Journal des anthropologues

Association française des anthropologues

106-107 | 2006

Des normes à boire et à manger

Quelles possibilités pour négocier un nouveau contrat social en Chine ?

L'exemple des ONG au service des travailleurs migrants

What are the Possibilities for Negotiating a New Social Contract in China? The Example of NGOs Serving Migrant Workers

Chloé Froissart

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/1201>

DOI : 10.4000/jda.1201

ISSN : 2114-2203

Éditeur

Association française des anthropologues

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2006

Pagination : 309-336

ISSN : 1156-0428

Référence électronique

Chloé Froissart, « Quelles possibilités pour négocier un nouveau contrat social en Chine ? », *Journal des anthropologues* [En ligne], 106-107 | 2006, mis en ligne le 17 novembre 2010, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/jda/1201> ; DOI : 10.4000/jda.1201

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Journal des anthropologues

Quelles possibilités pour négocier un nouveau contrat social en Chine ?

L'exemple des ONG au service des travailleurs migrants

What are the Possibilities for Negotiating a New Social Contract in China? The Example of NGOs Serving Migrant Workers

Chloé Froissart

- 1 L'introduction de l'économie de marché en Chine est à l'origine d'un des plus importants exodes ruraux de l'histoire mondiale. Tout en donnant de nouvelles prérogatives aux individus, les réformes n'ont pas fondamentalement remis en cause les fondements institutionnels du régime maoïste – l'un des plus importants étant le système de domiciliation – qui sont à l'origine de la discrimination entre ruraux et urbains. À l'heure où ils apparaissent de plus en plus comme la nouvelle classe ouvrière qui porte le développement de la Chine, les travailleurs migrants d'origine rurale restent des citoyens de seconde classe dans les villes de leur propre pays. Au tournant des années 2000, des ONG chinoises sont apparues pour faciliter l'intégration urbaine de cette population, en lui offrant des services que l'État-parti ne veut ou ne peut fournir. Elles ont su s'imposer dans leur double rôle de travailleurs sociaux et de conseillers du pouvoir pour l'orientation des réformes, alors même qu'elles sont porteuses d'un discours universaliste *a priori* en contradiction avec l'idéologie du pouvoir.
- 2 Quel contrat social ces organisations tentent-elles de promouvoir et quels sont leurs modes et leurs moyens d'action ? Quelle place occupent ces organisations dans le paysage politique chinois et que dit-elle de l'évolution des rapports entre État et société en Chine ? Nous tenterons de répondre à ces questions en nous intéressant premièrement à la place que tentent de conquérir ces organisations au regard du cadre que leur impose la législation chinoise. Nous évaluerons dans un second temps les possibilités pour ces organisations de promouvoir des valeurs alternatives, tant dans leur travail de socialisation des migrants que dans la mission qu'elles se sont données de conseiller le

gouvernement. Enfin, quelles sont les perspectives d'autonomisation de ces organisations, compte tenu du poids des contraintes politiques qui pèsent sur elles et de l'héritage culturel et historique dont elles sont tributaires ?

Les « ONG » : suppléants et auxiliaires de l'État ?

- 3 Les réformes économiques lancées par Deng Xiaoping au Troisième Plénum du Onzième Comité central en novembre 1978 ont créé un espace pour le développement des organisations sociales à but non lucratif en Chine. Alors que dans l'ancien système de l'économie planifiée, l'État détenait le monopole des ressources et de leur distribution, les réformes ont induit la privatisation croissante des services publics. Se voyant dans l'incapacité de répondre à une demande sociale croissante, à la fois par manque de ressources financières et en raison du démantèlement des unités administratives et sociales qui structuraient cette aide sociale, comme la commune populaire ou l'unité de production urbaine, l'État chinois a créé dès le milieu des années 1980 des fondations et des organisations charitables pour attirer des fonds internationaux et des financements privés chinois¹. Par ailleurs, le retrait du parti communiste des sphères sociale et économique a permis l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques auxquels l'État a fait appel dès les années 1980 pour l'aider à faire face à l'augmentation de cette demande sociale. Suivant la mise en place des réformes, les « ONG »² sont d'abord apparues en zone rurale, où le démantèlement des communes populaires a commencé dès le tournant des années 1980, puis se sont étendues aux zones urbaines, qui n'ont été concernées par les réformes qu'à partir du milieu des années 1980³. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que des organisations ont été créées pour venir en aide aux travailleurs migrants issus de la campagne. La période correspond à l'augmentation du nombre de migrants en ville – aujourd'hui estimé à 120 millions –, de la durée de leur séjour et des conflits du travail les impliquant.
- 4 Dans le système politique et administratif de la Chine, les migrants représentent par définition une catégorie sociale dépourvue de droits et échappant dans une large mesure au contrôle de l'État-parti. Le parti communiste chinois a assis son pouvoir sur la division entre les villes et les campagnes, ces dernières ayant pour fonction de dégager les surplus permettant à l'État de prendre en charge les ouvriers de l'industrie urbaine. Les paysans occupent donc le dernier échelon d'une hiérarchie de statuts née de la création et de la politisation de classes sociales, et font l'objet d'une discrimination à la fois populaire et institutionnalisée. En vertu du système de résidence (*hujia zhidu* ou *hukou*) instauré en 1958, l'appartenance à la société reste toujours essentiellement déterminée par le lieu d'enregistrement des personnes qui se transmet de manière héréditaire, et les droits sociaux et politiques ne sont garantis par les gouvernements locaux que pour leurs administrés. La mobilité géographique et professionnelle de ces travailleurs leur permet d'échapper dans une certaine mesure au contrôle de l'État-parti qui n'est jamais parvenu à organiser les migrations⁴. Mais leur statut de travailleurs temporaires appelés à rentrer dans leurs villages les a longtemps exclus des structures sociales comme les écoles, la sécurité sociale, les syndicats réservés à une population urbaine et sédentaire, et aujourd'hui encore – plus de vingt-cinq ans après l'introduction de l'économie de marché et l'arrivée des migrants en ville – ils ne bénéficient toujours pas des mêmes droits que les urbains. Manquant de qualifications et considérés comme une main-d'œuvre corvéable à merci, les migrants occupent des emplois « sales, éreintants, dégradants » dédaignés par

