

La quête de **reconnaissance** des travailleurs migrants

Les conflits liés à la situation précaire des travailleurs migrants d'origine paysanne ont fini par convaincre l'Etat à amorcer une reconnaissance de leurs droits, en même temps que leur rôle dans la croissance économique de la Chine. Ce virage encourage le développement de mouvements revendicatifs, avec le soutien d'ONG. Mais leur marge de manœuvre reste toutefois limitée.

Chloé FROISSART, docteur en sciences politiques, Sciences-Po Paris *

*Thèse soutenue le 14 septembre 2007: *Quelle citoyenneté pour les travailleurs migrants en RPC? L'expérience de Chengdu.* Chloé Froissart est actuellement ATER à l'Inalco au département d'études chinoises.

Pendant toute la période maoïste les villes et les campagnes ont été séparées par ce que l'on appelle un « mur invisible », c'est-à-dire qu'il n'y avait aucun échange. Les droits et les devoirs des individus étaient complètement différents. Les paysans avaient eux pour mission de dégager des surplus pour financer l'industrialisation des villes et alimenter le « bol de riz en fer » des urbains (les urbains étaient pris en charge à vie par l'Etat: garantie de l'emploi, des soins médicaux...). Une espèce de société de caste s'est instaurée, déterminée par le *hukou*, ou système héréditaire d'enregistrement des foyers qui attachent les droits des individus à leur lieu de résidence officielle: on a un *hukou* rural ou urbain).

C'est au tournant des années 1980 que le démantèlement des communes populaires a révélé un excédent de main d'œuvre dans les zones rurales. Celle-ci a trouvé à s'employer dans les villes, les entreprises devenant progressivement autonomes, concurrentes, et privilégiant l'emploi d'une main d'œuvre flexible et peu chère. Dans un premier temps, les autorités ont tenté de rediriger les flux vers les campagnes en

promouvant l'industrialisation des bourgs. Mais les entreprises rurales se sont essouffées dès le milieu des années 1990 et n'ont pu absorber ce surplus de main d'œuvre. Par ailleurs les impôts ne cessaient d'augmenter et le coût des services sociaux était de plus en plus supporté par les familles.

Aujourd'hui encore on estime le surplus de main d'œuvre dans les campagnes à plus de 200 millions de personnes, dû essentiellement à la baisse constante de la surface cultivable (reconversion des terres) et du développement effréné de l'immobilier.

Des citoyens « de seconde classe »

A partir de 2004 le gouvernement met en place une politique en faveur des campagnes mais elle n'arrive pas vraiment à porter ses fruits: la baisse des impôts ponctionne encore plus les revenus des gouvernements locaux, et si l'Etat central met en place des politiques de santé et d'éducation, les paysans sont encore obligés de payer une part importante des frais médicaux, la couverture étant très faible et les cotisations n'ayant cessé d'augmenter. Quant à la gratuité de la scolarité dans

les zones rurales, l'augmentation des subventions reste bien inférieure au montant versé aux établissements urbains.

Pendant longtemps, l'intégration socio-économique des migrants en ville n'a pas été prise en compte par l'Etat. C'est dû en particulier au système du *hukou*. Autrement dit, les municipalités ne se sentent pas responsables de la protection des droits des individus qui ne relèvent pas de leur juridiction. Les travailleurs migrants sont considérés comme des travailleurs temporaires, censés rentrer dans leur village au gré du rythme des travaux agricoles ou après avoir ramassé un petit pécule qui leur permette de construire une maison ou de s'installer en famille. Par ailleurs il y a une grande discrimination à l'égard des travailleurs migrants dans les années 1990, et ce pour deux raisons. D'une part parce qu'ils sont arrivés au moment de la restructuration de l'économie chinoise et que les autorités chinoises veulent protéger les ouvriers mis à pied par les entreprises d'Etat (Xiagang) – et qu'elles leur réservent certains emplois au détriment des migrants. D'autre part les migrants sont perçus comme un flot qui va envahir les villes,

(1) Ils se sont appuyés sur des enquêtes très précises montrant que dans les secteurs comme l'industrie, dans la construction, les migrants représentent déjà 60% de la main d'œuvre en 2003, c'est-à-dire qu'ils sont reconnus comme la majorité de la classe ouvrière.

(2) Ici la mémoire du mouvement démocratique de 1989 joue très fortement: suite à la répression, il y a eu un gel total des réformes politiques. Par ailleurs, les liens qu'elles entretiennent avec le pouvoir est aussi ce qui permet à ces organisations d'acquiescer viabilité et légitimité.



