

**Migration de
la main-d'œuvre rurale
en Chine :**
défis pour les politiques

Zhan Shaohua



Gestion des
transformations
sociales



Série Politiques sociales / 10

Migration de la main-d'œuvre rurale en Chine : défis pour les politiques

Zhan Shaohua

Professeur assistant, Institut de Sociologie,
Académie chinoise des sciences sociales



La série des Documents Politiques MOST-2 utilise une méthodologie novatrice visant à améliorer la diffusion et l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques. Conçue à partir de principes scientifiques d'analyse politique, cette méthodologie est basée sur une structure générique pour la production de documents.

La structure générique permet de produire différents types de documents à partir du même contenu original. Ainsi, compiler les résumés des différentes sections des Documents permet de produire des Brèves (versions condensées). Documents et Brèves sont disponibles en versions imprimées et en versions électroniques.

La structure confère également la même apparence à tous les documents, pour que la facilité de lecture augmente avec la familiarité au format. Un meilleur découpage du texte améliore encore la localisation et l'utilité de l'information : le contenu de chaque section du document devient un élément de connaissance à part entière qu'il est aisé de repérer, d'extraire pour mieux l'étudier, le comparer et le mettre en perspective.

Cette logique est la base de l'outil interactif d'information politique que MOST est actuellement en train de développer. L'outil en ligne fournira l'accès gratuit et rapide à une information comparative utile à la formulation de politiques. Il permettra aux utilisateurs de créer des profils de recherche basés sur des catégories thématiques, de produire des rapports personnalisés en sélectionnant des contenus au sein des documents originaux, et de facilement comparer des cas et évaluer la pertinence des options politiques disponibles.

La méthodologie MOST-2 aide à répondre à différents types de besoins informationnels et facilite l'appropriation des connaissances et leur analyse, améliorant ainsi l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites

Imprimé en 2005 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
1, rue Miollis - 75732 Paris CEDEX 15 - France

SHS-2005/WS/25 - cld // 21553
© UNESCO 2005
Printed in France

Sommaire

Avant-propos ► 5

1. Introduction ► 11

1.1 Résumé 11

1.2 Faits clé 17

2. Contexte ► 21

2.1 Le pays 21

2.2 La migration de la main-d'œuvre rurale
et les défis politiques 22

2.3 Les agents et les parties prenantes 26

2.4 Les ressources 29

3. Le cadre légal ► 31

3.1 Les politiques actuelles 31

3.2 Les expériences politiques 34

3.3 Les options politiques 36

3.4 Recommandations concrètes 37

**4. Initiative pour le changement:
un projet en cours de l'UNESCO ► 39**

4.1 Les initiatives du projet 39

4.2 Effets attendus 45

4.3 Les aspects de la mise en œuvre 46

5. L'implication politique proposée ► 49

5.1 Les leçons tirées 49

5.2 Les problèmes et barrières potentiels 50

5.3 Les conséquences potentiellement néfastes 50

5.4 Plans pour la mise en œuvre 50

5.5 Duplicabilité et transférabilité 51



6.	Suivi et évaluation durant la mise en œuvre	▶ 53
6.1	Évaluation préliminaire	53
6.2	Indicateurs d'évaluation	54
6.3	Retour d'informations	55
6.4	Contrôle	56
7.	Références	▶ 57
7.1	Sources	57
7.2	Lectures complémentaires	59

Avant-propos

Cette publication est le résultat d'un travail conduit par un jeune chercheur chinois, Zhan Shaohua. Zhan est membre de l'équipe de recherche dirigée par le Professeur Huang Ping de l'Académie Chinoise des Sciences Sociales (CASS), qui a été le principal partenaire de l'UNESCO en Chine dans le projet « Ensemble avec les Migrants ».

Ce document, préparé par le bureau de l'UNESCO à Beijing, résume les progrès réalisés depuis 2002 dans le projet « Ensemble avec les Migrants » et offre de nouvelles perspectives pour l'avenir du projet en termes de recommandations politiques.

* * *

L'UNESCO a commencé le projet de recherche-action « Ensemble avec les Migrants » en 2002 dans le cadre du programme général de l'UNESCO sur la réduction de la pauvreté et le poursuivra jusqu'en 2007. Notre stratégie consiste à accroître la recherche et l'analyse existantes à travers l'expérience de terrain et à tester les solutions proposées, à partir des résultats du projet dans une démarche tournée vers la résolution des problèmes, pour transmettre des recommandations politiques aux institutions concernées à même de réaliser des changements effectifs dans les réglementations et les politiques en rapport avec les questions de migration.

L'objectif essentiel du projet est l'intégration des travailleurs migrants dans le tissu social et économique urbain à travers des services concrets incluant la formation de base à la vie, la formation professionnelle, le conseil en progression de carrière, le planning familial et la sensibilisation aux questions de santé et de droits. Le groupe cible principal est les jeunes femmes migrantes, car elles doivent faire face à une double discrimination en tant que migrants et en tant que femmes.

Nous avons identifié quatre objectifs principaux pour ce projet :

1. Le premier objectif est d'aborder la pauvreté urbaine, de même que l'exclusion sociale et économique à laquelle les jeunes migrants et plus spécialement les femmes migrantes sont confrontés. Le projet vise à faciliter leur intégration au sein de la société urbaine et à améliorer leurs conditions de vie à travers des services sociaux concrets, par une formation



professionnelle et des activités pouvant les rendre autonomes, à améliorer leur prise de conscience aux droits de base et à élargir leurs capacités et leur développement personnel. En recourant à une approche participative partant de la demande elle-même, les activités du projet sont conçues en fonction des besoins exprimés par les migrants eux-mêmes.

Beaucoup de travailleurs migrants sont confrontés à l'exclusion sociale et économique. En construisant des réseaux de solidarité entre migrants, en augmentant leur sensibilisation à leurs droits et en facilitant leur intégration sociale et professionnelle en tant que nouveaux citoyens, le projet vise à réduire ces inégalités.

2. Le deuxième objectif du projet découle directement du premier : avoir un impact sur le politique à la fois aux niveaux local et national. En effet, la prise en compte de la pauvreté et de l'exclusion sociale est un effort à long terme qui peut seulement réussir, sur l'ensemble de la Chine, si elle est mise en œuvre par le gouvernement à tous les niveaux et dans tout le pays. En tant qu'organisation internationale, c'est la mission de l'UNESCO de conseiller et de guider les États membres vers un développement équilibré, équitable et durable. Ce projet est en plein accord avec la volonté du gouvernement chinois d'établir une société bien équilibrée et durable. L'UNESCO apporte par son expertise une contribution utile à ces questions cruciales.

3. Le troisième objectif implique la protection des droits humains, tels que le droit au travail, le droit de travailler dans des conditions sûres, le droit à l'information, le droit à avoir des conditions de vie et de logement convenables, le droit à l'accès aux soins de santé, le droit à la sécurité et à l'éducation.

4. Finalement, le quatrième objectif du projet « Ensemble avec les Migrants » est de combattre la discrimination publique envers les travailleurs migrants. Dans ce but, l'UNESCO a fait prendre conscience de la situation des migrants en Chine à travers les media, des débats, des expositions et des projections de films. Le but de ces événements est de conjuguer l'expression artistique et les débats d'opinion avec la recherche et le travail de terrain quotidien dans le combat contre la pauvreté. L'UNESCO vise à créer un mouvement allant de la base au sommet à l'intérieur de la société chinoise de manière à ce que la population puisse reconnaître que les migrants sont également des citoyens et qu'ils contribuent grandement à l'avancement et au développement du pays. Notre espoir est que

le mouvement puisse aussi influencer les décideurs politiques, en plaidant pour la mise en œuvre de politiques concrètes destinées à améliorer les conditions de vie des travailleurs migrants et le respect de leurs droits.

L'Institut de Sociologie auprès de l'Académie Chinoise des Sciences Sociales est notre principal partenaire en Chine pour ce projet. Son équipe de chercheurs (incluant Zhan Shaohua), conduite par le Professeur Huang Ping, participe pleinement à la coordination, au suivi, à la surveillance et à l'évaluation du projet et en particulier aux interactions entre l'analyse des résultats de l'action, la recherche générale sur les questions de migration et les recommandations pour l'élaboration des politiques. Sur le plan local, nous avons travaillé avec 22 partenaires locaux tels que All-China Women's Federation, le Public Security Bureau, l'Académie du Yunan des Sciences Sociales, etc.

Étant donné que l'explosion urbaine a lieu, en Chine, à l'échelon national et qu'elle expose les migrants à des défis complexes et très divergents, ce projet est centré sur 8 sites pilotes à travers le pays: Beijing, Shanghai, Dalian, Chengdu, Kunming, Diqinq, Chifeng et Zhuolu, avec un site additionnel en Mongolie. Ces sites ont été sélectionnés afin d'inclure les zones de départ, d'accueil et de transit dans le but de saisir le spectre entier des défis auxquels font face les migrants. Dans chaque site pilote, des partenariats de travail sont établis entre les chercheurs en sciences sociales, les ONG (en incluant les Fédérations locales de Femmes) et les autorités locales en vue de promouvoir et de faciliter l'offre de services, de conseils et de formations divers (dont santé) aux migrants.

Les principaux volets du projet consistent à :

- 1.** Accroître la sensibilisation des migrants aux questions légales, aux conditions de santé, d'éducation et d'emploi;
- 2.** Développer un réseau de soutien entre les jeunes femmes migrantes pour le partage d'information, le soutien social et psychologique et l'action collective;
- 3.** Améliorer les aptitudes des migrants par une formation concrète basée sur leurs besoins et leurs intérêts;
- 4.** Développer la sensibilisation parmi les habitants des « zones de départ » sur les difficultés éventuelles liées à la migration;
- 5.** Coordonner l'action avec les responsables politiques afin d'améliorer la situation générale des migrants.

Bien que n'ayant que trois années d'existence, le projet connaît un grand succès:

- ▶ à ce jour, 80 000 femmes migrantes ont bénéficié des activités du projet;
- ▶ des formations de responsables officiels et de partenaires locaux dans chaque site pilote ont été organisées afin de promouvoir la participation des agences locales, d'établir des réseaux à l'intérieur d'un site ou entre les sites du projet et d'améliorer la compréhension du problème de la migration campagne-ville ainsi que de notre projet lui-même;
- ▶ sur le plan national, trois ateliers sur le projet ont eu lieu annuellement avec le soutien et la participation des municipalités chinoises, du Ministère de la Sécurité Publique, du Conseil d'État, des bureaux du Travail, du secteur privé, etc.
- ▶ par ailleurs, en plus de nos activités de terrain sur les 8 sites pilotes, à ce jour, nous sommes entrés dans la phase du projet orientée vers la recherche et l'impact politique; nous sommes donc maintenant en mesure de tirer des conclusions sur notre travail et de présenter des résultats concrets.

Une des réalisations majeures du projet à ce jour est la production des documents suivants sur la recherche et les recommandations politiques, livrés en février 2005:

1. *La réduction de la pauvreté chez les Migrants: concepts, pratique et implications politiques*
2. *Les droits de base des travailleurs migrants: impacts et stratégie d'amélioration*
3. *La reconstruction des communautés: une nouvelle stratégie pour le travail futur*
4. *Les questions de pauvreté de la main-d'œuvre migrante dans les conditions d'économie de marché*
5. *Établir un réseau entre les zones d'accueil et de départ des migrants ruraux*
6. *Le développement des opportunités et les limites de l'emploi informel pour les femmes migrantes en Chine*

Dans le futur, l'UNESCO continuera à soutenir les activités d'intégration et les actions de renforcement des capacités en faveur des femmes migrantes, mettre en œuvre un nouveau projet centré sur les « Enfants

migrants en difficulté » et continuera sa campagne de plaidoyer « Ensemble avec les Migrants ». L'implication des chercheurs, des responsables politiques, des artistes et des organisations de la société civile se poursuivra à travers des événements artistiques. Nous prévoyons de continuer à renforcer le partenariat triangulaire (autorités locales, chercheurs en sciences sociales, ONG) et la mobilisation sociale autour des questions de la migration de la main-d'œuvre rurale.