la population urbaine : on les trouve essentiellement dans la construction, l'industrie destinée à l'exportation, les travaux de nettoyage et d'entretien comme le ramassage des ordures, les services (restauration, travailleurs à domicile, etc.). Les autorités locales ferment souvent les yeux sur la violation permanente de droits que leur reconnaît pourtant la législation du travail, au point qu'obtenir un salaire est souvent une gageure pour cette population, qui multiplie par ailleurs les heures supplémentaires et travaille souvent dans des conditions sanitaires et de sécurité déplorables. Bien que le système de résidence ait été aménagé ces dernières années pour permettre une intégration partielle et souvent temporaire des travailleurs migrants en ville, sa réforme ne permet toujours pas de satisfaire les besoins de cette population marginalisée et n'a souvent profité qu'à l'élite stable et fortunée des migrants⁵. N'appartenant ni à la société rurale où ils ne résident plus, ni à la société urbaine où ils vivent et travaillent pour certains depuis plusieurs années sans y avoir le statut de résidents, les travailleurs migrants constituent donc une cible privilégiée pour les ONG. Celles-ci s'occupent essentiellement de l'éducation des migrants dans les domaines de la culture générale, de l'hygiène et de la santé, de leur formation professionnelle et de la défense de leurs droits. Elles organisent des cours de formation juridique, aident les migrants à constituer des dossiers de plaintes et à préparer leur défense, à faire valoir leurs droits auprès des employeurs, des organes administratifs de conciliation ou des tribunaux, ou à obtenir les services d'un avocat à prix réduit. Elles offrent aussi un espace de sociabilité à ces travailleurs isolés.

- 5 Depuis l'introduction des réformes, la législation concernant ces organisations a procédé en deux étapes, en 1989 et en 1998, et distingue deux entités : les « organisations sociales » (*shetuan*) qui sont au service de leurs membres, et les « organisations non gouvernementales à but non lucratif » (*minban feiqiye danwei*), dont relèvent en droit les organisations au service des migrants⁶. L'analyse de la législation concernant ces organisations fait clairement apparaître que l'objectif de l'État chinois est d'en limiter le développement et d'en contrôler les activités grâce à un système de gestion dual. Ces organisations sont enregistrées et administrées par le ministère des Affaires civiles et ses bureaux locaux. Pour obtenir le droit de s'enregistrer, elles doivent être parrainées par une organisation du Parti ou de l'État responsable de leur supervision et qui doit rédiger un rapport annuel sur leurs activités. Le sponsor doit être choisi en fonction du domaine d'activité de l'ONG, ce qui l'empêche souvent en pratique de diversifier ses activités. Par ailleurs, la loi n'interdit pas aux fonctionnaires de faire partie du personnel de ces organisations, ni à celles-ci d'obtenir des financements publics. Les principes de coopération avec l'État et de cooptation sont donc au cœur de la législation concernant ces organisations, et les font apparaître comme un moyen de gestion indirecte de la société au service de l'État⁷.
- 6 Si la législation stipule la non séparation entre l'État et la société civile, les organisations sociales chinoises jouissent dans la pratique d'une plus grande autonomie. Dans la mesure où les organes gouvernementaux sont tenus responsables des activités des organisations qu'ils parrainent, ils sont généralement peu disposés à s'en porter garants, ou bien les « ONG » elles-mêmes préfèrent ne pas solliciter de tels sponsors pour préserver une relative liberté d'action. Aussi de nombreuses organisations contournent-elles la loi en s'enregistrant comme entreprises auprès du ministère du Commerce et de l'Industrie ou de ses bureaux locaux. Sur les cinq organisations au service des migrants auprès desquelles nous avons fait des enquêtes, quatre sont enregistrées comme entreprises. Sur les trois millions d'« ONG » recensées par le ministère des Affaires civiles, seules 280 000

sont enregistrées comme organisations sociales, le reste ayant le statut d'entreprises⁸. La contrepartie est qu'elles sont soumises en droit au régime de l'impôt, mais peu dans la réalité s'y soumettent sans en être inquiétées outre mesure, ou bien ont une activité commerciale subsidiaire. Cette pratique est tolérée tant que la mission de service publique de ces organisations est reconnue, mais la précarité de leur statut est une des raisons qui les pousse à rechercher des soutiens au sein du Parti ou de l'État. La plus grande marge d'autonomie dont jouissent ces organisations dans la pratique est aussi perçue comme une menace par les autorités chinoises, qui tentent régulièrement d'en reprendre le contrôle. Chaque nouvelle réglementation est l'occasion de campagnes de nettoyage. En mai 2005, le bureau du Commerce et de l'Industrie de la municipalité de Pékin a révisé les directives pour l'enregistrement des entreprises, leur interdisant d'utiliser des termes comme « développement social », « centre de recherche », « éducation » ou « santé » dans leur label afin de traquer les organisations sociales déguisées⁹.

- 7 Les cinq ONG au service des migrants auprès desquelles nous avons mené des enquêtes ont des profils sociologiques très différents en ce qui concerne leurs fondateurs et leur degré d'autonomie face à l'État. Il s'agit d'une part de GONGO (Government Operated Organisation), c'est-à-dire d'organisations fondées par des cadres appartenant à un organisme d'État dont elles relèvent directement et qui les supervisent. Le Centre de secours de la Chine de l'Ouest pour les migrants sichuanais (*Sichuan Huaxi nongmingong qizhu zhongxin*) a été fondé à Chengdu en 2003 par l'un des responsables de l'agence pour la mise en valeur de la force de travail relevant du ministère provincial de l'Agriculture. Il reçoit la totalité de ses fonds de l'État et fonctionne comme une extension de ce dernier. Il cumule en effet les rôles d'un syndicat officiel, d'une agence pour la formation des migrants et l'organisation des migrations et d'un fonds de secours pour compenser l'absence de sécurité sociale de ces travailleurs. Migrant Women's Club¹⁰ (*dagongmei zhi jia*) a été fondée en 1996 à Pékin par la responsable de la maison d'édition de la Fédération nationale des femmes et compte dans son comité de supervision une célèbre députée à l'Assemblée populaire de la municipalité de Pékin. Cependant, elle est enregistrée auprès du Bureau municipal de l'industrie et du commerce et une grande partie de ses fonds sont privés. *Beijing Culture and Communication Center for Facilitator* (plus communément appelée *Beijing Facilitator Beijing Xiezuo zhe*) a été fondée à Pékin en 2003 par deux transfuges de Migrant Women's Club qui travaillaient comme journalistes pour l'organe de la Fédération nationale des femmes et possèdent ainsi de nombreux liens politiques et avec les médias bien que l'organisation ne soit pas parrainée par une organisation d'État. Elle est enregistrée auprès du Bureau municipal du commerce et de l'industrie et la totalité de ses fonds proviennent d'organisations étrangères. Enfin, nous avons mené des enquêtes auprès de deux organisations fondées par des migrants. L'une, *Home of Fellow Peasants* (*Nongyou zhi jia*), fondée à Pékin en 2002, est plus orientée vers des activités récréatives et artistiques mais s'est récemment diversifiée dans le domaine de la formation et de la défense des droits. Elle est enregistrée auprès du Bureau municipal du commerce et de l'industrie et ses fonds proviennent d'organisations étrangères. L'autre, fondée en 2003 à Shenzhen, est spécialisée dans la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, ainsi que dans la défense des droits des ouvriers¹¹. Elle est enregistrée auprès du Bureau municipal du commerce et de l'industrie et reçoit ses fonds d'organisations étrangères. Cependant, ces organisations partagent un certain nombre de caractéristiques communes qui les distinguent des autres ONG chinoises¹². Elles ne sont pas spécialisées dans la philanthropie mais dans la défense des droits et elles se sont

