

# L'existence des bidonvilles urbains comme reconnaissance des droits des migrants

Une proposition de Qin Hui

EDMUND W. CHENG

Qin Hui, un intellectuel public influent et historien rattaché à l'université de Qinghua, propose d'autoriser la formation de bidonvilles (*pinmin ku*) pour loger les millions de migrants des villes chinoises<sup>(1)</sup>. Cette suggestion en apparence absurde a attiré une forte attention publique et généré de nombreux débats<sup>(2)</sup>. Les bidonvilles sont souvent considérés comme un symbole d'une détérioration urbaine, une source de problèmes sociaux ou même comme l'un des péchés du capitalisme. Les fonctionnaires chinois sont très fiers que le rapide développement économique des trois dernières décennies n'ait pas produit de problèmes similaires à ceux d'autres pays en développement. Cependant, Qin Hui insiste sur le fait que l'absence de bidonvilles est encore pire que leur présence<sup>(3)</sup>. Les villes chinoises ont été épargnées par ce phénomène, qui accompagne habituellement une urbanisation rapide, simplement parce que les politiques du gouvernement ont interdit l'émergence de bidonvilles.

En faisant des analogies avec la période haussmannienne de Paris et l'apartheid en Afrique du Sud, Qin explore la discrimination institutionnelle envers les migrants chinois, et demande la reconnaissance de leurs droits pour mettre fin à cette injustice. Cette perspective fondée sur le droit contraste avec les politiques d'État fondées sur des approches utilitaires, qui traitent les migrants comme une force de travail nécessaire bien qu'exclue. En provoquant cette tension dans le spectre politique, la proposition de Qin a attiré des gens de positions différentes, volontairement ou non, dans un débat sur les droits des migrants.

## L'urbanisation rapide sous le système du *hukou*

La stricte polarisation, associée avec les politiques de « réforme et d'ouverture » (*gaige kaifang*) ayant libéralisé la force de travail et le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) qui limitait les migrations rurales-urbaines, est l'une des sources des préoccupations de Qin. D'un côté, les réformes économiques des trois dernières décennies ont conduit à l'urbanisation rapide de la Chine. La population urbaine du pays est passée de 18 % de la population totale en 1978 à 44 % en 2006<sup>(4)</sup>. Les revenus urbains sont passés de 2,57 à 3,27 fois les revenus ruraux sur la même période<sup>(5)</sup>. Cet écart salarial a poussé la population rurale à entrer dans les zones urbaines à la recherche de meilleures opportunités d'emplois. D'un autre côté, les droits et les bénéfices sociaux de cette population sont limités par une autre politique adoptée en 1958 – le système du *hukou*. Selon ce

1. Qin Hui, « Urbanization and the Rights of Migrants: Changing Community Conditions of the Lower Class in Modern Worlds », *Southern Metropolitan Daily*, 13 avril 2008, p. A1 ; Qin Hui, « South Africa's Soweto Phenomenon: The Past and the Present », *Southern Metropolitan Daily*, 2 mai 2008, p. A30 ; Qin Hui, « Once Again on South Africa: A Mirror of Institutional Discrimination », *Southern Metropolitan Daily*, 6 juin 2008, p. A4 ; Qin Hui, « Residential Rights before Welfare Improvements », *Southern Metropolitan Daily*, 15 juin 2008, p. A7.
2. Plus de 90 articles, rapports et analyses ont été consacrés à ce sujet entre avril et juin 2008, y compris trois articles de Qin Hui en réponse à ses critiques. Articles consultés sur WiseNews : <http://wiseneews.wisers.net/wiseneews>.
3. Qin, « Urbanization and the Rights of Migrants: Changing Community Conditions of the Lower Class in Modern Worlds », *art. cit.*
4. Agence de presse Xinhua, citant les Bureau national des statistiques, 22 octobre 2007.

système, les individus sont assignés à des ménages urbains ou ruraux, en fonction de leur lieu de résidence. Les dispositions pour les bénéficiaires sociaux, tels que l'éducation, le logement, la santé, sont définies par un type de *hukou* particulier. L'approbation des autorités est nécessaire si un membre de la population rurale veut déménager vers la ville. Mais quand ces personnes quittent leur canton pour travailler dans la ville, elles abandonnent leurs droits et bénéficiaires. Les gouvernements locaux ne sont obligés de prendre aucune responsabilité ni de fournir aucun service au-delà de la juridiction d'enregistrement de ces personnes<sup>(6)</sup>.

