

Les Études du CERI
N° 123 - mars 2006

**Les politiques de lutte
contre le chômage
à Shanghai depuis les années 2000**

Anne Rulliat

Les politiques de lutte contre le chômage à Shanghai depuis les années 2000

Résumé

Durement touchée par les restructurations des entreprises d'Etat dès le début des années 1990, la municipalité de Shanghai est à l'avant-garde des politiques de lutte contre le chômage à tel point que l'on désigne souvent ses réussites par l'expression « le modèle de Shanghai » (*Shanghai moshi*). La ville connaît un chômage multiforme depuis le début des années 2000 : il ne concerne plus seulement les ouvriers des entreprises d'Etat, mais toutes les catégories de la population et notamment les jeunes. Partant de l'expression de « modèle de Shanghai », cette étude décrit la genèse du chômage à Shanghai et l'origine des mesures adoptées depuis plus de dix ans. Du chômage structurel massif des années 1996-1997 au chômage plus conjoncturel de ces dernières années, la municipalité a développé tout un arsenal de programmes en évolution constante. Parmi eux, on distingue des mesures propres au cas chinois, et adaptées à l'organisation de la société, mais aussi un grand nombre de mesures similaires à celles adoptées dans les pays de l'OCDE. Contredisant le discours libéral de marchandisation du travail, ces mesures témoignent d'un volontarisme étatique fort dans les politiques de l'emploi. Le maintien de la stabilité sociale joue ici le rôle de « mètre étalon » pour évaluer l'efficacité des politiques publiques.

Shanghai's Fight against Unemployment since 2000

Abstract

The city of Shanghai, which has been hard hit by the various reorganizations of state enterprises since the early 1990s, is a forerunner in policies to battle unemployment, to the extent that its achievements are often referred to by the expression « the Shanghai model » (*Shanghai moshi*). The city has been experiencing a variety of forms of unemployment since the year 2000, affecting not only workers in state enterprises but all categories of the population, particularly young people. This study examines « the Shanghai model », first describing the causes of unemployment in Shanghai, and then tracing the development of the measures taken in the past ten years or so. From the widespread structural unemployment in the years 1996-1997 to the more contextual unemployment in recent years, the city has devised a whole array of measures that are constantly evolving. Some are specifically adapted to the organization of Chinese society, but a number of others are similar to those adopted in OECD countries. In opposition to the liberal discourse on the mercantilization of labor, these measures demonstrate a strong state voluntarism in employment policies. The preservation of social stability serves as a yardstick to gauge the effectiveness of these public policies.

Les politiques de lutte contre le chômage à Shanghai depuis les années 2000

Anne Rulliat

La mise en place d'une « société harmonieuse » (*hexie shehui*) est depuis la fin de l'année 2004 le leitmotiv du discours politique chinois. Loin des idéaux d'égalité, une société harmonieuse est avant tout une société stable. Les politiques de l'emploi et les mesures pour contrer le chômage sont cruciales pour atteindre cet objectif alors que les tensions sociales sont de plus en plus exacerbées. Dans cette perspective, la question du chômage est un réel défi pour les dirigeants chinois.

Les politiques de l'emploi et du marché du travail ont pris leur essor en Chine, et plus particulièrement à Shanghai, dans les années 1990, années de rupture avec l'économie planifiée, et de transition vers une « économie socialiste de marché », s'accompagnant de licenciements massifs.

Pour faire face à ce véritable bouleversement, la municipalité de Shanghai a mis en place des dispositifs de prévention des éventuelles réactions violentes d'une population mécontente. Le but du gouvernement était d'apaiser les conflits générés par une telle situation. Au fil des années, ces dispositifs se sont transformés et multipliés, pour s'adapter aux nouvelles catégories de chômeurs.

L'étude des politiques de l'emploi adoptées à Shanghai présente un triple intérêt : d'abord, elles ont été particulièrement nombreuses et variées. Ensuite, cette municipalité témoigne d'une certaine manière de l'ensemble des problèmes qui se posent en Chine : elle a également une valeur prédictive pour les grandes tendances de l'emploi dans le pays.

La ville sert en quelque sorte d'indicateur de ce qui est possible, et de ce qui ne l'est pas : on entend souvent dire, tant de la part de chercheurs que de cadres de la municipalité : « si Shanghai n'arrive pas à résoudre un problème, alors, les autres régions de Chine n'ont aucune chance de réussir ». Chauvinisme shanghaien ou réelle efficacité d'une municipalité innovante ? Les deux sans doute. Enfin, plusieurs mesures testées avec succès à Shanghai ont été étendues à d'autres régions.

Le phénomène du chômage en Chine est multiforme : le groupe des personnes sans emploi est en effet composé d'individus dans des situations très différentes. L'économie chinoise fonctionne encore de manière duale, par l'opposition ville/campagne en particulier. Le système de livret de résidence (*hukou*) assigne les individus à leur lieu d'habitation, empêchant la mobilité de la force de travail. S'il s'est quelque peu assoupli ces dernières années, le *hukou* reste contraignant, et il est très difficile pour un résident de la campagne de devenir officiellement un résident urbain. A Shanghai, comme dans toutes les grandes villes de Chine, cette dualité est à l'origine d'une différence de statuts, en particulier entre les travailleurs migrants originaires de la campagne, et les travailleurs urbains. Cette étude ne concerne que les résidents urbains, mais la question des travailleurs migrants sera toutefois envisagée dans une perspective comparative, pour évaluer l'influence de leur présence sur le chômage des Shanghaiens.

Les dispositifs mis en place à Shanghai paraissent résulter, en particulier à leurs débuts, bien plus d'une succession empirique de problèmes inédits à affronter, que d'une idée *a priori* de ce que pourrait ou devrait être l'intervention de l'Etat. Au départ, cette dernière se limite exclusivement aux employés licenciés des entreprises publiques. Ils constituent le premier groupe de notre expertise. L'apparition, ces dernières années, du chômage des jeunes a obligé la municipalité à élargir le spectre de ses politiques de l'emploi et à trouver des remèdes aux nouvelles formes du chômage, et notamment celui des jeunes, qui constituent le deuxième groupe auquel nous nous sommes attaché.

Nous nous appuyons ici sur une enquête de terrain effectuée à l'école du Parti de la municipalité de Shanghai, qui forme les cadres et les fonctionnaires de la collectivité. L'enquête a d'abord permis d'interroger les participants à ces formations, cadres ou fonctionnaires, en prise directe avec les réalités. Nous avons également participé à ces formations, qui abordent les thèmes importants des politiques actuelles, et de l'idéologie officielle. Plusieurs cours ont ainsi abordé la question du chômage. Par ailleurs, nous avons mené plusieurs entretiens avec le personnel du bureau du travail et de la sécurité sociale, de la commission de l'éducation, et avec des chercheurs, qui nous ont permis d'enrichir et d'éclaircir les informations recueillies dans divers périodiques chinois ou dans des publications municipales sur ce thème¹. Enfin, les témoignages de chômeurs sont venus

¹ Les entretiens menés à Shanghai avec des cadres à chaque échelon administratif (comité de quartier, bureau de rue, district, municipalité) ont été confrontés avec les analyses des chercheurs (Académie des sciences sociales, université Fudan et leurs publications) et les entretiens avec les chômeurs. Un certain nombre de chercheurs, et plus encore de fonctionnaires que nous avons rencontrés pour des entretiens ont demandé à rester anonymes. Nous avons voulu respecter leur souhait, ce qui explique pourquoi dans cette Etude nous faisons souvent référence aux « chercheurs », sans préciser leur nom. A l'université Fudan, des entretiens ont notamment été menés avec Qin Bei, Ren Yuan, Pu Xingzu, Yuan Zhigang, Lu Ming en juin 2004, puis de nouveau en octobre 2005. A l'Académie des sciences sociales de Shanghai, des entretiens avec M. Zhou Haiwang et ses collègues du Centre d'études sur la population ont été menés aux mêmes périodes. Des chercheurs et enseignants de l'école du Parti ont également été interviewés à l'été 2004.

compléter l'enquête. Politiques, chercheurs et chômeurs sont le terreau de ce travail. Si le phénomène du chômage touche des dizaines de millions de personnes dans le monde, et s'il est devenu l'un des problèmes essentiels de tous les pays européens, le sujet reste extrêmement sensible en Chine, et les fonctionnaires de la municipalité répugnent à livrer des analyses dépassant la propagande. Un cadre nous a ainsi déclaré : « lorsqu'on décrit les réussites et les échecs de nos politiques à un étranger, ce dernier écrit uniquement des articles consacrés aux échecs ». Cette remarque souligne combien les cadres sont conscients de l'ampleur du problème mais également de leurs propres faiblesses. Il s'agit de donner une bonne image de la ville, de sauver les apparences face aux étrangers.

LE CHOMAGE A SHANGHAI : UN PHENOMENE MULTIDIMENSIONNEL

Le contexte d'apparition du chômage en Chine : entre inexistence et flou statistique

- Absence de chômage en Chine communiste ? Le vocabulaire pour « dire le chômage »

La notion même de chômage a évolué au fur et à mesure de l'avancement de la politique de réforme et d'ouverture entamée en 1978, et elle tend à se rapprocher peu à peu des standards internationaux, tels ceux du Bureau international du travail (BIT).

Dans le système d'économie planifiée mis en place dès les années 1950, le travail était un droit et un devoir pour l'ensemble de la population. Les difficultés étaient de deux ordres : d'une part, l'organisation de l'allocation de la force de travail entre les différents secteurs d'activités était inefficace ; d'autre part, la productivité en subissait les conséquences, et demeurait très faible. Il y avait là un gaspillage diffus de la force de travail : le chômage était caché. En 1958, la République populaire proclamait : « la Chine a complètement fait disparaître le chômage ». A cette époque le terme de chômage n'existait pas puisque chaque diplômé se voyait attribuer un poste de travail par le gouvernement et le conservait toute sa vie. Les statistiques du chômage n'avaient donc pas lieu d'être.

Pourtant, à la fin des années 1970, l'expression « en attente d'emploi » (*daiye*) – signifiant que cette situation ne peut être que temporaire – fit son apparition. Et au début des années 1980, lorsque les jeunes instruits envoyés à la campagne pendant la Révolution culturelle obtinrent l'autorisation de rentrer dans leur ville d'origine, le problème du chômage urbain commença à se faire sentir, notamment à Shanghai.

Le système de collecte statistique était encore primitif, mais on disposait déjà de quelques évaluations du nombre de jeunes « en attente d'emploi » au niveau local. En 1985, le ministère du Travail commença à collecter de manière systématique les statistiques sur ces personnes tandis que les chiffres des années précédentes avaient tous été publiés *a posteriori*. C'est aussi au début des années 1980 que le gouvernement commença à élaborer un système administratif à deux échelons pour « gérer » ces chômeurs. La fonction était

double : le dénombrement des chômeurs et le service pour l'emploi. Dans les années 1990 c'est exactement ce système qui fut développé en multiples branches et échelons par la municipalité de Shanghai, permettant ainsi un quadrillage de cette population sur le plan statistique et sur le plan des services qu'elle lui avait fournis. Si en 1993, la Chine remplaça l'expression « en attente d'emploi » par le terme de « chômage » (*shiye*, littéralement, « en manque d'emploi »), plus conforme aux standards internationaux, la méthode de collecte statistique resta la même pendant quelques années. Le calcul du taux de chômage ne se fondait que sur les personnes qui s'étaient fait enregistrer comme telles auprès des services du travail du bureau de rue, mais la différence entre les personnes « en attente d'emploi » et les chômeurs était ténue. Pour les premiers, l'individu se trouvait dans une situation passive à l'égard du travail : il était sans emploi, il attendait de s'en voir attribuer un. Les seconds, en revanche, avaient perdu leur travail, mais ils se trouvaient par la force des choses dans une dynamique plus active, car on ne leur en attribuerait pas un d'office : ils devraient chercher par eux-mêmes.

Aux catégories de sans-emploi s'ajoute celle des *xiagang*, laquelle signifie littéralement « hors de son poste ». Ce terme désigne les employés licenciés des entreprises publiques qui ont théoriquement maintenu un lien avec leur ancienne unité de travail et bénéficient d'une allocation. Ils sont pour ainsi dire au chômage puisqu'ils n'ont aucune chance d'être réintégrés dans leurs anciennes fonctions.

« En attente d'emploi », « au chômage », « hors de son poste », autant de termes pour désigner les individus sans travail, disponibles et recherchant un emploi. Ces catégorisations, l'incertitude de leurs définitions, doublées d'un appareil statistique peu fiable, constituent autant de sources de difficultés pour cerner quantitativement le chômage en Chine.

• Une évaluation problématique

Dans les pays occidentaux, les controverses qui se développent périodiquement sur l'évaluation du nombre de chômeurs, sur l'importance du chômage « camouflé » ou à l'opposé, des « faux » chômeurs, alimentent les débats politiques et les analyses des chercheurs. Si la mesure du chômage, en France par exemple, fait l'objet d'approximations, d'erreurs ou de manipulations, le problème est encore plus aigu à l'échelle chinoise.

A Shanghai, la collecte statistique s'appuie sur les échelons administratifs de la ville, du district, du bureau de rue, et du comité de résidents (cartes 1 et 2, figure 1)². Cette structure permet également la répartition des tâches dans la mise en place de politiques publiques. L'enregistrement du chômage se fait de manière volontaire auprès du bureau de rue qui établit une liste des chômeurs à partir de ces déclarations. Ces informations sont vérifiées par l'assistant d'emploi³ qui est le responsable des questions de l'emploi au sein du comité de résidents, à l'échelon le plus bas. Il reçoit la liste des chômeurs enregistrés et vérifie son exactitude dans son quartier. Les chiffres sont ensuite transmis au district puis à la municipalité qui publie chaque année le taux de chômage. Cette collecte statistique semble

² Les cartes, figures et tableaux sont reportés en Annexe à la fin de l'*Etude*.

³ Le rôle des assistants d'emploi est développé dans la troisième partie de l'*Etude*.

être assez fiable, mais elle se limite au chômage urbain enregistré, et ne donne qu'une vision partielle d'un phénomène beaucoup plus complexe. Comparée aux restructurations massives des entreprises publiques à Shanghai, la croissance du taux de chômage est finalement très réduite (figure 2).

La comparaison des taux de chômage urbain enregistrés dans différentes villes ou provinces de Chine révèle que malgré les succès que Shanghai dit avoir remportés sur le chômage, son taux demeure un des plus élevés. On peut envisager plusieurs explications à cela. D'une part, le nombre important d'entreprises publiques qui y étaient implantées explique le très grand nombre de personnes licenciées. D'autre part, l'existence à Shanghai d'un dispositif de protection sociale plus avancé que dans les autres provinces pousse peut-être un plus grand nombre d'individus à s'y faire enregistrer comme chômeurs (tableau 1).

Par ailleurs, des évaluations du chômage par sondage ou échantillonnage sont réalisées depuis quelques années. Ces chiffres sont sans doute les plus réalistes, mais on trouve néanmoins des disparités. Les rapports internes du bureau du travail de la municipalité donnent les chiffres suivants : 7,8 % en 2001, 7,84 % en 2002 et 7,5 % en 2003. Les échantillons de personnes interrogées varient légèrement, et concernent environ 20 000 individus. Les mêmes évaluations avaient été réalisées sur un échantillon de 10 % de la population lors du grand recensement de 2000. Le taux de chômage obtenu était alors de 9,66 %, soit le double du chômage enregistré. Pour cette enquête, les personnes de plus de 15 ans ayant effectué plus d'une heure de travail rémunéré dans la semaine précédent l'enquête étaient considérées comme ayant un emploi. Le niveau relativement élevé de ce taux de chômage urbain réel reste donc problématique : il suppose que toute une part de la population possédant un emploi précaire ou à temps partiel soit considérée comme ayant un emploi. Ce critère, donné par la municipalité pour définir l'emploi, est aux antipodes de l'idée que la population shanghaienne se fait du travail. Ceux qui effectuent des « petits boulots » d'une ou deux heures par semaine ne considèrent pas avoir un emploi. Les mentalités ont certes évolué à Shanghai, mais l'idée d'un travail stable, comme il pouvait l'être dans une entreprise publique, reste le modèle de référence pour évaluer la réalité d'un emploi. Les controverses récurrentes sur le nombre exact de chômeurs ne sont donc pas un problème purement technique. C'est une question dont les termes varient selon le contexte : les frontières entre emploi, chômage et inactivité se sont brouillées. A ces catégories s'ajoute la question du sous-emploi lié au travail temporaire, informel, etc. Ne donnant pas toujours accès à un statut de chômeur indemnisé, ces situations sont difficiles à évaluer.