Le produit final du projet consistera en la publication d'un livre blanc contenant un ensemble de recommandations pour les décideurs politiques sur la base des conseils et des avis reçus et des documents politiques déjà publiés. Ce livre blanc sera publié en 2007, après une consultation approfondie des autorités locales, provinciales et nationales (Groupe pilote sur la réduction de la pauvreté, Public Security Bureau, Ministère du Travail et de la Protection Sociale, Ministère de l'agriculture...) ainsi que les agences des Nations Unies (PNUD, UNFPA, OIT, UNHABITAT, OMS, FAO, UNICEF), des représentants du secteur privé (sociétés chinoises et étrangères) et la Commission nationale chinoise pour l'UNESCO.

GENEVIÈVE DOMENACH-CHICH
UNESCO Beijing Office,
Secteur des sciences sociales et humaines

1. Introduction

1.1

Résumé

La migration de la main-d'œuvre rurale est devenue un des phénomènes socio-économiques significatifs de la Chine, le pays le plus peuplé du monde. Le nombre de travailleurs migrants ruraux a considérablement augmenté après la phase de « réforme et d'ouverture » commencée à la fin des années 1970 et au début des années 1980, surtout après les discours de Deng Xiaoping prononcés sur la côte méridionale chinoise en 1992 et l'assouplissement du système *Hukou* (système d'enregistrement de la résidence) qui n'interdit plus la migration de la main-d'œuvre rurale mais restreint toujours l'accès des travailleurs migrants aux services médicaux publics, au système de retraite, à l'assistance juridique, aux services sociaux, etc. En dehors des actions du gouvernement, d'autres facteurs structurels ont aussi conduit à une migration à grande échelle de la main-d'œuvre rurale en Chine – 140 millions de personnes en 2004 – incluant de nombreux travailleurs ruraux en excédent, le fossé des revenus, la disparité régionale, etc. Au cours des dernières années, le gouvernement a accordé beaucoup plus d'attention aux travailleurs migrants ruraux et, dans une large mesure, a compris l'importance de la migration de la main-d'œuvre rurale. Cependant, même si beaucoup de mesures politiques ont été prises pour protéger les travailleurs ruraux migrants et pour promouvoir la migration de la main-d'œuvre rurale, cinq défis (ou problèmes) n'ont pas été pris en compte de façon adaptée :

- a) les questions de pauvreté et de réduction de la pauvreté chez les travailleurs migrants, spécialement en termes de manque de capacité et d'exclusion sociale des migrants ruraux, doivent être considérées dans le futur avec davantage de sérieux par les décideurs politiques et les acteurs sociaux ;

- b) il existe un large écart politique entre la réduction des pauvretés rurale et urbaine, à savoir que les politiques actuelles sur la réduction de la pauvreté ne prennent pas en compte les travailleurs ruraux migrants qui travaillent et vivent dans les zones urbaines mais n'ont pas de *Hukou* urbain;
- c) la diversité régionale dans la migration de la main-d'œuvre rurale n'est pas assez prise en compte par la politique gouvernementale;
- d) peu de politiques considèrent les questions de migration de la main-d'œuvre rurale en termes de genre;
- e) il est nécessaire et profitable de construire une relation « gagnant gagnant » entre les travailleurs ruraux migrants et les politiques locales de développement.

Il est important de noter que ces défis ne sont pas sans relations entre eux mais plutôt entremêlés. Pour y faire face, les responsables de projets ou des politiques peuvent trouver et utiliser les ressources existantes parmi les ONG, auprès du gouvernement, des universités, des travailleurs ruraux migrants et des autres acteurs sociaux. Actuellement, les agents impliqués dans la migration de la main-d'œuvre comprennent : les agences gouvernementales à la fois aux niveaux central et local (comme Ministry of Labor and Social Security, Ministry of Agriculture, Office of Poverty Reduction and Development, etc.), des organisations internationales et des ONG locales, des universités, des travailleurs migrants et leurs familles, des employeurs et des bénévoles.

Le cadre légal

Depuis le début des années 1980, les politiques gouvernementales en sont venues à accorder progressivement aux travailleurs ruraux la liberté d'émigrer vers les zones urbaines. Dans le cadre des politiques actuelles, les travailleurs ruraux (migrants) peuvent : i) se rendre dans les villes et obtenir une résidence permanente dans les petites villes et les communes, ii) chercher des emplois non agricoles dans les zones urbaines, iii) faire appel aux autorités urbaines comme les agences pour l'emploi pour obtenir aide et protection, iv) profiter davantage qu'auparavant des services sociaux tels que programmes de formation, éducation des enfants, services de santé, etc.

De plus, le gouvernement chinois est passé à une approche plus globale du développement plutôt qu'à la seule focalisation sur la croissance du

PIB. Ce que l'on appelle « Le nouveau paradigme pour le développement » lancé par le gouvernement chinois en octobre 2003, vise un développement plus équilibré, global et durable. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, on peut s'attendre à ce que les politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale connaissent des changements plus positifs dans les années à venir.

Cependant, en dépit des effets favorables de ces nouvelles politiques gouvernementales, un grand nombre de travailleurs ruraux migrants vivent et travaillent dans la pauvreté en termes de manque de capacité et d'exclusion sociale. Ceci est spécialement vrai pour les femmes migrantes qui représentent une population particulièrement vulnérable qui n'a pas fait l'objet d'un traitement spécifique à l'intérieur du cadre politique existant. En outre, la politique gouvernementale n'a pas, à ce jour, tenu compte de façon adéquate du fait que, d'une part, il existe un important capital social parmi les travailleurs migrants et d'autre part, que les travailleurs migrants ont des besoins différents, exprimés dans des zones différentes et à des périodes différentes. Pour résoudre ces problèmes, les politiques relatives à la migration rurale devraient :

- a) se centrer sur la réduction de la pauvreté chez les migrants et sur le développement local ;
- b) prendre en compte les besoins des femmes migrantes ;
- c) prendre en compte le capital social existant chez les travailleurs ruraux migrants et l'intégrer ou le relier avec les décisions politiques ;
- d) prendre en considération et encourager l'autonomie et la créativité locales lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Initiative pour le changement : un projet en cours de l'UNESCO

En vue d'examiner les solutions pratiques répondant à ces défis, l'UNESCO, en coopération avec l'Académie chinoise des sciences sociales, a lancé un projet sur six ans (2002-2007) ayant pour titre *La réduction de la pauvreté chez les jeunes migrants* (sous-titré en 2003 *Ensemble avec les Migrants*). Il s'agit d'un projet de recherche-action, impliquant des chercheurs en sciences sociales pour la conception, le contrôle et l'évaluation des actions, comprenant des volets de formation, d'éducation pratique (droit, sensi-



bilisation à la santé, etc.), de mise en place de réseaux, de promotion du capital social, etc., réalisés dans huit sites pilotes sélectionnés.

D'une façon générale, le projet défend et étudie les changements pour des politiques plus positives et plus pratiques afin de réduire la pauvreté chez les travailleurs migrants ruraux en termes de manque de capacité et d'exclusion sociale, spécialement sous l'angle du genre; pour promouvoir le développement local à travers la migration de la main-d'œuvre rurale et pour établir des partenariats « gagnant gagnant » entre les différentes régions (zones de départ et d'accueil; régions occidentale, centrale et orientale; régions développées et sous développées). Pour atteindre ces buts, les mesures et les stratégies suivantes ont été adoptées au cours de la mise en œuvre:

- a) sélectionner une seule agence locale comme principal partenaire dans chaque site pilote pour prendre en charge la mise en œuvre politique;
- b) construire un réseau triangulaire de partenaires composé d'agences gouvernementales (les responsables officiels), d'universités (chercheurs) et d'ONG à la fois aux niveaux local et national;
- c) assurer la publicité du projet et le promouvoir de façon complète, par le biais de publications, des médias, de séminaires universitaires, d'événements artistiques, etc.;
- d) rédiger des documents politiques et des rapports à partir des résultats obtenus dans les sites pilotes, qui seront publiés et discutés avec les responsables politiques à la fois aux niveaux national et local.

L'implication politique proposée

Tirant les enseignements des leçons passées des politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale, il est apparu qu'une bonne politique ne peut pas être effectivement mise en œuvre dans certains contextes, soit parce qu'aucune agence gouvernementale précise n'a été désignée pour traiter de ces questions, soit parce que l'agence désignée ne peut ou ne pourra travailler avec d'autres agences du même ordre, soit encore parce qu'elle n'a pas tenu compte de la participation des travailleurs ruraux migrants dans sa mise en œuvre. Concernant les nouvelles politiques recommandées par le projet de l'UNESCO en particulier, deux obstacles peuvent être prévisibles: le premier est que les gouvernements

locaux, spécialement ceux concernés par le projet, peuvent considérer les nouvelles politiques comme défavorables ou sans rapport avec le développement local, le second est que les gouvernements locaux peuvent ne pas comprendre correctement les nouvelles politiques et donc ne pas être capables de les mettre en œuvre de façon efficace.

De plus, les politiques proposées pourraient potentiellement avoir un effet néfaste sur le développement local et ajouter à la charge des travailleurs migrants si elles sont mal comprises ou mises en œuvre de façon inappropriée. Pour éviter ces dérives négatives, les responsables politiques peuvent :

1. intégrer les politiques proposées dans le nouveau modèle de développement et les identifier comme étant des composantes indispensables à la construction d'une société harmonieuse ;
2. avant et pendant la mise en œuvre de la nouvelle politique, les projets peuvent être lancés pour former les responsables officiels ou d'autres acteurs en vue de leur faciliter la compréhension ;
3. une agence gouvernementale spécifique devrait être désignée comme responsable des nouvelles politiques et entre temps, il pourrait être demandé que les politiques soient mises en œuvre conjointement avec d'autres agences du même ordre ;
4. les universités ou les équipes de recherche peuvent être sélectionnées pour contrôler et évaluer la mise en œuvre des nouvelles politiques ;
5. au cours de la mise en œuvre du contrôle et de l'évaluation des politiques, les opinions des bénéficiaires et leurs informations transmises en retour devraient être considérées avec le plus grand sérieux.

Suivi et évaluation durant la mise en œuvre

Les politiques proposées ont trois forces (une forte duplicabilité ou transférabilité, un accent marqué sur le développement local, la participation des travailleurs ruraux), deux faiblesses (une attention inadéquate à la stratification par classes des travailleurs ruraux migrants, l'ignorance de leurs besoins au moment de leur retour chez eux), deux opportunités (la prise en compte de la valeur des contributions des travailleurs migrants, le nouveau modèle du développement) et deux menaces (le clivage des revenus et la disparité sociale, la fuite des cerveaux). Les politiques proposées peuvent être évaluées selon des indicateurs à la fois qualitatifs et quantitatifs. Les indicateurs qualitatifs incluent les contributions politiques au développement local et à l'égalité des genres et les réponses de plu-

sieurs parties prenantes comme les agences gouvernementales locales, les ONG et les travailleurs ruraux migrants. Les indicateurs quantitatifs peuvent être établis en termes de flux de ressources financières, de ressources administratives et de bénéficiaires au cours de la mise en œuvre politique. Tout en évaluant et contrôlant les politiques, les décideurs politiques ou les experts peuvent tenir des réunions, discuter, faire des interviews et des enquêtes afin de recevoir et collecter des informations en retour auprès des responsables gouvernementaux officiels, des ONG, des chercheurs locaux, des travailleurs migrants (en particulier des travailleuses migrantes) et des autres parties prenantes, telles que les résidents urbains, les travailleurs ruraux migrants potentiels, les employés, etc. Pour réguler le processus de mise en œuvre politique, les décideurs politiques ou les experts peuvent d'abord expérimenter et examiner les politiques dans des zones limitées. Après une évaluation et un ajustement, les politiques ainsi améliorées pourront être appliquées à un territoire plus large. De plus, pour garantir leur flexibilité et leur adaptabilité, les responsables politiques devraient faire en sorte que certaines parties des politiques i) soient conçues et adaptées par les autorités et les gouvernements locaux, ii) soient adaptées selon les suggestions des parties prenantes, spécialement les travailleurs migrants, iii) soient en accord avec les stratégies de développement local.