données une mission d'*advocacy* que ne partagent pas nécessairement les autres organisations et qui n'est pas prévue par la législation. Elles regroupent des individus isolés par la migration et échappant dans une large mesure au contrôle du Parti ; enfin très peu sont enregistrées conformément à la loi. Ces caractéristiques laissent à penser qu'elles ont un rôle privilégié à jouer dans la négociation d'un nouveau contrat social en Chine. Nous avons choisi de centrer notre étude sur *Beijing Facilitator*, d'une part en raison de l'abondance des informations de terrain que nous possédons sur cette organisation, d'autre part pour la représentativité que lui confère sa position médiane entre des organisations plus proches du pouvoir et d'autres plus radicales.

Ces organisations chinoises peuvent-elles promouvoir des valeurs alternatives ?

- 8 Les ONG locales représentent l'une des passerelles privilégiées par lesquelles sont introduites les valeurs de la communauté internationale dans la société chinoise. Elles-mêmes y ont accès à travers différents canaux. Après la répression du mouvement démocratique de 1989, et surtout après la signature par la Chine de la Charte sur les droits civiques et politiques¹³ en 1998, un certain nombre d'intellectuels et d'universitaires chinois se sont employés à introduire dans leur pays les théories occidentales de la société civile¹⁴. En octobre 1998 a été créé à l'Université Qinghua, l'une des plus prestigieuses universités de la capitale, le Centre de recherche sur les ONG qui a pour vocation de mener des recherches théoriques et empiriques sur la société civile et les ONG, de conseiller le gouvernement pour qu'il mette en place une législation plus libérale se rapprochant des standards occidentaux, de former le personnel des ONG chinoises et de faciliter leurs relations avec les autorités. Par ailleurs, de plus en plus d'« ONG » chinoises ont mis en place avec leurs homologues étrangers des programmes d'échange et de coopération. Surtout, le fait que leurs bailleurs de fonds soient des organisations non gouvernementales ou gouvernementales étrangères, qu'elles doivent, pour obtenir leur soutien, convaincre du bien-fondé de leurs actions et auxquelles elles doivent rendre des comptes, explique que ces organisations chinoises en soient venues à utiliser un langage et des méthodes d'action qui répondent aux valeurs de la globalisation. Aussi veulent-elles donner une image d'indépendance face à l'État et mettent-elles l'accent sur la promotion de l'autonomie des migrants à travers l'autogestion (le personnel d'encadrement de ces organisations est essentiellement composé de migrants), la participation démocratique au sein de l'organisation, et le développement durable, l'*empowerment* et *capacity building* des ouvriers, autant d'expressions qui signifient donner les moyens aux migrants de défendre leurs droits de manière autonome sans rester tributaires de l'organisation¹⁵. Ces « ONG » tentent aussi de promouvoir les capacités d'analyse et la liberté d'expression des migrants qui sont invités à participer à la rédaction des revues et lettres d'information qu'elles publient en racontant leur expérience et en donnant leur opinion. Ainsi, ces organisations tentent-elles de construire une image d'elles-mêmes inverse de celle des organisations de masse, qui sont des courroies de transmission du Parti, des structures d'encadrement permanent de la population et qui visent à empêcher l'autonomie des individus.
- 9 Comment ces valeurs sont-elles mises en œuvre par ces organisations, à la fois dans la pratique de socialisation des migrants et dans les nouvelles formes de transactions qu'elles ont engagées avec l'État ?

- 10 Ces organisations ont mis en place des groupes de travail (*xiaozu*) au sein desquels s'élaborent la construction sociale de « ce qui fait problème » pour cette population. Les migrants sont invités à partager leur expérience, à en tirer des leçons et à rechercher des solutions en commun afin de promouvoir l'identité du groupe social qu'ils représentent et la solidarité en son sein. L'une des formes les plus intéressantes que prend cette pratique est l'analyse de cas juridiques, c'est-à-dire de l'expérience de migrants qui sont venus trouver ces organisations après avoir échoué à défendre leurs droits par des voies institutionnelles (organes administratifs de conciliation, tribunaux). Nous nous intéresserons ici à cette pratique telle qu'elle est mise en œuvre par *Beijing Facilitator*. La séance d'analyse se déroule en quatre étapes. Au cours de la première étape, le migrant raconte son histoire : par exemple, le contexte de son accident du travail, son hospitalisation, les termes du conflit qui l'oppose à son employeur. La situation la plus fréquente est que l'employeur, qui n'a pas souscrit à la sécurité sociale pour son ouvrier, ne consent à payer son hospitalisation que pour les soins d'urgence, afin d'éviter un décès dont il serait tenu responsable. L'ouvrier demande donc, conformément à la législation du travail, une couverture pour la totalité des soins médicaux dont il a besoin et l'obtention d'une indemnité pour son accident. Le migrant raconte aussi les démarches qu'il a entreprises auprès des différents organes administratifs de conciliation, voire auprès des tribunaux, et les obstacles qu'il a rencontrés. En l'absence de contrat de travail et de sécurité sociale, parce que les entreprises ne sont souvent pas enregistrées, que les employeurs corrompent les fonctionnaires ou les juges ou parce que les ouvriers n'ont pas les moyens de louer les services d'un avocat, les migrants ont souvent beaucoup de difficultés pour faire accepter leurs plaintes, et les arbitrages ou les jugements sont rarement en leur faveur. Des sketches sont montés pour mimer les moments clés de cette expérience. Au cours de la seconde étape du *workshop*, un avocat, travailleur volontaire de l'« ONG », distribue des textes de loi aux migrants et commente la législation du travail. La troisième étape est consacrée à l'analyse en commun de l'écart entre ce que stipule la législation et la manière dont les choses se passent dans la réalité. Les migrants sont mis au fait des délais, des obstacles, des frais que toute action juridique ou administrative suppose. Les participants sont aussi invités à évaluer la légalité des arbitrages et des jugements et à conseiller le plaignant sur les démarches qu'il peut entreprendre pour défendre ses droits. Au cours de la quatrième étape, l'ONG explique comment elle peut intervenir pour aider les migrants : les assister dans la préparation de leur défense, leur donner des conseils de procédure et un soutien psychologique, prendre contact avec les médias pour qu'ils dénoncent un cas d'injustice, intervenir directement auprès des employeurs ou de l'administration du travail pour trouver des voies de conciliation.
- 11 Les groupes de travail sont animés par les fondateurs ou le personnel permanent de l'ONG, des intervenants extérieurs volontaires comme des avocats, étudiants, professeurs, médecins, et des « cadres » (*gugan*) migrants. *Beijing Facilitator* organise des séances de formation de ces cadres, qui tiennent aussi lieu de réflexion critique sur le travail social que mène cette organisation, et donnent l'occasion de redécouvrir et de réaffirmer des valeurs libérales telles que l'égalité entre les hommes, le respect de la personne humaine et de la singularité de chaque individu, la dignité, la liberté de choix.
- 12 *Beijing Facilitator*, comme les autres organisations auprès desquelles nous avons mené nos enquêtes, contribue à promouvoir chez les migrants d'une part la conscience qu'ils ont de former un groupe spécifique et d'autre part la conscience que cette population a de ses droits. Au cours des séances où les migrants mettent en commun leur expérience, ils sont

