



HAL
open science

L'intégration des immigrés de l'intérieur

Marie Schwoob

► **To cite this version:**

Marie Schwoob. L'intégration des immigrés de l'intérieur. *China Analysis*, 2013, 42, pp.8 - 12. hal-03582885

HAL Id: hal-03582885

<https://sciencespo.hal.science/hal-03582885>

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

population porteuse d'un *hukou* urbain n'a crû que de 3 % par an, atteignant 36 % de la population chinoise en 2012.

Pour Yang Weimin, l'urbanisation complète des *nongmingong* sera l'une des tâches les plus importantes du gouvernement central au cours des prochaines années. Il estime le coût des mesures destinées à permettre l'intégration de cette population à 100 000 yuans par migrant, soit 2 000 milliards de yuans par an au total¹¹. Outre la question financière, nos auteurs soulignent qu'une urbanisation harmonieuse de la population chinoise rend nécessaire la réduction des inégalités entre la ville et la campagne. Ils appellent donc de leurs vœux une réforme profonde du système d'enregistrement civil, du régime d'assurances sociales, ainsi qu'une réforme foncière protégeant les droits des paysans concernant la terre.



2. L'intégration des immigrés de l'intérieur

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Lan Fang¹², « Le fossé entre villes et campagnes : dans l'attente du démantèlement des barrières entre ruraux et urbains », *Xin shiji*, 7 janvier 2013.
- Lan Fang, Wang Qingfeng¹³, « L'éducation du flux », *Xin shiji*, 13 août 2012.
- Fan Ziyang¹⁴, « Accélérer la transformation des travailleurs ruraux migrants en citoyens urbains », *Caijing*, 29 juillet 2012.
- Lu Ming¹⁵, « De l'intérêt économique de la libre circulation », *Caijing*, 16 juillet 2012.

Depuis plusieurs années, un flux massif et continu de populations rurales migrantes nourrit l'urbanisation chinoise. Selon Lan Fang, les villes, au sein desquelles les revenus sont

¹² Lan Fang est journaliste à *Caixin* et spécialiste des politiques publiques.

¹³ Wang Qingfeng est journaliste à *Caixin*.

¹⁴ Fan Ziyang est professeur associé à l'institut d'économie de l'université des sciences et technologies de Huazhong.

¹⁵ Lu Ming est professeur à l'école d'économie de l'université de Fudan.

¹¹ Le calcul est fait selon l'hypothèse que seuls 10 % des travailleurs migrants (20 millions d'entre eux) souhaiteront ou pourront s'installer en ville.

plus élevés¹⁶, les opportunités professionnelles plus nombreuses, les conditions de vie plus favorables, et les ressources en matière d'éducation, de soins et d'infrastructures plus riches, attirent des populations importantes, encouragées à quitter la Chine rurale et ses conditions de vie difficiles.

En 2011, pour la première fois dans son histoire, la Chine comptait plus d'urbains que de ruraux. Néanmoins, seulement le tiers de la population chinoise est détentrice d'un passeport urbain (户口, *hukou*). Autrement dit, sur les 700 millions de personnes habitant en ville, presque 230 millions détiennent encore un passeport rural, qui ne leur permet pas d'accéder aux mêmes droits que les résidents urbains. Ainsi, une part importante de la population urbaine n'est toujours pas considérée comme telle.

Le problème, comme le signale Lan Fang, est désormais de savoir comment traiter cette population marginalisée. Selon l'auteur, la plus grande majorité de ces migrants n'a pas pour objectif de revenir à la campagne après son séjour en ville. La question de leur intégration à long terme s'avère ainsi fondamentale. Selon Lan Fang, plusieurs aspects de cette question devraient être considérés avec une attention particulière.

Des conditions de logement difficiles et précaires

Le premier point soulevé par l'auteur est celui du logement des migrants. D'après la journaliste, les populations arrivant en ville s'établissent principalement dans les « villages dans la ville »¹⁷ (城中村, *chengzhongcun*)

¹⁶ Fan Lang parle de 6 977 yuans pour le salaire rural moyen et de 21 810 yuans pour le salaire urbain moyen, pour l'année 2011.

¹⁷ Les « villages dans la ville » sont des zones administratives « enclavées » en zone urbaine du fait de l'extension de villes situées à proximité.