Cette collecte statistique a été formalisée pour s'inscrire désormais dans un « système de prévision du chômage » permettant d'anticiper au mieux les évolutions du marché du travail et d'obtenir les taux de chômage les plus exacts possibles. Ce système a été instauré officiellement à Shanghai en décembre 2001. Cette évaluation du bureau du travail est réalisée en collaboration avec des centres de recherche depuis fin 2005.

Ces statistiques complètent les deux types d'évaluation existantes : celle du chômage annuel enregistré (qui n'évalue le nombre de chômeurs qu'au dernier jour de l'année sans tenir compte des variations saisonnières) et celle réalisée tous les dix ans, lors du recensement national, par un échantillonnage de 1 % de la population. Ce système de prévision s'accompagne d'une évaluation du taux réel du chômage par sondage auprès de dix mille foyers dans six bureaux de rue différents. Ce système devrait également offrir des

statistiques plus détaillées sur la durée – courte ou longue – du chômage et sur ceux qu'il touche – les jeunes ou les actifs les plus âgés, etc.

La mise en œuvre semble encore difficile, notamment du point de vue de la régularité des évaluations et des différents départements impliqués. Pourtant, une évaluation et des prévisions plus exactes permettraient à la municipalité d'être plus réactive aux évolutions. En effet, alors que la municipalité a encore du mal à élaborer un modèle structuré de représentation du chômage, comment peut-elle mettre en œuvre des politiques adaptées ?

- **L'apparition du chômage à Shanghai : un héritage de l'économie planifiée**

Shanghai est une des villes les plus importantes de Chine : c'est le bastion de l'industrie où le nombre d'ouvriers est le plus élevé. Fin 2004, elle comptait une population de 17 millions de personnes, dont 13,5 millions détenaient un permis de résidence shanghaien.

La ville a compté jusqu'à 90 % d'employés travaillant dans les entreprises publiques. En 1997, ce chiffre était encore de 67,3 %. On comprend donc bien pourquoi la ville a été si lourdement touchée par le chômage lors des restructurations. Entre 1990 et 1996, plus d'un million de personnes ont perdu leur « bol de riz en fer », leur emploi à vie. En effet, la décision prise en 1993 de créer un système moderne d'entreprises a abouti à la multiplication des « licenciements ». Au milieu des années 1990, avant même que le système de sécurité sociale soit finalisé, les entreprises du secteur public ont dû se défaire de leurs employés surnuméraires, sans pouvoir néanmoins licencier leurs employés purement et simplement comme l'auraient fait des entreprises privées. Ils sont entrés dans la catégorie des *xiagang*, des personnes « hors de leur poste » et dans les faits, leur situation s'apparente à celle de travailleurs ayant été licenciés. Jusqu'en 2001 à Shanghai et 2003 ailleurs en Chine, nous l'avons vu, ces licenciés des entreprises publiques ont fait l'objet d'une comptabilité séparée : ni chômeurs, ni travailleurs.

En avril 1995, le conseil des affaires d'Etat a approuvé le rapport du ministère du Travail sur le projet de réemploi, fournissant ainsi un cadre aux gouvernements locaux, aux entreprises et aux centres d'assurance sociale pour mettre en place des programmes de création d'emplois et de formations. Ce cadre a constitué une étape importante de la naissance des politiques de l'emploi en Chine.

Shanghai s'est donc trouvée en première ligne dès le début des restructurations, du fait du nombre important de ses *xiagang* et des mesures originales qu'elle a adoptées pour tenter de remédier au problème. En fait, depuis l'apparition du chômage dans les statistiques des années 1980, les mesures prises par la municipalité concernent surtout les *xiagang*. En effet, on évalue qu'ils représentent un tiers des employés des entreprises publiques ou collectives, soit environ un neuvième de la population totale de la ville. Le nombre cumulé de *xiagang* à Shanghai a ainsi atteint 1,6 million en 2002, ce qui témoigne du souci des autorités de remédier au risque d'instabilité sociale.

Dès les premières restructurations et jusqu'à aujourd'hui, nous l'avons dit, les recommandations des autorités shanghaiennes aux échelons inférieurs – directeurs d'entreprises publiques ou responsables de districts – se sont résumées en un mot : « stabilité ». Nous avons mené plusieurs entretiens à Shanghai qui ont confirmé cette antienne. Le directeur du département des finances du district de Xuhui précise que ce dernier finance les mesures destinées aux *xiagang* du district dans la mesure où l'entreprise

qui les employait en relevait fiscalement. Les directeurs d'entreprises publiques en restructuration disposent d'une assez grande latitude dans la mise en œuvre de ces politiques, la seule exigence de la municipalité étant : « pas de manifestations » (*bu zhun naoshi*). L'un d'eux nous a expliqué que l'ampleur des manifestations plus ou moins hostiles et des plaintes de leurs employés et ouvriers influait directement sur l'avancement de leur carrière. Enfin, ils sont soumis à de nombreuses contraintes, souvent liées à cette exigence de stabilité. Ainsi, les licenciements ne doivent se produire ni au moment du Nouvel an ou de la fête du travail, ni pendant la tenue d'événements politiques importants. Selon le directeur d'une entreprise publique en cours de restructuration, les représentants des services des départements de la municipalité concernés (département du budget, bureau du travail, département des biens de l'Etat, etc.) viennent régulièrement les rappeler à l'ordre, mais ne leur proposent jamais de solution concrète. Leur responsabilisation semble donc être une réalité, mais les laisse pour partie désemparés.

Shanghai, par sa structure industrielle, est une des villes les plus touchées par ces restructurations et n'est pas épargnée par les manifestations violentes d'ouvriers mécontents. Pourtant, globalement, elle réussit à maintenir une sorte de paix sociale, qui lui vaut d'être érigée en modèle par les dirigeants nationaux, qui invitent les autres provinces à l'imiter. La réforme des entreprises d'Etat à Shanghai comporte trois étapes : la réaffectation des employés surnuméraires à l'intérieur de l'entreprise ou dans d'autres branches du groupe, l'établissement de centres de réemploi pour préparer les *xiagang* à entrer sur le marché du travail, et enfin l'invention d'une nouvelle catégorie d'individus : les *xiebao*.

La restructuration des entreprises publiques à Shanghai

- **La réaffectation des employés surnuméraires**

La première phase de restructuration des entreprises publiques est théoriquement la moins « douloureuse » : elle consiste à répartir les employés surnuméraires en leur sein. Elles ont souvent été restructurées en liquidant les secteurs trop improductifs et en réorganisant les secteurs concurrentiels en sociétés, et sont devenues de grands groupes industriels aux nombreuses filiales. La première étape consiste donc, dans la mesure du possible, à proposer de nouveaux postes dans les sociétés filiales. Les employés signent alors un contrat de travail (généralement à durée déterminée) avec la nouvelle société. Cette méthode de restructuration reste largement empreinte des modes d'action de l'économie planifiée et consiste surtout à encourager les entreprises à « digérer » leurs employés surnuméraires par elles-mêmes. Mais l'effet de ces programmes reste assez limité.

- **Les centres de réemploi**

En matière de politique de l'emploi, la première innovation de Shanghai a été la création de centres de réemploi, en 1996. Ces centres ont d'abord été créés pour deux secteurs-clés de l'industrie d'Etat à Shanghai : le textile et les équipements électriques. L'année suivante, l'expérience a été étendue à neuf autres secteurs industriels. Financés selon la règle des trois tiers (un tiers par l'entreprise, un tiers par la municipalité et un tiers par la « société » – les fonds d'assurance chômage), ils sont établis soit par secteur d'activité, soit par secteur géographique. Les *xiagang* y bénéficient de formations particulières pour retrouver un emploi ou créer une activité.

En 1998, le gouvernement central a reconnu l'efficacité des mesures shanghaiennes et a encouragé toutes les provinces à imiter l'expérience pour gérer la transition des employés entre leur ancienne unité de travail et la société. Selon une fonctionnaire du bureau du travail de Shanghai, leur réussite s'explique par le fait que les centres de réemploi ont été établis en dehors des locaux de l'usine et en dehors de ceux de la municipalité. Le « divorce » entre l'entreprise et le *xiagang* est ainsi clairement établi. La confusion des lieux dans les autres provinces chinoises (comme au Liaoning) expliquerait leurs nombreuses difficultés. Sans considérer cette simple question de localisation comme la clé du succès des centres de réemploi à Shanghai, il semble qu'elle ne soit pas à négliger. En effet, l'aspect psychologique de la relation des ouvriers à leur entreprise est capital pour comprendre leurs réactions face au chômage et leurs comportements lors de la recherche d'un nouvel emploi. Les centres de réemploi sont conçus comme une étape de transition entre une forme de paternalisme d'Etat et la « jungle » du marché. Ils n'ont pas vocation à durer. A Shanghai, tous ont été fermés à la fin de l'année 2001, comme prévu lors de leur création. Les centres d'autres provinces devaient fermer fin 2003, mais en 2005 la fermeture était encore progressive. Il convient d'être prudent : la sortie du centre de réemploi ne signifie pas que le *xiagang* a retrouvé un emploi. La formule résumant leur devenir est la suivante : « un groupe à la retraite, un groupe guidé sur le marché, un groupe de *xiebao* » (*tuiyang yipi, youdao yipi, xiebao yipi*). Fin 2001, la répartition des *xiagang* sortant des centres était la suivante : 15 % avaient atteint l'âge de la retraite, 35 % avaient retrouvé un emploi et 50 % avaient obtenu le nouveau statut de *xiebao*. Ainsi, sans qu'un nouveau « bol de riz en fer » n'ait été créé, la majorité des licenciés des entreprises d'Etat n'ont pas été véritablement abandonnés aux lois du marché.

- **A la recherche des *xiagang* disparus : les *xiebao*, une sous-catégorie de *xiagang* ?**

Si la durée de vie des centres de réemploi est limitée, les employés et ouvriers licenciés ne disparaissent pas pour autant avec la fermeture des centres. Une nouvelle catégorie de sans-emploi est apparue, entre chômeurs déguisés et travailleurs précaires.

La nouvelle étiquette que l'on attribue à certains *xiagang* est le *xiebao*. Ce nouveau « statut » et les mesures l'accompagnant ont, là encore, été initiés à Shanghai. Le terme *xiebao* est l'abréviation de l'expression « maintien par accord des relations d'assurance sociale ». Il se distingue de la dénomination « maintien des relations de travail », qui s'applique aux *xiagang* ordinaires dans la mesure où ce système permet de couper le lien avec l'entreprise. Celle-ci paie en une fois à l'organisme d'assurance sociale les frais

d'assurance maladie et les cotisations pour la retraite de l'employé, qui n'est pas autorisé à retourner dans son entreprise d'origine. L'entreprise et la municipalité accordent ce privilège à certains *xiagang* pour les rendre plus concurrentiels sur le marché du travail. Cet avantage n'est pas exclusif d'autres mesures : formations, programmes de réemploi, et en cas de difficultés particulières, obtention d'une allocation auprès du district. Toutefois, dans chaque entreprise, ils font l'objet d'un quota discuté en accord avec la municipalité. En effet, un trop grand nombre de *xiebao* provoquerait un déséquilibre du marché du travail, désavantageant les chômeurs ordinaires. Le *xiebao* doit répondre à des conditions d'âge : il concerne les hommes nés avant 1957, et les femmes nées avant 1962.

Le règlement sur les *xiebao* est paru en 1997. Chaque cas faisait l'objet d'un accord entre les trois parties : l'ouvrier licencié, l'entreprise, et le centre de réemploi. L'esprit de cette mesure était de résoudre les questions d'assurance maladie et vieillesse des *xiagang* afin de les encourager à chercher un travail par eux-mêmes, en particulier pour occuper un travail dans le secteur informel, secteur qui, par définition, ne pouvait contribuer à l'assurance maladie ou vieillesse de ses employés.

Cet ancien système de *xiebao* a été adapté en 2002. Fin 2001, lorsque les centres de réemploi ont disparu, la restructuration des entreprises publiques à Shanghai a été considérée comme globalement terminée. Les licenciements à grande échelle appartenaient certes au passé, mais quelques entreprises avaient encore des employés et des ouvriers surnuméraires « en stock ». Théoriquement, ces ouvriers devaient entrer directement sur le marché du travail sans passer par la case « centre de réemploi ». Pour eux, la municipalité a prévu un nouvel accord de *xiebao*, selon lequel les assurances vieillesse et maladie sont financées, à parts égales, par l'entreprise et par l'employé. En fait, la répartition varie selon les situations : elle dépend en particulier des capacités financières de l'entreprise. Comme dans l'ancien système, la somme est versée à l'organisme de sécurité sociale en une seule fois ; le montant est fixé par le district et l'entreprise. Ces nouveaux *xiebao* n'obtiennent pas d'argent de la part du district dans le cadre de l'accord ; ils n'ont accès qu'à des aides relevant du secours d'urgence, ou du revenu minimum en cas de grandes difficultés.

Malgré cet avantage qui les rend concurrentiels sur le marché du travail, tous les *xiebao* n'ont pas retrouvé un emploi, et leur intégration dans les statistiques semble problématique. En théorie, depuis la fermeture des centres de réemploi fin 2001, il n'existe plus différentes catégories de chômeurs et les *xiagang* ont « disparu », autant des textes que du discours (*meiyou zhe ge gainian le*). Officiellement, on ne peut appartenir qu'à deux catégories : on est chômeur (*shiyue*) ou en poste (*zaiyue*). En réalité, les *xiebao* ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du chômage. De fait, certains ont retrouvé du travail. Mais cette population encore trop peu concurrentielle sur le marché du travail n'a pas complètement réussi à se réinsérer dans une activité qui soit source de revenus stables. Les *xiebao* ne peuvent pas bénéficier de l'allocation chômage. Lorsqu'ils ne sont pas sans emploi, ce sont généralement des travailleurs précaires.

Alors que la « disparition » des *xiagang*, qui semblait relever d'une normalisation de la catégorisation du chômage, aurait dû permettre une analyse statistique plus fine du phénomène, il n'en est rien. La catégorie des *xiebao* reste insaisissable, car elle comprend autant d'individus ayant retrouvé un véritable emploi, que d'inactifs vivant des aides de l'Etat, et enfin de personnes occupant des emplois précaires ou à temps partiel.

La réforme du système d'emploi et la redéfinition des relations de travail font partie intégrante de la restructuration du secteur d'Etat. Des contrats de travail sont peu à peu

signés entre les entreprises et les ouvriers. Dès lors, la question des licenciements des ouvriers et des employés bénéficiant d'un contrat de travail s'inscrit dans un cadre légal et ne nécessite plus de mesures dites « de transition ». Le licencié obtient une compensation financière proportionnelle à son ancienneté dans l'entreprise. Pour les entreprises publiques, l'ouvrier licencié a le choix : signer un nouvel accord de *xiebao*, ou obtenir une indemnisation selon son ancienneté et bénéficier de l'assurance chômage selon la durée de cotisation. Ces deux solutions sont exclusives l'une de l'autre.

Dans ce nouvel accord de *xiebao*, les frais d'assurance maladie et de retraite sont financés en partie par l'entreprise, en partie par l'employé. Dans les faits, si l'entreprise est riche, elle paie l'intégralité de la somme, sinon, il arrive que l'employé s'en acquitte. Mais ce nouveau contrat soulève de nombreuses contestations : si l'employé meurt avant l'âge de la retraite, les familles réclament qu'on leur rende les sommes versées ; d'autre part, l'assurance maladie des enfants n'est pas incluse dans le nouveau *xiebao*. Enfin, certains employés qui ont choisi de couper toute relation avec l'entreprise et préféré partir avec une petite somme d'argent regrettent en partie leur choix. En effet, la préparation de l'Exposition universelle qui se tiendra à Shanghai en 2010 fait augmenter le prix du foncier. La municipalité rase certaines usines et cède le terrain à prix fort. Les anciens employés ont l'impression d'avoir été floués et réclament « leur part du gâteau ». Leurs revendications constituent une menace d'instabilité pour la municipalité.

Comme les centres de réemploi, les accords de *xiebao* sont un dispositif transitoire qui prendra fin lorsque la population concernée atteindra l'âge de la retraite. Bien qu'elle soit de moins en moins nombreuse, elle reste une des cibles principales des politiques de stimulation de l'emploi à Shanghai.