invités à analyser le rôle joué par les structures sociales et politiques dans les difficultés qu'ils rencontrent. Ils prennent conscience de la place qu'ils occupent dans la société chinoise et de l'inadéquation de cette place avec leur contribution croissante au développement économique de la Chine. Ainsi, la perception que les migrants ont d'eux-mêmes évolue : d'hôtes indésirables en ville, ils apprennent à se considérer comme une nouvelle classe ouvrière qui porte le développement national et dont la contribution devrait être reconnue par l'abolition de toute forme de discrimination institutionnelle. Il n'est cependant pas clair si ces organisations tentent de promouvoir une conscience catégorielle fondée sur un statut commun ou une conscience de classe. Les migrants en contact avec ces ONG ne sont pas tous des ouvriers, surtout dans la capitale où ils sont majoritairement employés dans les services. Par ailleurs, les ouvriers migrants ne se reconnaissent pas un destin commun avec les ouvriers urbains « qui ont droit à un salaire régulier et des jours de repos », quand bien même ils admettent aussi que le statut des travailleurs urbains s'est dégradé et que l'absence de syndicats et de système judiciaire indépendants les concerne autant qu'eux. Dans ces cas-là, ils s'identifient comme *ruoshi qunti*, une expression qui signifie littéralement « catégories sociales affaiblies » et qui a été lancée par le Premier ministre Zhu Rongji lors de la session annuelle de l'Assemblée Populaire Nationale en mars 2002. Désignant au départ les laissés-pour-compte des réformes, elle englobe désormais plus généralement tous ceux qui sont exclus du système et peinent à défendre leurs droits par manque de capital économique et social. Mais certaines ONG, comme *Home of Fellow Peasants*, refusent l'utilisation de ce qualificatif qu'elles jugent infamant et inapproprié : alors que les ouvriers urbains ont perdu leur statut privilégié, l'accès des migrants à un statut plus élevé devrait être au contraire reconnu. L'enjeu est alors de supplanter les travailleurs urbains en étant reconnus comme nouvelle classe ouvrière, le terme possédant aussi une charge symbolique importante sur laquelle s'appuient les ONG dans leurs négociations avec l'État.

- 13 Les ONG contribuent au progrès de la conscience des droits au sein de cette population grâce à la diffusion d'un savoir légal et pratique (comment utiliser des moyens institutionnels pour défendre ses droits). Elles influencent également la perception que les migrants ont de la loi. Au sein de ces organisations, ils apprennent que la loi a une portée universelle et les concerne en droit autant que les urbains. Ils apprennent aussi à percevoir la loi comme un moyen de se protéger et non plus uniquement comme un moyen de répression aux mains de l'État¹⁶. Ces organisations les aident également à prendre conscience des failles du système et de la manière dont ils peuvent utiliser un réseau social pour parer à l'absence de garantie institutionnelle de leurs droits. Mais là se situe aussi la limite de l'action des ONG chinoises, qui tentent de parer à l'absence d'un État de droit sans nourrir de réflexion sur ses conditions de possibilités ni de stratégie sur la manière de le promouvoir. Elles visent plus à aplanir les contradictions entre l'État et la société qu'à en favoriser l'expression politique. D'une part, l'accent mis sur les procédures administratives ou judiciaires de défense des droits promeut certes l'individualisation des migrants mais contribue à maintenir les conflits dans la sphère privée tout en prévenant leur expression politique. D'autre part, l'analyse des failles du système ne vise pas à lui faire perdre sa légitimité. Au contraire, ces organisations (à l'exception du centre de Shenzhen) tentent de propager la foi en la capacité de l'État à se réformer : la protection des droits aurait déjà fait beaucoup de progrès et d'autres seraient à venir. *Beijing Facilitator* hésitait récemment à adopter le parti pris de décourager les migrants à s'engager dans des procédures administratives et judiciaires de peur qu'ils ne perdent confiance en l'État. Le coût financier, psychologique et social de ces actions leur paraissait

trop élevé par rapport à ce que les migrants peuvent en espérer. Reconnaissant que le système judiciaire reste essentiellement fermé aux migrants, le personnel de l'organisation ne proposait d'autre alternative que d'encourager les ouvriers à négocier au cas par cas avec leurs patrons : mieux vaut qu'ils tentent d'obtenir une compensation en deçà de ce que prévoit la loi qu'ils se lancent dans des procès perdus d'avance. Or, c'est justement parce que les travailleurs migrants ne sont pas satisfaits de ces accords à l'amiable que leur proposent parfois leurs employeurs qu'ils viennent trouver les ONG. Celles-ci s'emploient alors à empêcher leur radicalisation et à circonscrire leur action dans des limites jugées politiquement correctes.

