient produites et qui étaient frappés d'un stigmat social indélébile. Lorsque les réformes économiques ont fait tomber le mur invisible séparant ruraux et urbains, les migrants ont d'emblée incarné pour ces derniers la figure de l'Autre. Considérés comme des personnes « de basse qualité », ils étaient avant tout associés au désordre, au crime, à la saleté, et étaient tenus pour responsables de la montée du chômage urbain. Le discours du Parti sur l'Etat de droit, la mobilisation de certains intellectuels et journalistes en faveur des travailleurs migrants ont contribué à changer les mentalités. En avril 2003, l'affaire Sun Zhigang a marqué un tournant. Lorsqu'un quotidien de Canton a révélé que ce jeune migrant avait été battu à mort à la suite d'une incarcération illégale dans un centre d'hébergement et de rapatriement (CHR), une véritable indignation publique, qui a très vite dépassé les seuls cercles intellectuels, s'est exprimée à l'échelle nationale sur les sites de discussion en ligne. Celle-ci a sans aucun doute été favorisée par le fait que Sun était diplômé de l'université et occupait un emploi qualifié dans une entreprise de design industriel. Le détail est important dans la mesure où il a permis aux urbains de s'identifier au sort de ce migrant, que bien d'autres avaient partagé avant lui sans que cela ne suscite une telle levée de boucliers contre l'arbitraire policier. Ce qui est arrivé à Sun peut arriver à n'importe quel citoyen chinois : la prise de conscience a été décisive. Dans le même temps, des juristes de l'Université de Pékin ont lancé une pétition à l'Assemblée populaire nationale, s'appuyant sur la Constitution pour demander l'abolition des CHR, qui a été proclamée en juin 2003. Dès avant cette affaire, les blogs et les revues en ligne étaient déjà devenus le lieu privilégié où s'exprimaient des dénonciations du *hukou* au nom des valeurs fondamentales que sont l'égalité de traitement entre les citoyens, l'équité, la dignité de la personne humaine et son droit à circuler librement sur le territoire de son propre pays⁵⁰. C'est de plus en plus vrai depuis que l'affaire a eu lieu⁵¹, et cette mobilisation sociale

⁵⁰ Pour une analyse de ces prises de position, voir Isabelle Thireau, Hua Linshan, « Les migrants à l'épreuve du hukou », *Etudes chinoises* XXIII, 2004, pp. 275-311.

⁵¹ Voir par exemple Hu Xingdou, *Feichu huji zhidu, jianli shenfenzheng guanli xitong de huyushu* [Appel à l'abolition du système de résidence et à la mise en place d'un système de gestion de la population reposant sur la carte d'identité], 25 avril 2004, <http://www.huxingdou.com.cn> ; Lan Guorong, *Qianxi ziyou ? Ziyou qianxi ?* [Liberté de circulation ? libre circulation ?], 4 avril 2006, <http://langr1985.bookee.com>.

est de plus en plus relayée par les élites. Tandis que certains députés font régulièrement des propositions pour accélérer les réformes, des pétitions sont adressées à l'APN par des intellectuels et des juristes en faveur de son abrogation⁵². Cette mobilisation atteste du fait que, contrairement à ce qu'affirment certains analystes⁵³, la légitimité du *hukou* est de plus en plus remise en cause.

La réforme du *hukou*, commencée il y a plus de vingt ans, s'est donc accélérée ces dernières années face à la montée de ces critiques. Mais elle est menée de manière extrêmement décentralisée : chaque province, chaque ville mène sa propre politique ; c'est pourquoi il est dans une certaine mesure plus juste de parler de réformes (au pluriel). Notre propos n'est pas de rendre compte de l'ensemble de ces réformes mais de montrer qu'il existe une continuité logique et historique par-delà la diversité des situations. Les réformes du *hukou* mises en place depuis le début des années 2000, souvent présentées comme radicales⁵⁴, n'ont pas représenté une rupture fondamentale ; au contraire, elles prolongent et accentuent une logique qui avait été mise en place dès le début des réformes. Il s'agit en effet toujours pour les autorités d'adapter ce système afin qu'il continue de remplir ses fonctions traditionnelles de contrôle de l'urbanisation et de division du corps social.

Un instrument de planification de l'urbanisation

Dès les années 1980, les réformes du *hukou* reflètent la volonté du pouvoir de promouvoir une urbanisation équilibrée en favorisant le développement des échelons inférieurs de la hiérarchie urbaine. Elles répondent en effet au mot d'ordre : « Contrôler strictement le développement des grandes villes, développer rationnellement les villes moyennes et promouvoir vigoureusement le développement des petites villes et des bourgs ». La première réforme du *hukou* date de 1984 avec l'instauration, dans les bourgs uniquement, d'un « *hukou* d'autosuffisance alimentaire ». Les paysans y ayant un emploi et un logement fixes peuvent obtenir un *hukou* urbain pour eux-mêmes et leur famille proche à condition de pourvoir à

⁵² Par exemple, à la suite des tempêtes de neige qui ont paralysé les transports fin janvier 2008 et ont empêché des dizaines de millions de travailleurs migrants de rentrer passer le Nouvel An chinois dans leur famille, des intellectuels chinois, basés à l'intérieur et à l'extérieur du pays, ont adressé une nouvelle pétition à l'Assemblée populaire nationale pour l'abolition du *hukou*, et l'ont publiée sur Internet. Une traduction en anglais de cette pétition est consultable sur le site de Human Rights in China : <http://hrichina.org>.

⁵³ Fei-Ling Wang, *Organizing through...*, op.cit., p. 100.

⁵⁴ Les titres d'articles parus dans la presse chinoise comme internationale sont à cet égard révélateurs : « Gaige huji mingong biancheng shimin » [Réforme du système de résidence : les migrants deviennent des urbains], *Wenhuibao*, 25 janvier 2005 ; « Migrants win urban resident status », *South China Morning Post*, 27 octobre 2005 ; « Rural dwellers to be granted urban rights », *China Daily*, 2 novembre 2005 ; « 2007 nian Chengdu wu nongmin chengxiang tongxiang guomin daiyu » [En 2007, Chengdu n'aura plus de paysans : en ville comme à la campagne, tous jouiront d'un statut de citoyen », <http://www.newssc.org>, 21 janvier 2005.

leur alimentation. Dans la mesure où l'Etat ne prend pas en charge leur rationnement et que les avantages sociaux des résidents des bourgs sont bien moindres que ceux des grandes villes, le coût de ce type d'urbanisation est très peu élevé pour l'Etat.

Le principe est dès lors fixé : peuvent obtenir le statut d'urbain ceux qui ont les moyens de financer leur intégration. C'est ce même modèle d'intégration au moindre coût pour l'Etat qui est progressivement étendu aux villes petites et moyennes au fur et à mesure que les réformes économiques ont diminué les avantages conférés par le *hukou* urbain (disparition du rationnement et de la *danwei*, privatisation croissante des services sociaux comme la sécurité sociale et l'éducation). En 1997, une réforme similaire est lancée dans les petites villes : toute personne ayant un emploi non agricole, des revenus et un logement fixes depuis deux ans peut faire la demande d'un *hukou* urbain pour elle-même et les membres de sa famille vivant avec elle. Les bénéficiaires sont censés jouir des mêmes droits que les locaux. Les autorités provinciales sont appelées à sélectionner un nombre restreint d'entités urbaines ne dépassant pas le niveau du chef-lieu de district, dont l'économie, les infrastructures sont suffisamment développées et les ressources financières suffisantes, et à fixer des quotas en fonction des capacités d'accueil de ces dernières. Cette politique, au départ limitée à 450 sites pilotes, a été étendue à l'ensemble des bourgs et petites villes en 2001, tandis que les quotas étaient supprimés. Enfin, en 2003, certaines provinces comme le Sichuan étendent cette réforme aux villes moyennes : les personnes propriétaires de leur logement et ayant des revenus fixes attestés par un contrat de travail ou une licence commerciale, peuvent faire la demande d'un *hukou* urbain.