Les discriminations, les obstacles et le manque de formation des migrants expliquent le fait qu'ils se retrouvent dans les emplois dédaignés par les urbains : les plus pénibles, les plus dangereux et les moins rémunérés.

© CHLOÉ FROISSART

dont les ressources sont limitées. Ces discriminations, les obstacles et le manque de formation des migrants expliquent le fait qu'ils se retrouvent dans les emplois dédaignés par les urbains : les plus pénibles, les plus dangereux et les moins rémunérés. On les trouve à la chaîne dans des usines destinées à l'exportation, dans la construction, dans les services, et évidemment beaucoup dans le secteur informel. Les travailleurs migrants représentent la figure de l'«Autre» : outre qu'ils sont perçus comme des gens «de basse qualité», souffrant d'un retard quasi naturel dans le processus de civilisation, ils sont devenus la métaphore de tous les problèmes générés par les réformes. L'intégration passe donc avant tout par les réseaux de relations sociales, par l'entraide au sein de la communauté : le plus souvent on migre en groupe avec les gens de son village, on trouve un emploi en ville ou l'on supporte les frais de santé grâce à ses relations.

Renvoyer l'Etat à ses propres contradictions

Mais il y a eu un revirement et la question des migrants a fini par entrer dans les préoccupations politiques. Dans un premier temps, ce sont les chercheurs, en particulier sociologues et économistes, qui ont contribué à soulever la question de la protection des droits des travailleurs migrants. En s'appuyant sur des

Les travailleurs migrants représentent la figure de l'«Autre» : outre qu'ils sont perçus comme des gens «de basse qualité», souffrant d'un retard quasi naturel dans le processus de civilisation, ils sont devenus la métaphore de tous les problèmes générés par les réformes.

données empiriques, ils ont montré le changement de nature des migrations qui s'est opéré à la fin des années 1990, début des années 2000 : progressivement, la durée du séjour en ville des migrants a été de plus en plus longue, et ce sont des familles entières qui ont commencé à migrer. Les migrants, considérés comme «une population flottante», commencent à ne plus l'être et à se sédentariser en ville. Les chercheurs ont montré aussi que beaucoup de ces *mingong* – les paysans ouvriers – viennent en ville sans jamais avoir exercé une profession agricole et que d'autres sont en ville depuis tellement longtemps qu'on ne peut plus les considérer comme des paysans. Ils montrent par ailleurs que les migrants non seulement n'occupent pas les mêmes emplois que les urbains mais qu'ils créent de l'activité économique. C'est cette sociologie empirique qui a contribué à la reconnaissance de la légitimité des migrations et de leur rôle dans le développement économique de la Chine. Par ailleurs, le maintien de ces travailleurs migrants en marge de la société urbaine a un coût en terme de stabilité sociale (hausse de la criminalité et de la délinquance, cas d'attaques de patrons etc.) et les migrants tendent à devenir une population sur laquelle le parti perd son contrôle (les migrants tendent en effet à s'organiser de manière autonome, en montant

des écoles etc., et donc à créer une société dans la société). Les chercheurs ont donc montré que l'émergence d'une nouvelle classe ouvrière interpelle la légitimité du parti ⁽¹⁾. Les migrants, jusqu'alors perçus comme les trois «sans» (sans papiers d'identité, sans permis de résidence temporaire, sans permis de travail) sont devenus cette nouvelle classe ouvrière qui porte le développement de la Chine. Petit à petit, ils ont acquis une identité positive.

La prise de conscience d'un droit aux droits

C'est donc en alliant un discours à la fois pragmatique, idéologique et juridique et en renvoyant l'Etat à ses propres contradictions que les experts ont finalement poussé le Centre à proclamer l'égalité des droits entre les migrants et les urbains. Ce tournant s'est concrétisé en janvier 2003 dans la publication du premier document du Conseil des affaires de l'Etat consacré aux droits des travailleurs migrants et qui appelle à la fin à toute forme de discrimination envers cette population. Cette campagne en faveur de la protection des droits des migrants lancée par le pouvoir n'a pas vraiment permis de mieux garantir leurs droits. Mais, chose importante, elle a donné les moyens aux migrants de s'émanciper en jouant un rôle fondamental dans l'évolution de leur identité et de leur rapport au droit et

DOSSIER

Voix de Chine

Ces organisations évoluent dans une zone grise non institutionnalisée et leur statut semi-légal est toléré par le pouvoir pour autant qu'il ne se sent pas mis en danger par elles. Ce ne sont donc pas des organisations dissidentes, elles ne s'opposent pas au pouvoir mais font au contraire valoir qu'elles aident à la canalisation du mécontentement social vers des canaux institutionnels de résolution des conflits.