- 14 Ainsi, l'objectif du travail de socialisation n'est pas la politisation des migrants, et les organisations tentent de circonscrire son impact au domaine privé. Elles veulent avant tout recréer un foyer fondé sur l'entraide pour des individus isolés séparés de leur famille, comme l'indique le terme « home » (*jia*) qui apparaît dans l'appellation de la plupart des organisations au service des migrants, et qui évoque des liens communautaires en deçà du politique. *Beijing Facilitator* met avant tout l'accent sur l'épanouissement individuel au sein de ce « foyer » comme l'indique son slogan : « aider les autres, c'est s'aider soi-même ». Les volontaires des ONG retrouvent le sens de la communauté, de l'utilité sociale, de l'estime de soi. Les migrants apprennent à oser s'exprimer, à avoir confiance en eux et de l'ambition professionnelle, mais pas à s'organiser de manière autonome pour faire avancer leurs revendications. C'est l'ONG qui se charge de transmettre à l'État les doléances des migrants, qu'elle a, comme nous l'avons vu, contribué à définir.
- 15 En parallèle de leur travail social, les ONG se sont données une autre mission qui n'est pas prévue par la législation les concernant : créer un espace public au sein duquel pourraient s'élaborer de nouvelles valeurs et conseiller l'État en matière de politiques publiques. Cet espace public repose sur les lettres d'information et les magazines que publient ces ONG¹⁷, qui font office de rapports sur leurs activités et d'état des savoirs sur la communauté migrante, informent cette dernière des lois et règlements la concernant et lui donnent un espace d'expression. Une autre composante majeure de cet espace public est l'organisation de réunions au sommet auxquelles sont conviés des chercheurs, des journalistes, des travailleurs sociaux, des migrants, des fonctionnaires et des cadres d'organisations de masse¹⁸. Chaque table ronde donne lieu à des publications qui sont remises aux dirigeants et vendues au public¹⁹. *Beijing Facilitator* définit ces réunions comme une plateforme où s'exprime une pluralité de points de vue et où des représentants de l'État et de différents milieux sociaux sont invités à coopérer et à participer sur une base égalitaire à l'élaboration des affaires publiques²⁰. L'objectif est de promouvoir un libre dialogue entre égaux, proche de ce qu'Habermas a appelé *ideal speech situation*²¹.
- 16 Cet espace public a deux fonctions. Premièrement, « éduquer les dirigeants » en les informant des besoins et des difficultés des migrants. Il n'est cependant pas clair si les ONG visent à promouvoir de nouvelles politiques publiques ou des réformes politiques, une grande partie de leur travail consistant à attirer l'attention des dirigeants sur l'écart entre d'une part les lois et les politiques publiques qu'ils élaborent et d'autre part les situations concrètes qui résultent de leur absence d'application. Deuxièmement, il s'agit de créer un référent commun entre l'État et la société autour des valeurs de la globalisation. Après la répression du mouvement démocratique de 1989, l'État chinois a adopté un langage politiquement correct pour donner le change aux pressions exercées

par la communauté internationale²². Sont ainsi apparus des termes tels que « société civile », « ONG », « citoyenneté », « État de droit », « morale civique » (*gongmin daode*), auxquels l'État chinois se réfère de plus en plus pour justifier certaines de ses réformes et politiques publiques²³, tout en se réservant le droit d'en donner une définition *ad hoc*. Les ONG ne sont pas dupes de l'écart entre la définition que les autorités chinoises donnent de ces concepts et l'acceptation qu'ils ont au sein de la communauté internationale. Ainsi, le directeur de *Beijing Facilitator* explique-t-il que l'État a une conception hiérarchisée de la société, qui s'oppose à la fois à l'égalité entre les individus et à sa séparation d'avec l'État et une vision passive de la citoyenneté, qui consiste avant tout à obéir au pouvoir²⁴. Cependant, ces concepts sont devenus de nouveaux référents légitimes sur lesquels s'appuient les ONG pour revendiquer un traitement égal des citoyens, l'égalité des chances, la liberté de circulation et l'abolition du *hukou*. En réalité, les ONG hésitent entre deux rhétoriques. L'une se réfère aux valeurs de base de la démocratie que sont l'humanisme et les droits et responsabilités individuels. L'autre est un discours pragmatique qui vise à convaincre les dirigeants et à apparaître légitimes à leurs yeux en se référant à des valeurs nationales consensuelles. Il s'agit alors de montrer que la garantie des droits des migrants est nécessaire au développement économique et à l'efficacité administrative, au rééquilibrage socio-économique entre les villes et les campagnes et à la stabilité sociale. L'ambiguïté du discours des ONG reflète celle de leurs objectifs : veulent-elles promouvoir un État de droit, c'est-à-dire la garantie des droits de tous les citoyens chinois ou veulent-elles participer à l'élaboration de politiques publiques en faveur d'un groupe social ? Comme le soulignait un certain nombre de participants à la dernière table ronde organisée par *Beijing Facilitator*, ce dont a aujourd'hui besoin la Chine, ce n'est pas de nouvelles lois mais de garantir leur application, et les blocages auxquels est aujourd'hui confronté le pays sont d'ordre politique. Ces ambiguïtés sont entretenues par le tabou dont est frappée la réflexion politique et par la croyance naïve des ONG, qu'il suffit d'attendrir les dirigeants par les récits pitoyables des migrants ou de les alarmer par le spectre de l'instabilité sociale pour qu'ils en viennent à reconnaître le rôle d'antidote que peuvent jouer « la société civile » et « l'État de droit ».

- 17 L'espace public que tente de promouvoir les ONG s'avère donc une fiction. Ces réunions, organisées sous le haut patronage de l'administration d'État, servent avant tout les intérêts du Parti dont elles contribuent à maintenir la légitimité. Elles sont des canaux non institutionnalisés de consultation de la population qui permettent aux dirigeants d'obtenir des informations qu'ils ne peuvent se procurer autrement et de jauger l'opinion publique afin de mieux asseoir le contrôle social. Cet espace de consultation contribue sans doute à améliorer la qualité des politiques publiques. En décembre 2004, le ministère de la Santé Publique a exigé des gouvernements locaux qu'ils intègrent dans leurs responsabilités la protection sociale des migrants. En mai 2005, la municipalité de Pékin a publié de nouvelles réglementations obligeant les employeurs à souscrire à une assurance couvrant leurs employés migrants contre les accidents du travail sous peine de 10 000 yuans d'amende (environ 1 000 €). Le fondateur de *Beijing Facilitator* lie directement ces nouvelles directives à la tenue d'un séminaire consacré à la santé et la sécurité sur les lieux de travail que l'ONG a organisé en juin 2004. Mais ces réunions servent en cela la volonté du Parti d'améliorer le fonctionnement du système sans remettre en cause sa nature. Elles permettent par ailleurs de rallier les élites qui sont fières de pouvoir être consultées en tant qu'experts, mais ne constituent pas un contre-pouvoir dans la mesure où les décisions restent de manière incontestée dans les mains des dirigeants. Elles visent

également à donner aux migrants qui y participent l'impression qu'ils ont accès à une certaine forme de représentation, bien que celle-ci reste dans le cadre fixé par le pouvoir. Les ONG ont ainsi contribué à la redéfinition de l'image publique des migrants et à la réévaluation de leur statut. La reconnaissance des migrants comme faisant partie intégrante de la classe ouvrière a conduit à l'élaboration de nouvelles politiques sociales en leur faveur (éducation, sécurité sociale) sans pour autant les mettre sur un pied d'égalité avec les urbains. Représentantes d'intérêts catégoriels, les ONG contribuent plus à reconduire une logique de statuts qu'à promouvoir une véritable citoyenneté. En ce sens, elles se conforment aux nouvelles tentations corporatistes du pouvoir qui tend à accorder une forme de représentation à chaque groupe social selon les modalités qu'il aura fixées²⁵.