Données de base**sur les travailleurs ruraux migrants en Chine**

- ▶ En 2004, le nombre de travailleurs ruraux migrants atteint 140 millions, soit environ 20 % des travailleurs ruraux.
- ▶ La principale raison de cette migration des zones essentiellement rurales vers les zones urbaines est la recherche d'opportunités de travail non agricole et la fuite de la pauvreté.
- ▶ Les travailleurs migrants viennent, pour la plupart, des provinces occidentales et centrales chinoises sous développées, telles que Sichuan, Anhui, He'nan, Gansu, et se dirigent principalement vers les zones urbaines, les régions côtières du sud-est, les villes comme Beijing, Shanghai, ainsi que vers les villes proches, les départements environnants, les petites villes et les capitales provinciales.
- ▶ En 2020, on estime qu'un excédent d'environ 100 à 150 millions de travailleurs ruraux rejoindra le flux de la migration de la main-d'œuvre rurale.
- ▶ La migration de la main-d'œuvre des zones rurales vers les zones urbaines a contribué à hauteur d'environ 16 % à la croissance totale du PIB chinois sur les 20 dernières années.
- ▶ Depuis l'entrée de la Chine dans l'OMC, la migration campagne-ville s'est développée de façon significative. En 2001, le taux d'urbanisation était de 37 %. On s'attend à ce qu'il atteigne 50 % en 2030 et 70 % en 2050.
- ▶ 70 % des travailleurs migrants ont entre 16 et 35 ans ; la majorité a reçu une éducation allant jusqu'au cours moyen (soit 9 ans d'école). La plupart des travailleurs migrants gagnent un revenu mensuel allant de 300 yuan (36 dollars) à 600 yuan (72 dollars). Environ un tiers des travailleurs migrants sont des femmes.
- ▶ La plupart des travailleurs migrants sont employés pour des petits travaux généralement considérés comme sales, dangereux et difficiles et que la population locale ne veut pas effectuer. Aujourd'hui en Chine, les travailleurs migrants contribuent de façon significative au développement des industries, comme la construction, le commerce, l'alimentation, les services et l'hygiène publique. Ils jouent un rôle majeur dans l'amélioration générale des conditions de vie des citoyens.
- ▶ Extraits de « *Ensemble avec les Migrants* » p. 36, en partie revus par l'auteur.

Carte de la migration de la main-d'œuvre rurale : zones d'origines et de destinations en Chine



Source: Huang Ping & Frank N. Pieke, 2003

Récapitulatif historique des politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale : 1949-2000

- ▶ 1949-1958 : la main-d'œuvre rurale fait l'objet d'une planification. Au cours de cette période, les travailleurs ruraux ont été invités à participer au développement urbain. Le résultat a été qu'environ 40 millions de travailleurs ruraux ont été recrutés dans les secteurs industriels urbains.
- ▶ 1958-1983 : la migration de la main-d'œuvre rurale est interdite. Dans le cadre des systèmes de *Hukou*, de l'achat et la vente de produits alimentaires, de coupons de nourriture et des Communes populaires, il était interdit aux travailleurs ruraux de quitter leurs villages pour trouver un emploi ou d'ouvrir un commerce sans permission officielle.
- ▶ 1984-1988 : la migration de la main-d'œuvre rurale est autorisée. En 1984, un texte officiel est publié permettant aux travailleurs ruraux de se rendre en ville pour y trouver un emploi. Ce changement important était étroitement lié à d'autres changements socio-économiques et institutionnels, comme la continuité des moissons et de la production agricole, l'effondrement du système des Communes populaires et la réforme du système d'achat et de vente des produits alimentaires.
- ▶ 1989-1991 : la migration de la main-d'œuvre rurale est restreinte. Au cours de cette période, le gouvernement central encadre de façon réglementaire l'économie nationale pour combattre l'inflation. La politique décidée aux niveaux central et local est de restreindre la migration de la main-d'œuvre rurale.
- ▶ 1992-2000 : la migration de la main-d'œuvre rurale fait l'objet d'une régulation. La politique au niveau central est de permettre, réguler et souvent encourager la migration de la main-d'œuvre rurale de façon ordonnée, mais quelques responsables politiques locaux de grandes villes et des zones côtières imposèrent des réglementations en vue de réduire les flux de travailleurs migrants ruraux à la recherche d'un travail.
- ▶ Après 2000 : voir ci-dessous (section 3).

2. Contexte

2.1

Le pays

Située à l'est du continent asiatique avec une superficie de 9,6 millions de km², la Chine est le troisième plus grand pays au monde. Elle possède 22 800 km de frontières terrestres et est contiguë avec 15 autres pays. Sa topographie se présente comme étant généralement élevée à l'ouest et basse à l'est. Le pays se répartit géographiquement entre des montagnes (33,3 %), des plateaux (26 %), des bassins (18,8 %), des plaines (12 %) et des collines (9,9 %).

Fin 2004, la population chinoise atteignait 1,3 milliard d'habitants, la première du monde. Fait notable, au cours des deux dernières décennies, la proportion des habitants des régions rurales a beaucoup diminué, passant de 82,1 % en 1978 à 59,5 % en 2003, en raison de l'urbanisation rapide. Cependant, du fait de la croissance générale de la population, la part de la population rurale demeure élevée, soit 768,5 millions de personnes en 2003. De sorte que la terre arable per capita a régressé, avec seulement 0,1 hectare en moyenne en 2003, soit moins de la moitié de la moyenne mondiale.

À la fin des années 1970, la Chine est entrée dans une phase de transition, passant d'un système planifié à une économie de marché. En ce qui concerne la réforme rurale, le système de la « Household Responsibility » a remplacé celui des Communes populaires. En conséquence, la terre qui était une possession collective a été attribuée à des familles qui la cultive. Face au succès de la réforme rurale, le gouvernement, au milieu des années 1980, a entrepris une réforme urbaine couvrant les systèmes et les politiques de l'emploi, les finances, les impôts, etc. Parallèlement, le gouvernement central engageait une politique tournée vers l'ouverture au

La migration de la main-d'œuvre rurale et les défis politiques¹

marché international et l'accueil des investissements étrangers, spécialement dans les régions orientales et côtières. Ces réformes et cette ouverture ont eu pour résultat une croissance économique record. Le taux de croissance du PIB est resté au dessus de 8 % pendant plus de 25 ans en moyenne depuis 1978. (NSB, 2004).

Quand le système Hukou² a été introduit en Chine, à la fin des années 1950, il n'y avait pas eu de migration volontaire de main d'œuvre entre la campagne et la ville à grande échelle depuis au moins deux décennies. Au début des années 1980, la migration de la main-d'œuvre rurale resta relativement basse, avec une « population flottante » estimée à environ 2 millions (Zhao Shukai, 2003).

L'année 1984 marque un jalon dans l'histoire de la migration de la main-d'œuvre rurale en Chine. Les travailleurs ruraux furent officiellement autorisés à se déplacer vers les villes pour y chercher un emploi ou ouvrir de petits commerces. En conséquence, les travailleurs ruraux furent fortement motivés et le nombre des migrants atteignit 26 millions en 1988.

Les discours de M. Deng Xiaoping prononcés en 1992 sur la côte sud de la Chine, suscitèrent une autre forte vague d'investissements et

1. Dans ce document, la migration de la main-d'œuvre rurale se rapporte d'abord au mouvement volontaire des travailleurs ruraux, qui quittent leurs villages pour les zones urbaines (allant des chefs lieux de département, aux villes et petites villes à l'intérieur ou en dehors de la province de la résidence d'origine, capitales provinciales et métropoles), cherchant des opportunités de travail non agricole, en général temporaire ou saisonnier, au moins pour trois mois par an, souvent avec les autres membres de leurs familles.
2. Le système *Hukou* est un des systèmes de contrôle administratif et social établi sur la base des foyers dont les membres, que ce soit dans les zones rurales ou urbaines, doivent s'enregistrer eux-mêmes auprès du bureau local de sécurité publique en tant que résident local. Après enregistrement, les foyers reçoivent un certificat *Hukou* sur lequel tous les membres sont inscrits de façon détaillée en tant que résidents; ils pouvaient ainsi être contrôlés de près par le comité de quartier en zone urbaine ou par les comités de villages en zone rurale (Huang Ping, 2000). À noter que le système *Hukou*, établi en 1958, a été adapté et réformé étape par étape au cours des deux dernières décennies et est moins rigoureux pour les résidents qu'auparavant, même s'il n'a pas été encore éliminé.

de développement rapide, surtout dans cette zone, générant un grand nombre d'opportunités d'emplois et augmentant fortement la migration de la main-d'œuvre rurale, de sorte que celle-ci atteint 62 millions de travailleurs en 1993 et 70 millions en 1994.

À la fin des années 1990, les « trois problèmes ruraux » (production rurale, communauté rurale et population rurale) atteignirent un point critique, spécialement dans les régions du centre et de l'ouest. Ces problèmes, auxquels s'ajoutèrent des politiques favorables à la ville et à la région orientale, eurent pour conséquence d'accroître le fossé des revenus entre ruraux et résidents citadins, au même titre que les disparités économiques régionales entre les régions occidentale, centrale et orientale. Devant cette situation, beaucoup de travailleurs ruraux, même ceux qui n'étaient pas considérés comme étant « en surplus » durent trouver des activités non agricoles dans les villes (Huang Ping & Frank N. Pieke 2003). Le nombre des migrants, en conséquence, a continué à croître depuis lors : 94 millions en 2002, 114 millions en 2003, 140 millions au 2004.

La migration de la main-d'œuvre entre la campagne et la ville est devenue un phénomène socio-économique significatif et les migrants ruraux comptent pour plus de 10 % de la population totale chinoise. Le gouvernement central y attache une grande importance, et surtout depuis 2000, beaucoup de décisions politiques ont été prises pour protéger les droits des migrants ruraux et même promouvoir la migration de la main-d'œuvre rurale.

Cependant, certains défis (ou problèmes) en particulier celui de la réduction de la pauvreté parmi les migrants, n'ont pas été pris en compte de façon adaptée, voire pas pris en compte du tout.

La pauvreté chez les migrants

Les migrants sont plus vulnérables que les résidents permanents. En Chine, les travailleurs migrants peuvent gagner plus d'argent que ceux qui restent dans leurs villages et travaillent la terre, mais ils rencontrent davantage de difficultés dans les villes en termes de droits, de soins de santé, de changement de style de vie, de formation, de logement, d'intégration sociale, etc. Des recherches montrent que beaucoup de migrants sont tombés dans la pauvreté après s'être rendus dans les villes (Wang Fenyu & Li lulu 2001 ; Zhan Shaohua, 2004). La pauvreté parmi les migrants doit être néces-



sairement regardée comme une question multidimensionnelle plutôt que comme une simple pauvreté économique. Les questions de limitation des droits et l'exclusion sociale des migrants ruraux doivent, à l'avenir, être prises en considération plus sérieusement par les responsables politiques et les acteurs sociaux.