Cette politique est conçue pour garantir une allocation des ressources efficace, permettre la surveillance des criminels et une stabilité structurelle, mais les migrants sont progressivement devenus la cible d'une exploitation et d'une discrimination sociale quotidienne<sup>(7)</sup>. Le système a servi à institutionnaliser les 130 millions de migrants du pays en tant que citoyens de seconde classe. Le problème s'est intensifié avec les changements de normes concernant la résidence de ces migrants dans les zones urbaines. À Shanghai, par exemple, le pourcentage de migrants restant en ville plus de cinq ans est passé de 6,3 % en 1993 à 24,3 % en 2003, et la migration de familles entières devrait également augmenter<sup>(8)</sup>. Ces chiffres démentent la suspicion selon laquelle les travailleurs migrants pourraient ne pas être incités à s'installer en ville de façon permanente. Ainsi, fournir des logements adaptés pour ces travailleurs est un impératif urgent.

## L'haussmannisation de la Chine et les droits

Qin insiste sur le fait que la pratique actuelle va au-delà du « minimum humanitaire », puisque les migrants se voient refuser le droit basique de faire vraiment partie de la ville<sup>(9)</sup>. Les citoyens dans toute société démocratique moderne ont soit la liberté de vivre dans des bidonvilles, soit l'État fournit des aides sociales adaptées pour éliminer ces quartiers, ou alors un équilibre est trouvé entre les deux. Cependant, les migrants en Chine n'ont ni la liberté de s'installer dans des bidonvilles, ni le bénéfice des aides sociales qui les aideraient à éviter de le faire<sup>(10)</sup>. Ils sont devenus une population abandonnée, dont la fonction première est de servir de main-d'œuvre bon marché dans les zones urbaines développées. Ils sont autorisés à rester dans des résidences temporaires fournies par leurs employeurs ou des propriétaires fonciers locaux, à la condition qu'ils soient employés et s'enregistrent régulièrement auprès des autorités de sécurité publique<sup>(11)</sup>. Ils ne sont pas qualifiés pour obtenir le statut de

résident, et doivent rentrer dans leur canton d'origine après une période de chômage prolongée ou au moment de la retraite – en général après 35 ans<sup>(12)</sup>. Les autorités locales souhaitent se débarrasser des migrants lorsque leur capacité à servir dans la ville devient nulle<sup>(13)</sup>. Qin décrit toutes ces mesures comme le résultat de « l'haussmannisation chinoise » - un principe de gestion visant à une modernisation urbaine progressive, qui conduit à son tour à des récriminations croissantes au sein de la population flottante des migrants<sup>(14)</sup>.

L'haussmannisation tient son nom du baron Haussmann, qui était le planificateur municipal responsable d'apporter ordre et structure au Paris surpeuplé et exigü de la révolution industrielle. La reconstruction a commencé en 1853 – deux ans après que la Deuxième République française avait cédé la place au Second Empire de Napoléon III. L'empereur avait un contrôle complet du pays et voulait dépenser de l'argent pour faire de Paris le modèle de la modernité<sup>(15)</sup>. On estime que le coût total de la rénovation s'est élevé à 2,5 milliards de francs soit 44 fois le budget annuel de la France en 1851<sup>(16)</sup>. Avec l'argent et le pouvoir, la rénovation d'Haussmann a été un succès remarquable, épousant les axiomes de la modernité, du progrès et de l'intérêt public<sup>(17)</sup>. Un tel projet intègre le concept de modernité dans le discours public par la transformation des structures urbaines physiques<sup>(18)</sup>. Comme l'écrivait Haussmann :

5. Zhu Qingfang, « A Comprehensive Target System Reevaluation of Harmonious Development in an Economic Society », in Tuo Xin *et al.* (éd.), 2007: *An Analysis and Forecast of Trends in Chinese Society*, Pékin, China Social Sciences Press, 2006, p. 321-339.
6. Congressional Executive Commission on China (CECC), « China Household Registration System », 7 octobre 2005 ; China Labour Bulletin (CLB), « Migrant Workers in China », 6 juin 2008.
7. Fei Ling Wang, *Organizing Through Division and Exclusion*, Stanford, Stanford University Press, 2005.
8. Yuen Ren, « Gradually Settling Down and the Decision to Settle Down Depends on the Right of Abode », *Population Science of China*, 3, 2006, p. 67-96.
9. Qin, « Urbanization and the Rights of Migrants: Changing Community Conditions of the Lower Class in Modern Worlds », *op. cit.*
10. *Ibid.*
11. CLB, « Migrant Workers in China », *art. cit.*
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*
14. Qin, « Urbanization and the Rights of Migrants: Changing Community Conditions of the Lower Class in Modern Worlds », *art. cit.*
15. Anthony Sutcliffe, *Paris: An Architectural History*. New Haven, Yale University Press, 1993.
16. David H. Pickney, « Money and Politics in the Rebuilding of Paris, 1860-1870 », *The Journal of Economic History* 17(1), 1957, p. 45-61.
17. L. Benevolo, *The European City*, Oxford, Blackwell, 1993 ; D.P. Jordon, *Transforming Paris: the Life and Labours of Baron Haussmann*, New York, Free Press, 1995.
18. Matthew Gandy, « The Paris Sewers and the Rationalization of Urban Space », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24(1), 1999, p. 23-24.