et les logements souterrains¹⁸ (地下室, *dixiashi*), situés à proximité des sites de travail. Extrêmement vétustes, et à l'écart des services publics et des infrastructures urbaines, ces logements sont dans la ligne de mire des autorités publiques, qui souhaitent faire disparaître ce qu'elles voient comme des « bidonvilles » (贫民窟, *pinminku*). « La stratégie de développement des gouvernements municipaux », explique Lan Fang, « au lieu de viser à dépenser des ressources pour l'amélioration des infrastructures publiques de base dans ces lieux de vie, d'ouvrir l'accès à la propriété pour les populations migrantes, de promouvoir le commerce et de favoriser la mixité entre migrants et résidents urbains, vise au contraire à détruire continuellement ces zones et à en chasser leurs résidents ». Que les motivations du gouvernement soient liées à la demande du marché de l'immobilier ou au désir de sécurité publique, la déconstruction de ces logements « est désormais devenue l'un des traits de l'urbanisation chinoise ». Et ces problèmes de logement ne touchent pas que les populations migrantes : la destruction des vieux quartiers et l'augmentation des loyers sont deux problèmes qui affectent une grande partie de la population urbaine. Des politiques de compensation et de relocalisation des foyers affectés ont néanmoins été mises en place, et des logements à loyer modéré commencent à voir le jour pour les populations à faibles revenus. Mais l'auteur souligne que, comme pour nombre de services publics et sociaux, la plupart de ces logements ne sont pas accessibles aux populations non détentrices d'un *hukou* local. Celles-ci donc, expulsées de leurs « bidonvilles », doivent alors partir à la recherche d'un nouveau logement, tout aussi précaire.

Un système de sécurité sociale peu accessible

¹⁸ Généralement illégaux, les *dixiashi* sont des logements créés dans les souterrains urbains inoccupés.

Les populations migrantes se voient par ailleurs fortement désavantagées par le système de sécurité sociale urbain. L'auteur explique que, selon la loi chinoise, les migrants trouvant un emploi en ville doivent automatiquement rejoindre le système de sécurité sociale de la ville, et bénéficier ainsi de droits de retraite, d'une couverture santé, d'une protection en cas d'accident du travail, d'une assurance chômage et d'une aide familiale. Cependant, Lan Fang fait remarquer que dans les faits l'accès à ces droits ne dépend pas seulement du contrat de travail, mais aussi du système d'enregistrement de résidence¹⁹, ce qui pénalise les détenteurs d'un passeport rural. Par ailleurs, l'auteur souligne que, d'après un rapport de la Commission d'État pour la population et le planning familial, sur la totalité de la « population flottante »²⁰, seuls 51,3 % étaient en possession d'un contrat de travail, le reste étant employé de manière informelle. Ainsi, la majorité des travailleurs migrants n'a pas accès à la sécurité sociale, ce qui constitue un véritable handicap en ville, où les services de santé sont plus coûteux qu'en milieu rural et les accidents du travail fréquents.

L'accès à l'éducation, question fondamentale de l'intégration de la deuxième génération de migrants

Enfin, Lan Fang soulève la question des difficultés d'accès à l'éducation des enfants des migrants qui, toujours en raison du système du *hukou*, ne peuvent intégrer le système éducatif urbain. Quelques mois plus tôt, l'auteur avait

déjà dénoncé cette problématique dans un dossier spécial du magazine *Caixin*. Le problème est fondamental : tout d'abord parce que, comme le soulignent les auteurs du dossier, la population flottante en Chine totalise 230 millions de migrants, soit 17 % de la population chinoise. Ensuite, parce que la structure familiale des populations migrantes évolue. Aujourd'hui, la taille moyenne du « ménage migrant » est de 2,5 personnes²¹. En conséquence, le nombre d'enfants migrants s'accroît, d'où l'importance de plus en plus grande de l'éducation de ces derniers.

Un certain nombre de mesures ont été prises ces dernières années. En 2001, le Conseil d'État a chargé les gouvernements de district d'appliquer le principe d'éducation obligatoire aux enfants de migrants. En 2003, le travail des enfants migrants à temps partiel a été interdit, et le budget des gouvernements locaux devait être calculé pour prendre en charge leur éducation. Enfin, en 2008, le gouvernement central a demandé aux gouvernements locaux d'intégrer les enfants de migrants dans le système d'éducation publique urbain, afin d'éviter les systèmes d'éducation parallèles (黑学校, *heixuexiao* : « écoles au noir », et même 黑幼儿园, *heiyou'eryuan* : « maternelles au noir »). Cependant, les demandes répétées du gouvernement central ne sont pas prises en compte par toutes les institutions locales, et certaines renâclent à l'idée de supporter le coût de l'intégration des enfants migrants dans le système éducatif local.

¹⁹ Autre traduction possible de *hukou*.

²⁰ 流动人口, *liudongrenkou* : c'est ainsi qu'est souvent désignée la population migrante détentrice d'un passeport rural mais vivant en ville. « Flottante » peut faire référence au fait que la population n'est pas intégrée aux villes malgré le fait qu'elle y réside de manière permanente, ou encore caractériser la mobilité d'une partie de cette population, partagée entre des attaches (économiques, familiales, etc.) dans les campagnes et dans les villes.

Le problème de l'intégration de cette deuxième génération de migrants est fondamental. Selon Xiong Yihan (chercheur à l'université de

²¹ Les enfants sont moins « laissés » qu'auparavant dans les campagnes à la charge des grands-parents. Une autre explication possible peut être l'installation de couples de migrants en ville, par comparaison à un exode rural d'individus voyageant seuls dans le passé.