La récente apparition du chômage des jeunes

- Un phénomène difficile à admettre pour la municipalité

En Chine, et à Shanghai en particulier, lorsqu'on aborde le sujet du chômage et des politiques publiques mises en place pour le résorber, on pense surtout aux *xiagang* : des quadragénaires et quinquagénaires, plus communément appelés les « 40-50 »⁴.

Pourtant, au début des années 2000, la presse a commencé à faire état de cas de chômage des jeunes. Il s'agissait alors d'un phénomène encore mal cerné et rarement chiffré. Il a fallu attendre quelques années pour disposer des profils de ces nouveaux chômeurs : des jeunes peu qualifiés d'une part, et des diplômés de l'université d'autre part, ces derniers étant paradoxalement beaucoup plus étudiés.

La presse désigne ce nouveau groupe de population par l'expression « 20-30 ». Il arrive également que les chercheurs l'emploient. En revanche, les fonctionnaires soulignent qu'il s'agit d'un usage abusif et que leurs supérieurs en interdisent l'emploi. En effet, l'expression 40-50 étant devenue très populaire, l'addition des 20-30 donne l'impression que, de l'âge

⁴ Ce terme désigne les femmes âgées de 40 à 49 ans, et les hommes âgés de 50 à 59 ans.

de sortie du système scolaire à celui de la retraite, toute la population shanghaienne rencontre des difficultés pour trouver un emploi. Cette formule n'est donc pas employée dans le discours officiel.

Si le chômage des *xiagang* est un phénomène notoire dont l'ampleur est également reconnue par la municipalité, cette dernière considère le problème comme transitoire. Le phénomène est mis sur le compte des errements de la politique économique du passé. Le problème du chômage des jeunes, en revanche, révèle les dysfonctionnements du marché du travail actuel, l'inadaptation des formations, ou des problèmes de société dus à l'application du planning familial. Il ne peut être attribué aux aléas de l'économie planifiée. Il révèle également l'absence d'une stratégie globale pour traiter le chômage : la municipalité est certes réactive face aux nouvelles difficultés, mais elle n'anticipe pas. Alors qu'elle croyait avoir résolu la question des *xiagang*, elle s'est laissée « surprendre » par le chômage des jeunes.

Les rapports officiels laissent encore relativement peu de place à ce nouveau phénomène. Un rapport interne de la CCPPC⁵ de la ville publié en 2004 et traitant spécifiquement de l'emploi à Shanghai consacre à peine quelques lignes à ce nouveau type de chômage, qui soulignent que le chômage structurel des 40-50 commence à s'atténuer, et qu'il serait temps de se préoccuper du chômage des plus jeunes. Il est d'autant plus surprenant que ce rapport n'étudie pas davantage la question, qu'il a été publié au moment où les médias rendaient compte de plus en plus largement de ce phénomène.

• Une origine démographique ?

La principale difficulté rencontrée pour évaluer le chômage des jeunes réside dans la définition du terme « jeunes » afin de pouvoir comparer les données. Les tranches d'âge des populations étudiées varient : 20-39 ans, moins de 35 ans, 13-35 ans, 20-25 ans, ou encore 15-35 ans selon la définition du Bureau national de la statistique chinois. D'autres sources évoquent simplement « les diplômés », accentuant encore le flou de la définition. Or ces groupes recouvrent des profils très différents. En effet, dans un groupe de « jeunes » de 15 à 35 ans, on trouve des individus sortant du système scolaire sans diplôme, des diplômés de l'enseignement supérieur, ainsi que, et c'est ce qui biaise l'analyse, des jeunes *xiagang*.

Ce thème du chômage des jeunes est apparu dans les médias au début de l'année 2000, date à laquelle il s'est aggravé. A la fin de 2001, 40 % du chômage enregistré touchait des individus de 16 à 25 ans, alors qu'ils ne représentaient que 30 % de la population.

A Shanghai, le problème tire en partie son origine du mini baby-boom du début des années 1980, lié au retour en ville des jeunes instruits : leur relégation dans les campagnes jusqu'à la fin des années 1970 avait en effet différé mariages et installations dans la vie familiale. La mise en œuvre de la politique de planning familial date de cette époque et les années suivantes ont connu un recul net du nombre de naissances.

Le chômage actuel des jeunes serait d'abord dû à la structure de la population : le grand nombre de jeunes diplômés ne peut être absorbé par le marché de l'emploi. Vu sous cet angle strictement statistique et mécanique, ce chômage ne saurait être un problème durable.

⁵ Conférence consultative politique du peuple chinois.

D'après les chercheurs, à l'exception des années 2000-2003, où la population active a encore nettement augmenté, la tendance est plutôt à la baisse. A partir de 2006, le nombre de Shanghaiens en âge de travailler commença à baisser. En effet, la ville connaît un développement similaire à celui de certains pays occidentaux et elle est la seule en Chine à présenter un accroissement naturel négatif. La population y est donc vieillissante. Si cette situation inquiète les chercheurs à cause des phénomènes liés au vieillissement de la population (notamment le financement du système de protection sociale), il est plutôt bien accueilli par les analystes du chômage, selon lesquels cette réduction de la population active œuvrera « naturellement » pour une réduction du problème.

Cette caractéristique est propre à Shanghai : à l'échelle du pays entier, la pression sur l'emploi est encore extrêmement forte et l'économiste Hu Angang considère qu'elle ne s'atténuera pas avant 2020⁶.

La réduction de la population active étant une manière de réduire cette pression, le recours à la préretraite (*neitui*) est assez fréquent, tant pour licencier des employés surnuméraires que pour laisser des places aux jeunes chômeurs. A Shanghai, cette cessation anticipée d'activité, loin d'être interprétée comme un avantage social, relève en fait de la logique d'exclusion. La baisse du niveau de leurs revenus conduit les jeunes retraités à occuper des emplois cachés. Un exemple intéressant nous a été relaté par une employée de l'université Fudan. Après avoir travaillé pendant vingt ans à l'accueil des étudiants étrangers, elle a été encouragée à quitter son emploi pour laisser la place à de jeunes chômeurs. Son salaire s'élevait à 1 200 yuans par mois, et elle bénéficiait en outre de 700 yuans de primes diverses. Après avoir pris sa préretraite, elle perçoit 1 200 yuans par mois. Le centre des étrangers a recruté pour la remplacer de jeunes chômeurs payés 700 yuans par mois, pour des contrats de courte durée. Ces jeunes non formés s'adaptent difficilement à leurs nouveaux postes, entraînant ainsi un *turn-over* important du personnel. Dans le même temps, la préretraite a trouvé du travail dans une agence immobilière, qui lui apporte des revenus plus confortables. L'ampleur de phénomènes similaires n'est sans doute pas négligeable et contribue au détournement des mesures mises en place par la municipalité. Elle permet certes de réduire le chômage apparent, mais elle conduit à une double précarisation : celle des jeunes retraités d'une part, et celle des chômeurs leur succédant de l'autre. Mais confronté à cet exemple, un fonctionnaire du bureau du travail soutient qu'il témoigne au contraire de la véritable marchandisation du travail. Selon lui, les jeunes chômeurs employés reçoivent le salaire exact correspondant à leur emploi, jusque-là survalorisé !

- **Le chômage des jeunes : être diplômé ou ne pas l'être**

Aujourd'hui, d'après les statistiques, le chômage touche tous les jeunes, qu'ils soient diplômés ou non. Mais une grande confusion règne dans ce domaine entre les statistiques, le discours, et la réalité. D'après les fonctionnaires du bureau du travail et de la commission de l'éducation, le chômage des jeunes peu ou pas diplômés ne pose pas de vrai problème. Selon eux, ceux-ci entreraient directement en concurrence avec les travailleurs

⁶ Hu A. (2002) : 13.

migrants pour les emplois simples et trouveraient facilement du travail, pour peu qu'ils veuillent bien en accepter les conditions. Or selon nos observations sur le terrain, il ne semble pas que les jeunes Shanghaiens soient prêts à effectuer les travaux généralement laissés aux migrants. Un argument avancé à plusieurs reprises est le suivant : ils ont grandi dans un contexte bien différent de celui qu'ont connu leurs parents, celui de la réforme. Ces derniers, ayant connu toutes les vicissitudes du régime, préfèrent entretenir leur enfant (unique la plupart du temps), plutôt que le voir occuper un poste « dégradant ». Plusieurs jeunes que nous avons rencontrés et qui ont vécu une période de chômage déclarent être « restés à la maison » sans se faire enregistrer comme chômeurs auprès des services du bureau du travail : obtenir une faible allocation demande d'effectuer de nombreuses formalités. Dès lors, le chômage des jeunes est rarement enregistré.

Par ailleurs, des enquêtes de terrain effectuées par différents chercheurs confirment que la faiblesse du niveau de formation constitue bien un handicap pour s'insérer sur le marché de l'emploi. Ainsi, une enquête effectuée en 2001 dans le district de Zhabei (où près de 50 % des chômeurs sont des jeunes de moins de 25 ans alors que cette tranche d'âge correspond à peine à 20 % de la population du district) montre que 37,4 % d'entre eux ont un niveau collège ou inférieur, 52,8 % sont des diplômés de collèges et lycées professionnels, 6,8 % sont diplômés d'un lycée d'enseignement général, et seuls 3 % ont fait des études supérieures⁷. Les recherches de l'Académie des sciences sociales confirment ces chiffres. Toutefois, la tendance à l'augmentation du niveau d'études des chômeurs est bien réelle. Mais il demeure que le niveau de formation est inversement proportionnel au taux de chômage. D'après le recensement de 2000 effectué à Shanghai, le taux de chômage des étudiants diplômés de second cycle (2,89 %) est inférieur à celui des étudiants diplômés de premier cycle (3,39 %), lui-même inférieur à celui des étudiants diplômés des filières courtes de l'enseignement supérieur (6,22 %)⁸.

Pourtant, la question du chômage des diplômés de l'université est abordée de manière beaucoup plus ouverte, car si le problème est réel, il est d'une certaine manière plus flatteur. A Shanghai, plus de 98,5 % d'une classe d'âge entre à l'école secondaire, et plus de 50 % à l'université, ce qui place la ville aux premiers rangs des statistiques (en 2002, la moyenne nationale était de 15 %). Pour faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants arrivant à l'âge d'entrée en faculté, les universités ont élargi le recrutement en 1999. L'année 2003 marque l'arrivée sur le marché du travail de ce premier groupe d'étudiants. Certains chercheurs ont critiqué cet élargissement, selon eux inapproprié dans la mesure où le marché n'arrive pas à absorber cette main d'œuvre excédentaire.

On a d'ailleurs vu à son sujet réapparaître l'expression « en attente d'emploi » qui avait disparu. Elle n'apparaît pas dans les statistiques officielles mais on trouve dans la presse l'expression « jeunes en attente d'emploi » (*daiye qingnian*). La commission de l'éducation l'utilise officiellement pour les diplômés de l'année dont elle a la charge. Cette commission

⁷ « Qingnian shiye dui zhiye jiaoyu qishi : Shanghai zhabei qu shiye qingnian de diaocha fen » (La formation professionnelle et le chômage des jeunes : enquête dans le district de Zhabei), in *Jiaoyu fazhan yanjiu (Exploring Education Development)*, n° 8, 2003.

⁸ Environ 100 000 étudiants sortent chaque année des 55 établissements d'enseignement supérieur shanghaiens : 37 000 diplômés de formations courtes, 48 000 diplômés de premier cycle et 15 000 de second et troisième cycles.

a mis en place début 2004, à titre expérimental, un enregistrement des jeunes en attente d'emploi (*dai jiuye dengji*). En effet, un étudiant diplômé en juin et ne trouvant pas d'emploi n'est pas comptabilisé immédiatement dans les statistiques du chômage. Il est considéré comme étant en attente d'emploi jusqu'à la fin de l'année civile. Pour la commission, l'expression désigne donc « un diplômé de l'enseignement supérieur ayant la volonté et les capacités d'occuper un emploi mais n'en ayant pas encore trouvé un ; il se trouve à une étape transitoire entre l'école et la société, ce n'est pas du "vrai" chômage »⁹. A la fin du mois de décembre, s'il n'a toujours pas trouvé d'emploi, il entre dans les statistiques du chômage enregistré (*dengji shiye*). Cette définition laisse l'observateur pour le moins perplexe dans la mesure où la frontière entre l'individu en attente d'emploi et le chômeur est extrêmement mince¹⁰. Mais ces nuances sémantiques sont significatives de la perception qu'elles révèlent. Traduisent-elles une volonté de « minimiser » un problème grandissant en le cachant sous cette dénomination, ou plutôt une volonté de traiter différemment ce nouveau public de chômeurs et de mettre en place des dispositifs spécifiques en créant une catégorie de plus ? Il est encore trop tôt pour interpréter la manière dont la municipalité va agir pour lutter contre ce chômage d'un nouveau type. La mise en place de stages professionnels décrite plus loin est pour le moment la méthode principale de lutte contre le chômage des jeunes. Elle met en cause l'inadaptation des formations au marché du travail, notamment la formation offerte par les écoles professionnelles. Les autres recommandations concernent surtout l'éducation et le changement des mentalités car tant le monde universitaire que les cadres (fonctionnaires ou hommes politiques) tendent à mettre en cause l'état d'esprit des jeunes Shanghaiens, qui est pour eux inadapté au marché du travail. Peu qualifiés, sans expérience, ils attendent d'obtenir des postes valorisants, bien rémunérés, que le marché ne peut leur offrir. C'est pourquoi les agences pour l'emploi ont pour priorité d'expliquer, de guider et de raisonner les jeunes chômeurs. Or si la question des mentalités n'est pas négligeable, on peut douter que des leçons de morale résolvent les véritables problèmes du marché de l'emploi.

⁹ Entretien avec M. Wang Yadong, commission de l'éducation de Shanghai, le 17 juin 2004 ; voir également l'article du 20 février 2004 du journal shanghaien *Wenhui bao*.

¹⁰ Dans les deux cas quoi qu'il en soit, il ne touche aucune indemnité puisque le montant de l'allocation chômage dépend de la durée des cotisations, comme nous le verrons plus loin.

NAISSANCE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Un rapport de la CCPPC de Shanghai¹¹ définit de nouveau la marchandisation comme l'objectif des réformes, leur but ultime. Selon ce rapport, le marché du travail est quasiment instauré à Shanghai, et les habitants de la ville ont globalement accepté cette idée.

Pourtant, loin de s'en remettre à une prétendue « main invisible », la municipalité a mis en place des politiques volontaristes pour « guider » les sans-emploi et les aider à retrouver du travail. A l'instar des dispositifs mis en place dans les pays de l'OCDE, la municipalité a établi une série de mesures actives et passives destinées aux chômeurs. Ces mesures comportent des spécificités propres à la ville bien qu'elles s'inspirent de pratiques étrangères.

L'une des particularités de l'expérience shanghaienne en termes de politique de l'emploi est la responsabilisation de tous les échelons administratifs dans la lutte contre le chômage, de sorte qu'en 2000, la municipalité de Shanghai a mis en place un système de responsabilité gouvernementale de stimulation de l'emploi (*cujin jiuye de zhengfu zeren tixi*). Ce système est né avec l'objectif de création nette de 300 000 postes en trois ans (2000, 2001, 2002). En 2003 et 2004, les objectifs étaient respectivement de 400 000 et 500 000. Quels que soient le résultat et l'appréciation des observateurs à l'égard de ces créations d'emploi, il apparaît que la municipalité de Shanghai imprime sa marque à tous les nouveaux dispositifs. Ce système de responsabilité se manifeste surtout par l'établissement d'objectifs à atteindre. Fixés par la municipalité, leur réalisation et leur financement sont en général confiés aux districts et aux bureaux de rue. La municipalité répartit les objectifs en termes de nombre de créations de postes à atteindre annuellement, selon la situation de chaque district. Cela donne à la politique de l'emploi un « goût de planification ». Précisons que tous les types d'emplois sont comptabilisés : les emplois informels, les emplois créés par le gouvernement, les emplois dans les entreprises privées, les emplois dans les entreprises à capitaux mixtes.