*Ces galeries sous-terraines [conduites d'eau et d'égouts] seraient les organes de la métropole et fonctionneraient comme ceux d'un corps humain sans jamais voir la lumière du jour. L'eau pure et fraîche, ainsi que la lumière et la chaleur, circuleraient comme divers fluides dont le mouvement et le renouvellement entretiennent la vie elle-même. Ces liquides travailleraient de façon invisible et maintiendraient la santé publique sans nuire au fonctionnement régulier de la ville et sans gâcher sa beauté extérieure* <sup>(19)</sup>.

La métaphore du corps et de l'urbanisation a appris au public à distinguer la belle de la bête, et à savoir ce qu'il est légitime de voir et ce qui doit être caché, et elle a assuré le triomphe de la modernité. Pour Qin, le Paris d'Hausmann était une « manifestation de beauté » d'un régime autoritaire qui niait les droits résidentiels et civiques des populations défavorisées. Les citoyens ordinaires étaient non seulement détachés les uns des autres par la distance géographique et une impulsion psychologique, mais la reconstruction offrait également aux privilégiés davantage d'espace de vie, une architecture grandiose et une certaine fierté au nom de l'intérêt public <sup>(20)</sup>. Encore plus important, ceci créait un précédent et légitimait toutes les formes ultérieures de gestion catastrophique de la ville.

Des scénarios similaires se sont en effet produits, et les mêmes justifications ont été données, dans la Chine contemporaine. Les terres rurales sont annexées et les vieux bâtiments détruits dans le processus de modernisation de la ville. Alors que la majorité des terres acquises sont utilisées pour des projets de construction immobilière privés, et pour une utilisation commerciale et manufacturière des terres, une large proportion est réservée pour les bénéficiaires d'une frange du public. Le critère pour accéder à ces bénéficiaires est cependant fondé sur la hiérarchie des fonctionnaires ou sur la richesse des entreprises d'État, et non sur le besoin de fournir un abri de base aux pauvres. Selon un rapport publié dans *China Newsweek*, les fonctionnaires de rang moyen dans la ville de Xinyang dans la province du Henan occupent des villas d'environ 250 mètres carrés en moyenne, qu'ils ont obtenues par allocation interne <sup>(21)</sup> ; dans le même temps, l'espace vital moyen des travailleurs migrants à Shanghai est de 6 mètres carrés <sup>(22)</sup>, plus de 40 fois plus petit. Pour Qin, il s'agit d'une politique absurde qui signifie que « les riches ont remplacé les pauvres pour l'obtention des logements publics en Chine ».

La formation d'une discrimination sociale envers les classes les plus basses est peut être encore plus marquante que cette

répression institutionnelle. Il y a eu plusieurs exemples de chauffeurs de taxis refusant de laisser des migrants monter dans leur véhicule <sup>(23)</sup>. Ayant l'impression que ces gens pourraient ne pas avoir d'argent pour payer la course, ou inquiets que leur saleté ne colle aux sièges, ce qui conduirait à une amende lors d'une inspection routière. De nombreux chauffeurs de taxis feignent simplement de ne pas voir des migrants blessés ou des migrantes enceintes qui ont pourtant désespérément besoin de leurs services <sup>(24)</sup>. Ces comportements ont été spontanés, collectifs et légitimés parmi les chauffeurs de taxis à travers le temps et l'espace dans les villes chinoises. La cause structurelle de ces comportements est liée aux préjugés dont sont victimes les migrants, considérés comme sales, pauvres, sauvages et serviles – les ennemis de la ville moderne. Bien que la capacité de revenus des chauffeurs de taxis puisse être supérieure à celle des migrants, leurs origines, leurs préoccupations et la nature de leur emploi les placent pourtant dans une strate sociale similaire. Cette discrimination n'est donc pas entièrement une question de clivage de classes ; il s'agit plutôt d'une confrontation sociale entre une identité rurale et urbaine.