Ces réformes permettent une plus grande adéquation entre résidence de fait et résidence de droit et ont eu le mérite de mettre un terme, dans les villes qui en ont bénéficié, à la vente de *hukou* urbains. Dès la fin des années 1980, les municipalités avaient en effet commencé à monnayer leur *hukou* au prix des avantages qu'il confère en termes de droits sociaux, de qualité de vie et des services publics, d'opportunités économiques. Malgré l'opposition réitérée du Centre à ce type de corruption⁵⁵, le *hukou* d'un chef-lieu de district ou d'un bourg dans le Jiangsu ou le Henan se monnayait déjà au début des années 1990 entre 8 000 et 15 000 yuans, et atteignait en 1994 20 000 yuans dans le Delta de la rivière des Perles. En 1992, le *hukou* de Shenzhen se vendait à 30 000 yuans au marché noir⁵⁶.

Cependant, ces réformes n'ont pas eu le succès escompté et peinent à rediriger les migrations vers les villes de moindre importance et moins développées économiquement. Même lorsque ce type de réforme a été étendu en 2001 à une grande ville : Shijiazhuang, son attrait au sein de la population est resté somme toute limité. La réforme du *hukou* de la capitale du Hebei, province limitrophe de Pékin, devait permettre de désengorger la capitale de son trop-plein de migrants. Mais le faible dynamisme économique de la ville comparé à celui de la capitale et le peu de services sociaux qu'elle a à offrir n'a pas permis à la réforme

⁵⁵ Le Conseil des affaires de l'Etat et le ministère de la Sécurité publique ont publié des directives interdisant la vente de *hukou* en 1988 et en 1992. Human Rights in China, *Institutionalized Exclusion : The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China's Major Cities*, novembre 2002, <http://www.hricha.org>, p. 47.

⁵⁶ *Ibid.*

d'atteindre son but. Huit mois après sa mise en œuvre, seules 106 000 personnes avaient fait une demande de résidence permanente, alors que les autorités municipales estimaient (à la baisse) que 200 000 migrants vivaient déjà dans la ville en 2000⁵⁷. Autrement dit, la réforme n'a même pas permis la régularisation de l'ensemble des migrants, ceux-ci estimant souvent qu'ils ont plus d'avantages à conserver leur statut de paysans (leur donnant par exemple le droit à un deuxième enfant ou leur assurant une auto-consommation alimentaire) qu'à le troquer contre les avantages sociaux des résidents urbains qui ne cessent de s'amoinrir, surtout dans les villes de moindre importance.

Dans les villes les plus importantes et les plus dynamiques, les conditions mises à l'obtention d'un *hukou* urbain restent très strictes. Les réformes s'articulent désormais autour de deux axes principaux : un modèle d'immigration choisie qui privilégie l'élite et un modèle d'inclusion concentrique, qui permet aux paysans de la municipalité d'obtenir plus facilement le statut d'urbain. Quant à la politique de regroupement familial que le Centre tente de promouvoir depuis 1998, si certaines villes de moindre importance commencent à la prendre en compte, elle reste encore balbutiante dans les plus grandes municipalités, notamment dans la capitale. Pékin répond en effet régulièrement aux demandes d'assouplissement des conditions d'obtention de son *hukou* que sa priorité demeure le contrôle de l'accroissement de la population⁵⁸.

• Une immigration choisie en fonction des besoins économiques des villes

Si le Centre a tenté de lutter contre la vente de *hukou* dans les petites villes, il a en revanche cautionné et régularisé cette pratique dans les plus grandes par une circulaire de 1992 autorisant la création d'un nouveau type de *hukou* communément connu sous le nom de « *hukou* tampon bleu » (les *hukou* urbains normaux étant estampillés d'un tampon rouge). Shanghai a été la première à la mettre en œuvre, en 1994, et a été rapidement suivie par les autres grandes villes du pays. Plusieurs aspects distinguent ce *hukou* d'un véritable *hukou* urbain. Premièrement, il ne s'adresse qu'à une élite socio-économique, les candidats à son obtention devant faire partie des trois catégories suivantes : investisseurs, acquéreurs de biens immobiliers, personnes hautement qualifiées et présentant des spécialisations recherchées, comme les ingénieurs en hautes technologies. Deuxièmement, cette réforme institutionnalise la vente des droits puisque l'obtention d'un *hukou* tampon bleu requiert

⁵⁷ « Shijiazhuang : the city walls come tumbling down, but not all rush in », *China Development Brief* VI (1), juillet 2003, p. 32.

⁵⁸ Par exemple, en 2002, alors que la capitale comptait déjà onze millions de résidents permanents et plus de deux millions de migrants recensés, un responsable du Bureau de la Sécurité publique de Pékin déclarait que la capitale s'était fixé pour objectif de limiter sa population à 12,5 millions en 2010 (« Beijing jingfang jieda yiwen » [La police de Pékin répond à des questions], 4 mars 2002, <http://news.sohu.com/11/74/news148047411.shtml>). Si cet objectif a été réévalué en 2005 à 18 millions pour 2020, un responsable du comité municipal a de nouveau souligné qu'il n'était pas question d'assouplir les conditions d'obtention du *hukou* pékinois. « Long Xinmin cheng 2020 quan shi zong renkou kongzhi zai 1800 wan » [Long Xinmin annonce que la population totale de la ville devra être limitée à 18 millions de personnes], <http://www.thebeijingnews.com>, 12 mars 2005.

le paiement de « frais pour la construction des infrastructures urbaines » qui varient de quelques milliers à 50 000 yuans en fonction de la position de la ville dans la hiérarchie urbaine et, pour les plus grandes municipalités, de l'éloignement avec le centre-ville. Sa vente représente donc une importante source de revenus pour les municipalités. Enfin, le *hukou* tampon bleu ne confère pas à ses détenteurs tous les droits dont jouissent les résidents urbains d'origine : la nature et le niveau des droits sociaux varient d'une ville à l'autre et sont octroyés en fonction du niveau d'investissements réalisés dans la ville par son détenteur ou de son niveau d'instruction et de qualification. Par ailleurs, leurs détenteurs ont l'obligation de pointer chaque année au bureau de police pour faire état de leur situation. En réalité, le *hukou* tampon bleu est un *hukou* provisoire qui ne suppose pas la radiation de son détenteur de sa localité d'origine, mais lui donne des conditions préférentielles pour faire la demande d'un véritable *hukou* urbain après quelques années (3 ans pour les gros investisseurs, 5 pour ceux qui sont employés par une *danwei*).

Les travailleurs migrants apparaissent donc comme les laissés pour compte des réformes du *hukou* qui ne profitent qu'à une élite éduquée et fortunée. Le début des années 2000 n'a pas marqué de tournant significatif à cet égard. Si le paiement de frais pour l'obtention d'un *hukou* urbain a été aboli, les critères de sélection restent les mêmes. Seules les personnes possédant des qualifications particulières et très recherchées (comme les ingénieurs en hautes technologies, les experts scientifiques ayant reçu une distinction nationale ou provinciale, les étudiants diplômés d'universités étrangères, les sportifs de haut niveau et les artistes de renommée internationale), ayant effectué d'importants investissements dans la ville ou payant un impôt très élevé, peuvent se porter candidats. A titre d'exemple, la municipalité de Pékin a récemment sélectionné 26 bourgs ou villes nouvelles de la banlieue qu'elle souhaite développer : peuvent y transférer leur *hukou* les personnes qui y ont acquis un local commercial et ont investi de 250 à 500 000 yuans, selon l'emplacement de la localité⁵⁹. Les cadres, bien sûr, restent toujours favorisés, surtout s'ils occupent un poste élevé dans la hiérarchie ou si leurs compétences correspondent aux besoins des villes. Mais seuls les plus hauts dirigeants se voient octroyer un *hukou* pékinois pour eux-mêmes et leur famille proche. Autrement dit, ces réformes ne s'adressent qu'aux personnes talentueuses et très éduquées, aux riches et aux puissants et ont de toute évidence pour fonction de rallier l'élite au régime.