La question du financement des politiques de l'emploi est un point crucial et particulièrement difficile à éclaircir tant les sources sont variées. Malgré un entretien réalisé au département des finances, il nous a été impossible d'avoir une vue d'ensemble de la répartition des dépenses concernant l'emploi. En effet, suite à la réforme administrative de 1997 (deux niveaux de gouvernement, trois niveaux de gestion), les niveaux locaux ont obtenu plus d'autonomie. Cette décentralisation du pouvoir s'est donc accompagnée d'une décentralisation des finances. Les districts et les bureaux de rue doivent désormais financer les politiques (notamment de l'emploi) décidées par la municipalité. Cette dernière invente les politiques, et le district doit les mettre en œuvre. L'existence de plusieurs règlements définissant le fonctionnement et le financement des dispositifs de stimulation de l'emploi participe de la confusion due à la multiplicité des sources de financement : un « fonds spécial pour stimuler l'emploi » est alimenté par le budget du district, le fonds de stimulation de l'emploi de la municipalité, et « d'autres sources ». Le directeur du département des

¹¹ Rapport sur « L'expérience de Shanghai pour stimuler l'emploi », document à diffusion limitée, non publié, 2004.

finances du district de Xuhui s'avère incapable de donner la proportion de son budget consacrée à l'emploi et au chômage. D'une part, il semble que la répartition soit particulièrement complexe car provenant de divers canaux. D'autre part, ces chiffres du budget sont en partie secrets en raison de la compétition entre les districts. En effet, suite à la décentralisation, chaque échelon doit obtenir lui-même son financement par la collecte des impôts. En termes de stimulation de l'emploi, chaque bureau de rue contribue activement à attirer les investissements, encourager les entreprises à s'installer et donc créer des emplois. Les responsables semblent vouloir éviter que leurs voisins connaissent les moyens dont ils disposent. Dans la mesure où les districts ont tous des capacités financières différentes, ils bénéficient d'une certaine latitude dans la mise en place des programmes. Le programme de stages professionnels pour les jeunes illustre cette situation : le district de Xuhui, plus riche que les autres, complète le dispositif en offrant 100 yuans mensuels supplémentaires aux stagiaires.

Il semblerait que 10 % des finances de ce district soient directement consacrées aux questions de l'emploi et du chômage. Ce chiffre ne comprend pas l'argent donné aux bureaux de rue pour les services de l'emploi, l'argent provenant des diverses fondations, les aides ponctuelles attribuées lors du Nouvel an, etc. Globalement, on peut dire que le district finance les programmes de stimulation de l'emploi : salaires, formations, etc. Cette décentralisation des tâches a permis de responsabiliser chaque échelon administratif et d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le chômage et d'aide sociale. Néanmoins, cette organisation comporte également des inconvénients. Elle a provoqué une certaine rivalité entre les districts, chacun cherchant à réinsérer « ses » chômeurs ou « ses » *xiagang* sur le marché de l'emploi, accentuant alors les différences de traitement des chômeurs d'un district à l'autre et le manque de cohérence globale du dispositif.

Des politiques actives variées

Les politiques de l'emploi ont pour vocation de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de publics « en difficulté ». A Shanghai comme ailleurs, ce public en difficulté est essentiellement constitué de deux groupes : les *xiagang-xiebao* et les jeunes. Comme la question des jeunes n'a été prise en compte que tardivement, les mesures qui leur sont destinées sont encore peu nombreuses et touchent un public restreint, alors que les politiques visant les chômeurs plus âgés sont beaucoup plus variées. Cependant, la tendance est à la généralisation des mesures préférentielles : les dispositifs mis en place aujourd'hui sont accessibles à tous alors qu'ils étaient auparavant réservés à des groupes particuliers (les *xiebao* ou les jeunes).

Les politiques actives de l'emploi sont « dégressives » en fonction des compétences des chômeurs. Le public ayant le moins de difficultés profite en priorité des indications sur les postes disponibles et d'une aide pour retrouver un emploi. La deuxième série de mesures concerne des formations professionnalisantes ayant généralement pour vocation d'aider à la création d'entreprises. Pour les personnes ayant encore plus de difficultés, en particulier

celles qui ne disposent pas de fonds propres, la municipalité a mis en place les « organisations informelles du travail ». Enfin, pour les personnes ne pouvant s'intégrer dans aucun des programmes, la municipalité a « inventé » des emplois dans les organisations d'intérêt public qu'elle finance.

L'organisation des politiques actives à Shanghai ne semble pas s'articuler comme dans des pays comme la France, où l'on distingue clairement les mesures du secteur marchand de celles du secteur non marchand. Ici, les mesures adoptées semblent essentiellement destinées au secteur marchand, mais la plupart des services fournis sont « achetés » par la municipalité. On constate donc une forme de chevauchement des dispositifs, ce qui rend leur hiérarchisation particulièrement ardue. Cet ensemble de mesures révèle surtout les investissements considérables de la ville pour créer de l'activité pour les chômeurs.

- **L'aide à la création d'entreprise : les organisations informelles du travail**

Le programme des organisations informelles du travail (*feizhenggui laodong zuzhi*) est un des projets phares de la municipalité de Shanghai et a attiré l'attention du Bureau international du travail qui a publié plusieurs rapports sur ce développement de l'économie informelle à Shanghai comme moyen de contrer la montée du chômage¹². L'expression « modèle de Shanghai » reprise dans la presse chinoise et par les instances gouvernementales pour exhorter les autres villes à imiter cette expérience vient d'ailleurs du BIT. Tous les fonctionnaires du bureau du travail de Shanghai ont à cœur de rappeler l'intérêt que cet organisme a porté aux réussites de la ville.

L'expression d'emploi informel est apparue dans les textes relatifs à Shanghai en 1996. Plus précisément, en octobre 1996, lorsque le bureau du groupe directeur sur les questions de réemploi de Shanghai (*Shanghai shi zai jiuye gongcheng lingdao xiaozu bangongshi*) a publié les « Recommandations à titre expérimental pour encourager les *xiagang* à exercer des activités informelles ». Les organisations informelles concernent essentiellement les services de proximité (*shequ fuwu*) et les entreprises familiales (*jiating gongye*). Au fil des années, le concept s'est précisé et s'est accompagné d'un grand nombre de mesures pour faciliter leur mise en œuvre.

Le terme même « d'informel » est problématique à Shanghai, dès lors que ce pan de l'économie fait l'objet de soutien, de règlements et de surveillance de la part de l'administration. Certes, ces organisations informelles du travail ne sont pas enregistrées auprès du bureau du commerce et de l'industrie comme toute entreprise privée, et ne paient pas de taxes, mais leur existence est encadrée et de plus en plus normalisée. Elles n'ont rien à voir avec ces zones grises de l'économie, qui existent par ailleurs en Chine, et qui flirtent avec l'illégalité. En fait, l'emploi informel shanghaien serait plus proche de ce qu'on appelle en France les « emplois atypiques » (temps partiel, CDD, intérim, etc.).

Les organisations informelles du travail bénéficient d'une série de mesures préférentielles du gouvernement pour favoriser leur création et assurer leur suivi :

- elles bénéficient d'une couverture sociale grâce à des cotisations inférieures à celles du secteur formel ;

¹² Howell, 2002.

- elles sont exemptées d'impôts pendant trois ans ;
- la municipalité propose des sessions de formation gratuites selon les besoins ;
- la municipalité se porte garante des prêts contractés pour créer une activité, pour un montant maximal de 500 000 yuans. La somme qu'il est possible d'emprunter dépend du nombre de postes créés ;
- en 2000, un groupe de 500 « experts » bénévoles, organisé en coopération avec le département de la propagande, a été mis en place pour apporter soutien et conseil aux créateurs d'entreprise. Ces 500 spécialistes étaient à 70 % des patrons d'entreprises privées, ayant expérimenté les mêmes difficultés.

Le développement de l'économie informelle pose une vraie question idéologique. Cette nouvelle manière de créer des emplois – que nous devrions plutôt qualifier d'activités – vise surtout un public de *xiagang*, auquel il est difficile de faire comprendre qu'un emploi dans le secteur informel est aussi un emploi. Aujourd'hui, les fonctionnaires arguent que Shanghai doit sa réussite au changement de mentalité de sa population. Plusieurs entretiens avec d'anciens *xiagang* traduisent cependant plus une résignation (« nous n'avons pas le choix », « il faut bien manger ») qu'une adhésion complète à leur nouveau statut.

Pourtant, selon les textes, l'aide accordée à ces organisations informelles est transitoire : le but ultime est que ces nouvelles activités rejoignent le secteur formel. Mais il semble encore manquer un « pont » entre l'informel et le formel car d'après la publication du BIT citée précédemment, seules 25 % des organisations informelles auraient réussi à se reconvertir dans le secteur formel en 2001. Ce chiffre diffère sensiblement d'un rapport interne du bureau du travail de Shanghai, selon lequel le taux de transformation était de 3 % en 2000 et 3,6 % en 2001.

La majorité des projets ont échoué à se transformer en petites entreprises, et un tiers ont fait faillite. Cette proportion est très proche de celle observée dans le secteur formel. Les difficultés résident essentiellement dans le manque de formation de ces petits patrons potentiels qui n'ont pour la plupart aucune connaissance en gestion, sans compter que les aides apportées ne sont pas toujours suffisantes. Quoi qu'il en soit, en cas d'échec, au terme des trois ans, il est possible de postuler une nouvelle fois, et il est relativement facile d'obtenir de nouveau tous les avantages. En cas de reconversion réussie dans le secteur formel, peu d'entreprises payent les taxes, et elles bénéficient de l'indulgence des services de la municipalité. Le résultat de ce dispositif est donc mitigé, mais du point de vue de la stabilité, l'objectif est atteint. Plusieurs fonctionnaires concèdent que finalement le résultat importe peu : les chômeurs sont « occupés », ce qui contribue à maintenir la stabilité. Finalement, le gouvernement dépense plus pour « occuper » les chômeurs que s'il leur donnait une simple allocation. En effet, la plupart des projets ne peuvent se transformer ni résister sans soutien gouvernemental. La municipalité investit donc dans ce dispositif sans souci de rentabilité.

Si les organisations informelles du travail sont la mesure phare de la municipalité pour lutter contre le chômage, il reste des mesures plus classiques telles les subventions à l'emploi. Il s'agit d'une part d'aides à la création d'emplois proprement dite dans le secteur formel, et d'autre part de la réinsertion des chômeurs. En 2003, un règlement de la municipalité a disposé qu'une subvention de 2 000 yuans par an serait accordée à toute entreprise offrant un contrat de plus d'un an à une personne en grande difficulté pour trouver un emploi (*jiuye tekun renyuan*). S'il s'agit d'un chômeur enregistré, 2 500 yuans de

plus seront octroyés au titre du remboursement des frais de sécurité sociale. Le district offre en outre une indemnité de transport et de repas à ce nouveau travailleur. Les *xiebao*, décrits plus haut, étaient vraisemblablement les cibles principales de ce dispositif. Pourtant, le statut de *xiebao* est en soi une forme de subvention à l'emploi car il réduit le coût du travail. Les entreprises privées semblent particulièrement apprécier cette main d'œuvre bon marché. Une enquête réalisée en 2002¹³ auprès d'un panel d'entreprises privées à Shanghai révèle que les jeunes retraités et les *xiebao* représentaient 30 % des employés, constituant ainsi la ressource principale de main d'œuvre des employeurs privés.

Les entreprises peuvent aussi bénéficier d'exonérations fiscales. Mais la municipalité délimite précisément les contours de cette politique. Ainsi, seules les entreprises de services et les entreprises commerciales embauchant un chômeur ou un *xiebao* peuvent en bénéficier. De plus, dans le secteur des services, certaines activités sont exclues de la mesure : la publicité, les saunas, les salons de massages, les bars Internet. On le voit, ces incitations à l'embauche sont restrictives, et le gouvernement reste particulièrement vigilant à l'égard des emplois qui pourraient dériver vers des activités de prostitution ou de délinquance.

• Le « projet des 40-50 » et son adaptation à un nouveau contexte

Si les mesures mises en place par la municipalité s'adressent à tous, chaque année, l'accent est mis sur une catégorie de personnes, ou sur un thème particulier. Ainsi en est-il du « projet des 40-50 » (*40-50 gongcheng* ou *40-50 xiangmu*). L'expression est apparue très tôt dans la littérature mais ce n'est qu'en 2001 que ce projet est né à Shanghai.

Il vise à accorder des politiques préférentielles et des services aux créateurs potentiels d'activités. Les journaux multiplient les reportages sur les chômeurs ayant réussi leur reconversion pour devenir de petits patrons, s'enrichir et employer d'autres *xiagang*. Les entreprises créées dans le cadre du projet des 40-50 relèvent en grande partie des organisations informelles du travail. Ce dispositif s'appuie davantage sur la société, les intervenants du projet n'étant pas tous des fonctionnaires de la municipalité.

Ainsi, le projet des 40-50 s'accompagne-t-il à Shanghai du « modèle opérationnel à cinq personnes » (*wuren yunzuo moshi*). Pour créer une activité, cinq personnes sont impliquées : le concepteur du projet, l'adjudicateur, le *sponsor*, celui qui exécute le projet, et l'évaluateur. Auparavant, l'entière responsabilité du projet reposait sur les instances administratives, mais avec ce système, les mécanismes du marché ont été introduits dans ce mode de fonctionnement. Le projet est établi en fonction des besoins du marché et de la société, et après avoir été approuvé par l'administration, un appel d'offres permet de choisir la personne ou le groupe qui va le mettre en œuvre. Il sera alors financé par la municipalité, un organisme social, ou une personne privée. Quant à la surveillance et à l'évaluation, la municipalité les confie généralement à une banque, un expert ou un organisme de conseil. Ces activités sont adaptées au marché mais la municipalité en est souvent la commanditaire.

¹³ Hua Q. (2003), « 2002 nian benshi bufen siying qiye rengong chengben chouyang diaocha qingkuang » (Résultats de l'enquête sur le coût du capital humain dans les entreprises privées de la ville en 2002), in *Shanghai Laodong Baozhang* (Travail et Protection Sociale à Shanghai), n° 13 : 13.

Concrètement, ces nouvelles activités sont liées au développement des services de proximité, aux travaux d'intérêt public et aux industries urbaines. Le contenu de l'activité tend à s'améliorer depuis peu. Il est passé du lavage de voitures, de la vente de pièces détachées, du développement de photos, à l'entretien du matériel informatique et à la réparation de téléphones portables.

L'administration n'est plus en première ligne dans la mise en place de ces projets, même si elle reste très présente ; elle se borne à fournir un certain nombre de services, à normaliser et gérer. Aujourd'hui, le dispositif des 40-50 tend à s'élargir et peut bénéficier à tout créateur potentiel d'entreprise quel que soit son âge. Le contenu technique – de plus en plus spécialisé – de ces nouveaux emplois est en effet plus attractif pour les jeunes. Le projet change alors de nom et on parle de « microentreprises » (*weixiao qiye*) et de « mini projets » (*mini gongcheng*). Pour accompagner la croissance de ces microentreprises, la teneur des mesures ne change pas : la municipalité garantit les prêts, les banques accordent des taux préférentiels, des « pépinières d'entreprises » sont créées, etc.

Cette évolution témoigne de l'adaptation des dispositifs au changement de la structure d'âge des chômeurs.

• Les organisations du travail d'intérêt public

Si les frontières des dispositifs précédemment décrits sont fluctuantes, le dispositif des organisations du travail d'intérêt public relève directement du secteur non marchand, et sa prise en charge est entièrement assurée par les finances publiques. Les aides à l'emploi du secteur non marchand entretiennent un lien étroit avec les politiques sociales d'insertion et de lutte contre l'exclusion. A l'instar des TUC ou des CES¹⁴ mis en place en France il y a quelques années, la municipalité de Shanghai joue un rôle majeur dans l'accès à l'emploi des populations les plus en difficulté, en assurant la prise en charge de la totalité des coûts (salaires et assurances). Les aides à l'emploi dans ce secteur associent dans une même mesure le développement d'activités nouvelles et le soutien à l'intégration.

La municipalité crée ces organisations du travail d'intérêt public (*gongyixing laodong zuzhi*) en soutenant le développement d'activités nouvelles qui correspondent à des besoins sociaux non satisfaits. Dans la mesure où l'administration est le maître d'œuvre de ces créations d'emploi, l'expression « le gouvernement "achète" des postes de travail » a fait son apparition tant dans la presse que dans les textes officiels (*zhengfu goumai gangwei*). Son utilisation pourrait être une manière d'introduire un aspect de l'économie de marché (la vente et l'achat) dans un dispositif dont les principes vont justement à son encontre.

Ces activités sont destinées aux personnes qui sont incapables de trouver du travail par elles-mêmes (*jiuye tekun ren yuan*). C'est le dernier niveau de l'accès à l'emploi. Si les individus ne peuvent trouver d'emploi par ce moyen, alors il ne leur reste que l'accès aux minimas sociaux. Les emplois qui leur sont réservés sont désignés par le terme « les quatre protections » (*sibao : baoyang, baolü, baoan, baojie*), c'est-à-dire l'aide aux personnes, l'entretien des espaces verts, la sécurité et le nettoyage.