La discrimination et les accusations envers les migrants considérés comme la source de problèmes sociaux voire comme des polluants dans la ville, ne contribueront pas à créer une ville progressiste et moderne. Qin insiste sur le fait que les réalisations de l'hausmannisation de Paris ont été exagérées alors que ses inconvénients n'ont jamais été totalement pris en compte. De nombreux efforts, y compris l'offre de logements publics et une gouvernance plus réactive, ont été développés dans la période post-hausmannienne pour réduire les tensions sociales générées par la reconstruction. Des recherches récentes ont également démontré que les systèmes modernisés d'eau courante et d'égouts de Paris – l'un des points cruciaux de l'hausmannisation – n'ont pas été terminés avant les années 1890 <sup>(25)</sup>. Durant cette période, Paris, sous son vernis de ville moderne hygié-

19. Baron Haussmann, *Mémoire sur les eaux de Paris présenté à la Commission Municipale par M. le Préfet de la Seine Vinchon*, Paris, 1854, p. 53. Citation tirée de Gandy, « The Paris Sewers and the Rationalization of Urban Space », *art. cit.*, p. 24.

20. Qin, « Urbanization and the Rights of Migrants: Changing Community Conditions of the Lower Class in Modern Worlds », *art. cit.*

21. *China Newsweek*, vol. 381, 28 juillet 2008, p. 24-36.

22. Conseil d'État, *Research Report on Chinese Migrant Workers*, Shiyan Chubanshe, 2006, p. 276.

23. Voir, par exemple, *Ming Pao*, 5 janvier 2006, p. A27 ; *Southern Metropolitan Daily*, 2 mai 2007, p. A18 ; *The Beijing News*, 19 août 2007, p. A20 ; *Qilu Evening News*, 17 mars 2008, p. A10.

24. *Ibid.*

25. M. Gandy, « The Paris Sewers and the Rationalization of Urban Space », *art. cit.*, p. 22-44.

nique, souffrait également de la menace continue du choléra<sup>(26)</sup>. En d'autres termes, si les planificateurs municipaux chinois commettent l'erreur de prendre l'haussmannisation pour le chemin par défaut vers une ville modernisée, alors ils sont non seulement coupables d'une erreur conceptuelle, mais ils peuvent également déclencher de sévères mécontentements sociaux tels que ceux qui ont eu lieu à la fin du Second Empire français.

## L'apartheid chinois et la protection sociale

Outre l'haussmannisation, l'apartheid est une autre analogie utilisée par Qin à propos des injustices envers les migrants. Le terme « apartheid chinois » est utilisé par les universitaires pour décrire la façon dont le système du *hukou* en Chine a divisé la population en deux groupes distincts, urbain et rural<sup>(27)</sup>. Bien qu'il ne fasse pas explicitement référence au système du *hukou* comme un « apartheid chinois », Qin considère le cas de Soweto, en Afrique du Sud, comme un « miroir » de la discrimination institutionnelle en Chine<sup>(28)</sup>. Il utilise la transformation dynamique de Soweto pour justifier les bénéfices des bidonvilles dans les villes chinoises. Ils encourageraient non seulement l'offre de bénéfices sociaux pour les migrants, mais permettraient aussi l'éclosion organique du groupe en tant qu'entité sociopolitique<sup>(29)</sup>.

Avant la fin de l'apartheid en Afrique du Sud, Johannesburg était une ville calme et organisée, réservée aux blancs. Les noirs étaient interdits d'entrée en ville, et bénéficiaient de droits sociaux, économiques et politiques largement inférieurs à ceux des blancs<sup>(30)</sup>. Le développement économique et l'urbanisation rapides après la Seconde Guerre mondiale ont cependant conduit à une demande croissante de travailleurs pour des emplois nécessitant beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée, que les blancs éduqués ne voulaient pas faire. Le fardeau a donc été placé sur les noirs. Les autorités du gouvernement ont alors clos une zone semi-rurale au sud-ouest de Johannesburg pour permettre aux noirs de servir les citoyens blancs efficacement et rapidement. La zone, initialement appelée South Western Township, a été surnommée Soweto dans les années 1960 et s'est progressivement développée jusqu'à accueillir 1,6 million d'habitants dans les années 1980<sup>(31)</sup>. Qin affirme : « Si Johannesburg est ... le Paradis ; Soweto est... l'Enfer ». Il remarque cependant aussi que l'existence d'un réseau communal et d'un gouvernement réactif et représentatif a conduit à de nombreuses améliorations, qui ont apporté des changements significatifs à Soweto ces dernières années<sup>(32)</sup>.