à l'Etat. Jusqu'au tournant des années 2000, les migrants s'identifiaient au statut de citoyens de seconde classe. Se considérant comme des hôtes indésirables en ville, ils n'osaient pas se tourner vers l'Etat pour formuler des revendications, au contraire, ils essayaient d'esquiver les autorités. A partir du moment où l'Etat leur reconnaît un droit aux droits, ils vont commencer à demander l'égalité de traitement, notamment en matière d'éducation. Les manifestations et les grèves se sont ainsi multipliées pour demander la garantie des salaires et une protection sociale similaire à celle dont jouissent les urbains. Les mouvements pour la défense des droits qui apparaît donc à cette occasion-là repose sur une stratégie qui consiste à prendre le pouvoir au mot en l'obligeant à réduire l'écart entre ce qu'il dit et ce qu'il fait. Cependant, il n'y a pas de remise en cause du régime. L'idée est de se référer aux lois et aux politiques du Centre pour prendre en défaut les gouvernements locaux.

Il existe cependant une confrontation entre deux conceptions du mouvement de la défense des droits. D'une part, celle du pouvoir, qui tente de l'utiliser pour restaurer le contrôle social sur une catégorie de population qui lui échappe, par exemple en lançant une grande campagne d'adhésion des travailleurs migrants aux syndicats. D'autre part, il y a la conception des intéressés qui demandent avant tout le respect de leurs droits légaux et se détournent de l'Etat-parti. Ils trouvent des appuis en particulier auprès d'ONG qui apparaissent comme des substituts aux syndicats officiels. Ces ONG offrent d'abord une formation juridique aux travailleurs migrants, les aident à constituer des dossiers de plainte et à trouver des avocats à de très faibles coûts etc. Elles cherchent aussi à faire pression sur le système en organisant toute une mobilisation sociale

par l'intermédiaire des médias, en jouant de leurs relations avec certaines personnes haut placées, en publiant des revues et des newsletters sur les travailleurs migrants etc.

Des ONG garantes de la stabilité sociale

Mais ces ONG opèrent à la limite de ce qui est permis. Car la législation ne leur est pas favorable. Pour pouvoir s'enregistrer auprès du ministère des Affaires civiles ou de ses bureaux locaux, elles doivent être parrainées par une organisation du Parti ou par une institution qui devra établir chaque année un rapport sur ses activités en fonction duquel leur permis sera ou non renouvelé. Par ces contraintes, la loi tente de subordonner ces organisations à l'Etat et au Parti. Dans la pratique, ce système est souvent contourné, à la fois par les institutions qui ne veulent pas prendre la responsabilité de se porter garante de ces organisations, et du fait même des ONG qui ne sollicitent pas leur protection par souci de garder une certaine forme d'autonomie. Lorsque ces organisations sont enregistrées, ce qui n'est pas toujours le cas, elles le sont souvent comme entreprises auprès du ministère de l'Industrie et du Commerce ou ses bureaux locaux. En théorie elles sont soumises à l'impôt, mais le contournent aussi. Dans la pratique, les ONG jouissent donc d'une relative autonomie. Autrement dit, ces organisations évoluent dans une zone grise non institutionnalisée et leur statut semi-légal est toléré par le pouvoir pour autant qu'il ne se sent pas mis en danger par elles. Ce ne sont donc pas des organisations dissidentes, elles ne s'opposent pas au pouvoir mais font au contraire valoir qu'elles aident à la canalisation du mécontentement social vers des canaux institutionnels de résolution des conflits, les comités d'arbitrages, les tribunaux. Elles contribuent ainsi à mainte-

nir la stabilité sociale et à compenser les dysfonctionnements des institutions. Enfin la précarité de leur statut les encourage souvent à aller chercher des appuis de manière relativement informelle auprès des élites politiques, des réformateurs en particulier et à collaborer avec le pouvoir. Dans la mesure où le pouvoir allie la cooptation à la répression, les ONG ont peu de marge de manœuvre pour développer leurs activités, sachant que beaucoup d'entre elles pensent que la collaboration est beaucoup plus efficace que la confrontation ⁽²⁾.

Coopérer avec l'Etat, ou s'autonomiser ?