¹⁴ Les Travaux d'utilité collective, les Contrats emploi solidarité sont des exemples de contrats aidés initiés en France respectivement en 1984 et 1990.

Plus récemment, le « programme des 10 000 emplois » (*wanren jiuye xiangmu*), lancé officiellement le 8 janvier 2004, a visé à créer 10 000 postes dans les secteurs suivants :

- aide aux personnes âgées ;
- entretien des espaces verts ;
- aide aux handicapés ;
- assistant dans l'administration fiscale ;
- service des œuvres caritatives du quartier ;
- surveillance des marchés ;
- auxiliaire de circulation ;
- assistant d'entretien des bâtiments ;
- assistant pour l'hygiène, la propreté, et l'environnement ;
- surveillance de l'environnement ;
- entretien des cours d'eau ;
- désinfection.

Après sélection, un contrat de travail à plein temps rémunéré 800 yuans par mois pour les emplois de services, et 1 000 yuans par mois pour les emplois de gestion, est proposé aux candidats. Ces emplois font partie d'un programme propre à Shanghai, largement inspiré des expériences précédentes. Ils sont financés à 40 % par la municipalité, et à 60 % par le district. Ce programme est pourtant insuffisant, d'autant que les personnes qui s'y inscrivent sont encore beaucoup plus nombreuses que le nombre de places disponibles. De surcroît, il existe encore une inadéquation entre les souhaits des candidats et les postes disponibles. Ainsi, presque aucun chômeur ne postule pour être auxiliaire de circulation ; il ne s'agit que d'un choix par défaut. Ces emplois de services sont viables s'ils répondent à des besoins réels des consommateurs ou de la société. Or le programme des 10 000 et celui des « quatre protections » semblent fonctionner comme des « éponges à chômeurs », et le secteur des services devient un secteur refuge.

Selon les fonctionnaires du bureau du travail, l'effet de substitution à des emplois permanents est peu ressenti, mais ces mesures pourraient être détournées de leur objectif. De plus, cette création d'emplois est souvent artificielle et ne traduit en rien un dynamisme du marché du travail : une société de gardiennage ayant besoin de deux vigiles préférera recruter un chômeur grâce aux politiques préférentielles du gouvernement plutôt que de le chercher sur le marché de l'emploi. Plus grave, certains risquent de licencier leurs deux vigiles, pour en embaucher d'autres qui leur reviendront moins cher. Le système des *xiebao*, en particulier, pervertit le marché du travail.

De la même manière, l'intervention à outrance des services de la municipalité influe négativement sur le marché émergent des services de proximité. Aujourd'hui, par exemple, tous les bureaux de rue et les comités de résidents établissent leurs propres services d'aides aux personnes sous la forme d'emplois informels. Mais lorsque les entreprises essaient d'entrer sur ce marché, elles se heurtent aux résistances des gouvernements locaux. Les bureaux de rue considèrent que ces entreprises viennent concurrencer les services qu'ils ont mis en place. De plus, les personnes formées pour les entreprises sont finalement recrutées par les services créés par le bureau de rue. Cela constitue une perte pour l'entreprise en termes de ressources humaines, et un gain pour le bureau de rue. D'un côté, le gouvernement local encourage le développement des services de proximité, d'un autre, il entrave le développement du marché.

Les administrations des échelons les plus bas de la municipalité entrent en concurrence pour présenter un bilan conforme aux attentes de leurs supérieurs. Ce phénomène est sans doute un effet secondaire du système de responsabilisation de tous les échelons administratifs, au détriment d'une réglementation municipale du secteur des services.

Les chercheurs shanghaiens, et notamment les économistes, tendent à critiquer ce fonctionnement qui contredit les canons de la libéralisation et de la marchandisation du travail. En revanche, les fonctionnaires ont une analyse plus pragmatique, et considèrent que, quelles que soient les déviations du système et les investissements de la municipalité, dès lors que la stabilité est maintenue, ce qui est le cas, l'objectif principal est atteint.

- **Les formations et les stages**

Alors que la faiblesse et l'obsolescence de la qualification sont souvent invoquées comme facteurs explicatifs des difficultés à retrouver un emploi, le bureau du travail de Shanghai a promu une série de mesures permettant la formation des chômeurs.

Là encore, la municipalité prend à sa charge le financement de ces formations et on retrouve l'expression « le gouvernement achète les résultats des formations » (*zhengfu goumai peixun chengguo*), similaire à celle concernant l'achat de postes de travail.

Cette politique de formation cible uniquement le public des jeunes chômeurs et des jeunes *xiebao*. Comme le dit crûment un fonctionnaire du bureau du travail, il n'y a pas d'espoir d'améliorer les capacités de travail des chômeurs les plus âgés : ce serait un investissement à perte, ils sont donc orientés directement vers des travaux d'intérêt public. Les jeunes chômeurs, eux, ne sont pas encouragés à entrer directement sur le marché du travail mais à suivre une formation. Le gouvernement rembourse l'intégralité des frais et les jeunes ont droit à une session de formation par an. Par exemple, dans son quartier, M. Hua Nanjing, assistant d'emploi, leur recommande des formations relatives aux téléphones portables au Centre des techniques de l'information. Après une telle formation, les jeunes peuvent exercer différents métiers dans ce secteur en expansion : créer leur propre activité ou devenir employés dans un magasin ou une usine de téléphones portables.

Comme le chômage des jeunes est une préoccupation récente des autorités shanghaiennes, ce nouveau public ne bénéficie pas encore d'une aussi grande variété de mesures que celle dont ses aînés ont joui. Mais Shanghai a adopté en février 2002 un dispositif de stages en entreprises destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, chômeurs ou étudiants shanghaiens. Partant du constat de l'inadaptation des jeunes au marché du travail (manque de compétences techniques, d'expérience professionnelle), le bureau du travail promeut les stages en entreprises afin de les rendre plus concurrentiels. La municipalité a donc autorisé un certain nombre d'entreprises à devenir des bases de stages (*jianxi jidi*). Ces derniers doivent se dérouler dans des entreprises de pointe dans leur secteur (secondaire ou tertiaire), des entreprises célèbres, des *joint-ventures*, ou des firmes multinationales. Les entreprises publiques n'ont pas le droit de recevoir les stagiaires.

La municipalité joue un rôle actif, non seulement dans l'habilitation des entreprises à recevoir ou non des stagiaires, mais aussi dans le choix des tâches et des fonctions qui leur sont confiées. La gestion des stages est entièrement déléguée à des agences (*shehui zhongjie jigou*), que la municipalité rémunère pour ces services.

Les postulants font l'objet d'une sélection à l'issue de laquelle ils peuvent faire un stage de trois à six mois (les stages ne peuvent en aucun cas durer plus d'un an). Le financement de cette opération est entièrement à la charge de la municipalité et provient des fonds de l'assurance chômage du district. Le stagiaire a droit à une allocation dont le montant s'élève en principe à 70 % du salaire minimum à Shanghai, soit actuellement 420 yuans. Par ailleurs, une allocation de 100 à 200 yuans est aussi versée à l'entreprise pour couvrir les frais qu'il occasionne, et pour dédommager le maître de stage. Enfin, la municipalité prend en charge les frais d'assurance sociale inhérents au poste.

Plus intéressant, l'agence sous-traitante (les agences pour l'emploi, les instituts de formation, les sociétés de conseils) est financée par le bureau du travail de la municipalité pour ses services et selon son « rendement », c'est-à-dire en fonction du nombre d'entreprises qu'elle trouve qui acceptent des stagiaires. Si l'agence trouve plus de cinq postes (soit une base de stage pour plus de dix stagiaires), elle perçoit 5 000 yuans par entreprise trouvée. Pour moins de cinq postes, elle reçoit 3 000 yuans par entreprise en plus des 200 yuans attribués au titre du suivi de chaque stagiaire (frais de fonctionnement).

Il semble que ce dispositif soit une manifestation de la transition vers l'économie de marché. La municipalité trouve donc un compromis entre le marché qu'elle utilise pour faire fonctionner le dispositif et une prééminence du rôle de l'Etat qui continue à fixer les orientations pour les secteurs susceptibles de devenir des bases de stages. La municipalité souhaite présenter cette mesure comme profitable aux trois parties : le gouvernement résorbe une partie du chômage des jeunes au bénéfice de la stabilité sociale et du développement économique, l'entreprise donne une bonne image sociale en « payant sa dette » à la société tout en recrutant les meilleurs de ses stagiaires, et le jeune acquiert de l'expérience et devient ainsi plus concurrentiel sur le marché du travail.

Notre analyse des chiffres rapportés dans les publications du bureau du travail et du bureau des statistiques¹⁵ met en doute l'efficacité de ce train de mesures. Les services de la municipalité se félicitent pourtant déjà du résultat obtenu et commencent à étendre le dispositif. A la fin de l'année 2002, 118 entreprises étaient devenues des bases de stages ; en 2005, elles étaient 311 et leur nombre devrait être porté à 1 000 rapidement. Le programme sera poursuivi à plus grande échelle, et le ministère du Travail chinois recommande déjà à toutes les provinces de suivre l'exemple shanghaien. Selon le bureau du travail de Shanghai, 30 % des stagiaires sont embauchés par l'entreprise à l'issue de leur stage, et les autres obtiennent un emploi dans l'année.

Les articles consacrés aux stages dans les publications du bureau du travail ne reconnaissent pas de problèmes majeurs dans le fonctionnement du dispositif de stages. Les échecs sont généralement attribués au « mauvais état d'esprit » des jeunes stagiaires. A l'inverse de leurs aînés, ces derniers n'auraient pas l'amour du travail (*jingye jingshen*), et refuseraient d'exécuter des tâches trop simples ou ingrates, voire quitteraient l'entreprise si celle-ci ne promet pas de les embaucher à l'issue du stage. Les entreprises regrettent aussi leur manque de discipline et leur absence de respect à l'égard de leur environnement de

¹⁵ 2003 *Shanghai jingji nianjian*, Annuaire économique de Shanghai, Shanghai, Shanghai jingji nianjian chubanshe, 2003 : 497 et 2005 *Shanghai jingji nianjian*, Annuaire économique de Shanghai, Shanghai, Shanghai jingji nianjian chubanshe, 2005 : 558.

travail. Nombreux sont ceux qui abandonnent leur poste avant la fin du stage. Fin 2002, le taux d'abandon était de 27,3 % mais il tendrait à baisser. Certains chercheurs, notamment de Fudan et de l'École du Parti, recommandent là encore d'éduquer ces jeunes aux réalités du monde du travail.

Il convient de rappeler que chaque nouveau groupe de chômeurs se trouve dans un contexte psychologique particulier et suscite une réponse de la municipalité en termes de dispositifs. Les problèmes ne sont pas traités sur le long terme mais au fur et à mesure de leur apparition. Les dispositifs sont ensuite ajustés en fonction des nouvelles exigences, ce qui crée de nouveaux problèmes. L'exemple des stages est très révélateur. Alors que ce système pouvait être considéré comme une manière d'intégrer en douceur le marché du travail, depuis 2004, seuls les étudiants déjà diplômés peuvent y postuler, afin de ne pas perturber les enseignements dispensés à l'université. Cette restriction montre à quel point la municipalité a le souci de régler les problèmes au fur et à mesure de leur apparition.

Il ressort enfin de l'ensemble de ces politiques actives que Shanghai a mis l'accent sur la stimulation de l'emploi des populations défavorisées (*ruoshi qunti*). Sous ce vocable aseptisé, se cache la précarité d'une population urbaine marginalisée : les chômeurs, les *xiangang*, les *xiebao*, les personnes handicapées, les individus qui sortent de prison, certaines personnes âgées. L'ensemble des mesures destinées à ces individus peu concurrentiels sur le marché du travail révèle une implication extrêmement forte de la municipalité. Pour autant, l'apparition du chômage des jeunes diplômés oblige désormais la municipalité à profondément remettre en cause l'intégralité de son système.

Des politiques passives en régression

• Les aides sociales destinées aux groupes défavorisés

L'accélération de la réforme des entreprises publiques a entraîné la fin d'un système de protection sociale attaché à l'unité de travail. La Chine a dû construire un mode de protection sociale externe, dont la finalisation a joué un rôle extrêmement important dans le maintien de la stabilité sociale à Shanghai.

Le système d'indemnisation du chômage a été initié en 1986 mais s'est limité à quelques grandes villes dont Shanghai, où le bénéfice des allocations chômage a très vite été accordé à tous les chômeurs, quel que soit le secteur dans lequel ils travaillaient. En 1999, un règlement a précisé les modalités de cotisation et d'obtention de l'allocation chômage. A cette date, la gestion des fonds de l'assurance chômage a été centralisée au niveau de la municipalité, alors qu'elle était auparavant déléguée à chaque district. Cette évolution a permis un meilleur ajustement de la répartition des fonds. Le droit à l'allocation chômage dépend désormais de la durée de cotisation¹⁶. Mais aujourd'hui, l'indemnisation des chômeurs n'est pas placée au premier titre des dépenses et ces dernières peuvent être divisées en trois parties : indemnisation des chômeurs, financement des formations, et

¹⁶ Un mois d'allocation pour un an de cotisation, deux mois pour deux ans, puis deux mois supplémentaires par année de cotisation. La durée maximale du bénéfice de cette allocation chômage est de deux ans.

programmes de stimulation de l'emploi. Le souci de l'administration est de circonscrire l'assurance chômage à une aide d'urgence et d'encourager les individus à se réinsérer rapidement dans le marché du travail. La répartition des dépenses de ce fonds d'assurance chômage traduit bien la volonté de la municipalité de privilégier les politiques actives par rapport aux politiques passives. Pourtant, le lien entre le fonds de l'assurance chômage et le financement des programmes de stimulation de l'emploi manque encore de fluidité, et la gestion comme la répartition posent de nombreux problèmes. Ce fonds d'assurance chômage dépend du bureau du travail et de la sécurité sociale. Mais toutes les aides relevant des politiques passives ne sont pas financées par le bureau du travail. Une partie d'entre elles sont en effet gérées par le bureau des affaires civiles. Ainsi, seule la moitié des chômeurs enregistrés bénéficient de l'allocation chômage tandis que les autres ont parfois droit aux aides du bureau des affaires civiles, relevant du secours social (*shehui jiuji*). Par ailleurs, la municipalité soutient la création de fondations diverses afin de trouver les financements complémentaires de l'aide sociale municipale (associations caritatives, fonds d'aide pour les personnes âgées, fondation d'aide aux ouvriers en difficulté). Enfin, 30 % des revenus de la loterie (*fuli caipiao*) contribuent à l'aide sociale. Quelles que soient les controverses sur le modèle à appliquer en matière de protection des chômeurs (niveau de prélèvement problématique, allocation chômage trop faible), le dispositif demeure en pointe par rapport aux autres provinces, notamment parce qu'il n'existe pas encore de modèle unifié à l'échelle de la Chine.

- **De nouvelles catégories d'assurés sociaux**

Une catégorie d'assurés sociaux inventée à Shanghai est celle des « professionnels libres » (*ziyou zhiye zhe*). Cette catégorie concerne en principe les professions libérales, et seules les personnes disposant d'un revenu provenant de ces professions peuvent adhérer au dispositif. Nous avons pu constater lors d'une visite dans les services du bureau du travail et de la protection sociale du bureau de rue Kangjian du district Xuhui, que les conditions d'obtention de l'assurance des professions libérales ne sont pas aussi restrictives. Il suffit finalement de payer les cotisations pour être couvert, et il est inutile de fournir une quelconque preuve de revenus. Les vraies professions libérales sont encore rares à Shanghai, et ces « professionnels libres » constituent une population recelant une part de chômage caché. Il s'agit de jeunes chômeurs ou de travailleurs précaires dont les parents paient les frais d'assurance sociale afin d'assurer leur avenir.

Les avis divergent quant à l'ampleur de ce phénomène et son interprétation. On peut considérer ce chômage caché comme un problème en puissance que l'on saisit mal (c'est l'avis des chercheurs, notamment du professeur Ren Yuan à Fudan). Mais du côté des fonctionnaires, sans approuver ce détournement du système, on préfère l'ignorer car il permet d'assurer la protection sociale de ces individus ; le gouvernement accomplit donc sa mission.