Par exemple, la plus grande gare routière d'Afrique se trouve aujourd'hui à Soweto. Au moment de Noël, des centaines et même des milliers de travailleurs convergent vers cette gare à la recherche d'un billet pour rentrer chez eux. Cette situation est très similaire à ce qui se produit en Chine avant le nouvel an lunaire, lorsque les migrants retournent vers leurs cantons d'origine. Cependant, bien que le phénomène soit similaire, la composition des migrants quittant Soweto est différente de celle que l'on trouve en Chine. La plupart d'entre eux sont en fait des travailleurs étrangers, venus du Botswana, du Mozambique, du Swaziland, du Zimbabwe, etc., plus que des citoyens d'Afrique du Sud<sup>(33)</sup>. Depuis l'abolition de l'apartheid, les Sud-africains travaillant dans la zone ont leurs propres logements, tout surpeuplés et exigus soient-ils, à Soweto ou Johannesburg<sup>(34)</sup>. Ainsi, ils n'ont plus le problème de rentrer chez eux (*huijia*) puisque leurs maisons sont désormais à l'endroit où ils vivent et travaillent. Le problème du *huijia* préoccupe presque tous les migrants chinois, et pourrait être résolu pour leurs familles et les autorités locales s'ils avaient la possibilité de former leurs propres communautés.

Il semble que Qin affirme que la transformation de Soweto ne soit pas le résultat direct de l'abolition de l'apartheid. L'existence d'un espace vital uniquement dédié à la communauté noire – la servant, l'inspirant et l'unifiant – a en revanche contribué de façon dynamique au mouvement anti-apartheid. Depuis 1994, les noirs ont bénéficié de droits citoyens équivalents à ceux des blancs, et les bidonvilles peuvent maintenant être construits à la fois à Soweto et à Johannesburg. Des études ont pourtant démontré qu'à partir des années 1960, l'existence de quartiers de squatts et de bidonvilles séparés leur ont permis de devenir les lieux de naissance des leaders anti-apartheid, tels que l'archevêque Desmond Tutu<sup>(35)</sup>. Ils ont

26. C.J. Kudlick, *Cholera in Post-revolutionary Paris: A Cultural History*, Berkeley, University of California Press, 1996.

27. Anita Chan *et al.*, « China's Troubled Workers », *Foreign Affairs*, mars/avril 1997.

28. Qin, « South Africa's Soweto Phenomenon: The Past and the Present », « Once Again on South Africa: A Mirror of Institutional Discrimination », *op. cit.*

29. *Ibid.*

30. Susan Parnell, « State Intervention in Housing Provision in the 1980s », in David Smith (éd.), *The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa*, New York, Routledge, 1992, p. 53-64.

31. Dhiru V. Soni, « The Apartheid State and Black Housing Struggle », David Smith, (éd.) *The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa*, New York, Routledge, 1992, p. 39-52.

32. Qin, « South Africa's Soweto Phenomenon: The Past and the Present », « Once Again on South Africa: A Mirror of Institutional Discrimination », *art. cit.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. David M. Smith (éd.) *The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa*, New York, Routledge, 1992.

donné aux noirs la possibilité de s'identifier à leur localité, de devenir visibles pour la nation et le monde, et d'être reconnus en tant que groupe exploité. Le Parti national d'Afrique du Sud a voulu éliminer Soweto, comme il l'avait fait avec le Western Township, pour dissimuler les problèmes, mais ceci entraîna une forte résistance<sup>(36)</sup>. Vue l'expérience de l'Afrique du Sud, la question se pose de savoir si la limitation des bidonvilles est plus justifiée que leur formation. Pour Qin, seul un grief exposé et visible, et non sa dissimulation, peut provoquer la reconnaissance des droits des migrants<sup>(37)</sup>.