Quelles perspectives d'émergence des ONG et des migrants comme acteurs sociaux autonomes ?

- 18 Les perspectives d'émergence des ONG et des migrants comme acteurs autonomes nous semblent très réduites, tant en raison des contraintes politiques, de l'héritage culturel et historique qui pèsent sur eux que de l'idéologie qui les anime. La comparaison entre l'espace public qui a émergé en Chine dans les années 1980 et celui que tentent de créer aujourd'hui les ONG au service des migrants révèle une intégration croissante de cet espace à l'État chinois.
- 19 Les modes et les moyens d'action des ONG restent largement tributaires des contraintes politiques. En raison de l'ambivalence fondamentale de l'État chinois envers ces organisations et de la précarité de leur statut, celles-ci doivent sans cesse le convaincre du bien-fondé de leur action, en lui prouvant qu'elles œuvrent pour l'intérêt du Parti et de la nation. Elles sont ainsi contraintes d'avoir recours à un processus d'autolégitimation constant qui repose sur la mobilisation du discours du pouvoir et des valeurs nationales promues par le Parti : elles contribuent au respect des droits légaux (*hefa quanli*) des catégories affaiblies (*ruoshi qunti*) et en cela servent le peuple (*wei renmin fuwu*), elles propagent la culture et forment des paysans supposés rustres et incultes (*suzhi taidi*), elles instillent des valeurs morales dans une société en perte de repères, elles luttent contre l'atomisation de la société en unissant (*tuanjie*) les individus coupés du Parti. En somme, elles s'emploient à promouvoir le programme de morale civique (*gongmin daode*) lancé par le Parti il y a quatre ans et qui tente de favoriser l'apolitisme dans la société chinoise en réduisant la politique à la morale. Les principes de base en sont « patriotisme et respect de la loi, civilité et honnêteté, union et bonté, frugalité et perfectionnement de soi, respecter son métier et apporter sa contribution à la société ». Les ONG chinoises adoptent les valeurs de l'État chinois et s'en font les courroies de transmission au sein de la société autant qu'elles tentent de lui en imposer de nouvelles. Elles tentent aussi de se faire reconnaître comme un auxiliaire des autorités en collaborant avec les organisations de base de l'État-parti, en particulier avec les communautés de quartier (*shequ*) pour promouvoir l'intégration urbaine des migrants. L'enjeu est d'obtenir une reconnaissance honorifique leur donnant une garantie supplémentaire pour contrebalancer un statut institutionnel incertain. Ainsi, *Beijing Facilitator* a obtenu en 2004 le titre d'« Organisation d'exception pour l'éducation et le service social aux jeunes » alloué par le comité de la municipalité de Pékin de la Ligue de la jeunesse communiste, le *Training Center for Rural Women* lié à *Migrant Women's Club* a obtenu le prix de la meilleure école fondée par les

forces sociales, et Sun Heng, le fondateur de *Home of Fellow Peasants*, a reçu la distinction nationale de « Jeune migrant d'exception » en 2005. Pour l'État-parti, remettre ces prix et distinctions répond aussi à une stratégie pour s'assurer la loyauté de ces organisations. Enfin, il existe un accord tacite entre l'État et ces ONG : empêcher l'émergence de mouvements sociaux chez les migrants.

- 20 Les ONG sont aussi prisonnières d'un héritage historique et culturel, qui se lit en particulier dans la manière dont elles reprennent la culture politique dominante. On note ainsi chez elles la prégnance de l'usage d'un vocabulaire communiste. Les groupes de travail s'appellent des *xiaozu*, terme qui, à partir de la Révolution Culturelle, désigne un comité en charge d'un travail politique de la plus haute importance (par exemple, le petit groupe de la Révolution Culturelle). Il évoque aussi un travail à la base, proche du peuple, avec peu de moyens. Ces groupes de travail sont animés par des *gugan*, terme souvent traduit par « cadre », et qui désigne dans un groupe ceux qui se distinguent par leur enthousiasme révolutionnaire et transmettent les ordres des dirigeants. Ils sont ceux sur lesquels s'appuie la direction du Parti. Enfin, ces organisations se désignent parfois par l'appellation *tuandui* qui représentait les groupes de jeunes instruits pendant le mouvement d'envoi à la campagne, en particulier ceux qui travaillaient dans les fermes militaires. Il évoque une discipline militaire et est aujourd'hui utilisé pour parler d'une équipe qui partage une même volonté, un même état d'esprit, et qui unit ses forces pour arriver à un but commun. Ces termes évoquent donc le fonctionnement des organisations de masse, ce que confirme par ailleurs le paternalisme dont font preuve les ONG à l'égard des migrants. Ceux-ci sont avant tout supposés démunis, ignorants et séparés de leur famille. Aussi les responsables des ONG se présentent-ils comme des parents bienveillants et des maîtres qui possèdent une autorité morale sur leurs enfants/élèves. Parlant de la fondatrice de *Beijing Facilitator*, les migrants disent : « elle nous prodigue la sollicitude d'une mère ». Le travail en petits groupes est en réalité très directif et les intervenants qui les animent sont appelés « professeurs » par les migrants. Enfin, ces organisations s'illustrent par leur patriotisme, c'est-à-dire par leur volonté de participer à la construction d'une Chine puissante et prospère. Ce projet suppose selon elles d'une part de coopérer avec le Parti, et d'autre part de préserver l'ordre social. Si la coopération des élites avec le pouvoir représente une constante de la culture politique chinoise²⁶, le « pacte conservateur » n'a jamais été si fort que depuis la répression du mouvement de 1989, et touche désormais aussi les migrants. Comme le dit l'un des volontaires de *Beijing Facilitator* : « Nous promouvons la société civile parce qu'en Chine les mouvements sociaux ne sont pas possibles »²⁷, faisant ainsi référence à la définition chinoise de la société civile comme un pacte de coopération entre l'État et la société²⁸. Même Sun Heng, travailleur migrant qui a fondé *Home of Fellow Peasants* parce qu'il estime que les migrants ne doivent pas déléguer la représentation de leurs intérêts aux urbains et aux intellectuels, pense que « la société ne peut pas être changée par une classe sociale mais par la coopération des différents milieux sociaux et du pouvoir »²⁹, c'est-à-dire en participant à la promotion de la « société harmonieuse » que l'État appelle de ses vœux. Ainsi, même les organisations qui semblent les plus autonomes s'emploient à développer des liens avec le pouvoir, et ce pour deux raisons. D'une part, elles sont convaincues qu'elles ont plus d'influence si elles coopèrent avec l'État. D'autre part, plus leur statut est incertain, plus elles cherchent un ancrage dans l'État-parti pour se protéger.
- 21 Enfin, l'étude historique de l'espace public chinois tend à révéler son intégration croissante à l'État. Le mouvement démocratique de l'hiver 1978-79 a permis l'émergence