- **Des aides attribuées contre quelques heures de travail d'intérêt général**

Le revenu minimum (*dibao*), créé à Shanghai en 1993, est attribué aux individus les plus en difficulté. C'est un filet protecteur qui empêche que les personnes sans repères ne sombrent tout à fait. Aujourd'hui, la tendance est à la responsabilisation des bénéficiaires des aides sociales. Au fil des années, les conditions d'éligibilité se sont durcies, et sont devenues plus transparentes. En effet, les tensions et les jalousies provoquées par l'obtention ou le refus du revenu minimum étaient nombreuses. Désormais, le nom des familles bénéficiant de cette aide sociale est publié.

En outre, si le montant du revenu minimum est fixé par la municipalité, le nombre de bénéficiaires est fixé par le district. Ainsi, un district plus riche pourra-t-il se permettre d'en faire profiter un public plus large. A la fin de 2001, 338 000 personnes (Shanghaiens résidents urbains) percevaient le revenu minimum, parmi lesquelles 60 % appartenaient à des familles dont les deux parents étaient *xiebao*, *xiagang*, chômeurs, ou à des familles monoparentales. En 2003, elles étaient 431 600, représentant 4,32 % de la population shanghaienne. Si on ajoute l'amélioration de la protection accordée par la municipalité à la précarisation du travail entraînant une paupérisation partielle de la population, le nombre d'individus concernés augmente très rapidement. Ainsi, depuis le mois d'août 2005, le seuil au-dessous duquel un individu peut prétendre au revenu minimum est passé de 290 yuans à 300 yuans, ce qui a augmenté de 30 000 le nombre de bénéficiaires.

Le revenu minimum se distingue de l'allocation chômage car il s'agit d'une assistance, et non d'une assurance. Cette allocation peut donc couvrir un ensemble de personnes dépassant le seul groupe des chômeurs : c'est une sorte de revenu minimum garanti.

Le principe de ce dispositif est de « couvrir tout ceux qui doivent l'être et ne pas entretenir les paresseux » (*yingbao jinbao, buyang lanhan*). L'obtention de ce revenu minimum a évolué avec les politiques de stimulation de l'emploi. Aujourd'hui la tendance est à l'activation des dépenses passives. Pour ce faire, en échange de ce revenu minimum, le bénéficiaire doit fournir environ quarante heures de travaux d'intérêt général tous les mois, ce qui évite l'inactivité totale. La distribution de ces tâches, adaptées aux capacités de chacun, se fait au niveau du quartier sous la responsabilité du département des affaires civiles. Il peut s'agir de patrouiller dans le quartier pour surveiller les allées et venues des résidents ou des populations étrangères au quartier, d'assumer les fonctions de vigile, ou par exemple d'écrire les informations concernant le quartier sur le tableau d'affichage public.

Par ailleurs, depuis 2002, avant de faire une demande pour bénéficier du revenu minimum ou pour obtenir son renouvellement, l'individu doit signer une « double promesse d'emploi » (*jiuye shuangxiang chengnuo shu*). Le demandeur s'engage à accepter le travail qu'on lui proposera, et la municipalité s'engage à lui proposer du travail. Certains districts ont même promu le slogan : « si l'on n'est pas difficile, en une semaine on obtient un poste » (*butiao bujian, yizhou shanggang*). Le public concerné par ces mesures de stimulation de l'emploi a donc l'obligation d'accepter les offres d'entrée dans des dispositifs de politiques actives de l'emploi, sous peine de radiation. On peut se poser la question de l'origine de ces emplois car il semble évident que la municipalité n'est pas en mesure de tenir un tel engagement. Le développement de ces emplois dits d'intérêt public, « achetés par la municipalité », a déjà permis de trouver des postes à plus 80 000 personnes en difficulté. Les initiatives sont certes nombreuses, et les travaux d'intérêt public, de même que les

services de proximité, sont des gisements qui n'ont pas encore été totalement exploités. Cependant, il est difficile de faire la part des choses entre la réponse à des problèmes sociaux – dans un souci de stabilité – et l'essor d'un véritable secteur économique.

Poursuivant sa politique dite d'incitation à l'emploi des populations en difficulté, la municipalité de Shanghai a été amenée à modifier les critères d'obtention et surtout de retrait du revenu minimum, lesquels tendaient à créer des « trappes à inactivité »¹⁷. Le système du revenu minimum s'accompagne en effet de toute une série de mesures annexes (allocations pour la scolarité des enfants, pour le logement, etc.), et le bénéfice de ces « prestations sociales » est réservé aux personnes situées en dessous d'un certain seuil de revenus. Par ailleurs, les emplois qui leur sont proposés relèvent des emplois « informels » ou d'intérêt public, et sont faiblement rémunérés. Les réformes mises en œuvre récemment tentent d'éliminer les facteurs dissuadant la reprise du travail. Il s'agit d'abord d'un mécanisme d'intéressement, qui prévoit un droit au cumul pendant une certaine période : le bénéfice du revenu minimum est retiré progressivement. En outre, le plafond d'obtention de ce revenu minimum est réévalué lorsque la personne travaille. De cette manière, la reprise d'une nouvelle activité permet une augmentation très nette des revenus familiaux. Le dispositif de revenu minimum évolue donc vers un nouveau dispositif, lui aussi particulier à Shanghai, dit de « sortie du minimum » (*tuodi*).

En somme, la municipalité de Shanghai manifeste une préférence pour les politiques actives, malgré leur coût souvent plus élevé que celui des politiques passives. Ce volontarisme étatique a pour but de garantir la stabilité sociale, en proposant des activités à tous les chômeurs, sans se soucier de leur rentabilité économique.

LE MYTHE DE LA MARCHANDISATION DU TRAVAIL : UN DANGER POUR LA STABILITE

Officiellement, les questions d'emploi et de chômage devraient se réguler naturellement et progressivement par l'instauration d'un marché du travail. Dans la réalité, la municipalité de Shanghai n'abandonne pas l'instauration de ce marché du travail aux seuls principes du libéralisme. Il y a une contradiction majeure entre le discours officiel de la marchandisation du travail, et les politiques de lutte contre le chômage des jeunes et des *xiagang*.

Un analyse sémantique des termes employés permet de se rendre compte qu'il s'agit pour la municipalité de « construire » (*jianshe*) ou de « cultiver » (*peiyu*) ce marché du travail. Les mesures décrites précédemment révèlent bien la participation active de la municipalité. Chaque année, les dirigeants exigent que le taux de chômage soit maîtrisé et fixent des limites chiffrées. Ces déclarations ressemblent à un rituel, fondé sur des prévisions dont la réalisation semble assurée. Elles donnent l'impression que les services de la municipalité

¹⁷ On parle de « trappe à inactivité » pour décrire une situation où la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un allocataire du minimum social conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte qu'il préfère rester dans le dispositif d'assistance.

maîtrisent le taux du chômage et ont véritablement les moyens de le contrôler. Par ailleurs, de grands programmes annoncent le nombre de créations d'emplois prévu pour les années à venir : ces objectifs sont toujours atteints et généralement dépassés.

Un rapport de l'Académie des sciences sociales de Shanghai sur le chômage¹⁸ résume en un titre imagé la manière dont la municipalité shanghaienne conçoit sa relation au marché : « Le gouvernement : le marché ne fait pas de sentiment, mais on peut être plus humain dans la manière de le faire fonctionner ». Cette formule résume assez bien la façon dont l'Etat intervient sur les effets négatifs du marché. Deux exemples illustrent cette marchandisation contrariée du travail à Shanghai. D'une part, la fonction d'assistant d'emploi, qui semble incarner les « sentiments » dont le gouvernement dit faire preuve pour prémunir ses administrés des effets négatifs de la marchandisation. D'autre part, la concurrence « imaginée » des travailleurs migrants au détriment des Shanghaïens, qui démontre bien l'absence d'une véritable marchandisation de l'emploi.

Les assistants d'emploi : pare-feu contre le capitalisme sauvage ?

En 2002, la municipalité de Shanghai a encore innové dans le domaine de sa politique de l'emploi, en inventant un nouveau poste : les assistants d'emploi (*jiuye yuanzhuyuan*). Au-delà des politiques passives et actives mises en place par la municipalité, répondant à la même logique que les politiques de l'emploi des pays développés, le réseau d'assistants d'emploi revêt un certain nombre de spécificités locales, et son rôle ne ressemble en rien à ce que peut faire un fonctionnaire de l'ANPE en France, par exemple.

• Fonctions et statut : un dispositif inédit

La fonction d'assistant d'emploi a été créée à Shanghai en avril 2002, dans le but de participer aux actions de stimulation de l'emploi, et 3 500 assistants d'emploi ont pris leurs fonctions, un par comité de résidents. Le statut de ce personnel est très particulier. Le comité de résidents est théoriquement une organisation non gouvernementale, dont les membres sont élus. La pratique est plus complexe : retraités bénévoles, cadres de la municipalité, personnel du bureau de rue le composent. Les rémunérations de chacun sont très différentes. A Shanghai, son financement (les indemnités pour le président, le vice-président, les membres et les frais de fonctionnement) est inscrit au budget du district, mais distribué par le bureau de rue. En revanche, les indemnités (on ne parle pas de salaires) des assistants d'emploi sont délivrées par le bureau du travail et de la sécurité sociale, mais ce poste ne bénéficie pas de budget de fonctionnement. Le rôle des assistants d'emploi est ainsi défini par le bureau du travail : ils sont intégrés dans le quartier, sont proches des habitants, et

¹⁸ Yin J. (éd.) (2004), *2004 Shanghai shehui lanpishu : xiaokang shehui ; cong mubiao dao moshi* (Livre Blanc du développement de la société shanghaienne 2004 : société de modeste aisance ; de l'objectif au modèle), Shanghai, Shanghai Shehui Kexueyuan Chubanshe : 97.

assument activement leurs responsabilités, ils sont à la fois « porte-parole du gouvernement » et « porte-parole de la population », permettant aux gens de trouver, à leur porte, une aide en matière de protection sociale et d'emploi.

Ces assistants d'emploi appartiennent forcément à la catégorie des *xiebao*. Pour aider les populations en difficulté, la municipalité a choisi d'employer des chômeurs. Elle a donc trouvé un emploi à 3 500 personnes, qui assistent elles-mêmes la population dans sa recherche d'emploi. M. Hua Nanjing, assistant d'emploi du comité de résidents ChangQingfang (district de Xuhui, bureau de rue de KangJian¹⁹), explique la manière dont il a obtenu ce poste. Ancien responsable des achats d'une entreprise publique, il était en 2002 représentant des propriétaires du quartier et s'occupait de l'amélioration de l'environnement. Il était bien connu des cadres qui l'ont encouragé à se présenter à ce poste. Il a passé un entretien avec la directrice des services du travail et de la protection sociale du bureau de rue, qui a retenu sa candidature.

Les assistants d'emploi dépendent donc du bureau du travail. Avant de prendre leur fonction, ils ont reçu deux formations, l'une au niveau de la municipalité et l'autre au niveau du district, qui concernent surtout la situation de l'emploi à Shanghai et les mesures mises en œuvre pour résoudre le chômage, jusqu'à la fin de 2002, date à laquelle la municipalité a organisé une formation supplémentaire en psychologie pour qu'ils apprennent à s'adresser aux chômeurs.

Les quatre fonctions des assistants d'emploi sont les suivantes :

- la fonction de propagande, qui consiste à informer les populations concernées des nouvelles mesures mises en place par la municipalité afin de retrouver un emploi ;
- la fonction d'enquête, qui est très importante : les assistants d'emploi sont en première ligne pour transmettre les statistiques aux échelons supérieurs. Lors de leur prise de fonctions en 2002, ils se sont rendus dans tous les foyers de leur quartier pour enquêter sur la situation professionnelle de chacun. Ils ont constitué un fichier qu'ils mettent à jour régulièrement. Les statistiques de la municipalité sont élaborées comme suit : le chômeur se fait enregistrer auprès des services du travail du bureau de rue. Le bureau de rue transmet la liste à l'assistant d'emploi qui vérifie l'exactitude des renseignements et fait un rapport sur la situation réelle au bureau de rue. Par ailleurs, l'assistant d'emploi rend compte à l'échelon supérieur des données chiffrées sur :

- 1 - les chômeurs,
- 2 - les *xiebao*,
- 3 - les personnes sans travail,
- 4 - les préretraités et employés surnuméraires,
- 5 - les habitants du quartier dont il a la charge,
- 6 - les personnes pour lesquelles il a trouvé un emploi,
- 7 - les personnes s'étant renseignées auprès de lui ;

- la fonction de protection, qui consiste à protéger les droits des habitants dont il a la charge et à les aider à faire valoir leurs droits lorsqu'ils travaillent, ou lorsqu'il s'agit d'obtenir des aides sociales ;

¹⁹ Le bureau de rue de KangJian est un bureau de rue modèle. Son mode de fonctionnement a en effet fait l'objet de différentes études. Quant à Monsieur Hua Nanjing, il a également fait l'objet de nombreux articles dans les journaux, a été décoré, et s'est vu confier la responsabilité de tous les assistants d'emploi du bureau de rue.

- la fonction de développement de postes de travail, qui est le cœur de leur mission. Il s'agit de trouver des emplois à ceux qui n'en ont pas. Leur public cible est constitué des sans-emploi les plus en difficultés : les chômeurs, les *xiebao* les moins qualifiés. En outre, de plus en plus de jeunes ont recours à leurs services. Concrètement, cela consiste pour l'assistant d'emploi à aller voir les entreprises, les restaurants, les sociétés d'entretien de son quartier pour leur demander si elles seraient susceptibles de recruter un chômeur en difficulté. Son emploi revient finalement à activer son réseau de relations, ou à en construire un nouveau pour trouver du travail aux chômeurs de son quartier. Il doit aussi « défendre » ceux qui sont le plus en difficulté auprès des employeurs. De manière générale, les emplois qu'il trouve sont des emplois peu qualifiés et peu rémunérés (1 000 yuans par mois en moyenne). L'assistant d'emploi effectue un vrai travail de terrain, et n'utilise pas, semble-t-il, tous les nouveaux moyens que vante pourtant la municipalité (mise en réseau des offres d'emploi, Internet, etc.).

• **La figure du héros : l'assistant d'emploi, un homme comme les autres ?**

Le discours de Hua Nanjing, les nombreux articles présentant le rôle d'assistant d'emploi dans la presse, et surtout les publications du bureau du travail exaltent l'image du héros dévoué. Malgré leur rôle crucial pour le quadrillage de la société et le maintien de la stabilité, les assistants d'emploi recevaient en 2004 un salaire extrêmement faible (600 yuans par mois). Depuis janvier 2005, leur rétribution a été alignée sur les salaires du programme des 10 000 emplois. Ils gagnent désormais 1 000 yuans par mois. Hua Nanjing ne semble pas s'en plaindre et déclare avec fierté que la société l'a aidé pendant des années, et que c'est donc à son tour d'aider ses semblables. Il montre les dossiers qu'il a compilés pour recenser la population du quartier, et enregistrer la situation de chacun. Pour cela, il utilise des feuilles de papier usagées, car le comité de résidents a peu d'argent.

L'ensemble des articles faisant référence aux assistants d'emploi décrit leur courage et leur abnégation pour aider les populations en difficulté. Le vocabulaire employé n'est pas sans rappeler la description de certains héros de l'imagerie maoïste :

« Il est né avec la nouvelle Chine, a baigné dans la lumière de la nouvelle société dès son enfance, et on lui a appris à servir le peuple... » ;

« J'ai pris conscience que la qualité de mon travail influençait directement l'image qu'a le peuple du gouvernement et du parti et donc influençait la stabilité » ;

« Moi aussi je suis une *xiagang*, je sais combien il est difficile de retrouver du travail, si je ne les aide pas, qui les aidera ? » ;

« Oui, la camarade Shen Juxiang est entièrement dévouée au Parti, elle déborde d'attention pour les habitants de son quartier, (...) elle mérite le titre de "sentinelle" et de "soldat du génie" sur le front de la bataille de l'emploi et de la protection sociale »²⁰.

Selon leurs témoignages, le dévouement des assistants d'emploi semble tel qu'ils n'auraient pas de jour de repos : ils seraient prêts à rendre service à tout moment, endossant le rôle de protecteurs des populations les plus fragiles contre la marchandisation forcée de

²⁰ Fu, 2004.

l'emploi. Leur fonction a été imposée par le gouvernement mais ils sont parfaitement ancrés dans la réalité. Appartenant à la génération des 40-50, les assistants d'emploi ont été au cœur de l'évolution de la société, et cela leur confère une certaine légitimité.