A Chengdu, en revanche, les conditions d'obtention d'un *hukou* urbain ont été considérablement assouplies ces dernières années. En 2003, il fallait avoir payé 200 000 yuans d'impôts en trois ans ou 100 000 yuans en un an ; ou encore avoir investi 8 millions de yuans dans la ville. En décembre 2005, de nouveaux règlements du Bureau de la Sécurité publique donnent la possibilité aux personnes extérieures à la municipalité d'obtenir un *hukou* des villes satellites à condition d'avoir un lieu de résidence légal (être propriétaire de son appartement ou avoir un droit d'utilisation d'un logement appartenant à une *danwei*) et des revenus stables attestés par un contrat de travail ou une licence commerciale. En octobre 2006, il devient possible pour les personnes extérieures à la municipalité de transférer leur *hukou* dans les arrondissements centraux de la ville à condition d'y être propriétaires

⁵⁹ « La police de Pékin répond à des questions », *art.cit.*

d'un logement d'au moins 90 m², d'avoir un contrat de travail ou une licence commerciale et d'avoir cotisé à la sécurité sociale pendant trois ans sans interruption. Si ces réformes reflètent le remplacement d'une politique d'immigration choisie par une politique de régularisation d'une élite d'immigrés, elles continuent d'exclure les travailleurs migrants.

Le fil directeur des réformes que nous venons d'exposer, tant dans les petites que dans les grandes villes, est qu'elles remplacent les critères administratifs et les quotas par une sélection sur critères socio-économiques. Elles reposent sur un principe fondamental qui reste inchangé : il s'agit, pour les municipalités, de minimiser les coûts et de maximiser les profits, autrement dit d'attirer et de fixer une élite socio-économique capable de prendre en charge ses propres besoins et de promouvoir le développement urbain, tout en laissant les plus pauvres en marge de la société urbaine.

• Le modèle de l'inclusion concentrique

Ce modèle consiste à étendre le statut non agricole aux paysans de la municipalité qui perdent leurs terres suite au développement urbain. Par exemple, Pékin a annoncé en octobre 2002 que les détenteurs d'un *hukou* agricole de la municipalité étaient autorisés à transférer leur *hukou* dans 14 villes satellites et 33 bourgs centraux (c'est-à-dire de proche banlieue) à condition de posséder un logement stable et légal ainsi qu'un emploi ou des revenus fixes. Le transfert est gratuit et garantit en théorie d'accéder aux mêmes droits que les urbains d'origine. Canton a mis en place une réforme similaire en septembre 2004, de même que Chengdu en décembre 2005. Ou encore, Shanghai en octobre 2002 et Pékin en avril 2003 ont annoncé que les enfants nés en ville de parents paysans originaires de la banlieue peuvent, si les parents en font la demande, obtenir le statut d'urbain. Ces réformes, qui accompagnent l'extension des villes, visent à régulariser des personnes qui sont déjà urbaines de fait, la plupart du temps parce que leurs terres ont été réquisitionnées pour les besoins du développement urbain. Les transferts de *hukou* restent cependant limités et soumis à des quotas. Cependant, outre que cette politique d'urbanisation est très peu équitable dans la mesure où elle repose sur un traitement différencié des citoyens d'une même ville, de nombreux problèmes ont été rapportés dans sa mise en œuvre.

• Les politiques de regroupement familial

En juillet 1998, le ministère de la Sécurité publique publie un avis initiant une politique de réunion familiale et donnant en particulier à l'enfant le droit d'hériter du *hukou* de son père⁶⁰. Cette directive répond à la disparition du système étatique d'attribution de l'emploi (*gongzuo fenpei*), en grande partie responsable de la séparation des membres d'une même famille, et à l'importance retrouvée de cette dernière suite au déclin de l'idéologie communiste, mais

⁶⁰ Gong'anbu, *Guanyu jieju dangqian hukou guanli gongzuo zhong ge jige tuochu wenti de yijian* [Ministère de la Sécurité publique, Avis pour résoudre certains problèmes de gestion du *hukou*], 22 juillet 1998.

visent surtout à prendre acte de l'augmentation considérable du nombre de foyers établis en ville où seul le chef de famille possède un *hukou* urbain. Ceci s'explique, d'une part, par le fait que l'augmentation de la liberté de circulation a permis à de nombreuses paysannes de venir retrouver leur conjoint en ville et, d'autre part, par l'accroissement du nombre de mariages inter-urbains, notamment en direction de la capitale (le nombre de femmes d'origine paysanne se mariant avec un urbain reste cependant encore très faible). Bien que vivant dans la ville de leur conjoint souvent depuis de nombreuses années, ces femmes ne sont pas considérées comme des résidentes de plein droit et sont soumises aux mêmes aléas que les travailleurs migrants. Le problème devient particulièrement épineux lorsque ces couples ont un enfant : outre qu'ils n'ont pas l'assurance de pouvoir le scolariser en ville, même en payant des frais supplémentaires, l'enfant est mis au ban de la société et est de toute façon obligé d'aller passer les concours d'entrée au lycée et à l'université dans la localité d'origine de sa mère. Bien que cette réforme soit présentée comme un tournant radical, tant par les autorités chinoises que par un certain nombre d'analystes, les provinces, et plus encore les municipalités, ont tardé à appliquer la directive du Centre et ont tenté d'en limiter la portée en émettant de nombreuses restrictions au regroupement familial. Pékin, par exemple a attendu février 2001 pour publier à son tour une directive qui reste très restrictive⁶¹ : seules les femmes âgées de plus de 45 ans et mariées depuis plus de dix ans à un Pékinois peuvent demander le transfert de leur *hukou*. Cette restriction vise à éviter les mariages blancs, mais aussi à empêcher les enfants de ces femmes – généralement majeurs ou ayant achevé la période de scolarité obligatoire – de bénéficier du changement de *hukou* de leur mère. Quant aux enfants de ces couples « mixtes », sont privilégiés ceux qui sont nés après la date de publication de la directive du Centre, et ceux qui ont entre cinq et six ans. Bien sûr, ces enfants ne doivent pas être nés hors plan. Si en 2001, cette directive a permis à 4 500 enfants d'obtenir le *hukou* de leur père, la Sécurité publique a émis dès l'année suivante une nouvelle condition : le père doit désormais produire un acte de propriété de son logement. Par comparaison, le Sichuan a publié en 2003 une directive qui facilite considérablement le regroupement familial dans les petites villes en dessous de la préfecture : le regroupement ne dépend plus du nombre d'années de mariage, ni du nombre et de l'âge des enfants (autrement dit, même les enfants majeurs et ceux nés hors plan peuvent demander le *hukou* de leur père)⁶². Mais dans les villes plus importantes, et en particulier dans la capitale provinciale, les conditions restent beaucoup plus strictes. Par exemple, seuls les mineurs dont les deux parents ont été mutés à Chengdu et ont obtenu le

⁶¹ Beijing shi renmin zhengfu bangongting zhuanfa shi gong'anju, *Guanyu jiejie dangqian hukou guanli gongzuo zhong ji ge tuchu wenti yijian de tongzhi* [Bureau de la Sécurité publique de Pékin au nom du gouvernement municipal, Directive pour résoudre quelques problèmes saillants relatifs à la gestion du *hukou*], février 2001, <http://www.govyi.com>. Le fait qu'il s'agisse d'une directive et non de règlements laisse une grande marge de manœuvre aux commissariats de police. De nombreux citoyens se plaignent en effet sur les blogs des conditions selon eux arbitrairement posées par les agents de la sécurité publique aux transferts de *hukou*.