Vide politique en matière de réduction de la pauvreté

En Chine, la pauvreté est classée selon deux catégories: la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine. Le gouvernement chinois a, de façon remarquable, fait beaucoup de progrès pour réduire la pauvreté rurale: le nombre de personnes qui en sont affectées est passé de 250 millions en 1978 à 30 millions en 2000³. Selon la définition officielle, les personnes frappées par la pauvreté urbaine sont les résidents urbains dont le revenu est en dessous du niveau de vie officiel minimum. La plupart sont des ouvriers licenciés par les entreprises d'État qui ont fait l'objet des réformes au nom de « l'augmentation de l'efficacité » depuis le milieu des années 1990 (Tang Jun *et al*, 2003).

Pour réduire la pauvreté urbaine, le ministère du Travail et de la Sécurité Sociale et le ministère des Affaires civiles ont pris des mesures politiques pour faire bénéficier les pauvres des villes de programmes de formation, d'emploi, de soutien, etc. Cependant, ces politiques négligent les travailleurs ruraux migrants qui vivent et travaillent dans les villes. Certains universitaires estiment qu'il existe un vide politique entre la réduction des pauvretés urbaine et rurale (Huang Ping, 2004). En fait, les travailleurs ruraux migrants ont moins accès aux services de santé publique, au système de retraites, d'assistance juridique et sociale que les résidents urbains parce qu'ils n'ont pas de *Hukou* pour la ville, ce qui les rend plus vulnérables et plus sujets à tomber dans la pauvreté. En tant que migrants vivant dans la pauvreté en zones urbaines, ils ne sont concernés par aucun des programmes de réduction de la pauvreté urbaine ou rurale.

La diversité régionale

Les travailleurs migrants chinois quittent la campagne de bien des manières. Ils se déplacent des zones rurales vers les zones urbaines, de l'intérieur

3. Le *Livre blanc sur la réduction de la pauvreté et le développement*, publié par le gouvernement central en 2000.

vers les zones côtières, des régions occidentales vers les régions orientales. Cependant, à l'intérieur de cette tendance générale, il y a beaucoup de variations selon les lieux d'origine et de destination. Par exemple, parmi les zones urbaines d'accueil, les migrants ruraux peuvent se rendre dans des petites, moyennes ou grandes villes, ce qui crée des impacts différents sur eux ou sur les villes. S'agissant des sites d'origine rurale, il existe des disparités évidentes entre les provinces des régions centrales et occidentales. Dans des provinces comme Anhui, Sichuan, etc., la migration de la main-d'œuvre rurale à grande échelle commença au début des années 1980, tandis que dans certaines provinces, en particulier les régions de grande diversité ethnique, la migration de la main-d'œuvre débuta relativement tard ou doit encore se produire (Huang Ping & Zhan Shaohua, 2004). De plus, des recherches montrent que la migration rurale facilite un brassage de phénomènes sociaux, économiques et culturels: les populations de migrants emportant avec elles les particularismes des régions d'où elles viennent et d'où elles vont. Toutefois, les décideurs politiques gouvernementaux n'ont pas, jusqu'à présent, entièrement pris en compte ces diversités régionales.

Les questions de genre

Les femmes comptent pour environ un tiers de la population rurale migrante chinoise et cette proportion suit une tendance à la hausse (Li Yinhe *et al*, 2000). Des recherches montrent que d'une part, en comparaison avec la migration masculine, elles peuvent rencontrer davantage d'adversité dans le processus de migration, et donc devenir plus vulnérables, (Tang Can, 1996) et que d'autre part, les femmes migrantes apportent des contributions plus significatives à leurs familles et au développement local. Souvent, leurs expériences de la migration aident à l'amélioration de leur statut social et à la promotion de l'égalité des genres. Toutefois, les politiques actuelles relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale n'ont pas pris en compte de façon adaptée les questions de genre.

Le développement local

Le gouvernement central reconnaît que la migration de la main-d'œuvre rurale peut contribuer de façon significative au développement à la fois rural et urbain. Cependant, en dépit des effets positifs de cette migration,



elle a aussi des effets négatifs, tels que la fuite des cerveaux dans les zones rurales de départ et une sur-urbanisation dans les zones d'accueil. De ce fait, il est important de construire une relation « gagnant gagnant » entre les migrants ruraux et le développement local urbain. Considérant la diversité régionale mentionnée ci-dessus, les décideurs politiques et les projets doivent élaborer des stratégies locales spécifiques pour le développement local en termes de migration de la main-d'œuvre. Par conséquent, il est important de sélectionner des sites pilotes dans différentes régions au moment de la conception d'un projet pour contrôler et soutenir le processus de développement local en fonction de la migration de la main-d'œuvre.

Il est important de noter que ces défis ne sont pas sans relations entre eux mais plutôt entremêlés. Les gouvernements central et local ont commencé à se concentrer sur la migration de la main-d'œuvre rurale et beaucoup de décisions politiques ont été prises pour traiter ses conséquences négatives, y compris celles mentionnées ci-dessus. Des efforts plus énergiques sont cependant requis, en particulier à la lumière des nouveaux paradigmes de développement (voir ci-dessous) et parce que le processus de développement de la Chine se trouve face à de nouvelles complications, telles que le fossé campagne-ville, la disparité régionale, la demande d'emplois, le besoin de réduction de la pauvreté. Ainsi, en ce qui concerne la migration de la main-d'œuvre rurale, davantage d'initiatives politiques sont nécessaires pour adapter le rapprochement de la Chine aux conditions du développement qui seront celles des 10 ou 20 prochaines années.

2.3

Les agents et les parties prenantes

Les agences gouvernementales

- ▶ le Ministère de l'Agriculture (MOA). Il peut être responsable de la formation de la main-d'œuvre rurale et des données statistiques. En 2004, le MOA a lancé le « Sunshine Project » destiné à fournir des programmes de formation pour les travailleurs ruraux migrants avant qu'ils ne quittent leurs lieux de résidence rurale.
- ▶ le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MOLSS). Il est responsable de la surveillance du marché du travail, notamment le marché du travail urbain. Pour ce qui est des travailleurs ruraux dans les zones urbaines,

le MLOSS peut fournir des services pour l'emploi et réformer le système de la sécurité sociale pour la couverture des travailleurs migrants.

► le Bureau pour la Réduction de la Pauvreté et du Développement (OPRD). En 1986, le gouvernement central a rattaché l'OPRD au Conseil d'État (le gouvernement chinois) pour prendre en charge la réduction de la pauvreté. Depuis la fin des années 1990, l'OPRD a commencé à faire bénéficier les travailleurs ruraux de programmes de formations non agricoles dans les zones rurales appauvries et à les aider à trouver des emplois dans les zones urbaines en tant que travailleurs migrants.

► les autres: le Ministère de la Construction (MOC), la Commission pour le Développement National et les Réformes (NDRC), le Ministère des Finances (MOF), le Ministère de la Santé (MOH), etc., doivent également prendre en considération la migration de la main-d'œuvre rurale quand ils sont impliqués dans les questions de cette migration.

Ces agences gouvernementales agissent non seulement au niveau central mais aussi au niveau provincial, préfectoral, départemental et même au niveau des communes, et ont des responsabilités similaires pour les travailleurs migrants et la migration de la main-d'œuvre rurale selon les contextes locaux.

Les organisations internationales et les ONG

Les organisations internationales sont intervenues en Chine dans la migration chinoise de la main-d'œuvre depuis le milieu des années 1990. La plupart ont mis en œuvre de petits projets de développement et de recherches en coopération avec des partenaires locaux, y compris des ONG/ONP locales, le gouvernement et le secteur privé, en les soutenant financièrement. Des organisations internationales comme l'UNESCO ainsi que des fonds privés internationaux comme la Fondation Ford ont aidé de façon plus significative le développement local et exercé une influence sur les politiques gouvernementales.

En Chine, il y a deux sortes d'ONG locales concernées par la migration intérieure. Les premières sont des organisations populaires basées sur la communauté, travaillant selon le principe du bénévolat. La plupart d'entre elles cherchent des soutiens financiers et publics auprès des donateurs internationaux, les médias, etc. de façon à pouvoir travailler directement avec les travailleurs migrants. Les autres ONG sont plus étroitement

reliées au gouvernement et ont une latitude relativement plus large pour le travail courant et les activités de projet. Citons par exemple, la Fédération des Femmes (All China Federation), les syndicats, les organisations de bénévoles, les associations. Jusqu'à un certain point, elles occupent le rôle d'intermédiaire entre le gouvernement chinois et la société civile.

Les universités

Le secteur universitaire chinois a marqué son intérêt dans la migration de la main-d'œuvre rurale à la fin des années 1980, y compris les universités, les instituts de recherches locales, les groupes de réflexion comme l'Académie Chinoise des Sciences Sociales (CASS), le Centre de Recherche sur le Développement du Conseil d'État. Grâce à leurs efforts, en lien avec la recherche, les séminaires universitaires, les publications et les débats publics, la question de la migration de la main-d'œuvre rurale a été portée à l'attention des décideurs politiques.

Les travailleurs migrants et leurs familles

La migration a des bénéfices discutables pour les travailleurs migrants et leurs familles. Elle peut être une opportunité pour accéder à une existence plus lucrative mais comporte aussi le risque d'une descente dans la pauvreté. Pour cela, les familles des travailleurs migrants doivent être aussi un groupe cible des politiques gouvernementales et des projets d'interventions. Il est également important de noter que les travailleurs migrants peuvent s'aider mutuellement et mieux s'assumer eux-mêmes quand les politiques ou les projets arrivent à créer un environnement favorable à leur autonomisation.

Les employeurs

Les autorités gouvernementales doivent s'assurer que les employeurs des travailleurs migrants ruraux respectent les droits légaux des migrants. Elles doivent également les encourager à leur offrir des conditions de vie et de travail décentes.

Les bénévoles

Étant donné que la question de la migration de la main-d'œuvre concerne la société civile, de plus en plus de personnes ont commencé à travailler

pour et avec les travailleurs migrants comme bénévoles, tels que les étudiants, les avocats, les médecins, les chercheurs.

2.4

Les ressources

Le rôle que joue le gouvernement central chinois est sans aucun doute prépondérant en ce qui concerne la question de la migration de la main-d'œuvre rurale. Il est en mesure de décider de la politique en la matière, d'accorder des soutiens financiers et de mobiliser le système administratif du haut en bas de l'échelle. Cependant ce sont les ONG qui disposent de la créativité et de la flexibilité pour évaluer les stratégies et les mesures alternatives dans les divers contextes locaux. Les chercheurs universitaires peuvent fournir les connaissances, les techniques et les compétences nécessaires à l'élaboration des politiques et l'intervention des projets; en outre, ils sont à même de susciter une prise de conscience publique sur des questions majeures comme celle de la migration de la main-d'œuvre rurale et, de ce fait, ont un impact sur ces politiques. Enfin et surtout, les migrants eux-mêmes représentent une ressource inestimable dans cette démarche d'amélioration de leurs conditions de vie. Les politiques, tout comme les projets, doivent mobiliser les ressources humaines parmi les groupes de migrants de telle sorte que ces derniers s'aident et se rendent service mutuellement.

3. Le cadre légal

3.1

Les politiques actuelles

Depuis le début des années 1980, les politiques gouvernementales ont progressivement accordé aux travailleurs ruraux la liberté d'émigrer vers les zones urbaines. Depuis 2000, beaucoup de décisions politiques ont été prises pour protéger les droits des migrants ruraux et même promouvoir la migration de la main-d'œuvre rurale.