Fudan), la seconde génération ne possède pas l'expérience de vie en milieu rural, et compare son niveau de vie à celui des autres résidents urbains. Cette situation crée une sensation de frustration plus intense au sein de la seconde génération de migrants, et incite ces derniers à revendiquer avec plus de fermeté et moins de patience que leurs aînés de nouveaux droits et un nouveau statut. Pour Fan Ziying, les gouvernements locaux devraient s'occuper en priorité de l'intégration des populations migrantes déjà établies dans les villes, avant de se tourner vers l'intégration de nouvelles populations rurales. Pour l'auteur, en effet, les enfants des migrants qui ne peuvent ni retourner à la campagne, ni devenir citoyens urbains, représentent une véritable bombe à retardement, et un danger pour l'ordre social.

Une volonté centrale de réforme peu relayée par les gouvernements locaux

Pour Lan Fang comme pour Fan Ziying, la priorité est de réformer le système du *hukou*. Pour Lu Ming, toutes les restrictions à la liberté de mouvement de la main-d'œuvre chinoise devraient être supprimées. Cela permettrait l'amélioration de l'accès aux droits des travailleurs migrants, mais aussi la réduction des disparités régionales. Selon l'auteur, la population rurale est trop nombreuse, et les terres cultivables limitées. Une meilleure productivité et des économies d'échelle significatives pourraient être réalisées dans l'agriculture si les populations étaient entièrement libres de se mouvoir.

Depuis 2008, le gouvernement central insiste régulièrement sur la nécessité d'accélérer la réforme du système d'enregistrement de résidence. Cependant, la décision centrale

de laisser aux gouvernements locaux le choix des détails de la réforme devant permettre aux migrants de s'établir en ville a mené, selon Lan Fang, à une série de contradictions. L'auteur donne ainsi l'exemple de gouvernements locaux ayant mis en place des réformes pour tenter d'attirer des populations riches ou qualifiées, excluant de fait les travailleurs non qualifiés, ce qui a contribué à accentuer la marginalisation de ces populations.

« Le problème principal, selon les auteurs, réside dans le fait que les gouvernements locaux refusent de supporter le coût d'installation des populations migrantes en ville. »

Le problème principal, selon les auteurs, réside dans le fait que les gouvernements locaux refusent de supporter le coût d'installation des populations migrantes en ville. D'après un rapport du Comité de recherche stratégique sur le développement urbain, le coût moyen pour « faire d'un migrant rural un citoyen urbain » serait de 100 000 yuans²². Pour cette raison, certains gouvernements locaux ont instauré le principe de l'échange de terres contre l'accès à la sécurité sociale, ce qui constitue, selon Lan Fang, une violation directe des droits légitimes des habitants ruraux²³.

Aux dépenses liées à l'intégration des populations s'ajouteraient encore les

²² Ce coût comprendrait la dépense supplémentaire pour le développement de services publics (éducation et couverture médicale notamment).

²³ Le droit d'usage des terres agricoles est en effet généralement considéré par les auteurs chinois comme un droit légitime fondamental (合法权利, *hefa quanli*) des détenteurs de *hukou* ruraux – la traduction littérale de *hukou* rural est d'ailleurs : 农业户口, *nongye hukou* : passeport agricole. La terre, substitut aux droits de sécurité sociale (assurance chômage, retraite, etc.), est fondamentale pour les populations rurales, qui peuvent choisir de retourner pratiquer une agriculture de subsistance si leurs conditions de vie en ville deviennent trop extrêmes.

investissements nécessaires à l'extension des infrastructures urbaines. D'après les calculs de Zheng Xinye²⁴, professeur à l'institut d'économie de l'université du peuple, les villes devraient investir 890 yuans par nouvel arrivant afin de lui procurer les infrastructures urbaines fondamentales que sont l'eau, le gaz, le chauffage, les infrastructures routières, le traitement des déchets ou encore les équipements sanitaires. Toujours selon les calculs de Zheng Xinye, chaque km² urbain supplémentaire nécessiterait une dépense additionnelle de 166 millions de yuans.

Enfin, l'auteur souligne que l'afflux de migrants peut effrayer les résidents urbains, qui considèrent que les nouvelles populations risquent de faire baisser la qualité des services publics existants. Zheng Xinye donne ainsi l'exemple de la couverture santé : d'après ses calculs, si seule la population résidente est prise en charge, les dépenses par tête s'élèvent à 1 488 yuans. Si, en revanche, la totalité de la population habitant en ville est prise en charge, les sommes dépensées par personne tombent à 953 yuans.

Au cours de l'année 2012, le ministère des Finances a résolu de modifier la répartition des fonds centraux alloués aux gouvernements locaux : ceux-ci seraient désormais calculés d'après les populations locales totales, c'est-à-dire comprenant les résidents permanents, mais aussi la population migrante. D'après Lan Fang, si cette nouvelle mesure doit encore faire ses preuves, elle semble témoigner du fait que le gouvernement central accepte de prendre en charge la population flottante. Pour arriver à une « urbanisation achevée » (完全的城镇化, *wanquan de chengzhenhua*), conclut l'auteur, la Chine doit absolument, et au plus vite, résoudre la question de l'intégration des populations rurales, et de leurs enfants.

²⁴ Réalisés en utilisant des données de l'année 2010.