⁶² Sichuan sheng renmin zhengfu bangongting zhuanfa shen gong'an ting, *Guanyu tuijin chengshi huji guanli zhidu gaige yijian de tongzhi* [Bureau de la Sécurité publique du Sichuan au nom du gouvernement provincial, Directive pour réformer le système de gestion du système de résidence dans les villes], 20 janvier 2003.

hukou de la ville peuvent en faire la demande⁶³.

Les réformes du *hukou* tendent donc à maintenir ses fonctions essentielles : contrôler l'urbanisation – non seulement en favorisant le développement des villes en bas de la hiérarchie urbaine et en restreignant le développement des grands centres urbains, mais encore en empêchant la formation de bidonvilles par le renvoi des indésirables à la campagne – et répondre aux besoins économiques des villes. Même si, comme le préconisait Luo Gan en 1992, une politique de régularisation de l'élite socio-économique des immigrants tend à se substituer à la politique d'attraction des « compétences et talents », cette dernière reste prévalente dans les municipalités les plus grandes et les plus dynamiques. En ce sens, si le *hukou* reste un instrument relativement performant de développement, les réformes dont il fait l'objet tendent également à accentuer les inégalités entre groupes sociaux, entre régions et entre villes et campagnes.

Le maintien de l'inégalité des citoyens

Il est souvent affirmé (par le pouvoir, les médias et certaines études académiques) que les réformes du *hukou* induisent l'homogénéisation des droits des citoyens chinois, évolution qui serait d'ailleurs reflétée par l'abolition des différents types de *hukou* au profit de l'adoption d'une dénomination unique : « *hukou* de résident ». Il semble au contraire que les réformes du *hukou*, comme celles qui affectent indirectement ce système, abolissent moins la stratification qu'elles ne la réorganisent et la redéfinissent.

• Les conséquences des réformes du hukou sur la stratification sociale

A l'intérieur même des villes, les réformes du *hukou* n'ont cessé de créer de nouvelles différences statutaires. Si les plus anciennes tendent à se résorber avec le temps, elles sont remplacées par de nouvelles formes de stratification.

Les premières réformes du *hukou* ont créé une catégorie intermédiaire : les nouveaux urbains immigrants, qu'ils soient détenteurs d'un *hukou* d'autosuffisance alimentaire ou d'un *hukou* tampon bleu, n'avaient pas les mêmes droits que les urbains de souche. L'abolition récente de ces deux types de *hukou* est essentiellement le reflet d'un nivellement des droits (et non d'un progrès vers l'égalité des droits) consécutif à la disparition du rationnement et de la *danwei*, ainsi qu'à la privatisation croissante des services sociaux comme la sécurité sociale et l'éducation. Ce nivellement par le bas ne doit par ailleurs pas masquer l'apparition de nouvelles stratifications.

⁶³« Luohu Chengdu dada fangkuan » [Les conditions d'obtention d'un *hukou* à Chengdu sont considérablement assouplies], *Chengdu wanbao*, 3 mars 2003.

La montée des critiques remettant en cause le système du *hukou* et les prises de position en faveur du respect des droits des migrants ont contraint le gouvernement central à changer sa position au début des années 2000. Jusqu'alors, le Centre avait fermé les yeux sur les pratiques discriminatoires mises en oeuvre par les employeurs urbains et les municipalités à l'encontre de ces travailleurs, tout en soutenant leur politique de « contrôle et de gestion » au détriment d'une politique de « service » aux migrants. Le revirement du Centre est symbolisé par la publication du document n° 1 de janvier 2003 intitulé « Avis pour mener à bien la gestion de l'emploi en ville des paysans et leur accès aux services publics »⁶⁴ qui appelle les municipalités à garantir l'égalité des droits entre migrants et urbains. Ce document a été suivi de la publication de nouvelles lois visant à mieux protéger les droits des migrants et instaurant une responsabilité sociale des gouvernements municipaux envers ces derniers, sans toutefois leur donner les moyens financiers de mettre en oeuvre ces nouvelles politiques. Des réformes ont été ainsi mises en place ces dernières années par les municipalités pour mieux intégrer les non-résidents, qui modifient donc indirectement le système du *hukou*. Cependant, dans la mesure où le système de gestion et de financement des services publics reste très décentralisé, les municipalités mènent les réformes en fonction de leurs intérêts et à la mesure de ressources locales nécessairement limitées. Elles sont ainsi encouragées à sélectionner les candidats à l'intégration en zone urbaine et à privilégier l'allocation des ressources par le marché. En d'autres termes, la conséquence de ces réformes est qu'elles accentuent les inégalités au lieu de les corriger. Nous prendrons ici l'exemple de trois réformes : l'introduction d'une carte verte, la réforme de la sécurité sociale et celle de l'éducation, pour montrer comment celles-ci instaurent de nouvelles hiérarchies entre les citoyens.

Tout d'abord, certaines grandes villes, comme Shanghai et Chengdu, ont instauré en 2002-2003 une nouvelle carte entre le permis de résidence provisoire et le *hukou* urbain : la carte verte. D'une validité de un à trois ans, elle confère un traitement préférentiel pour l'accès à l'éducation et vis-à-vis du planning familial, facilite l'obtention d'un permis de conduire et permet l'immatriculation du véhicule dans la localité de délivrance. Elle facilite également l'obtention de prêts à la création d'entreprises, ainsi que l'enregistrement de celles-ci, permet de participer à des formations professionnelles et à des concours sur l'excellence technique. Enfin, leurs détenteurs bénéficient de conditions préférentielles pour demander le transfert de leur *hukou*. Cette carte vise à l'origine à attirer des « compétences et des talents » originaires d'autres grandes villes en donnant aux personnes concernées la possibilité de ne pas renoncer à leur *hukou* initial si celui-ci est plus avantageux. Mais les conditions mises à son obtention ont été récemment assouplies pour répondre à l'appel du Centre à intégrer les travailleurs migrants et il n'est désormais plus nécessaire de posséder des qualifications particulières pour en bénéficier. A Shanghai, depuis octobre 2004, toute personne possédant un logement et un emploi fixes depuis plus de six mois attestés, d'une part, par un contrat de travail ou une licence commerciale et, d'autre part, par un acte de

⁶⁴ Guowuyuan Bangongting [Direction générale du Conseil des affaires de l'Etat], *Zuohao nongmin jincheng wugong jiuye guanli fuwu gongzuo tongzhi* [Avis pour mener à bien la gestion de l'emploi en ville des paysans et leur accès aux services publics], 16 janvier 2003, <http://www.people.com.cn>.

propriété ou un bail, peut en faire la demande. Cependant, la municipalité a publié dans le même temps de nouvelles mesures concernant les baux locatifs d'appartements stipulant que la surface moyenne par personne ne peut être inférieure à 10 m². Comme le souligne un professeur de sociologie de l'Université Normale de Shanghai, dans le contexte actuel d'inflation des prix de l'immobilier, les personnes pouvant s'offrir un espace habitable de plus de 10 m² sont très peu nombreuses⁶⁵. Chengdu a également abandonné en février 2005 la mention faite aux « talents et aux compétences » : il est désormais possible d'obtenir une carte verte à condition non seulement d'avoir un emploi et un logement fixes, mais aussi de payer des impôts et de cotiser à la sécurité sociale depuis plus de six mois⁶⁶. En d'autres termes, quand bien même l'assouplissement des conditions d'obtention de la carte verte permet à plus de personnes d'en bénéficier, celle-ci continue d'instaurer une discrimination en terme de niveau de vie et de concerner essentiellement des cols blancs d'origine urbaine.