L'assouplissement du système *Hukou*

Depuis 1984, ce système s'est régulièrement assoupli. En clair, le 1^{er} octobre 2001, le gouvernement central chinois engagea une réforme expérimentale du système d'enregistrement résidentiel dans plus de 20 000 petites localités (*Beijing qingnian bao* [Beijing Quotidien des jeunes] 28 septembre 2001). Les gouvernements locaux commencèrent également à réformer les systèmes individuels *Hukou* et rendirent la résidence urbaine plus facilement disponible pour les travailleurs ruraux migrants. Les changements dans le système *Hukou* sont les suivants :

- ▶ les petites villes et les communes ont accordé la résidence aux travailleurs ruraux employés localement et ayant un travail et un endroit pour vivre;
- ▶ les villes moyennes et quelques capitales provinciales ne limitent plus le nombre des travailleurs ruraux autorisés à faire une demande pour obtenir le statut de résident permanent;
- ▶ les grandes métropoles comme Shanghai et Beijing ont adopté une politique souple « d'élargissement de l'ouverture et de hausse des prix »,

qui limite toujours le nombre des travailleurs ruraux susceptibles d'obtenir le statut de résident permanent.

L'assurance

d'un traitement correct des migrants ruraux

Au début 2002, le Conseil d'État a émis le « N° 2 Document 2002 » qui, en désignant les travailleurs migrants « membres de la classe ouvrière » plutôt que paysans, a reconnu formellement leur contribution au développement urbain depuis le début 1980. Il décida ainsi qu'aucune limite déraisonnable ou politique biaisée ne devrait pénaliser les travailleurs ruraux migrants. Le document présente aussi quatre principes pour de nouvelles décisions politiques: un traitement correct, des conseils en orientation suffisants, une gestion améliorée, de meilleurs services. En janvier 2003, le « N° Document » du Conseil d'État tira de ces quatre principes les engagements suivants:

- ▶ l'abolition de toute restriction trop arbitraire envers les travailleurs cherchant un travail soit temporaire soit permanent en zones urbaines;
- ▶ la garantie que les employeurs des travailleurs migrants agissent en accord avec la loi relative aux contrats et au paiement régulier des salaires;
- ▶ l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs migrants ruraux, en particulier des femmes, y compris les services médicaux et la sécurité personnelle;
- ▶ la mise à disposition de formations technique et légale pour les migrants; la formation doit être strictement volontaire et les frais à payer raisonnables;
- ▶ la facilité d'accès à l'éducation pour les enfants des travailleurs migrants, égaux en termes de qualité à ceux que les enfants des résidents urbains peuvent se permettre;
- ▶ l'amélioration de l'administration des populations migrantes, y compris le planning familial, l'éducation des enfants, l'emploi, les services médicaux et l'assistance juridique.

Les nouvelles mesures concrètes

Pour honorer les engagements découlant du « N° Document » de 2003, les ministères centraux ont publié une série de mesures politiques concrètes

tes, lancé des projets pour garantir un traitement correct et améliorer les services sociaux pour les travailleurs migrants ruraux :

► **les programmes de formation.** En septembre 2003, le Conseil d'État a conçu *Le Plan National de Formation pour les Migrants Ruraux 2003-2010*, destiné à pourvoir des millions de travailleurs migrants d'une formation initiale dans les domaines juridique, de la santé, de la recherche d'emploi et de technique d'aptitudes professionnelles. En mars 2004, le MOA a lancé le « Sunshine Project » pour former les nouveaux migrants ruraux dans les campagnes où ils vivent, avec un accent mis sur les plus pauvres

► **les services éducatifs pour les enfants de migrants.** En septembre 2003, le Conseil d'État a publié un texte dans le but d'améliorer les services éducatifs de base dans les villes pour les enfants migrants, dont le nombre dépassait les 6 millions en 2003 (People's Daily, 6 septembre 2004). Ce texte attribuait la responsabilité de l'éducation des enfants des migrants aux gouvernements des villes et aux écoles publiques

► **plus de retards de paiement des salaires.** En septembre 2003, le MOLSS et le Ministry of Construction publièrent conjointement un texte afin de « résoudre le problème des retards de paiement des salaires des travailleurs migrants dans le secteur de la construction ». En septembre 2004, les deux ministères ont défini des règles explicites pour le paiement des salaires des travailleurs de la construction.

► **les services de santé et les assurances pour les accidents du travail.** En janvier 2004, le Ministry of Health a publié un texte relatif à l'amélioration des services médicaux, la prévention des maladies professionnelles et l'offre de soins pour les maladies professionnelles des travailleurs migrants. En juin 2004, le MOLSS a publié un texte soulignant la nécessité d'une assurance contre les accidents du travail pour les travailleurs migrants, délivrée par les employeurs et les entreprises, en particulier dans les industries à risques comme la construction, les mines, etc.

Dans le cadre des politiques actuelles, les travailleurs migrants peuvent : i) se rendre dans les petites villes et les communes et y obtenir une résidence permanente, ii) chercher des emplois non agricoles dans les zones urbaines, iii) faire appel aux autorités urbaines comme les agences pour l'emploi pour obtenir aide et protection, iv) bénéficier de services sociaux améliorés, comme les programmes de formation, l'éducation des enfants, les services de santé, etc.



Les expériences politiques

Les politiques actuelles ont eu des résultats positifs. D'abord, les migrants ruraux établis dans les villes ne doivent plus craindre d'être renvoyés dans leurs villages par les agences gouvernementales. Ensuite, à la fin 2004, 331 milliards de yuan (environ 4,0 millions de USD) soit 98,4 % du montant global des arriérés ont été versés aux travailleurs migrants du secteur de la construction (Beijing Daily, 10 janvier 2005). Troisièmement, le « Sunshine Project » a formé 2,4 millions de travailleurs migrants ruraux en 2004 et 87 % d'entre eux ont réussi à trouver des emplois non agricoles (Peasants' Daily, 25 février 2005). Quatrièmement, sous les orientations du gouvernement central, de plus en plus de gouvernements urbains locaux fournissent une assistance juridique et des services sociaux aux travailleurs migrants. Enfin et surtout, le niveau social des travailleurs migrants s'est notablement amélioré et, plutôt que d'être considérés comme des « troubles fêtes » dans les zones urbaines, leur contribution au développement est de plus en plus reconnue.

De plus, le gouvernement chinois est passé à une approche globale du développement plutôt qu'à la seule focalisation sur la croissance du PIB. Ce que l'on appelle « Le nouveau paradigme pour le développement », lancé par le gouvernement chinois en octobre 2003, vise à un développement plus équilibré, global et durable. Dans le cadre de cette nouvelle approche, les cinq relations doivent être équilibrées, notamment les fossés entre zones rurales et urbaines et régions orientales et occidentales. Au début 2005, le gouvernement central a examiné les éléments constituant une société harmonieuse et estima que la justice et l'inclusion sociale des différents groupes sociaux étaient les plus importants. Dans son rapport de travail au gouvernement, publié le 5 mars 2005, le Premier Ministre Wen Jiabao a mis l'accent sur la nécessité de ne pas retarder le versement des salaires des travailleurs migrants et sur le fait que leur paiement peut être augmenté sans pour autant perdre en efficacité. Selon ce nouveau modèle, on peut s'attendre à ce que les politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale bénéficient de changements positifs dans les années à venir.

En dépit des résultats positifs relevés jusqu'à présent et de leur poursuite probable, des questions importantes doivent encore être abordées.

Elles sont essentiellement le résultat des contraintes structurelles et non des politiques actuelles. Ces problèmes portent sur :

► Le salaire moyen des travailleurs migrants qui est plutôt bas comparé à celui des travailleurs urbains. Une grande partie des revenus des migrants est renvoyée dans les villages, leur laissant que très peu pour le logement, la nourriture, etc. Ils deviennent ainsi plus vulnérables aux problèmes de santé et d'exclusion sociale. De plus, il est peu probable que les salaires des migrants augmentent dans le temps en raison de l'abondance de la main-d'œuvre en Chine.

► Les travailleurs migrants sont en grande partie sans instruction et beaucoup d'entre eux n'ont pas participé aux programmes de formation pour l'emploi non-agricole (NBS et MOLSS, 2001). Le gouvernement central a porté une certaine attention à cette question, avec par exemple le lancement en 2004 du « Sunshine Project ». Cependant, la demande des migrants pour des programmes de formation ne peut pas être facilement satisfaite car, dans les cinq à dix prochaines années, 150 millions de travailleurs ruraux en plus sont attendus et aucun programme de formation n'existe, à ce jour, dans le secteur entrepreneurial. Si cette formation était proposée aux travailleurs migrants qui rentrent chez eux, elle pourrait bénéficier au développement local des zones rurales.

► La pauvreté parmi les travailleurs migrants reste une question grave. En vue de son amélioration réelle, elle doit être considérée comme multidimensionnelle, englobant le manque de satisfaction des besoins de base, le manque de capacité, l'exclusion sociale, etc.

► Les questions de genre dans la population migrante doivent être reprises de façon urgente car elles sont considérées comme étant plus graves dans cette population que chez les résidents urbains (Du Jie & Nazneen Kanji, 2003).

Les travailleurs migrants cherchent un soutien social à travers leur réseau social, qui est constitué de leurs familles, leurs proches, les collègues des villages et des communes, les amis, etc. Cependant, les politiques actuelles n'ont pas prêté une grande attention à l'importance de ce capital social en terme de qualité de vie pour les migrants.

► Les processus de prise de décisions politiques fonctionnent du sommet de l'État vers la base, et les politiques n'ont pas pris en compte de façon adaptée la diversité régionale. Certaines politiques ayant abouti à

Les options politiques

des résultats positifs dans certaines régions ont été totalement inefficaces dans d'autres. Par exemple, dans la ville de Chengdu, dans la province de Sichuan, un des sites pilotes du projet de l'UNESCO (voir ci-dessous), les programmes de formation ne peuvent pas répondre aux besoins des migrants parce que ces derniers ne disposent pas de temps libre pour se former ou s'en désintéressent. En effet, le Sichuan est une des provinces où la plupart des travailleurs migrants ruraux ont des années d'expérience de la migration. Dans une large mesure, les programmes de formation s'adressent seulement aux nouveaux migrants ou à ceux qui le deviendront peut-être dans le futur.

Il est possible de résumer ces défis par le fait qu'un grand nombre de travailleurs migrants ruraux, en particulier les femmes migrantes, vivent et travaillent dans la pauvreté et que le cadre politique existant ne leur a pas donné l'attention nécessaire. Jusqu'ici, la politique gouvernementale doit encore reconnaître le rôle du capital social chez les travailleurs migrants et l'incohérence régionale en matière de besoins des migrants.

À la lumière du cadre politique actuel et de ses problèmes, voici quelques suggestions politiques:

Premièrement, les politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale devraient se centrer sur la réduction de la pauvreté parmi les migrants ruraux dans les régions urbaines, pour combler le fossé entre les politiques visant à réduire la pauvreté urbaine et rurale et apporter du réconfort à une population jusqu'à présent négligée.

Deuxièmement, les politiques doivent accéder aux besoins des femmes migrantes et prendre en compte les questions de genre auxquelles sont confrontés les migrants.

Troisièmement, les politiques doivent reconnaître l'importance du capital social chez les migrants afin de créer un effet levier, c'est-à-dire amplifier les effets des politiques et avoir une influence à travers l'utilisation du capital social.

Quatrièmement, les politiques doivent permettre la flexibilité régionale, en mettant plus l'accent sur le développement des provinces inté-

rieures chinoises, largement sous-développées, et en encourageant l'autonomie locale et la créativité dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique.

3.4

Recommandations concrètes

Sur la base des suggestions politiques ci-dessus, des recommandations concrètes peuvent être faites.

Premièrement, le gouvernement chinois devrait mobiliser davantage les ressources, y compris les fonds privés, pour faire bénéficier les travailleurs migrants ruraux de programmes de formation non agricole, avec des méthodologies variées, à même de répondre aux besoins des groupes de migrants dans diverses régions.