Cependant, les organisations au service des travailleurs migrants présentent des profils sociologiques et politiques différents. On peut identifier une sorte de dichotomie. D'une part on trouve les organisations basées à Pékin, fondées essentiellement par des élites ou en tout cas par des urbains, développant une stratégie particulière de lobbying du pouvoir pour faire valoir les droits des travailleurs migrants. Par exemple, elles organisent des conférences consultatives où des chercheurs, des travailleurs sociaux et des migrants se réunissent pour expliquer à des hauts fonctionnaires et des cadres du Parti les problèmes que rencon-

© CHLOÉ FROISSART





Cette campagne en faveur de la protection des droits des migrants lancée par le pouvoir n'a pas vraiment permis de mieux garantir leurs droits. Mais, chose importante, elle a donné les moyens aux migrants de s'émanciper en jouant un rôle fondamental dans l'évolution de leur identité et de leur rapport au droit et à l'Etat.

trent ces travailleurs et tenter de faire évoluer les choses. Ils y sont en partie parvenus : la législation n'a pas arrêté de s'améliorer ces dernières années. Mais ces organisations de la capitale sont directement à l'origine de l'évolution du régime vers un autoritarisme corporatif (trois délégués de travailleurs migrants ont pour la première fois siégé à l'Assemblée populaire nationale en mars). Autrement dit, ces organisations de la capitale ont permis une plus grande intégration des travailleurs migrants dans le régime, et n'ont pas vraiment contribué à redéfinir les relations entre l'Etat et la société.

A ces organisations s'opposent d'autres organisations, fondées par les travailleurs migrants eux-mêmes et se situant dans le delta de la Rivière des perles. Eloignées de la capitale et du pouvoir, elles sont soutenues par des groupes de défense des droits situés à Hong Kong qui leur insufflent d'autres valeurs, d'autres stratégies, et remettent directement en cause la collaboration avec le pouvoir. Ces dernières tendent à encourager la solidarité au sein des travailleurs migrants, les engageant notamment à s'entraider dans la constitution de leurs dossiers juridiques et à se représenter mutuellement en justice. Leur idée est d'accroître le nombre de plaintes pour, à ter-

me, pousser l'Etat à prendre des mesures radicales pour réformer le système. Elles espèrent aussi que cette forme de solidarité puisse à terme favoriser l'émergence d'actions collectives autonomes. Les groupes de défense des droits de Hong Kong mettent d'ailleurs ces organisations du delta en relation avec d'autres mouvements ouvriers à travers le monde et en particulier avec les People's organisations de Thaïlande, dont le discours est le même : seul le peuple peut se représenter lui-même.

A l'heure actuelle, il y aurait une vingtaine d'organisations fondées par les travailleurs migrants dans le delta. Mais elles hésitent évidemment à s'unir par peur de la répression.

Vers une identité positive du migrant

Enfin, il ne faudrait pas négliger le retournement fondamental qui s'est opéré dans la manière dont les urbains perçoivent les travailleurs migrants. Ceux-ci ont fini par être reconnus comme des citoyens à part entière au moment de l'affaire Sun Zhigang, du nom de ce migrant mort en centre de rétention en mars 2003. Sun était d'origine rurale mais aussi diplômé d'université et travaillait dans une entreprise de design industriel à Canton. Arrêté par les policiers parce qu'il

n'avait pas ses papiers, il a été enfermé puis tabassé à mort dans un centre de rétention. L'affaire a été révélée par un quotidien de Canton, après que les journalistes ont mené leur propre enquête établissant non seulement que la détention de Sun était illégale mais aussi que les coups mortels avaient été administrés par des fonctionnaires. Cela a provoqué une indignation sans précédent qui a pris une ampleur nationale – favorisée par Internet et relayée par les intellectuels et les juristes. Le gouvernement central a été contraint au bout du compte à abolir les centres de détention et de rapatriement dans lesquels les migrants étaient détenus sans aucun contrôle juridique, et souvent contraints à travailler avant d'être rapatriés de force à la campagne. Ainsi, pour la première fois, les urbains se sont identifiés à un migrant. Cette prise de conscience que ce qui était arrivé à Sun pouvait arriver à n'importe quel autre citoyen chinois a été très importante : elle a permis – de manière inédite – de poser une limite à l'Etat policier. Cependant, celle-ci semble devoir être remise en cause par le tenue des Jeux olympiques, le gouvernement ayant d'ores et déjà annoncé qu'il s'apprêtait à « nettoyer » la capitale de tous ses éléments indésirables, au premier rang desquels figurent les migrants. ●