En second lieu, certaines municipalités (comme Shanghai en 2002 ou Chengdu en 2003) et certaines provinces (comme le Jiangsu en 2007) ont également tenté de prendre en compte les droits sociaux des travailleurs migrants en créant un régime de protection sociale spécifique pour cette population. Censé mieux répondre à ses besoins, il institue en réalité de nouvelles discriminations. Par-delà les différences locales, ces régimes spécifiques tentent de répondre à une même question (comment étendre la couverture sociale à une population pauvre qui n'a souvent pas les moyens de cotiser ?) et y apportent une même réponse. Celle-ci consiste soit à faire cotiser les migrants à un taux inférieur (Chengdu), soit à ne faire cotiser que les employeurs (Shanghai, Jiangsu) en échange d'une couverture moins avantageuse. Dans tous les cas, l'Etat est totalement absent du financement de ce système d'assurance et la responsabilité sociale des employeurs (en terme de montant des cotisations) est bien moindre envers les migrants qu'envers les urbains. Aussi ces deux catégories sociales restent-elles très inégalement protégées, que ce soit au regard des risques ou du montant de la prise en charge. Au Jiangsu, l'assurance dont bénéficient les travailleurs migrants se borne à la prise en charge des frais d'hospitalisation pour trois maladies mortelles, ce qui lui vaut le surnom d'« assurance mort »⁶⁷. Quant à Shanghai et Chengdu, elles ont créé à l'intention des travailleurs ayant un *hukou* agricole un système intégré – c'est-à-dire un « package »⁶⁸ – comprenant une assurance accident, hospitalisation, une assurance vie, et

⁶⁵ Chen Yingfang, « “Nongmingong” : zhidu anpai yu shenfen rentong » [« Travailleurs migrants » : une création institutionnelle et une identité sociale], *Shehuixue yanjiu* 3, 2005, <http://www.cul-studies.com>.

⁶⁶ Chengdu : *juzhuzheng kuoda hui ji mian, shenban « lüka » bu xian shenfen* [Chengdu augmente les bénéfices et les bénéficiaires de la carte de résidence, l'obtention d'une « carte verte » ne dépend plus du statut], <http://www.cctv.com>, 2 février 2005.

⁶⁷ Wang Bo, *Zhongguo dalu nongmingong shengcun xianzhuang touxi* [Analyse des conditions de vie actuelles des travailleurs migrants de Chine continentale], février 2008, <http://www.renyurenquan.org>

⁶⁸ Au contraire, le régime de sécurité sociale des urbains se compose de volets indépendants les uns des autres.

un complément retraite⁶⁹ : manquent une protection contre le chômage, une assurance maternité et une couverture pour les consultations médicales auxquelles ont pourtant droit les urbains⁷⁰. Autrement dit, au lieu de prendre en compte la réalité sociale d'un exode rural qui tend à devenir de plus en plus familial et définitif, cette réforme reflète la conception politique des migrations. Les migrants sont toujours considérés comme une main-d'oeuvre d'appoint : leur séjour en ville n'est justifié que par leur contribution à l'économie urbaine et ils sont censés retourner à la campagne dès que les employeurs n'ont plus besoin d'eux, qu'ils ne sont plus en état de produire du fait de leur âge ou veulent fonder une famille.

Ces régimes spéciaux de sécurité sociale pour les travailleurs migrants instaurent donc, comme les réformes du *hukou*, une double discrimination, en fonction du lieu de résidence officiel et du niveau de vie (non seulement les migrants ne bénéficient pas de la même couverture sociale que les urbains, mais encore les pauvres sont moins bien protégés que les riches). Cette politique sociale contribue ainsi moins à intégrer les travailleurs migrants en ville qu'à les singulariser comme une catégorie sociale spécifique, tout en créant une stratification pyramidale à l'intérieur de cette catégorie. On distingue désormais la petite élite de migrants intégrée dans le régime d'assurance sociale des urbains sans pour autant bénéficier de la prise en charge de l'Etat, ceux, un peu plus nombreux, qui sont couverts par le régime spécifique réservé aux migrants, et la grande majorité de ceux qui travaillent dans le secteur informel ou sont trop pauvres ou trop mobiles pour pouvoir être assurés.

Enfin, la troisième grande réforme modifiant le système du *hukou* est celle de l'éducation. Plusieurs raisons expliquent qu'elle ait été poussée beaucoup plus loin que les précédentes. Tout d'abord, l'Etat est conscient du fait que l'éducation est un facteur déterminant dans le développement économique et un moyen privilégié de lutter contre la délinquance et la criminalité. Par ailleurs, ce droit est l'enjeu d'une forte mobilisation sociale, tant de la part des intellectuels qui en ont fait le symbole de l'inégalité de traitement entre les citoyens, que des travailleurs migrants pour lesquels l'accès à l'éducation représente le seul espoir que leurs enfants aient un avenir meilleur que le leur. Enfin, il s'agit également pour l'Etat de freiner le développement des écoles privées illégales, auxiliaires d'un processus d'urbanisation susceptible d'échapper à son contrôle. Dès septembre 2003, le Conseil des affaires de l'Etat a publié un *Avis pour améliorer l'éducation obligatoire des enfants de travailleurs migrants*⁷¹ qui stipule que l'éducation de ces enfants doit désormais être intégrée

⁶⁹ Ce complément retraite ne permettant pas de survivre, la terre est toujours considérée comme la principale ressource des migrants d'origine rurale pendant leur vieillesse, alors même que beaucoup de migrants ont perdu leurs terres ou y ont renoncé.

⁷⁰ Zhou Yuanhong, He Yu (dir.), *Chengdu shehui baoxian shiyong quanshu* [Handbook for Chengdu Social Insurance], Chengdu, Dianze keji daxue chubanshe, 2004 ; Hu Wu, « Shanghai yu Chengdu zonghe shehui baoxian bijiao » [Comparaison des systèmes intégrés de sécurité sociale pour les travailleurs détenteurs d'un *hukou* non urbain à Chengdu et à Shanghai], *Jinrong yu baoxian* [Finance and Insurance] 4, 2005, pp. 135-139.

⁷¹ Guowuyuan, *Guanyu jinyibu zuohao jincheng wugong jiuye nongmingong zhinü yiwu jiaoyu gongzuo de yijian*, texte reproduit in « Nongmingong zhinü shang xue liurudi wei zhu, shou fei bu yingai shoudao qishi » [Les enfants de travailleurs migrants doivent avant tout être scolarisés sur les lieux d'immigration, ils ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination concernant les frais de scolarité], *Zhongguo qingnianbao* [China Youth Daily],

dans le plan de développement social des villes. Les autorités municipales doivent dégager des fonds pour créer de nouvelles écoles afin d'y accueillir la majorité des enfants de migrants et réduire les frais de scolarité pour les aligner sur ceux des urbains. En mars 2004, l'Assemblée nationale populaire a déclaré l'abolition de la taxe de scolarité provisoire ainsi que de toutes les autres taxes perçues en plus des frais de scolarité. Le vote a été suivi d'une décision du Conseil des affaires de l'Etat qui en stipule l'application à partir de la rentrée 2004⁷². Cependant, en laissant aux autorités municipales l'entière responsabilité de financer l'éducation de ces enfants, le Centre n'a pu empêcher celles-ci de mettre en place des critères de sélection extrêmement sévères. Pour que leurs enfants puissent accéder à une scolarité publique gratuite, les parents doivent produire leur livret de *hukou*, leur permis de résidence provisoire, un contrat de travail ou une licence commerciale et une feuille d'imposition. Autrement dit, seuls les enfants issus des familles immigrées légales, relativement aisées et déjà bien intégrées peuvent bénéficier de cette réforme, tandis que les deux tiers des enfants de ces travailleurs – dont le nombre total est estimé à 20 millions – n'ont toujours pas accès à l'école publique. Par ailleurs, bien que le Centre appelle régulièrement les municipalités à épauler les écoles privées pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs infrastructures et de leur enseignement afin qu'elles atteignent un niveau standard, les autorités municipales restent fondamentalement hostiles à ce type d'établissements. Très rares sont les écoles privées qui ont obtenu un permis, tandis que des campagnes de nettoyage sont toujours régulièrement menées par les municipalités.