Deuxièmement, le gouvernement devrait lancer des projets d'aide aux femmes migrantes en particulier. Ces projets devraient prendre en compte leurs besoins propres, améliorer leurs statuts sociaux et encourager la reconnaissance de leurs contributions.

Troisièmement, les agences gouvernementales devraient permettre et aider les migrants des zones urbaines à créer leurs propres réseaux sociaux, organisations et communautés afin qu'ils puissent, dans la mesure du possible, s'organiser eux-mêmes et se soutenir mutuellement.

Quatrièmement, les gouvernements locaux devraient définir des politiques et lancer des projets, financés en partie par le gouvernement central, en vue de résoudre les problèmes relatifs aux travailleurs migrants selon les contextes locaux. Par exemple, dans les régions occidentales, et spécialement dans les zones ethniques autonomes, les projets peuvent être adaptés afin de s'ajuster aux besoins locaux et aux normes culturelles.

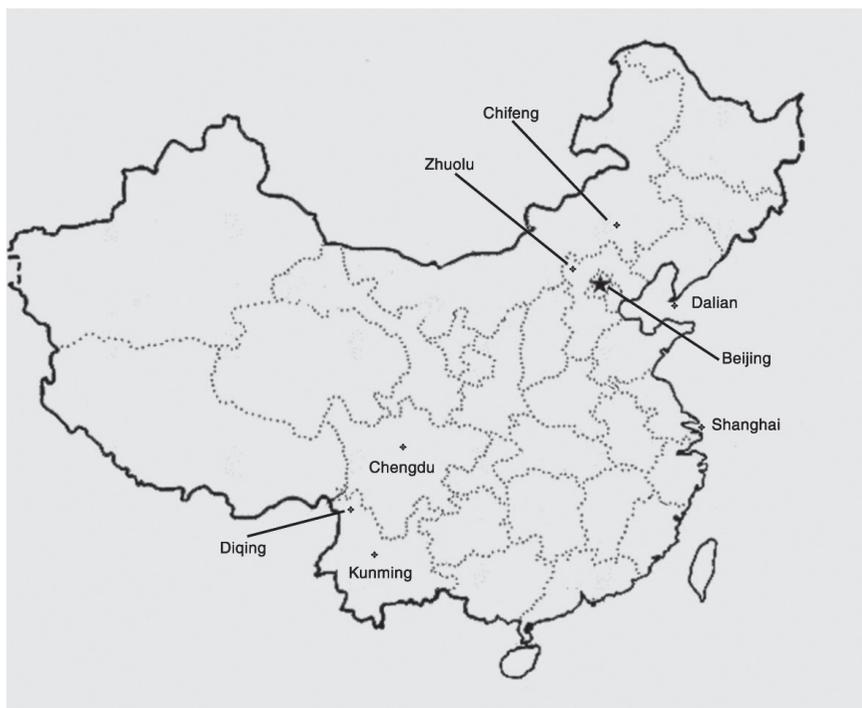
4. Initiative pour le changement: un projet en cours de l'UNESCO

4.1

Les initiatives du projet

En 2002, l'UNESCO, en partenariat avec l'Académie chinoise des sciences sociales, a lancé le projet *Réduction de la pauvreté urbaine chez les jeunes migrants* (sous-titré « Ensemble avec les Migrants » en 2003) d'une durée de six ans (2002-2007). Il s'agit d'un projet de recherche-action qui s'emploie à chercher et examiner les moyens pratiques pour résoudre les problèmes relatifs à la migration de la main-d'œuvre rurale, pendant que, simultanément, des chercheurs en sciences sociales conçoivent, suivent, surveillent et évaluent le processus d'action.

Huit lieux dans différentes régions ont été désignés comme sites pilotes du projet. Quatre sont situés en Chine occidentale (Kunming, Yunnan; Diqing, Yunnan; Chengdu, Sichuan; Chifeng, Mongolie Intérieure) et quatre à l'est (Beijing; Shanghai; Dalian, Liaoning; Zhuolu, Hebei), impliquant en tout, à ce jour, environ 80 000 travailleurs migrants. Ces sites pilotes sont classés en zones de départ et d'accueil et en petites, moyennes et grandes villes ou préfectures. Le projet s'est fixé un certain nombre d'initiatives de base.



Situation géographique des 8 sites pilotes du projet UNESCO



Formation pour des migrants à Chengdu, 2004



Formation pour des migrants à Shanghai, 2004



Migrant dans la rue à Kunming, 2003



Jeunes filles migrantes du conté de Lincang, 2003

ST
m

Réduction de la pauvreté

Le projet est conçu pour réduire la pauvreté grâce au renforcement des capacités, l'autonomisation et la mise en réseau social et communautaire (cf Zhan Shaohua, 2005). Le renforcement des capacités est considéré comme un outil puissant de réduction de la pauvreté et est employé sur tous les sites pilotes. Les méthodes de développement de capacités comprennent la formation technique, l'éducation à la santé (c'est-à-dire le système sanitaire et le VIH/SIDA), la compréhension des questions juridiques, la préparation à la vie en ville, etc.

Dans la plupart des sites pilotes, les institutions responsables de la réduction de la pauvreté rurale et urbaine, telles que les bureaux pour la réduction de la pauvreté rurale et les agences pour l'emploi, ont été incluses dans le projet. Ainsi, le fossé politique entre la pauvreté rurale et urbaine a été comblé, jusqu'à un certain point, au niveau local.

Ces mesures de réduction de la pauvreté servent non seulement à accroître les revenus des migrants, mais aussi à promouvoir le développement du capital social. Actuellement et même dans une ou deux décennies, ces méthodes seront plus efficaces en Chine que celles proposant des augmentations de salaires ou un système de sécurité sociale globale pour les travailleurs migrants ruraux (Huang Ping, 2004b).

La perspective genre

Dans la plupart des sites pilotes, les femmes migrantes sont les bénéficiaires majeures du projet de l'UNESCO. Par exemple, dans la préfecture de Chifeng (Mongolie Intérieure), le partenaire local, la Fédération des Femmes de Chifeng, a mis en œuvre avec succès pour les femmes migrantes se rendant des zones rurales vers les zones urbaines, un système de soutien à trois niveaux. Avec un tel système, les femmes migrantes peuvent faire des demandes pour recevoir un soutien social ou administratif sous forme de formation technique, consultations, appui juridique, protection des droits et, à titre provisoire, un logement et de la nourriture. Les femmes migrantes sont également considérées comme des acteurs et sont encouragées à s'organiser et à devenir plus autonomes. D'autres sites pilotes comme Beijing, Shanghai, Kunming, Chengdu et Diqing ont essentiellement choisi les femmes migrantes afin de promouvoir l'égalité des genres et avoir des impacts sur la politique dans ce domaine.

Les femmes migrantes sont plus vulnérables que les hommes migrants et que les travailleuses en milieu urbain. Cependant, il serait erroné de les considérer comme désavantagées ou victimes dans ce processus de migration de la main-d'œuvre rurale. En fait, elles sont reconnues pour avoir une forte volonté pour améliorer leur qualité de vie et leurs contributions, à la fois à la réduction de la pauvreté rurale et au développement local, méritent d'être soulignées (Tanshen, 2004). Ainsi, un projet sur la réduction de la pauvreté ne pourra enregistrer qu'un succès limité s'il n'a pas pris en compte les femmes migrantes ou s'il les considère sous l'angle charitable plutôt qu'en reconnaissant leur potentiel.

La constitution de réseaux

Il y a trois types de réseaux en service dans le projet. Le premier est le réseau social des travailleurs migrants et des parties prenantes (familles et amis des migrants qui sont indispensables pour développer un capital social parmi les travailleurs migrants). Le second est le réseau entre lieux de départ et lieux d'accueil, reliant les agences gouvernementales locales et consolidant la coopération entre ces lieux (Ma Chunhua, 2005). Le troisième est un réseau travaillant à l'échelle de la nation et sous forme de partenariat entre les huit sites pilotes, développé grâce aux efforts conjoints de l'UNESCO et la CASS. Jusqu'à présent, les réseaux « départ-accueil » entre Chifeng et Beijing, Lincang et Kunming et la Province d'Anhui et Shanghai ont été établis avec succès.

Les travailleurs migrants ont l'habitude de maintenir un réseau social et défendre leur identité à la fois dans leurs zones d'origine et leur destination urbaine. Ils renvoient une part substantielle de leur revenu dans leurs villages d'origine et, souvent, cherchent un soutien auprès de leur réseau social une fois rentrés chez eux. Pour cette raison, les autorités des lieux de départ et d'accueil devraient travailler ensemble pour offrir des services aux travailleurs migrants. Les politiques devraient par ailleurs prendre en considération cet aspect de la vie des migrants. En terme de diversité régionale, un projet formant un réseau national d'action-recherche doit s'adapter à une variété de circonstances s'il vise à acquérir une compréhension globale de la question de la migration de la main-d'œuvre rurale dans l'ensemble de la Chine.

Le développement local

Le projet de l'UNESCO concerne tant le développement local que la migration de la main-d'œuvre et s'efforce d'intégrer les deux. Au moment de la conception des activités du projet dans chaque site pilote, l'UNESCO et les chercheurs qui y collaborent, en coopération avec les partenaires locaux, ont étudié les principaux défis posés par le développement face à la migration de la main-d'œuvre rurale. Par exemple, Shanghai est une ville dont la population est vieillissante. Davantage de travailleurs migrants, surtout ceux formés, sont nécessaires pour prendre soin des personnes âgées.

Pour aborder ce problème, le comité de l'UNESCO à Shanghai chargé du projet, cherche à établir un mécanisme de recrutement, de formation, de gestion, d'emploi et de services pour des migrants ruraux, pour prendre soin des personnes âgées de Shanghai (Luo Keren *et al*, 2004). Diqing (Province du Yunan) est un autre bon exemple. Étant une zone sous développée, Diqing subit un afflux de travailleurs migrants venus de l'extérieur et, de ce fait, il est difficile pour les locaux de trouver des emplois non agricoles sur le marché local du travail. En d'autres termes, ils ne peuvent pas bénéficier du développement local du fait, en grande partie, de l'absence de compétences non agricoles (Huang Ping & Zhan Shaohua, 2004). Pour résoudre ce problème, le projet sur le site pilote de Diqing fournit une formation technique aux travailleurs ruraux locaux et s'efforce d'intégrer et de travailler avec d'autres ressources telles que les fonds du « Sunshine Project ».

La migration de la main-d'œuvre peut avoir des effets positifs et négatifs sur le développement local. Par exemple, l'exode des travailleurs ruraux peut entraîner une fuite des cerveaux dans les zones de départ mais il peut aussi apporter « un gain de cerveaux » une fois que les travailleurs migrants reviennent. Par conséquent, un projet devrait entretenir une vision globale quand il soutient les migrants et intègre la main-d'œuvre migrante ainsi que les activités du projet de l'UNESCO dans le processus de développement local, participant ainsi au développement local tout en répondant aux besoins des migrants et d'autres groupes sociaux.

Formation de formateurs

En coopération avec la CASS, l'UNESCO a développé une méthode de formation de formateurs. Ceux-ci forment les personnes qui formeront, directement ou indirectement, d'autres formateurs et des migrants ruraux.

Les formateurs ciblés incluent les partenaires locaux, les responsables officiels, les ONG et les autres acteurs sociaux impliqués dans le projet. Le programme Formation de formateurs est conçu pour i) former des partenaires locaux à même de comprendre les principes du projet, les stratégies et les méthodes; ii) impliquer davantage les agences gouvernementales et les autres acteurs sociaux, construire un réseau de travail plus dense, diffuser le projet parmi les sites pilotes; iii) renforcer le réseau entre l'UNESCO, la CASS et les huit sites pilotes pour partager l'information et les bonnes pratiques. Entre 2002 et 2004, plus de 500 personnes ont été formées par le programme Formation de formateurs (voir: rapport final du programme Formation de formateurs du Projet « Ensemble avec les Migrants » en 2004, décembre 2004, UNESCO Beijing).