### Les opposants, les sceptiques, les idéalistes et les politiques de reconnaissance

La proposition de Qin a soulevé des débats intenses et divers. L'opinion publique, exprimée dans un grand nombre d'articles de journaux, est largement favorable à la formation de bidonvilles en tant que moyen légitime de garantir les droits et la protection sociale des migrants (*quanli*) ; de permettre à la population flottante de s'établir durablement (*an-shen*) ; de promouvoir l'assimilation (*ronghe*) des populations rurales et urbaines ; et de montrer des préoccupations humanitaires envers les exploités<sup>(38)</sup>. Malgré leurs différentes perspectives, tous ces auteurs considèrent que la situation actuelle est intolérable ; il faut de l'action, et non de la patience<sup>(39)</sup>. Trois sortes de contre-propositions ont également été avancées, chacune avec une orientation sociopolitique différente. Le premier groupe est composé d'opposants, qui représentent l'opinion officielle ou insistent sur l'amélioration des droits des migrants. Pour ce groupe, la création de bidonvilles est une idée paresseuse ou folle, qui refuse de considérer la crise de façon réaliste<sup>(40)</sup>. Qi Ji, un vice-ministre du ministère du Logement et du développement urbain et rural, refuse toute possibilité d'autoriser des bidonvilles. Il insiste sur le fait que la politique du gouvernement tente de résoudre le problème du logement étape par étape. Ceci signifie d'abord l'allocation des ressources aux ménages urbains, et ensuite l'extension de ces ressources aux résidents permanents, et enfin, si les fonds sont suffisants, leur possible extension aux populations flottantes<sup>(41)</sup>. Sans aucun doute, des mesures prometteuses ont été prises, telles que l'éducation des enfants de migrants, l'attention portée aux problèmes d'abus envers les migrants, et l'offre de soins médicaux d'urgence. Cependant, l'annonce par la municipalité de Pékin de son intention d'éliminer la distinction entre les *hukou* agricoles et non agricoles peut générer des attentes irréalistes<sup>(42)</sup>. Des changements similaires se sont pro-

duits dans 12 autres provinces, mais aucune d'entre elles n'a totalement aboli l'identification par le *hukou*. Les critères d'enregistrement pour une résidence permanente sont restés intacts, et les migrants doivent toujours répondre à des critères définis par les autorités locales pour obtenir un *hukou* local et profiter ainsi des bénéfices de la sécurité sociale<sup>(43)</sup>. Par exemple, le salaire annuel minimum dans la zone urbaine de Pékin est de 4 680 yuans, alors qu'il est de 1 780 yuans pour les zones rurales de Pékin<sup>(44)</sup>. En effet, la réforme actuelle du *hukou* est une prolongation de la réforme lancée par le Conseil d'État en 1997, qui autorisait le transfert du *hukou* d'une zone rurale vers une zone urbaine à condition que le migrant ait 1) une source de revenus stable et 2) un lieu de résidence stable. De plus, le candidat doit 3) travailler dans l'industrie secondaire ou tertiaire, 4) travailler dans la gestion ou les services professionnels et 5) posséder un appartement. Cette pratique a été étendue à toutes les villes en 2001<sup>(45)</sup>.

Cette ordonnance exécutive n'ayant pas défini ce qu'était un revenu stable ni spécifié la valeur de la propriété qui devait être possédée, les autorités locales ont pu poser leurs propres limites à discrétion. À Wuxi, par exemple, un candidat voulant obtenir un *hukou* urbain doit posséder un appartement de 100 mètres carrés, avoir payé 10 000 yuans de taxes pendant deux années consécutives ou être employé dans une profession dont la ville a un besoin urgent<sup>(46)</sup>. Ces conditions vont bien au-delà de la capacité de la majorité des migrants. Par exemple, seulement 2 % des deux millions de migrants de Ningbo – l'une des villes les plus prospères de Chine et un modèle de la réforme du *hukou* – ont réussi à obtenir un

36. *Ibid.*

37. Qin, « South Africa's Soweto Phenomenon: The Past and the Present », « Once Again on South Africa: A Mirror of Institutional Discrimination », *art. cit.*

38. Par exemple, Shu Shengxiang, « The value of Slums is to Protect Basic Liberty », *Chun-cheng Evening News*, 15 avril 2008, p. A3 ; Ju Fangye, « Construction of Slums is not a Shame for Cities », *Quli Evening News*, 15 avril 2008, p. A2 ; Tong Dahaun, « Is a Slum a Flood or a Monster? », *Oriental Morning Post*, 22 avril 2008, p. A23 ; Gu Zechu, « Who Has Slums; Who Will Have Prosperity? », *Southern Metropolitan Daily*, 21 avril 2008, p. A23.