Si cette réforme diffère de celle de la sécurité sociale dans la mesure où elle crée un véritable service public à l'adresse d'une partie des familles immigrées qui bénéficie désormais du même droit à l'éducation (pendant la période de scolarité obligatoire) que les urbains, elle crée également de nouvelles formes de discrimination et de stratification. On distingue désormais quatre catégories d'enfants migrants. Premièrement, ceux qui reçoivent la même éducation que les urbains au prix d'une discrimination administrative (puisqu'ils sont obligés de fournir des permis et documents que n'ont pas à produire ces derniers) ; deuxièmement, ceux qui reçoivent la même éducation que les urbains au prix d'une discrimination économique (ne correspondant pas aux catégories administratives, ils doivent payer la taxe de scolarité provisoire) ; troisièmement, ceux qui sont scolarisés dans des écoles privées légales où les frais de scolarité sont plus élevés mais qui dispensent une éducation reconnue ; enfin, la grande majorité des enfants issus de familles pauvres et mobiles qui restent scolarisés dans les écoles illégales dont les frais de scolarité, en l'absence de supervision adéquate, augmentent rapidement et qui ne dispensent pas de diplômes.

Les réformes du *hukou*, comme celles qui affectent indirectement ce système, ont en commun une visée plus pragmatique qu'éthique. Elles sont menées en considération non pas

1^{er} octobre 2003, <http://www.news.sohu.com>.

⁷² « Nongmingong zhinü jixue bu zai shouqu jiedufei, zexiaofei » [Les enfants de migrants ne paient plus de taxe de scolarité provisoire ni de taxe pour choisir leur école], 26 mars 2004, <http://www.news.sohu.com> ; « "quxiao jiedufei" : zhengce li nongmingong zhinü you duo yuan ? » [« L'abolition de la taxe de scolarité provisoire » : quand les travailleurs migrants pourront-ils bénéficier de cette politique ?], 30 août 2004, <http://www.news.sohu.com>.

des droits des individus, mais des intérêts des villes (développement économique, maintien de la stabilité sociale, entretien de la main-d'oeuvre) en fonction desquels les individus sont sélectionnés et obtiennent des privilèges. Aussi les réformes du *hukou* combinent-elles désormais deux types de discrimination : tout en maintenant une forme d'exclusion fondée sur le lieu de résidence, elles y ajoutent une exclusion sur la base de ce que l'individu possède (en termes de qualifications, de ressources, de propriété). De même, l'introduction de la carte verte, les réformes de la sécurité sociale et de l'éducation maintiennent une discrimination entre urbains et migrants tout en privilégiant une élite socio-économique au sein de cette catégorie. L'extension de statuts d'exceptions du haut de la pyramide sociale vers la base tend à instaurer une plus grande adéquation entre domicile de fait et domicile de droit et à aligner progressivement les droits d'une petite élite de migrants sur ceux des résidents urbains, mais les « *mingong* » *stricto sensu*, c'est-à-dire les prolétaires mobiles issus de la campagne, restent toujours exclus. Ces réformes établissent donc des traitements différenciés entre les citoyens chinois et ont pour conséquence l'approfondissement de la stratification sociale. On distingue désormais au sein des villes :

- les détenteurs d'un *hukou* urbain
- les détenteurs d'une carte verte
- les détenteurs d'un permis de séjour provisoire et, à l'intérieur de cette catégorie, ceux qui ont ou non accès à certains droits sociaux (éducation publique, sécurité sociale)
- la masse des travailleurs illégaux, pauvres et mobiles

Même si elles permettent l'intégration de personnes auparavant exclues, ces réformes vont donc à l'encontre de l'universalisation des droits : elles reflètent un modèle d'intégration fondé sur la particularisation et la ségrégation, et non l'avènement d'une citoyenneté sociale. L'accès aux droits n'est en effet pas conditionné par la valeur en soi de l'individu, mais par ses déterminations particulières : la légalité de son séjour en ville et de son emploi, ses revenus, ses qualifications, le fait qu'il soit ou non propriétaire, mais aussi son origine, les paysans résidents d'une municipalité bénéficiant de conditions préférentielles. Toutefois, dans la mesure où ce sont désormais les conditions socio-économiques qui déterminent l'accès aux droits, ces réformes remettent progressivement en cause le caractère héréditaire du statut – l'ascension sociale permettant désormais d'en changer⁷³ – tout en réduisant l'impact de celui-ci sur le traitement des migrants les plus aisés. Elles tendent ainsi à modifier la nature de l'inégalité en remplaçant une hiérarchie rigide de statuts par une hiérarchie plus fluide de classes sociales. L'habileté de ces réformes consiste ainsi à entretenir le sentiment d'un progrès et d'un avenir relativement ouvert ; elles donnent aux individus l'impression qu'ils peuvent désormais changer leur destin en comptant sur leurs propres forces. De fait, les citoyens chinois peuvent désormais infléchir le destin que leur impose leur naissance grâce en partie, mais en partie seulement, à leurs propres efforts.

Ces réformes sont condamnables d'un point de vue éthique, dans la mesure où elles

⁷³ Cependant, de nombreuses études de sociologues chinois montrent que les migrants d'origine rurale, justement en raison des discriminations dont ils font l'objet, représentent la catégorie de la population au sein de laquelle l'ascension sociale est la plus faible. Voir en particulier Li Qiang, *Nongmingong yu Zhongguo shehui fenceng* [Urban migrant workers and Social Stratification in China], Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe, 2004, pp. 74-160.

subordonnent les droits des individus aux intérêts de l'Etat, et d'un point de vue légal, puisqu'elles rentrent en contradiction avec la Constitution ainsi qu'avec un certain nombre de lois nationales et de conventions internationales que la Chine a signées. Néanmoins, force est de constater qu'elles reflètent une grande habileté politique : elles permettent de contrôler le processus d'urbanisation et de donner des gages d'intégration aux migrants tout en maintenant une réserve de main-d'œuvre bon marché nécessaire au développement économique. Elles contribuent également à maintenir la stabilité sociale en entretenant la division du corps social, en ralliant les élites au pouvoir, tout en donnant aux laissés pour compte le sentiment d'un avenir plus ouvert. Le fait que l'octroi d'un *hukou* urbain soit présenté comme une récompense aux efforts personnels d'ascension sociale incite les individus à compter sur leurs propres forces au lieu d'adresser leurs demandes directement à l'Etat. En ce sens, le maintien du système du *hukou* et l'habileté avec laquelle il est adapté permet à ce pays aux dimensions continentales de gérer sa transition économique et le passage d'une société rurale à une société urbaine sans trop de heurts, maintenant une stabilité sociale relative dans un contexte de profondes mutations économiques et sociales.

• **L'abolition de la distinction entre *hukou* rural et *hukou* urbain : vers la fin d'une société duale et la disparition des statuts ?**

Depuis le début des années 2000, certaines provinces et municipalités ont aboli la distinction entre *hukou* rural et urbain pour le remplacer par un seul et unique *hukou* de résident (de la ville, de la province). Le Jiangsu a été la première province à mettre en oeuvre cette réforme en 2002, suivie par le Henan, le Hebei, la municipalité de Chongqing en 2003, la province du Hubei et la municipalité de Chengdu en 2004. Cette réforme a un impact plus symbolique que réel. Elle efface une distinction qui n'a de fait plus lieu d'être puisqu'elle s'enracinait dans le système de planification du régime socialiste et représente une concession aux pourfendeurs du *hukou*. Elle souligne le fait qu'aujourd'hui, en Chine, il est de plus en plus mal accepté de se référer aux personnes en fonction de leur statut. Mais si l'abandon de la définition fonctionnaliste de la citoyenneté signe un progrès vers la reconnaissance formelle des droits, la simplification du système du *hukou* et sa transformation en un simple système de résidence ne signifient pas la disparition des statuts dans les faits.