Comme ses ressources financières sont limitées, le projet de l'UNESCO ne peut bénéficier qu'à une partie restreinte de travailleurs ruraux migrants. L'emploi des ressources devient plus effectif en formant des formateurs afin de créer un effet de levier. En plus, cette approche entretient le partenariat avec les acteurs locaux et intègre progressivement les idées centrales du projet et ses méthodologies.

Bien que les politiques gouvernementales s'améliorent, le projet de l'UNESCO promet des politiques de changements plus positives et plus pratiques pour réduire la pauvreté parmi les travailleurs ruraux migrants en termes d'absence de formation et d'exclusion sociale, spécialement du point de vue du genre, pour promouvoir le développement local grâce à la migration rurale et pour établir un partenariat « gagnant-gagnant » entre les différentes régions (zones de départ et d'accueil; régions occidentale, centrale et orientale; régions développées et sous développées).

4.2

Effets attendus

Les effets attendus du projet sont les suivants :

- ▶ réduire la pauvreté parmi les travailleurs migrants;
- ▶ avoir une influence sur les responsables politiques locaux à travers les principes et la méthodologie du projet et les encourager à définir des politiques pour réduire la pauvreté des travailleurs migrants, en particulier sur la question du genre;

4.3

Les aspects de la mise en œuvre

- ▶ rechercher les stratégies de développement alternatives dans les contextes locaux, en termes de migration de la main-d'œuvre rurale, et les appliquer dans des contextes similaires;
- ▶ avoir une influence sur les agences du gouvernement central et les autres décideurs politiques tels que le Parti Communiste Chinois, le Congrès du Peuple et la Conférence Politique Consultative du Peuple Chinois, encourageant les expériences dans les contextes locaux et les persuader de définir des politiques pratiques en faveur de la main-d'œuvre migrante;
- ▶ aider les institutions et les organisations à travailler ensemble avec les travailleurs migrants ruraux en Chine et intégrer les ressources disponibles au projet de l'UNESCO.

Au cours de sa mise en œuvre, le projet a adopté les mesures et les stratégies suivantes:

- ▶ **Trouver des partenaires locaux.** Différents types d'organisations ont été sélectionnées comme partenaire ou point focal principal, ceci pour chacun des sites pilotes. Trois sont des agences gouvernementales, trois autres sont des institutions universitaires et les deux autres sont des ONG/ONP⁴. Cependant, il est demandé à chaque partenaire/point focal local sélectionné d'inclure d'autres agences (gouvernementale, universitaire et non gouvernementale) dans la mise en œuvre du projet.
- ▶ **Le réseau triangulaire de partenaires.** À la fois au niveau national et local, le projet s'efforce d'établir « un réseau triangulaire de partenaires » entre les agences gouvernementales (les officiels), les universités (les chercheurs) et les ONG/ONP. Au niveau national, l'UNESCO a établi un partenariat triangulaire entre la CASS (universitaire), la All-China Women's Federation (ONP) et les ministères comme le MOLSS (agence gouvernementale).

4. Trois agences gouvernementales: Dalian Bureau of Public Security, Diqing Bureau of Agriculture and Livestock and Zhuolu County Government; trois institutions universitaires: Yunnan Academy of Social Sciences in Kunming, Sichuan Academy of Social Sciences in Chengdu, East Normal University in Shanghai; deux ONG/ONP: Female Migrants' Home in Beijing and Chifeng Women's Federation.

- ▶ **La participation.** Le projet encourage les travailleurs migrants (les bénéficiaires directs) à participer au projet et promeut l'auto-organisation et la solidarité.
- ▶ **La publicité et la promotion.** L'UNESCO, à la fois au niveau national et au niveau local, diffuse et promeut le projet à travers des publications, des reportages, des séminaires universitaires, des événements artistiques, etc.
- ▶ **Les documents politiques.** Chaque année, il est demandé à des chercheurs d'écrire des documents et des rapports politiques sur les actions des sites pilotes, qui sont publiés et discutés avec les responsables politiques à la fois aux niveaux local et national.

5. L'implication politique proposée

5.1

Les leçons tirées

Tirant les enseignements des leçons passées des politiques relatives à la migration de la main-d'œuvre rurale, il est apparu qu'une bonne politique ne peut pas être effectivement mise en œuvre, dans un certain contexte, soit parce qu'aucune agence gouvernementale précise n'a été désignée pour traiter de ces questions, soit que l'agence désignée ne peut ou ne pourra travailler avec d'autres agences du même ordre. Il se peut également qu'une politique bien intentionnée ne puisse effectivement être mise en œuvre, dans certains contextes, parce qu'elle n'a pas pris en compte, au moment de sa mise en œuvre, la participation des travailleurs migrants ruraux : le résultat étant que le groupe ciblé rejette la politique ou lui est indifférent.

Encouragé par l'expérience de plus de 25 années de croissance économique rapide, le gouvernement chinois a appris qu'une politique peut être réussie si les conditions locales et l'apport de la population de l'endroit en question sont pris en compte. Par exemple, en 1978, la Chine a entrepris sa réforme agraire et remplacé le système des Communes populaires par le « Household Responsibility System », qui a commencé dans un village de la province de Anhui, en Chine centrale. La production agricole augmenta considérablement et soulagea la pénurie de nourriture dont souffrait la population locale depuis des années. Un autre bon exemple est celui des Township and Village Enterprises (TVE) qui ont été créées par les villages et les communes elles-mêmes. Les TVE, qui sont surnommées « La Grande Création » des paysans chinois, ont connu un vif succès dans l'économie de marché et employé plus de 100 millions de travailleurs ruraux (Pan Wei, 2003).

5.2

Les problèmes ou barrières potentiels

Les nouvelles politiques recommandées par l'UNESCO peuvent rencontrer deux problèmes ou barrières dans leur mise en œuvre.

Le premier problème est que certains gouvernements locaux, spécialement ceux des régions recevant un afflux de main-d'œuvre migrante, peuvent considérer ces nouvelles politiques comme défavorables ou sans rapport avec le développement local parce qu'elles mettent l'accent sur la protection et les services rendus aux migrants, considérés par certains gouvernements locaux comme des étrangers embarrassants.

Le second est que les gouvernements locaux et même les agences du gouvernement central peuvent ne pas comprendre correctement les nouvelles politiques et ainsi ne pas être en mesure de les appliquer effectivement, en partie parce que des concepts comme la stigmatisation sociale et les questions de genre sont relativement nouveaux pour elles.

5.3

Les conséquences potentiellement néfastes

Les politiques proposées sont, jusqu'à un certain point, flexibles. Si le gouvernement central évalue la mise en œuvre des gouvernements locaux selon des critères trop rigides, elles ont par contre un effet contraire sur le développement local.

Si les agences du gouvernement ne comprennent pas bien les défis rencontrés par les travailleurs migrants au cours de la mise en œuvre des politiques, les travailleurs migrants peuvent avoir à endosser davantage de charges sociales ou économiques. Par exemple, les programmes de formation peuvent prendre du temps ou de l'argent aux migrants et avoir pour conséquence la perte de leur emploi durement obtenu ou l'impossibilité de gagner autant d'argent qu'avant.

5.4

Plans pour la mise en œuvre

Pour surmonter ces problèmes ou barrières potentiels et pour éviter leurs conséquences néfastes, plusieurs plans de mise en œuvre ont été élaborés.

Premièrement, tout en émettant les nouvelles politiques proposées, les responsables politiques peuvent les intégrer dans le nouveau modèle de développement et les considérer comme composantes indispensables à la construction d'une société plus harmonieuse.

Deuxièmement, avant et pendant la mise en œuvre politique, former les responsables officiels et les autres acteurs afin de leur faciliter la compréhension des idées et des principes du projet de l'UNESCO sur la réduction de la pauvreté et sur la question de l'égalité des genres.

Troisièmement, une agence gouvernementale particulière devra être désignée pour être responsable des nouvelles politiques. Parallèlement, il pourra être demandé que ces politiques soient mises en œuvre conjointement avec d'autres agences en lien, y compris des acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux.

Quatrièmement, des institutions universitaires ou des équipes de recherches peuvent être choisies pour surveiller et évaluer la mise en œuvre des nouvelles politiques et, sur la base de leurs travaux, des critères flexibles peuvent être établis et appliqués aux différents contextes locaux.

Enfin, au cours de la phase de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation de la politique, les opinions et les retours d'information de la part des bénéficiaires (les travailleurs migrants ruraux) devront être pris en compte avec sérieux.

5.5

Duplicabilité et transférabilité

Le projet UNESCO est conçu pour être dupliqué sous diverses formes. C'est pourquoi huit sites pilotes ayant des conditions locales dissemblables ont été choisis. Par exemple le projet de Diqing, couronné de succès, peut être reproduit dans d'autres zones sous développées de l'ouest, telles que Qinghai, Xinjiang, qui doivent faire face à des défis similaires mais propres à ces régions.

De plus, les politiques proposées peuvent être appliquées à certains contextes. Un projet de réduction de la pauvreté visant des travailleurs licenciés ou d'autres groupes désavantagés peut adopter les méthodologies, les politiques et les mesures du projet de l'UNESCO.

6. Suivi et évaluation durant la mise en œuvre

6.1

Évaluation préliminaire

Trois forces

Premièrement, les politiques sont conçues en ayant en tête les résultats du projet dans les différentes régions (représentées par les huit sites pilotes). En conséquence, les politiques se caractérisent par une forte duplicabilité ou transférabilité.

Deuxièmement, les politiques sont intégrées dans la structure socio-économique selon une perspective de développement local. Ainsi les politiques peuvent être aisément mises en œuvre par les gouvernements locaux et les autres acteurs.

Enfin, les politiques mettent l'accent sur la participation et l'apport des travailleurs ruraux migrants ce qui peut assurer le succès de leur mise en œuvre.

Deux faiblesses

Une des deux faiblesses reconnues est que les politiques ont encore à identifier les plus pauvres des pauvres parmi les travailleurs ruraux migrants. La hiérarchie des classes est apparue chez les migrants ruraux des villes au cours de ces vingt années de migration de la main-d'œuvre rurale. Beaucoup de migrants ruraux se sont en effet intégrés dans les sociétés urbaines

et jouissent d'un haut niveau de vie, et d'autres n'ont pu y parvenir. L'autre faiblesse est que les politiques n'ont pas accordé beaucoup d'attention aux travailleurs migrants rentrés chez eux, qui sont censés avoir un impact important sur le développement rural local.

Deux opportunités

L'une des deux opportunités identifiées est que les gouvernements local et central ont, tous les deux, apprécié les contributions des travailleurs migrants et sont disposés à engager des politiques qui soient davantage en faveur des migrants. L'autre opportunité est que le gouvernement central travaille sur un nouveau modèle de développement et de construction d'une société harmonieuse, en accord avec les politiques proposées.

Deux menaces

La première menace est, qu'en raison de l'écart des revenus et de la disparité régionale, les travailleurs migrants ruraux, pour pouvoir faire des bénéfices, doivent vivre et travailler dans la pauvreté. L'autre menace est que devant un nombre aussi élevé de travailleurs ruraux migrants, ceux qui s'en vont sont avant tout relativement jeunes et bien formés et, en quittant leurs villages nats en tant que travailleurs migrants, ils peuvent créer un effet de « fuite des cerveaux ».

6.2

Indicateurs d'évaluation

Indicateurs qualitatifs

- ▶ Dans quelle mesure les gouvernements locaux accordent de l'importance à la mise en œuvre des politiques et prennent les dispositions pratiques pour assurer leur succès.
- ▶ Dans quelle mesure les autres acteurs, y compris les ONG/ONP, les chercheurs, les bénévoles, sont disposés à être impliqués dans la mise en œuvre des politiques et à apporter leurs contributions.
- ▶ Dans quelle mesure le principal groupe cible, les travailleurs migrants ruraux, et en particulier les femmes, accepte de participer à la mise en œuvre des politiques.