d'un protoespace public essentiellement composé de salons littéraires, de revues, de comités éditoriaux et de centres de recherche qui s'est donné pour mission dans les années 1980 d'aider la Chine à sortir du maoïsme et de conseiller le pouvoir dans l'orientation des réformes. Quatre différences majeures distinguent selon nous l'espace public des années 1980 et celui que tente aujourd'hui de promouvoir les ONG au service des migrants. La première différence concerne les conditions de l'enregistrement des organisations sociales. Dans les années 1980, il n'existait pas de législation dans ce domaine. Les associations qui s'étaient formées de manière indépendante cherchaient une institution officielle pouvant leur servir d'institution parapluie (*quakao danwei*). Cette pratique leur permettait d'acquérir un statut légal, puisqu'elles relevaient en droit de la responsabilité du comité du Parti de cette institution, tout en fonctionnant dans la pratique de manière relativement autonome³⁰. Aujourd'hui que cette pratique est codifiée par la loi, elle ne permet plus de libérer les forces sociales, mais au contraire de mieux les contrôler. Deuxièmement, il existait dans les années 1980 un véritable débat politique d'où étaient sorties des propositions audacieuses comme la séparation de l'État et du Parti ou l'institutionnalisation de la liberté d'expression, en particulier de la liberté de la presse. Aujourd'hui, le politique s'est effacé devant l'administratif : les ONG, en aidant l'État à élaborer des politiques publiques, proposent des solutions techniques aux maux nés des réformes³¹. Troisièmement, la coopération avec l'État est devenu *volens nolens* le mode prédominant d'action de ces organisations, y compris dans leur travail social où elles apparaissent comme un relais du Parti tant dans le domaine idéologique que dans leur fonction d'encadrement de la population. Dans les années 1980 au contraire, les salons et les comités éditoriaux organisaient des conférences qui avaient pour but de promouvoir une opinion publique indépendante et critique. Enfin, les ONG tentent aujourd'hui d'aplanir les contradictions entre l'État et la société en canalisant le mécontentement des migrants, dont elles se présentent comme les représentants, dans des voies politiquement acceptables. Dans les années 1980, les intellectuels engagés ne prétendaient pas représenter le peuple, avec lequel ils avaient peu de contacts. Les intellectuels intégrés au système qui bénéficiaient du soutien des réformateurs et les citoyens ordinaires qui demandaient le respect de leurs droits exerçaient une pression conjointe sur le pouvoir pour promouvoir des réformes.

- 22 Nous avons cependant rencontré une ONG qui échappe à ce schéma, dont elle est consciente et qu'elle remet en cause. Le responsable de l'organisation de Shenzhen, qui a été fondée par des migrants accidentés du travail, est sceptique à l'égard des organisations qui « ne favorisent pas l'émergence des travailleurs migrants comme un groupe social autonome »³². Il considère ces organisations comme des « conseillers du Prince » acquis à l'État et comme des représentants illégitimes – leurs responsables étant des urbains non élus et proches du pouvoir – d'une population dépourvue de moyens d'expression politique directs. Selon lui, tenter d'orienter les réformes en conseillant l'État équivaut à reconnaître sa légitimité, ainsi que celle du système dans son ensemble. L'organisation a pour fonctions principales d'informer les ouvriers sur le droit du travail, en particulier en ce qui concerne les accidents et les maladies professionnels, et de les aider à poursuivre leurs employeurs. Mais le but ultime que revendique cette organisation est d'aider progressivement les travailleurs migrants à s'organiser pour changer le système politique en s'appuyant sur des actions collectives. Sa référence est les *People's Organizations* qui se sont développées en Thaïlande suivant le principe que les travailleurs doivent s'organiser de manière autonome et parler en leur nom propre. Ce radicalisme est étroitement lié à la ville de Shenzhen. D'une part parce que les ouvriers

s'y concentrent dans des quartiers industriels où ils ont peu de contacts avec l'élite urbaine. Les ouvriers qui ont rejoint cette organisation ont généralement été victimes d'un accident du travail et sont déterminés à défendre leurs droits, alors que les migrants membres des organisations pékinoises travaillent essentiellement dans le secteur des services et sont aussi à la recherche d'un lieu de sociabilité et d'une occasion d'améliorer leurs connaissances générales. D'autre part, Shenzhen est loin du pouvoir central, mais proche de Hong Kong et de ses syndicats. C'est là à la fois la force et la limite de cette organisation. Sa force parce que l'ancienne colonie britannique lui insuffle d'autres modes de pensée et d'action et la tient informée des mouvements ouvriers dans d'autres pays. La faiblesse de cette ONG est cependant que sa dynamique n'est pas endogène : sa création a été appuyée par des groupes de défense des droits hongkongais qui continuent de superviser ses activités. Par ailleurs, elle n'a pas de programme précis. L'essentiel de sa stratégie consiste à encourager les ouvriers à poursuivre leurs employeurs, d'une part pour promouvoir la conscience des droits et la solidarité au sein de ce groupe social, et d'autre part parce qu'elle pense que l'augmentation du nombre de plaintes pourrait pousser les autorités à engager des réformes : « un changement quantitatif peut amener un changement qualitatif ». Sa stratégie est donc également réformatrice et en cela est similaire à celle des autres ONG chinoises. Il existerait une dizaine d'ONG de ce genre dans le Delta de la Rivière des Perles qui se connaissent car elles sont financées par les mêmes organisations étrangères et sont en contact avec les organisations hongkongaises de défense des droits. Mais elles hésitent à établir des liens entre elles par peur de la répression.