L'effacement nominal de la distinction entre ruraux et urbains est loin de renvoyer à une réalité effective. Comme le soulignent un certain nombre d'articles critiques⁷⁴, la disparition du caractère dual de la société chinoise requiert des réformes qui s'étendent à toute la structure institutionnelle de l'administration, des finances publiques et des services publics tels que l'éducation et la santé, et qui prendront nécessairement beaucoup de temps.

⁷⁴ Par exemple « Boli hukou liyi tongyi chengxiang huji » [Désagréger les intérêts liés au *hukou* ou l'unification des systèmes de résidence en ville et à la campagne], *Ershiyi jingji baodao* (21st Century Business Herald), 23 août 2004 ; « Chengxiang tongchou bu dengyu chengxiang tongyi » [Une gestion coordonnée des villes et des campagnes ne signifie pas leur unification], *Shehui kexue bao* (Social Sciences Weekly), 23 octobre 2003 ; « Chengxiang dayu chabie wei jiejie » [Les différences de traitement entre les villes et les campagnes n'ont pas encore été résolues], *Wenhuibao*, 8 juillet 2006.

Par exemple, les systèmes de sécurité sociale en zone rurale et en zone urbaine sont très différents, tant dans leur facture que dans le niveau des prestations. La disparition effective de la distinction entre villes et campagnes nécessite donc une refonte totale du système et un alignement du niveau des prestations, ce qui soulève l'épineuse question de savoir comment seront comblés les déficits financiers engendrés par l'intégration de la population rurale.

Par ailleurs, les individus restent des résidents d'une localité avec des droits administrés localement. Par exemple, ne serait-ce qu'au sein d'une même ville, les résidents des districts ruraux et ceux des districts urbains ont toujours des droits très différents en termes de couverture sociale et de qualité de l'enseignement auquel ils ont accès, et restent très inégaux en termes d'opportunités, que ce soit devant l'emploi ou devant le concours d'entrée à l'université qui continuent de favoriser les résidents urbains. Quant aux immigrés, si la prise en compte de leurs droits ne leur est plus refusée parce qu'ils sont « paysans », elle continue de l'être parce qu'ils n'appartiennent pas à la communauté locale. Le système de résidence est en lui-même un système de statuts qui s'oppose aux libertés fondamentales et à l'égalité des citoyens chinois : les droits des individus diffèrent grandement d'une localité à l'autre, tandis que migrer signifie toujours perdre ses droits.

Il ne peut y avoir de progrès significatif vers la citoyenneté sans le passage d'une appartenance locale à une appartenance nationale. Celui-ci suppose que l'Etat unifie les diverses expériences développées au niveau local et centralise la gestion ainsi que le financement de la sécurité sociale et de l'éducation. Il ne peut y avoir de véritable homogénéisation des droits des citoyens sans cadre administratif national permettant aux prestations sociales de suivre les individus dans leurs déplacements et sans que l'Etat central n'entreprenne un important effort de redistribution pour rééquilibrer des inégalités créées par trente ans de maoïsme et accentuées par près de trente ans de réformes. Un pas dans cette direction a été amorcé depuis 2004, le Premier ministre Wen Jiabao ayant même annoncé lors de la réunion de l'APN, en mars 2005, que c'était désormais aux villes de financer le développement des campagnes. Des efforts ont été consentis, en particulier en matière d'allègement des impôts des paysans et de financement de l'éducation en zone rurale. Mais l'Etat central ne semble pas encore disposé à aller jusqu'au bout cette logique, ne serait-ce parce qu'elle nécessite un effort budgétaire considérable.

Cette évolution est cependant déjà entamée au niveau local. Dans des municipalités comme Chengdu – l'une des premières, en 2004, à avoir mis en oeuvre une politique d'« unification des villes et des campagnes » (*chengxiang yitihua*) – l'abolition de la distinction entre *hukou* rural et urbain s'accompagne de transferts de fonds dans les districts ruraux pour améliorer les infrastructures et les services publics, fournir de nouveaux logements aux ex-paysans et favoriser leur emploi dans des activités non agricoles. Les autorités mettent ainsi en place des politiques de formation, de réemploi et d'intégration des paysans qui ont perdu leurs terres dans le système de sécurité sociale urbain. On assiste donc, au niveau de la municipalité, à la substitution d'un modèle d'extension concentrique – l'extension progressive des privilèges des urbains aux ruraux grâce à une politique de développement des campagnes – à un modèle d'inclusion concentrique (le transfert d'un *hukou* agricole à un *hukou* non agricole) qui n'envisageait le processus d'urbanisation qu'à travers le fait de sélectionner et de privilégier certains individus par rapport à d'autres. Cette nouvelle

politique d'urbanisation est de toute évidence plus équitable et plus viable à long terme. Reste à étendre ce modèle au niveau provincial, puis à unifier les différentes expériences au niveau national, ce qui suppose, entre autres, de centraliser de manière concomitante l'administration des impôts.

Quant à la prise en compte de la mobilité des personnes, force est de constater qu'elle s'est moins faite ces dernières années au niveau des services⁷⁵ qu'au niveau du contrôle social. En janvier 2005, une nouvelle carte d'identité a été mise en circulation : elle substitue une carte électronique à un document papier, permettant ainsi la gestion informatique, centralisée par le ministère de la Sécurité publique, des données personnelles⁷⁶. Il en va de même au sein des municipalités, où le permis de résidence provisoire est devenu une carte à puce. Cette réforme, mise en oeuvre dans certaines villes comme Pékin ou Chengdu dès 2003, a été présentée comme facilitant la mobilité des travailleurs migrants : de fait, ils étaient auparavant contraints de faire une nouvelle demande de permis chaque fois qu'ils changeaient d'arrondissement, ce que l'informatisation des données, désormais gérées au niveau municipal, leur dispense de faire. Il n'en reste pas moins vrai qu'elle renforce considérablement le contrôle de l'Etat sur les individus.

CONCLUSION

Les réformes du *hukou* visent à maintenir ses fonctions essentielles : contrôler l'urbanisation, promouvoir une industrialisation rapide au moindre coût pour l'Etat, maintenir le contrôle et la division du corps social, tout en ralliant les élites au pouvoir. En restant un instrument fondamental de gestion du développement et de contrôle social, le *hukou* constitue toujours la clé de voûte d'un régime autoritaire dont il sert les deux priorités : maintenir la stabilité sociale et un fort taux de croissance. Comme l'a affirmé à plusieurs reprises le ministère de la Sécurité publique, le *hukou* joue un rôle trop important pour qu'il puisse être aboli.

Cependant, tout en maintenant l'inégalité des citoyens, les réformes du *hukou* redéfinissent également la nature de cette inégalité – remplaçant progressivement une hiérarchie rigide de statuts par une hiérarchie plus fluide de classes sociales – selon un projet qui avait été élaboré il y a plus de quinze ans par des réformateurs au sein du pouvoir central et qui a sans doute été accéléré sous l'effet de la mobilisation sociale. Tandis qu'à l'époque maoïste le *hukou* établissait une hiérarchie complexe entre les citoyens chinois en fonction de leur

⁷⁵ Par exemple, il n'existe toujours pas de réseau bancaire national permettant aux citoyens de jouir de services bancaires de base, comme l'ouverture d'un compte ou l'octroi d'un prêt, dans une autre localité que celle où ils sont enregistrés.