39. *Ibid.*

40. Guo Songmin, « Building Slums is an Absolutely Crazy Idea », *Guangzhou Daily*, 15 avril 2008, p. A15 ; Zhang Junyu, « Constructing Slums is a Lazy Idea from a Lazy Man », *Zhang Sha Evening News*, 17 avril 2008, p. A9.

41. *The Beijing News*, 17 avril 2008, A17.

42. *Xinhua News Agency*, 31 décembre 2008.

43. CECC, « China Household Registration System », *art. cit.*

44. *Beijing Commercial Daily*, 31 décembre 2008, p. 1.

45. « State Council notice on approving the Public Security Bureau's opinions on promoting reform on the management of household registration system in small towns and cities », promulguée le 30 mars 2001.

46. Note du gouvernement de la ville de Wuxi sur l'émission d'une « Instruction pour obtenir un *hukou* local » par le Bureau de la sécurité publique de la ville. Consultée le 16 janvier 2008.



*hukou* urbain<sup>(47)</sup>. Comme le souligne un article du *China Labour Bulletin*, « au lieu d'accorder aux citoyens le droit aux migrations internes, cette politique était en fait plutôt une stratégie d'immigration destinée à attirer les investissements et les talents<sup>(48)</sup> ». La focalisation hâtive ou délibérée des opposants sur le terme « bidonville » leur a permis d'ignorer ses implications inhérentes en termes de droits. Le critère de jugement est toujours combien est donné par le gouvernement, mais jamais de savoir si les migrants ne devraient pas, avant tout, bénéficier de certains droits.

Le second groupe de critiques, bien qu'il reconnaisse la validité des préoccupations de Qin, reste sceptique quant à la possibilité d'autoriser la formation de bidonvilles. Ces observateurs craignent que les bidonvilles servent à stigmatiser les migrants, et à renforcer ainsi la division entre les nantis et les démunis<sup>(49)</sup>. Vues les limites économiques des migrants et la rareté des ressources urbaines, ils prédisent que les bidonvilles seraient situés dans les banlieues, sans service public minimum ni opportunités de travail suffisantes. Ils remarquent que certains travailleurs migrants à Canton ont abandonné les quartiers de squatters et de logements à bas prix (*lian zufang*) fournis par les autorités locales, à cause des coûts élevés des transports et de l'insécurité des quartiers dans lesquels ils se trouvaient<sup>(50)</sup>. À terme, disent-ils, les migrants, et en particulier leurs enfants, seraient coincés dans le bidonville et auraient honte de leur identité<sup>(51)</sup>.

Bien que ces critiques soient relativement générales, leurs préoccupations ne sont pas totalement injustifiées. Dès le début, Qin envisageait la possibilité d'une détérioration du bidonville et de la façon dont les autorités locales le traiteraient. De nombreux villages urbains (*chengzhongcun*) se sont en fait formés dans les centres villes de Pékin, Shanghai, Canton et Shenzhen. Sur le plan fonctionnel, ils sont identiques aux bidonvilles puisqu'ils offrent des logements accessibles et des services de base aux migrants<sup>(52)</sup>. Ces *chengzhongcun* sont cependant souvent considérés comme des sources de crimes, de surpopulation et de pauvreté par les citoyens urbains ; de ce fait, les autorités locales ont un prétexte pour les nettoyer, en pouvant se targuer d'apporter le progrès. Très peu d'entre eux ont considéré que l'urbanisation, la pauvreté et la surpopulation aient pu être à l'origine des *chengzhongcun*, et non leur résultat. Sans reconnaissance formelle des droits des migrants, il est difficile de changer cette pensée orthodoxe dans le discours public. Ceci explique pourquoi, bien que Qin n'indique pas qui devrait mener la construction des logements des migrants, il souligne souvent la responsabilité du gouvernement d'offrir des aides sociales pour tous les habitants. Une réforme pro-

gressive avancée par l'État central reste la meilleure protection disponible contre un changement futur des politiques locales.