- ▶ Dans quelle mesure les autorités locales peuvent coopérer ensemble pour mettre en œuvre les politiques, en particulier entre les régions de départ et les régions d'accueil.
- ▶ Dans quelle mesure les politiques peuvent faciliter un développement local durable, équilibré entre ville et campagne, et promouvoir la justice sociale et l'égalité de genre.

Indicateurs quantitatifs

- ▶ Combien d'argent a été alloué par le gouvernement pour la mise en œuvre des politiques ?
- ▶ Combien de responsables officiels et autres acteurs travaillent à la mise en œuvre des politiques ?
- ▶ Combien de migrants ruraux, notamment les plus pauvres et les femmes, peuvent bénéficier de la mise en œuvre des politiques ?

6.3

Retour d'informations

Tout en évaluant et surveillant le projet, les décideurs politiques ou les experts peuvent recevoir des informations en retour et de la part des groupes suivants :

- ▶ **Les responsables officiels du gouvernement.** Des rencontres et des interviews peuvent être organisés avec ceux d'entre eux qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre pour connaître leurs opinions et leurs suggestions.
- ▶ **Les autres acteurs sociaux.** Des rencontres et des interviews peuvent être organisés avec les ONG, les chercheurs locaux, les bénévoles, etc., directement ou indirectement impliqués dans la mise en œuvre, pour connaître leurs opinions et leurs suggestions.
- ▶ **Les travailleurs migrants.** Des temps de discussions et des interviews peuvent être organisés avec les travailleurs migrants, en particulier les travailleuses migrantes, qui sont censés être les bénéficiaires des politiques, pour connaître leurs opinions et leurs suggestions et comprendre les résultats des politiques à partir de leurs perspectives.
- ▶ **Les autres parties prenantes.** Les autres parties prenantes, telles que les résidents urbains, les travailleurs migrants ruraux potentiels, les

employés, peuvent être interrogés via des questionnaires, par téléphone ou lors d'entretiens en face à face.

6.4

Contrôle

Après une période d'essai d'environ six ou douze mois, les décideurs politiques et les autres parties concernées évalueront les résultats des politiques en vue de les ajuster et de les améliorer. Ensuite, ces politiques ajustées et améliorées peuvent être appliquées dans d'autres villes et d'autres lieux. Pour garantir la flexibilité et l'adaptabilité, les décideurs politiques doivent faire en sorte que les politiques soient: i) conçues et adaptées par les autorités et les gouvernements locaux, ii) adaptées aux suggestions des parties prenantes, notamment des travailleurs migrants, iii) en accord avec les stratégies de développement local (comme le plan de développement local sur cinq ans).

7. Références

7.1

Sources

- Du Jie & Nazneen Kanji, 2003. *Gender Equality and Poverty Reduction in China: issues for development policy and practice*. Beijing: China Office, the Department for International Development.
- Huang Ping. 2000. "When Young Farmers Leave the Farm: What Will Happen to Rural Development in China When Rural-Urban Migration Takes Place at a High Pace under Impacts of Globalisation?" In Cecilia Lindqvist, ed. *Globalization and Its Impact*, FRN, Stockholm, pp. 56-67.
- Huang Ping, 2004a. Urban Poverty among Young Migrants in China. In *Together with Migrants*. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Huang Ping, 2004b. Some Strategic Thinking on Rural-urban Migration in China. In *Together with Migrants*. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Huang Ping & Frank N. Pieke, 2003, China Migration Country Report, DFID Research Report. May 2003.
- Huang Ping & Zhan Shaohua, 2004. CIDA. Huang Ping & Zhan Shaohua, 2004. Capacity Analysis of Skills Training Systems for Migrant Labour in China. CIDA Working Paper. Beijing.
- Li Yinhe, *et al*, 2000. *Nongmin Liudong Yu Xingbie* [Migration ville-campagne et genre]. Zhengzhou: Zhongyuan Nongmin Chubanshe.
- Luo Keren *et al*, 2004. Young Migrants' Employment Situation in Shanghai and Policy Suggestions. In *Together with Migrants*. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Ma Chunhua, 2005. *Establishing the Network between Origin and Destination of Rural Migrants*. Working paper. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.

- NBS, 2004. *China Statistical Yearbook 2004*. Beijing: China Statistics Press.
- NBS & MOLSS. 2001. *Zhongguo laodong tongji nianjian* [Annuaire statistique chinois du travail 2001]. Beijing. Zhongguo Tongji Chubanshe.
- Pan Wei, 2003. *Nongmin Yu Shichang: Zhongguo Jiceng Zhengquan Yu Xiangzhen Qiye*. [Paysans et marché : les administrations chinoises, les municipalités et les entreprises de village]. Beijing: Shangwu Yinshe.
- Tanshen, 2004. Leaving Home and Coming Back: Experiences of Rural Migrant Women. In *Together with Migrants*. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Tang Jun et al. 2003. *Zhongguo Chengshi Pinkun Yu Fanpinkun Baogao* [Un rapport sur la pauvreté urbaine et la lutte contre la pauvreté en Chine] Beijing: Huaxia Chubanshe.
- Tang Can, 1996. Xingsaorou: Chengshi Wailai Nv Mingong De Shuangchong Shenfen Yuqi Shi [Harcèlement sexuel: la double identité des femmes migrantes et la discrimination dans les villes]. Beijing: *Sociological Studies* 6(4).
- UNESCO, 2004. *Together with Migrants*. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Wang Fenyu & Li Lulu. 2001. *Zongguo Chengshi Laodongli Liudong: Congye Moshi, Zhiye Shengya, Xinyimin* [La migration de la main d'œuvre dans les villes chinoises: emploi, carrière, nouveaux migrants]. Beijing: Beijing Press.
- Zhan Shaohua, 2004. "Prevent Social Exclusions of Rural Migrants: a New Perspective on Rural Development in China", in *Problems of Village and Agriculture during Market Reorientation of the Economy*. Warsaw: IRWIR_PAN.
- Zhan Shaohua, 2005. *Poverty Reduction among Migrants: Concepts, Practice and Policy Implications*. Working paper. Beijing: Bureau UNESCO Beijing.
- Zhao Shukai, 2003. Procès-verbaux d'interview. Interviews par l'auteur.

Lectures complémentaires

- Bai Nanshen, Song Hongyuan *et al.* 2002. *Huixiang, Haishi Jincheng? Zhongguo Nongcun Waichu Laodongli Huiliu Yanjiu* [Retourner ou aller en ville? Une étude sur la main d'œuvre migrante retournée dans les régions rurales]. Beijing: Chinese Financial Press.
- Caifang. 2000. "Zhongguo Chengshi Xianzhi Waidi Mingong Jiuye De Zhengzhi Jingjixue Fenxi" [Études économiques et politiques sur la restriction des travailleurs migrants ruraux dans les villes chinoises]. Beijing: *Zhongguo Renkou Kexue* 6(4).
- Du Yi, Bai Nansheng *et al.* 1997. *Zouchu Xiangcun: Zhongguo Nongcun Laodongli Liudong Shizheng Yanjiu* [Quitter les villages: une étude pratique sur la mobilité de la main d'œuvre rurale en Chine]. Beijing: Jingji Kexue Chubanshe
- Huang Ping *et al.* 1996. *Xunqiu Shengcun* [En quête de survie]. Kunming: Yunnan Renmin Chubanshe.
- Wang Jian. 2003. "90 Niandai Xiabanqi Yilai Zhongguo" [Nouveaux changements de l'économie rurale et raisons des "trois problèmes ruraux" depuis la fin des années 1990 en Chine] *Hongkong Fax No.2003-8*

Documents

Politiques sociales

1. *À la recherche de nouvelles stratégies de développement ; enjeux du Sommet social.* Ignacy Sachs, 1995.
2. *De l'exclusion sociale à la cohésion sociale.* Sophie Bessis, 1995.
3. *Cybernetics of Global Change: Human Dimensions and Managing of Complexity.* M. Mesarovic, D. McGinnis and D. West, 1996. (en anglais seulement)
4. *Multiculturalisme : nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité.* Christine Inglis, 1996.
5. *Démocratie et citoyenneté dans la ville du xx^e siècle.* Céline Sachs-Jeantet, 1997.
6. *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations.* Egon Becker, Thomas Jahn, Immanuel Stiess and Peter Wehling, 1997. (Disponible en anglais seulement)
7. *Nouvelles configurations villes-campagnes,* Ricardo Abramovay and Ignacy Sachs, 1999.
8. *Lutte contre la pauvreté urbaine : un cadre général pour l'action.* Denis Merklen, 2001.
9. *Domestic Democracy and International Democracy: Deficits.* David Steele, 2002. (Disponible en anglais seulement)
10. *Migration de la main-d'œuvre rurale en Chine : défis pour les politiques,* Zhan Shaohua, 2005.
11. *L'intercommunalité: CODENOBA, une réussite argentine,* Nicole Maurice and Clara Braun, 2005.
12. *Politiques contre la pauvreté et citoyenneté: le cas de "Chile Solidario,* Julieta Palma et Raúl Urzúa, 2005.



13. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas du Pérou*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.
14. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas de la Bolivie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.
15. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas de la Colombie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.

Hors série. *Participation publique dans le développement social durable des villes*. György Enyedi, 2004.

Hors série. *Sciences sociales et politique sociale : Des dilemmes nationaux aux opportunités mondiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein et Michael Wieviorka, 2005.

Les documents sont disponibles sur le site Web MOST:
www.unesco.org/shs/most

Gestion des Transformations Sociales (MOST)

Priorité aux politiques

Tout en continuant à promouvoir la recherche internationale, comparative et politique sur les transformations sociales contemporaines, MOST fait désormais de l'interface entre l'élaboration des politiques et la recherche en sciences sociales sa principale raison d'être. Le programme est axé sur la viabilité des transformations sociales, d'où la nécessité de mener une action sur les plans normatif, analytique et stratégique/politique. Les efforts doivent se concentrer sur la recherche qui peut être appliquée directement par les décideurs et les groupes de sensibilisation.

L'axe d'action prioritaire de MOST consiste donc à établir et relier entre eux des réseaux internationaux d'action publique et de chercheurs renommés afin de mettre la recherche en sciences sociales au service de politiques concrètes. Cela implique un rapprochement entre le monde de la recherche fondamentale et les responsables politiques au sein des gouvernements, les institutions, les ONG, la société civile, le secteur privé et l'UNESCO même.

Le programme MOST mesure plus précisément l'impact de la recherche sur la politique, dirige des études de cas sur ce thème, transmet un savoir-faire dans les initiatives de développement et permet d'échanger des informations sur l'élaboration de politiques fondées sur la recherche.

Instruments à l'usage des décideurs

Les Documents politiques consacrés aux transformations sociales et basés sur les conclusions d'analyses politiques provenant des travaux de MOST et d'autres sections du Secteur des Sciences Sociales et Humaines (SHS) s'adressent aux responsables politiques, aux groupes de défense des intérêts, et au monde des affaires et des médias.

SHS cherche de nouveaux moyens de diffuser des informations pertinentes à des groupes cibles tels que les ministres du développement social, les médiateurs, les groupes de défense d'intérêts, les Commissions nationales pour l'UNESCO et les autorités locales. Aussi un nouveau site Web a-t-il été préparé pour la gestion des savoirs en ligne et le travail en meta-réseau pour la stratégie et la prise de décision. Cette «banque de connaissances» utilisera des outils innovateurs et sophistiqués pour faciliter l'accès aux données de recherche innombrables et fort complexes.