⁷⁶ Di Fang, « Old IDs phasing out, high-tech ones coming », *China Daily*, 27 décembre 2004.

lieu de résidence, de leur place dans le système de production et de leur unité de travail, cette hiérarchie est aujourd'hui essentiellement déterminée par le lieu d'enregistrement des personnes et leur niveau de vie. Les réformes dont le *hukou* a fait l'objet ces dernières années tendent ainsi à abolir le caractère héréditaire du statut : l'ascension sociale permet désormais d'en changer et celui-ci a moins d'impact sur les droits d'une élite de migrants, tandis que l'appellation de « paysan » cesse peu à peu d'être un stigmate indélébile. Si ces réformes nourrissent le sentiment d'un avenir plus ouvert et contribuent sans aucun doute à diminuer le nombre et la radicalité des revendications, le *hukou* continue de jouer un rôle fondamental pour les plus pauvres, de façonner les hiérarchies sociales et spatiales, et d'entraver la liberté de circulation. Le schéma d'intégration élitiste en zone urbaine actuellement promu exclut toujours la grande majorité des travailleurs pauvres et mobiles, qui continuent de fournir à l'économie urbaine une main-d'oeuvre bon marché et corvéable à merci. Le système du *hukou* continue ainsi de légitimer une discrimination par la naissance, l'origine sociale et la fortune, au mépris de la Constitution chinoise et des conventions internationales que la Chine a signées.

Le maintien du *hukou* et l'habileté avec laquelle cette institution communiste a été adaptée pour répondre aux mutations socio-économiques de la Chine permettent à ce pays aux dimensions continentales de gérer sa transition économique et contribuent largement à expliquer le maintien du PCC au pouvoir. Toutefois, ces réformes ne sont pas exemptes de contradictions. Tout d'abord, elles alimentent les inégalités sociales et spatiales (entre les villes et les campagnes, entre les grands centres urbains et ceux de moindre importance) alors même que le Parti a désormais compris que la réduction de ces inégalités constituait un enjeu vital pour son maintien au pouvoir. Il est par ailleurs illusoire de penser que le *hukou* puisse être aboli sans une réduction drastique de ces inégalités, qu'il contribue lui-même à entretenir. En deuxième lieu, si pour l'heure le maintien du *hukou* tire la croissance chinoise en créant un réservoir de main-d'oeuvre flexible et bon marché, il peut à terme contribuer à la freiner. Il empêche en effet la mise en place d'une véritable économie de marché (qui ne saurait exister sans liberté de circulation et un minimum d'égalité devant l'emploi), et freine le développement du marché intérieur en maintenant une grande partie de la population dans la pauvreté. Enfin, jusqu'à quand le *hukou* contribuera-t-il à maintenir la stabilité sociale ? Dans un contexte où le droit s'impose progressivement comme norme légitime et prévalente, il est aujourd'hui de plus en plus contesté au nom de l'égalité de tous les citoyens chinois stipulée par la Constitution.

Annexes

Hukou type or category

PERMANENT RESIDENT (<i>Changzhu renkou</i>)						
Registration Form						
Type of household (family, individual, or collective)			Household head (name)		Relationship to household head	
Name			Gender			
Other name			Nationality (one out of 56)			
Date of birth		year	month	day	hour	minute
Legal guardian (can be two names here)			Place of birth			
Guardian relationship			Birth certificate issue date			
Residential address						
Other address in the same city/county						
Family origin (paternal grandfather's address)			Religious belief (can be blank)			
Personal ID serial number			ID issue date			
Education		Marital status		Military service		
Height		Blood type		Profession		
Employment						
When, why and from where migrated to this city (county)			year	month	day	
When, why and from where moved to this address			year	month	day	
When, why and to where migrated out of this city (county)			year	month	day	
When and why canceled this <i>hukou</i>			year	month	day	
Applicant's signature/seal			<i>Hukou</i> registration authority's special seal			
Processor's signature/seal			Registration		date	

FIG. 3.2 (above and facing page). Registration Form for Permanent Residents (Ministry of Public Security Directive [1995] No. 91, December 19, 1995). The *hukou* police or *hukou* official applies a stamp of "non-agriculture" (urban) or "agriculture" (rural) in red ink to the form. In some major cities, a blue stamp of "non-agriculture (urban)" indicates a transitional and quasi-permanent urban *hukou* status (blue-seal *hukou*). Source: Sun Yao 1994, 58–59, BPT-MPS 2000, 66–84 and MPS-PSMB 2001, 482–500.

Item	Change, Correction	Change date	Applicant's signature/seal	Processor's signature/seal

Remarks

photo 1	photo 2	photo 3

Source: Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion. China's Hukou System*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 1-72.

TABLE 4.1
The Zhongdian Renkou (Targeted People) in the PRC

Category One

Residents suspected of threatening national security.

1. People suspected of being subversive activists, separatists, traitors, and defectors.
2. People suspected of being part of riots, mob, uprising, or other destabilizing and/or sabotaging activities.
3. People suspected of developing, joining, and communicating with hostile organizations that destabilize and threaten national security and stability.
4. People suspected of joining cults, sects, and gangs or using religion for illegal or criminal activities.
5. People suspected of engaging in propaganda and agitation to sabotage ethnic solidarity and/or resist state laws.
6. People suspected of spying or collecting, searching for, purchasing, or illegally providing state secrets or intelligence.
7. People suspected of having other activities that are threats to national security.

Category Two

Residents suspected of serious criminal activities.

1. People suspected of having violated citizens' physical and personal rights through activities such as murder, rape, bodily injury, and trafficking of women and children.
2. People suspected of having violated public and private property rights through activities such as robbery, stealing, and fraud.
3. People suspected of having violated public security through activities such as arson, bombing, poison, and illegal manufacturing, sale, transport, storing, or stealing of firearms, ammunition, and explosives.
4. People suspected of trafficking, sale, transport, and production of narcotics.
5. People suspected of being involved in domestic and foreign underground societies or gangs.
6. People suspected of having sabotaged monetary order through activities such as counterfeiting of currency, national treasury bonds, and other securities or sale/purchasing of counterfeits.
7. People suspected of having engaged in financial fraud such as illegal fund raising and lending, or fraud involving financial documents, credit letters, insurance, and credit cards.
8. People suspected of having often organized gambling activities.
9. People suspected of having organized, hosted, and pimped for prostitution activities.
10. People suspected of other serious criminal activities.

Category Three

Residents who, due to intensification of various conflicts, have shown early tendencies toward violent revenge, making trouble, and other violent acts.

Category Four

Residents who were ex-convicts due to "purposeful crimes" and released within the last five years.

Category Five

Narcotics users.

Source: Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion. China's Hukou System*, Stanford, Stanford University Press, 2005, p.106.

Fei-Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion. China's Hukou System*. Stanford : Stanford University Press, 2005, p.108.

Temporary Resident (*Zanzhu renkou*) Registration Form

Original *hukou* type or category

Host/landlord's name

Temporary residential permit serial number

Relationship to host/landlord

Basic information	Name		Gender		photo
	Other name		Nationality		
	Date of birth	year	month	day	
	Resident Personal ID card serial number				
	Permanent <i>hukou</i> address				
	Permanent <i>hukou</i> category			Education	
	Marital status			Profession	
Temporary information	Date of arrival		Reason of stay		
	Place of stay		Current profession		
	Current employment		Responsible person		
	Temporary address				
	Temporary residential permit issue date			Temporary residential permit expiration date	
	Reason of cancellation			Cancellation date	
With persons 15 or younger	Relation	Name	Gender	Date of birth	ID card number
Verification by mail	Contacts				
remarks					

Filing unit

Processor

Filing date

year month day

FIG. 3.3. Registration Form for Temporary Residents (MPS Directive [1996] 3, May 26, 1996). Source: BPT-MPS 2000, 181 and MPS-PSMB 2001, 508–514. “Original *hukou* type or category” = either non-agriculture (urban) or agriculture (rural).

Source: Fei-Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion. China's Hukou System*. Stanford: Stanford University Press, 2005, p.76.