Les idéalistes constituent le troisième groupe. Ces critiques incluent certes ceux qui se préoccupent du bien-être des migrants et ceux qui pensent que la liberté, l'équité et la démocratie devraient être les critères pour évaluer et conseiller une politique. Mais en même temps, ils pensent que peu de choses peuvent être faites dans la structure sociopolitique actuelle. Leur perspective peut être résumée par le titre d'un article de Tao Duanfang, « Avancer de cent pas ou de cinquante pas ne fait pas une différence fondamentale »<sup>(53)</sup>. Tao utilise la distinction insignifiante entre des esclaves de naissance et des esclaves sous contrat, comme une analogie montrant que la création des bidonvilles est un processus électrique qui ne protège pas les migrants d'une discrimination institutionnelle et sociale. S'il existe ne serait-ce qu'une offre minimale de biens et de services dans la banlieue et les quartiers de squatters initiés par l'État, ceci pourrait alors renforcer la relation d'exploitation sans offrir de possibilité pour le développement durable des migrants. Selon Qin, au contraire, le développement dynamique de Soweto justifie une vision optimiste de la création des bidonvilles. L'existence des bidonvilles pourrait permettre la reconnaissance politique des migrants en tant que partie inaliénable de la ville chinoise et de la population chinoise. Ainsi, la divergence entre les opinions de Qin et celles des idéalistes ne porte pas sur le fait que les migrants soient ou non habilités à jouir des droits civiques et politiques de base ; il s'agit de savoir si ces droits doivent être complétés par des aides sociales et une vie décente. Qin appelle à un développement dynamique vers un but, alors que les idéalistes demandent l'arrivée immédiate à ce but.

Contrairement aux opposants, qui sont simplement les porte-parole de l'administration, Qin ne pense pas que les droits

47. *Southern Weekly*, 31 août 2001.

48. CLB, « Migrant Workers in China », *art. cit.*

49. Chen Yizhou, « Segregation of the Rich from the Poor should not be the Price for Projecting the Rights of the Underprivileged », *Southern Metropolitan Daily*, 14 avril 2008, p. A2 ; Bige, « Construction of Slums Might Lead to More Dualistic Separation », *Chun Cheng Evening News*, p. A3 ; Wang Jiafeng, « What Kind of Residences do Urban Migrant Workers Need? », *Jie Fang Daily*, 22 avril 2008, p. 7.

50. Bige, « Construction of Slums Might Lead to More Dualistic Separation », *art. cit.*

51. Chen Yizhou, « Segregation of the Rich from the Poor should not be the Price for Projecting the Rights of the Underprivileged », *art. cit.*

52. L. Zhang et S. Zhao, « Self-help in Housing and Urban Villages in China's Urbanization », *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 2003, p. 912-937.

53. Tao Duanfang, « Constructing Slums is Respecting Freedom? », *The Beijing News*, 17 avril 2008, p. A4.

soient accordés par l'État. Mais il semble convaincu que l'État, plus que le marché ou la société civile, est le plus à même d'initier des politiques de formation des bidonvilles. En même temps, il ne partage pas l'opinion de certains sceptiques qui appellent à une sorte de discrimination positive communautaire en faveur des migrants. Il vise plutôt à un traitement égal universel des populations rurales et urbaines. Néanmoins, les préoccupations universelles ne font pas de lui un libéral ou un idéaliste authentique. Pour Qin, les droits ne sont ni naturels ni simplement contractuels<sup>(54)</sup>.

Qin est un historien et un activiste social. En tant qu'historien, il met l'accent sur la complexité de l'acquisition des droits et la difficulté d'obtenir leur reconnaissance. Ainsi, la lutte dynamique de Soweto est utilisée comme une démonstration des mérites d'une structure physique stimulante, provocante et visible pour les défavorisés. Autoriser la formation de bidonvilles en Chine serait un moyen de favoriser la future reconnaissance sociopolitique et l'accès aux aides des migrants. En tant qu'activiste social, Qin sait mettre en place un programme des débats. En choisissant « bidonville » - un terme en apparence négatif, il a remis en cause le discours « progressiste » lié à l'haussmannisation. Profitant d'un moment crucial, alors qu'une nouvelle vague de migration rurale-urbaine est en passe d'être déclenchée par la récente ré-

forme de la terre (*diquan gaige*), qui permet aux paysans de transférer leurs droits sur les terres à un tiers, son idée, même si elle ne comporte aucune implication politique immédiate, pose le contexte pour un débat sur les droits des migrants dans le discours public. •

• Traduit par Séverine Bardon

#### Caractères chinois

Qin Hui	秦暉
pinmin ku	貧民窟
gaige kaifang	改革開放
hukou	戶口
Xinyang	信陽
huijia	回家
quanli	權利
anshen	安身
ronghe	融合
Wuxi	無錫
Ningbo	寧波
chengzhongcun	城中村
Tao Duanfang	陶短房
diquan gaige	地權改革

54. Qin, « Residential Rights before Welfare Improvements », *art. cit.*