- **Lutter contre le chômage pour la stabilité sociale du quartier**

Les entretiens menés auprès des assistants d'emploi et les articles de presse que nous avons consultés font ressortir non seulement l'image du héros que nous venons d'évoquer, mais également l'importance du travail et du rôle de lien social que les pouvoirs publics leur confèrent. Pour les populations en difficulté, le travail est en effet surtout un lien social, qui évite l'exclusion. Les personnes sans emploi sont souvent décrites comme s'adonnant à l'alcool, promptes à la violence (conjugale, ou parfois contre les assistants d'emploi eux-mêmes), se désintéressant de leur famille, d'où l'importance de leur réinsertion dans la société par le biais du travail. Les assistants d'emploi ont la responsabilité des chômeurs, des habitants les plus pauvres et des personnes sortant de prison. Vu sous cet angle, leur rôle semble s'apparenter aux fonctions des travailleurs sociaux en France. Leur dévouement supposé, qui les pousserait à s'impliquer de manière très personnelle dans leur travail, rappelle en revanche le rôle que peuvent jouer les bénévoles des associations caritatives dans les pays occidentaux. Leur fonction semble donc être typique de l'expérience shanghaienne.

Les assistants d'emploi ont un rôle clé dans le quadrillage d'une société dont la stabilité dépend, semble-t-il, largement de l'emploi. Si les rapports qu'ils remettent font un portrait quasi idyllique de leur fonction, mais surtout des résultats qu'ils obtiennent, les difficultés demeurent. M. Hua Nanjing reconnaît que lors de sa prise de fonction, l'accueil que lui ont réservé les familles a été très timide. Les premières prises de contact ont effectivement été difficiles car les habitants lui reprochaient de venir s'immiscer dans leurs affaires et d'être impuissant à résoudre leurs problèmes. Les manifestations violentes de chômeurs désespérés existent encore, et il semble que les assistants d'emploi ne soient pas particulièrement formés pour faire face à cette violence. Comme ce sont d'anciens chômeurs, on attend d'eux qu'ils comprennent, du fait de leur propre expérience, les personnes dont ils ont la charge. Le profil des assistants d'emploi pose de réelles questions. En effet, comment d'anciens chômeurs sans formation particulière (à l'exception de trois sessions de quelques jours), peuvent-ils résoudre les problèmes des habitants de leur quartier ? Comment peuvent-ils répondre aux exigences des cadres qui fixeraient, semble-t-il, des quotas : trouver un emploi pour dix chômeurs par an ? Vus les moyens mis en œuvre, les assistants d'emploi n'ont souvent d'autres solutions que de se rendre eux-mêmes dans les centres d'information sur l'emploi pour en rapporter les offres aux chômeurs de leur quartier...

Le dispositif des assistants d'emploi est donc encore assez imparfait, et la municipalité, prenant conscience qu'il ne suffisait pas d'avoir été chômeur pour aider efficacement les chômeurs, a multiplié les formations à leur attention. Leur réseau s'est étendu aux districts de banlieue et en 2005 on comptait 5 000 assistants d'emploi à Shanghai, ce qui témoigne de la prééminence que la municipalité assigne à leur rôle.

L'arrivée des travailleurs migrants sur le marché du travail : une concurrence déloyale pour les travailleurs urbains ?

Le nombre de travailleurs migrants à Shanghai a crû de manière spectaculaire depuis le début des années 1980, la main d'œuvre surnuméraire des campagnes affluant dans la métropole pour y tenter sa chance. Les seules statistiques disponibles les concernant sont des évaluations faites à partir de sondages et d'échantillonnages de la population. Dans la mesure où ils ne possèdent pas de *hukou* urbain, il est difficile de les comptabiliser. Pour 2005 et les années suivantes, le bureau du travail a évalué à neuf millions de personnes la population shanghaienne en âge de travailler, et à cinq millions la population migrante.

• Migrants et Shanghaiens : concurrence ou répartition des tâches ?

La population shanghaienne tend à accuser les travailleurs migrants d'être la cause du chômage : « ils volent le travail des Shanghaiens ». En acceptant de travailler pour des salaires moins élevés, sans protection sociale ni garantie, cette main d'œuvre corvéable et malléable a la préférence des patrons. Cet argument que l'on entend fréquemment de la bouche des Shanghaiens témoigne de leur mépris, d'autant moins justifié que les travailleurs migrants n'occupent pas les mêmes postes que les travailleurs urbains (tableau 2).

Le phénomène s'inscrit dans un cadre spécifique mais rappelle les analyses menées sur la main d'œuvre immigrée dans les pays occidentaux, et l'on peut facilement remplacer « travailleurs nationaux » par « travailleurs shanghaiens », et « travailleurs immigrés » par « travailleurs migrants » dans les articles sur la France :

« Dans tous les cas, il est apparu que la main d'œuvre immigrée rendait difficile, même en période de chômage, son remplacement massif par des nationaux. (...) Sans même avoir à placer le débat sur le terrain de la justice, on peut constater que la réduction de la population immigrée ne constitue pas un instrument d'action contre le chômage »²¹.

En fait, les travailleurs migrants à Shanghai occupent la plupart du temps des postes peu qualifiés dont les Shanghaiens ne veulent généralement pas. De nombreux exemples reflètent cette situation et influencent l'élaboration des politiques préférentielles pour les chômeurs, ce qui est problématique.

• L'impossible reconquête des postes occupés par les migrants

Rappelons qu'à Shanghai, les mesures en faveur des chômeurs sont destinées aux habitants de la ville (possédant un *hukou* urbain à Shanghai) à l'exclusion des travailleurs migrants. Toutefois, l'état d'esprit des travailleurs locaux, et en particulier celui des anciens employés du secteur public, les pousse à n'accepter un poste que s'ils le considèrent

²¹ Freyssinet, 2004.

« honorable », ce qui explique que certaines mesures de la municipalité pour le réemploi des chômeurs ne puissent atteindre leur objectif. Par exemple, les étals des marchés des fruits et légumes sont traditionnellement tenus par des travailleurs migrants. Au moment des grandes vagues de licenciements des années 1997-1998, le bureau de rue de Wujiaochang a expulsé tous les travailleurs provinciaux pour laisser ces emplois aux nouveaux chômeurs du quartier. Les petites boutiques ont été réparées aux frais de la municipalité et attribuées à des *xiagang*. Ces derniers ont ensuite sous-loué leurs étals aux travailleurs migrants. Le travail de collecte des déchets, traditionnellement mal perçu, est aussi exclusivement l'apanage des travailleurs migrants.

Au milieu des années 1990, une distinction officielle était faite entre les emplois dédiés aux travailleurs migrants et ceux destinés aux Shanghaiens, mais ces mesures se sont progressivement atténuées. D'après les textes, les employés non shanghaiens d'une entreprise ne devraient pas dépasser un tiers du nombre total des salariés, mais cette restriction a été supprimée en 2004. On peut d'ailleurs s'interroger sur la manière de procéder des entreprises de construction avant cette date... La règle en vigueur depuis 2004 est la suivante : l'offre d'emploi est publiée, et si après un certain temps aucun Shanghaien ne s'est présenté, l'entreprise est autorisée à recruter un non shanghaien. Le discours officiel, relayé tant par des chercheurs que par les fonctionnaires du bureau du travail, veut qu'à terme les travailleurs migrants et les travailleurs locaux se retrouvent sur un pied d'égalité, en concurrence sur le marché du travail. Cela est censé révéler la vraie valeur du travail des uns et des autres. Pourtant les mesures que la municipalité met en place vont dans le sens inverse de ce discours : selon certains chercheurs, la municipalité passe des accords, le plus souvent tacites, plus rarement écrits, avec les entreprises pour qu'elles recrutent en priorité des travailleurs locaux. Les entreprises y trouvent leur compte, puisqu'elles peuvent obtenir des avantages de la municipalité en échange.

- **Vers une « sélection » des migrants, au service des Shanghaiens ?**

La politique de la municipalité de Shanghai à l'égard des travailleurs migrants est, elle aussi, contradictoire. D'une part, la ville a besoin de cette population qui est à l'origine de sa croissance économique exponentielle, et d'autre part cette population est accusée d'occuper les emplois que l'on pourrait réserver aux Shanghaiens. La municipalité est donc soucieuse de limiter l'arrivée de travailleurs migrants par des mesures à la fois administratives (accès limité à certains postes) et économiques (prélèvements nouveaux pour les employeurs de travailleurs migrants). Les déclarations des responsables du bureau du travail et leurs publications soulignent que ces mesures sont transitoires. Ce sont des « moyens de fortune » permettant d'apaiser les tensions du marché du travail qui devraient disparaître progressivement.

Mais derrière ces contradictions apparentes, la municipalité défend simplement ses intérêts de manière pragmatique : l'idée est d'attirer les travailleurs migrants ayant une forte valeur ajoutée de force de travail (diplômés d'université, talents manquant à Shanghai, etc.) ou capables de créer des entreprises. Certains chercheurs suggèrent de faire venir de jeunes travailleurs migrants, plus volontaires que les Shanghaiens, qui créeraient des entreprises et emploieraient les travailleurs locaux.

Si cette politique prévalait en 2004, elle a reculé un an après. Ainsi, entre juin et octobre 2005, le nombre de « talents »²² provinciaux ayant obtenu un permis de résidence à Shanghai a baissé de manière significative, entraînant un débat entre les fonctionnaires de la municipalité qui souhaitent protéger « leurs » Shanghaïens d'une part, et d'autre part les chercheurs et les consultants conscients des conséquences possibles sur le développement et le dynamisme de Shanghai.

Les rapports de la municipalité ont donc généralement tendance à critiquer la pression exercée par les travailleurs migrants et prônent sa réduction en limitant leur arrivée. Or si l'on analyse le problème d'une manière moins shanghaïo-centrée, on peut considérer que les mesures prises par la municipalité de Shanghai pour le réemploi de « ses » chômeurs nuit à l'emploi des travailleurs migrants, en particulier dans le secteur des services de proximité, et va donc à l'encontre de la justice sociale. Quel que soit le niveau de qualification des travailleurs non shanghaïens, le marché du travail semble fragmenté. Si le discours officiel reste en faveur de l'instauration d'un marché du travail fondé sur la concurrence entre les travailleurs, les pratiques de la municipalité le contredisent.

CONCLUSION

Les questions de l'emploi et du chômage ont jusqu'à présent été traitées à Shanghai par l'adoption d'une série de mesures hétéroclites (allocations pour les chômeurs, mesures d'incitation à l'embauche, aides à la création d'emplois d'utilité publique, dispositifs de formations, etc.) dont le catalogue s'est étoffé d'année en année, et continue à s'enrichir. Aujourd'hui, le défi que doit relever la municipalité ne réside plus simplement dans la gestion pacifique de la transition vers l'économie de marché. Il faut désormais envisager la lutte contre le chômage, qui touche toutes les tranches d'âge, sur le long terme.

La manière d'aborder le problème du manque d'emploi des deux groupes les plus sensibles – les *xiagang* et les jeunes – témoigne de deux appréhensions sensiblement différentes de l'action à mener. Mais les dispositifs mis en place témoignent de l'évolution de l'action de l'Etat, qui cible dans un premier temps des publics identifiés avant d'élargir les critères d'éligibilité afin de prendre en compte un plus grand nombre de sans-emploi. Il y a là une globalisation de l'action menée.

Le traitement de la question structurelle des *xiagang* consiste à solder le passif laissé par l'économie planifiée. Le mot clé de nombreux programmes est « transition », qu'il s'agisse d'une transition vers le marché, ou d'une activité de transition qui leur est fournie en attendant qu'ils prennent leur retraite. Les fonctionnaires envisagent la question avec optimisme car ils considèrent que le temps règlera naturellement la question.

En revanche, le chômage des jeunes soulève de véritables interrogations pour l'avenir et

²² La définition statistique des « talents » recouvre l'ensemble des personnes ayant un niveau d'études au moins égal au *dazhuan* (formation courte de l'enseignement supérieur).

place la Chine face à des problèmes similaires à ceux rencontrés par les pays occidentaux. Il remet en question la structuration même du marché de l'emploi, ainsi que l'adaptation du système éducatif aux besoins du marché du travail. Ce nouveau chômage oblige non seulement les autorités à affiner leurs dispositifs, mais surtout à les envisager sur la durée. Pour le moment, nous l'avons vu, les mesures sont encore balbutiantes, et d'ampleur limitée.

Les dispositifs mis en place à Shanghai attestent du volontarisme de la municipalité pour protéger la société du « tout marché ». En apparence, la « logique économique » entre en conflit avec la « logique politique », et les cadres shanghaiens ont fait le choix de préserver la stabilité sociale, véritable boussole qui guide les politiques de l'emploi, quel qu'en soit le prix économique. Si les gouvernements occidentaux subissent la pression de leur électeurat pour trouver des méthodes efficaces de lutte contre le chômage, en Chine, même s'il n'existe pas de démocratie électorale, la pression sur les autorités locales en la matière est bien réelle. A Shanghai, les dirigeants locaux sont évalués selon leur capacité à maintenir la paix sociale. Cette capacité alliée à la croissance de l'économie locale est déterminante pour leur carrière, et les dispositifs visant à atténuer les effets de la marchandisation du travail et à lutter contre le chômage visent aussi à atteindre cet objectif. Les finances confortables de la ville la conduisent à être peu regardante sur la nature des emplois créés et leur viabilité à long terme. Dans cette perspective, si l'on mesure la réussite des politiques de l'emploi à l'aune de la stabilité sociale, on peut considérer que Shanghai a atteint ses objectifs. Il est alors permis de s'interroger sur cette réussite du modèle de Shanghai et sur sa nature exacte. S'il s'agit « d'occuper les inactifs », le modèle est un véritable succès. En revanche, on peut douter qu'une véritable marchandisation soit à l'œuvre.

Les investissements – que nous pourrions presque qualifier d'achats – de la municipalité de Shanghai vont dans le sens de certaines recommandations de l'économiste Hu Angang, notamment celle de lancer un « New Deal à la chinoise »²³. Selon lui, le coût de la réforme doit être pris en charge par le gouvernement. Il suggère d'utiliser l'argent gagné grâce aux réformes économiques, aux restructurations des entreprises publiques, pour indemniser les *xiagang*. Hu Angang n'utilise d'ailleurs pas l'expression « indemniser les *xiagang* », mais « acheter les *xiagang* ». Cette formulation est particulièrement intéressante car, nous l'avons vu, elle est utilisée à Shanghai pour décrire différents dispositifs : « le gouvernement achète des postes pour les chômeurs », « le gouvernement achète les résultats de formation », etc. Elle traduit ainsi la manière dont la municipalité prend à sa charge une partie des coûts des effets secondaires de la marchandisation de l'emploi.

Au fur et à mesure de l'évolution du marché du travail, les origines du chômage ressemblent de plus en plus à celles des pays occidentaux, et lorsque les causes diffèrent, les problèmes restent les mêmes. Les cadres chinois s'inspirent donc des méthodes occidentales, et on ne compte plus le nombre de délégations du bureau du travail qui se rendent en Europe ou dans les pays asiatiques voisins pour étudier l'efficacité des mesures adoptées et imiter celles qui leur semblent les plus pertinentes. Les fonctionnaires sont extrêmement demandeurs en matière de coopération et revendiquent volontiers l'inspiration d'origine étrangère de leurs politiques. Les formations sont ainsi issues de l'expérience allemande, et la création de microentreprises vient de pratiques françaises.

²³Hu, 2002.

Le paysage des politiques de lutte contre le chômage à Shanghai, outre le « quadrillage de la société » qui repose sur les assistants d'emploi, paraît assez similaire à celui que nous connaissons en Europe. Ce quadrillage n'empêche pour autant ni l'emploi, ni le chômage cachés. Les relations entretenues par les assistants d'emploi avec la population les conduisent à taire certaines situations et à « résister » au contrôle de l'Etat. Finalement, l'Etat à Shanghai se transforme en Etat administrateur, et c'est là encore ce modèle qui est « imaginé » à l'échelle du pays. Au-delà des politiques de l'emploi et des politiques sociales érigées en modèle, nombreuses sont les pratiques shanghaiennes, ou « testées » à Shanghai, qui sont par la suite étendues au pays entier.

Mais si Shanghai sert de modèle au reste du pays, il convient de souligner que l'aire d'influence des dispositifs volontaristes est le plus souvent limitée aux travailleurs urbains. On ne peut donc parler d'un marché du travail à Shanghai, mais au moins de deux. L'application d'un « modèle de Shanghai » à la Chine entière est donc problématique. Nombre de caractéristiques du marché de l'emploi en devenir à Shanghai et des politiques sociales mises en œuvre sont éloignées des situations auxquelles les cadres d'autres provinces doivent faire face. Dans une perspective comparative, on peut mentionner ici le contraste qui existe avec les provinces du Nord-Est, le Liaoning notamment, où en 2004 le taux de chômage enregistré dépassait encore les 6 %. Les mouvements de protestations d'ouvriers licenciés demeurent encore assez nombreux dans ces provinces, alors que Shanghai bénéficie de secteurs de pointe qui lui permettent de financer des programmes et d'acheter la paix sociale.

Quoi qu'il en soit, cette prégnance du « cas shanghaien » demeure un phénomène intéressant à étudier. A l'heure où les hommes politiques ayant effectué leur carrière à Shanghai quittent peu à peu le gouvernement central, il sera intéressant d'observer si à l'avenir les cadres shanghaiens continueront de mener des politiques innovantes, ou si seule la présence de leurs pairs dans les plus hautes instances du pouvoir leur a donné cette capacité.

Eléments de bibliographie

Sources en langues occidentales

Organisation internationale du travail (<http://www.ilo.org>).

Freyssinet, J. (2004), *Le Chômage*, Paris, La Découverte : 99.

Howell, J. (2002), « Good practise study in Shanghai : Employment services for the informal economy », ILO.

Ministry of Labour and Social Security, Department of Training and Employment, People's Republic of China (2002), « Skill's training in the informal sector in China », consultable sur : <http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/china.pdf>

Rocca, J-L (2000), « L'évolution de la crise du travail dans la Chine urbaine », in *Les Etudes du CERI*, n° 65, avril.

Rocca, J-L (2003), « The rise of the social and the Chinese state », in *China Information*, Vol. 8, n° 1 : 1-27.

Rocca, J-L (2003), « The invention of social policies in marketizing China : The cases of migrant workers and precarious urban workers », présenté à la *Shanghai Conference* des 11-13 septembre 2003 (Quatrième rencontres du réseau européen sur l'emploi), consultable sur : <http://www1.mshparis.fr/rese-aeemploi/Shanghai/RoccaShanghaiENG/RoccaShanghaiEn1.html>

Sources en langue chinoise

La revue du bureau du travail de Shanghai, *Shanghai laodong baozhang* (Travail et protection sociale à Shanghai) dont tous les numéros des années 2003, 2004 et 2005 ont été consultés.

Les publications annuelles de l'Académie des sciences sociales, *Shanghai shehui lanpi shu* (Livre blanc sur le développement de la société shanghaienne), de 2000 à 2005.

Qingnian shiye dui zhiye jiaoyu qishi : Shanghai Zhabei qishi shiye qingnian de diaocha fenxi (La formation professionnelle et le chômage des jeunes : enquête dans le district de Zhabei), in *Jiaoyu fazhan yanjiu* (Exploring Education Development), n° 8, 2003.

Quanguo qingnian jiuye wenti yu duice yanjiu ji zhongguo qingshaonian yanjiuhui 2004 nian hui Lunwen ji, recueil d'articles présentés lors la réunion annuelle des départements de recherches sur la jeunesse, dont le thème en 2004 était l'emploi des jeunes, document à diffusion limitée, non publié.

Fu, X. (2004), « Zhenqing jia caihong » (Un arc en ciel de sentiment pur), in *Shanghai Laodong Baozhang* (Travail et protection sociale à Shanghai), n° 4.

Gu, D. (2001), « Xiagang zhigong de zaijiuye fuwu he qiuzhi xingwei-Shanghai de anli yanjiu » (Le service de ré-emploi pour les xiagang et leurs comportements de recherche d'emploi : étude du cas de Shanghai) in *Shehuixue yanjiu* (Etudes sociologiques), Vol. 4 : 22-31.

Gu D. (2004), *Zhichi yu huiying- shehui gongzuo shiyezhong de xiagang zhigong yanjiu* (Soutenir et réagir : études sur les xiagang dans l'horizon du travail social), Pékin, Shehui kexue wenxian chubanshe.

Hu A. (2002), *Yingxiang juece de guoqing baogao* (Rapport sur la situation nationale influençant les décisions politiques), Pékin, Qinghua daxue chubanshe.

Qin B., Lu M., Zhou G. (2003), « Lun jiuye tizhi shichanghua hou de jiuye chonggou : yi ge zhidu yanjin de anli yanjiu » (De la double structure de l'emploi après la marchandisation du système d'emploi : illustration de l'évolution d'un système par une étude de cas), in *Zhengce yanjiu baogao* (Rapport d'études sur les politiques), n° 8 : 1-7.

Ren Y. (2001), « Yinxing jiuye yu jiuye guanli » (Gestion de l'emploi et emploi caché) in *Population et économie*, n° 4 : 45-56.

Ren Y. (2003), « Zuzhi de zuyong yu shequ jiuye de zhengce fenxi – dui shanghai yangpuqu hulishi de ge'an kaocha », (Analyse des politiques de l'emploi de proximité et rôle des organisations : enquête sur une agence de services d'aide aux personnes du district Yangpu à Shanghai), in *Shehui baogao* (Travail social), n° 7 : 5-11.

Wang D. (1999), « Xieyi baoliu shehui baoxian guanxi de xiaoying fenxi » (Analyse de l'effet de l'accord de *xiebao*) in *Shanghai Laodong Baozhang bao* (Travail et Protection sociale à Shanghai), n° 9 : 16-18.

Wang D. (2002), « Jiaqiang jiuye yuanzhu jianshao pinkun qunti » (Renforcer l'aide à l'emploi pour réduire le nombre de personnes défavorisées), in *Renkou* (Population), Vol. 3 : 22-25.

Zhou B. (2002), « Shanghai 24 ge jiuye he shehui baozhang de chuangxin xiangmu » (Les 24 innovations shanghaiennes en matière d'emploi et de protection sociale), in *Shequ* (Community), n° 24 : 11-13.

Zhou B. (2003), « Shequ lai le xin de jue-se – shanghai jiuye yuanzhuyuan zai xingdong » (De nouveaux personnages dans le quartier : les assistants d'emploi entrent en action à Shanghai), in *Shequ* (Community), n° 8 : 32-34.

Zhou J. (2004), « Daxuesheng jiuye nan dou shi kuozhao ruo de huo » (Les difficultés des étudiants à trouver un emploi sont-elles dues à l'élargissement du recrutement ?), in *Shehui* (Society), n° 6 : 1.

Zhu J., Yuan Z. (2001), *Shanghai jiuye baogao 1995-2000* (Rapport sur l'emploi à Shanghai : 1995-2000), Shanghai, Shanghai renmin chubanshe.

Annexes

Carte 1
Division administrative de Shanghai : districts urbains et périurbains



Carte 2
Division administrative de Shanghai : districts urbains

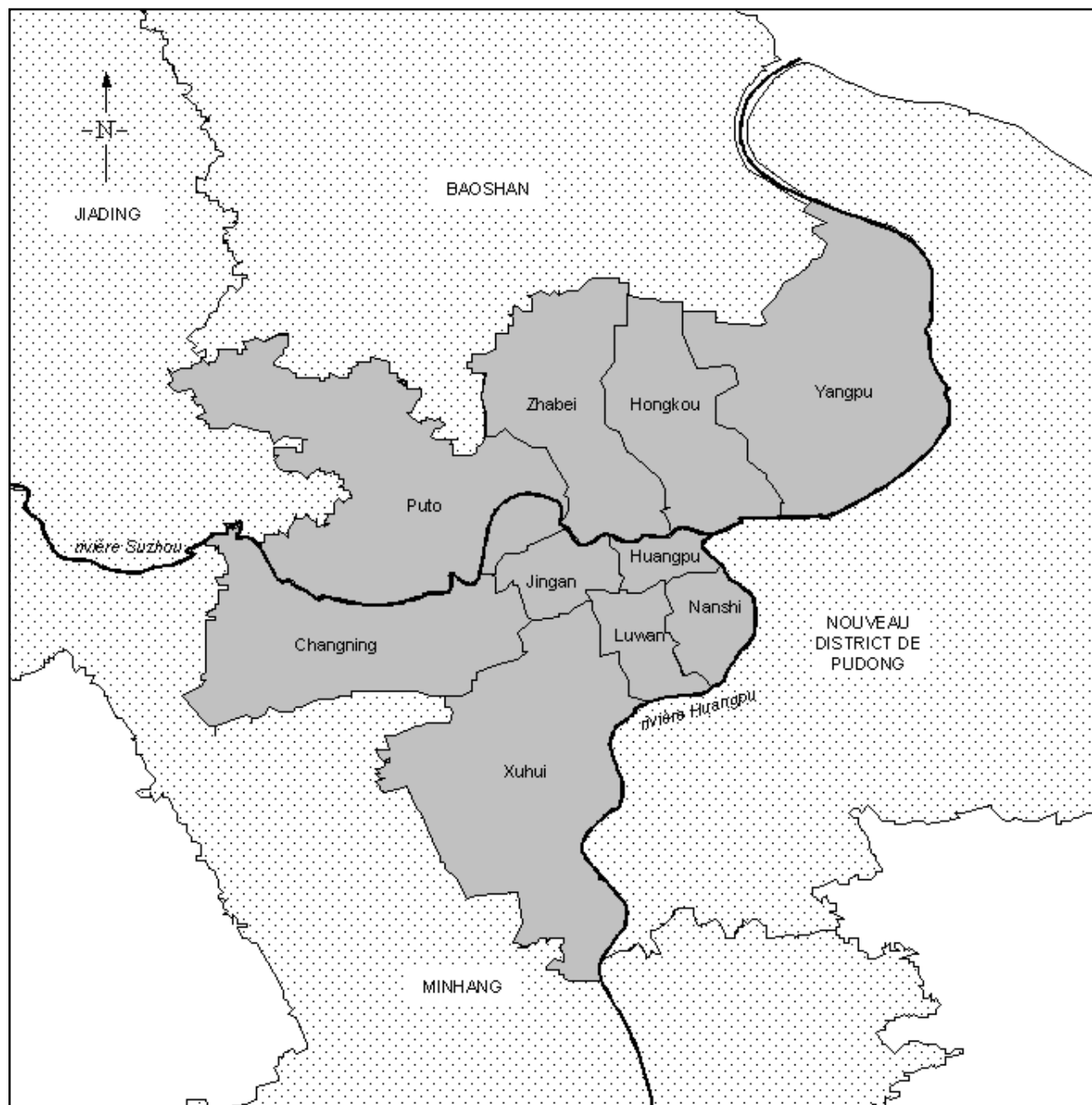
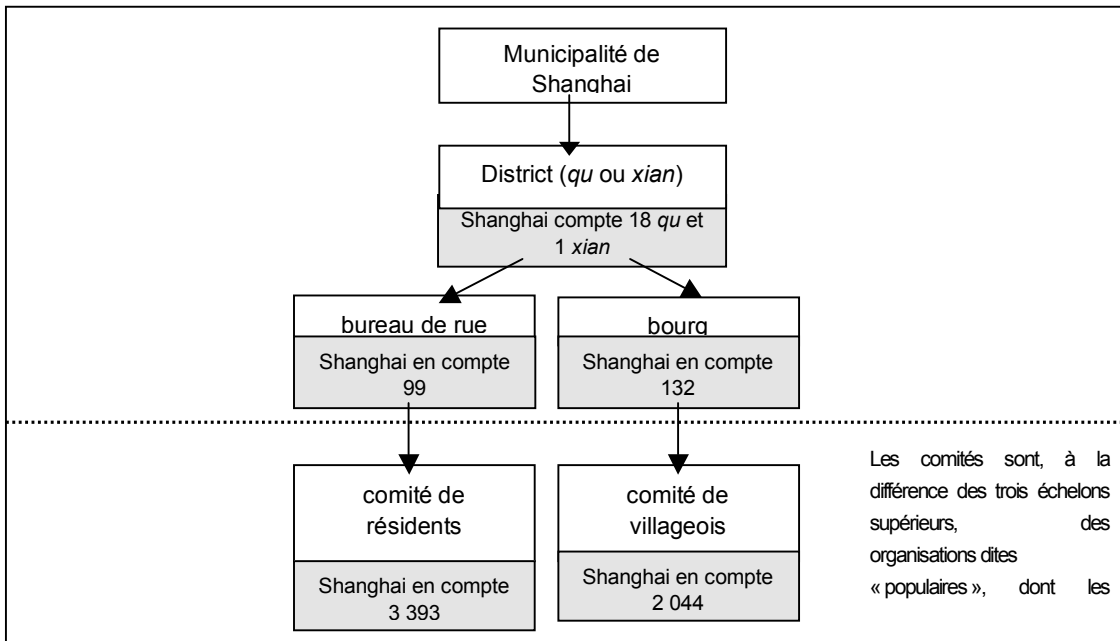
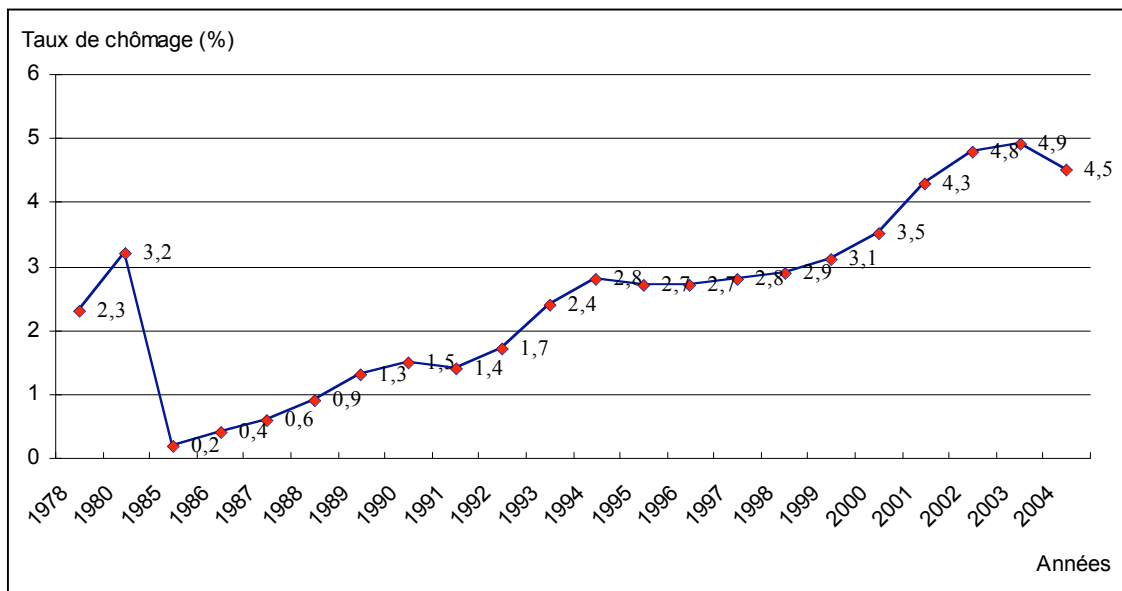


Figure 1
L'organisation administrative à Shanghai



Source : Shanghai Almanach 2003

Figure 2
Le chômage urbain enregistré à Shanghai de 1978 à 2004



Source : Shanghai Statistical Yearbook, 2002 et Rapport sur la société shanghaienne, 2005

Tableau 1
Taux de chômage urbain dans différentes provinces en 2002

	Taux de chômage enregistré (%)
CHINE	4,3
Shanghai	4,9
Pékin	1,4
Liaoning	6,5
Zhejiang	4,2
Anhui	4,1
Guangdong	2,9
Chongqing	4,1
Shandong	3,6

Source : China Statistical Yearbook, 2003

Tableau 2
Répartition de l'emploi des travailleurs shanghaiens et migrants en 2000

Activité	Répartition des travailleurs shanghaiens (%)	Répartition des travailleurs migrants (%)
Total	100	100
Responsable dans une administration ou une entreprise	3,4	0,6
Technicien spécialisé	12,8	3,8
Employé de bureau	11,8	0,0
Employé dans le secteur commercial	22,4	13,9
Métier de l'agriculture, de la pêche, et de la forêt	11,3	7,3
Métier de la production des transports et des équipements	38,2	2,9
Autres activités difficiles à classer	0,1	11,1
Employé du secteur manufacturier	—	25,8
Employé du bâtiment	—	19,5
Employé du secteur de la restauration	—	6,6
Emploi de service aux citoyens	—	6,9
Collecte des déchets	—	1,6

Source : Rapport 2004 sur la société shanghaienne, d'après les chiffres du recensement