- 23 Le cadre législatif qui circonscrit l'action de ces ONG, les liens qu'elles entretiennent avec l'État et leur collaboration avec ce dernier nous interdisent de les considérer comme des organisations politiques ou une composante d'une société civile au sens occidental du terme. Elles évoluent dans une zone grise non-institutionnalisée dans laquelle elles ont cependant réussi à négocier un espace de transaction avec les autorités. Elles se sont rendues indispensables à l'État, lui fournissant des informations qu'il ne pourrait se procurer autrement, l'aidant à être à l'écoute d'un groupe qui représente un facteur potentiel de déstabilisation sociale et à améliorer ses politiques publiques. L'État se voit donc contraint dans une certaine mesure de tolérer leur existence. Ces organisations ont contribué à la prise en compte des migrants par l'État chinois et préparent les conditions de changements à venir. D'une part, elles aident ce groupe à prendre conscience de ses droits et à les défendre, et d'autre part elles cherchent des appuis parmi les réformateurs au pouvoir, favorisant ainsi de potentielles divisions factionnelles. Mais elles aident aussi le Parti à réaffirmer son contrôle social tout en maintenant sa légitimité : elles participent au maintien de l'ordre, empêchent l'autonomisation des migrants et contribuent à promouvoir le schéma d'intégration politique et social de cette population que l'État a fixé.

BIBLIOGRAPHIE

- BEIJING NONGJIANŮ WENHUA FAZHAN ZHONGXIN [Training Center for Rural Women], 2002. « Huji zhidu yu nuxing lidong » [Système de résidence et migration féminine]. Guiyang, Guizhou renmin chubanshe.
- BÉJA J.-P., 1992. « Regards sur les "salons" chinois », *Revue Française de science politique*, (février).
- BÉJA J.-P., 2004. *À la recherche d'une ombre chinoise, Le mouvement pour la démocratie en Chine [1919-2004]*. Paris, Seuil (coll. L'histoire immédiate).
- BÉJA J.-P., 2005. *The Changing Aspects of Civil Society in China*, papier présenté à l'AAS Chicago, 1^{er} avril 2005, non publié.
- CABESTAN J.-P., 2004. « La Chine évoluerait-elle vers un autoritarisme "éclairé" mais ploutocratique ? », *Perspectives Chinoises*, 84 : 21-28.
- CHEEK T., 1994. « From Priests to Professionals: Intellectuals and the State under the CCP », in WASSERSTROM J.N., PERRY E.J. (eds), *Popular Protest and Political Culture in Modern China*. Boulder, Westview Press (2e édition).
- CHEN Y., 2003. *L'Eveil de la Chine*. Paris, L'Aube (coll. Essais).
- CHEN F.C., JIN G., 1997. *From Youthful Manuscript to River Elegy*. Hong Kong, The Chinese University Press.
- DAGONGMEI ZHIJIA TONGXUN [Bulletin du Migrant Women's Club], 2004, 3 (mai).
- DAGONG SHIDAI [Dagong Times], 2004, 1-2.
- DENG G., 2004. « New Environment for Development of NGOs in China », in WANG M. et LIU P. (eds), *Minjian zuzhi tonglun [A General Survey of Non Governmental Organizations]*. Beijing, Shishi chubanshe.
- DENG Z. (dir.), 1999. *Guojia yu shimin shehui, yi zhong shehui lilun de yanjiu lujing [L'État et la société civile, méthode pour étudier une théorie sociale]*. Beijing, Zhongyang chubanshe.
- FROISSART C., 2005. *China's Household Registration (hukou) System: Discrimination and Reform*. Exposé communiqué à la table ronde de la Commission Exécutive du Congrès américain sur la Chine, 2 septembre 2005. Site: <http://www.cecc.gov>
- HABERMAS J., 1978 [1971]. *Knowledge and Human Interests*. Londres, Heinemann.
- HEINE M., 2000. « Migration, Hukou and Resistance » in PERRY E. J. et SELDEN M. (eds), *Chinese Society Change, Conflict and Resistance*. Londres, Routledge.
- HUMAN RIGHTS IN CHINA, 2002a. *Institutionalized Exclusion: The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China's Major Cities*. Site: <http://www.hrichina.org/public/contents/history>
- HUMAN RIGHTS IN CHINA, 2002b. *Shooting Out The Poorest: Discrimination against the most disadvantage migrant children in city schools*. Site : <http://www.hrichina.org/public/contents/history>
- LI Z. (dir.), 2005a. *Liudong yu ronghe [Migration and Integration]*. Beijing, Tuanjie chubanshe.
- LI Z. (dir.), 2005b. *Gongshangzhe [Victims at Work]*. Beijing, Shehui kexue wenxian chubanshe.

- MA Q., 2003. *Nongovernmental and Nonprofit Organizations and the Evolution of Chinese Civil Society*. Exposé communiqué à la table ronde de la Commission Exécutive du Congrès américain sur la Chine, 24 mars 2003. Site: <http://www.cecc.gov>
- MCCORMICK B. L., UNGER J. (dir.), 1996. *China After Socialism, In the Footstep of Eastern Europe or East Asia?* New York, M.E. Sharpe.
- NATHAN A., 1997. *China's Transition*. New York, Columbia University Press.
- O'BRIEN K., LI L., 2004. « Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China », *The China Journal*, 51: 75-95.
- PERRY E. J., SELDEN M. (eds), 2000. *Chinese Society Change, Conflict and Resistance*. Londres, Routledge.
- THIREAU I., HUA L., 2004. « Les migrants et la mise à l'épreuve du hukou », *Études chinoises*, vol. XXIII: 275-311.
- UNGER J., CHAN A., 1996. « Corporatism in China: A developmental State in an East Asian Context », in MCCORMICK B. L. et UNGER J., *China After Socialism, In the Footstep of Eastern Europe or East Asia?* New York, M. E. Sharpe.
- WANG M. (dir.), 2001. *Zhongguo NGO yanjiu 2001, yi ge an wei zhongxin* [Case-Study on China NGOs 2001]. Beijing, [UNCRD Research Report, n° 43].
- WANG M., LIU P. (dir.), 2004. *Minjian zuzhi tonglun* [A General Survey of Nongovernmental Organizations]. Beijing, Shishi chubanshe.
- XIAO X., 2004. *Gongmin shehui dansheng* [La naissance de la société civile]. Shanghai, Shanghai Sanlian shudian.
- ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOWUYUAN LING [Conseil des Affaires de l'État de la République populaire de Chine], 1989. Directives pour l'enregistrement et la gestion des organisations sociales.
- ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOWUYUAN LING [Conseil des Affaires de l'État de la République populaire de Chine], 1998. Directives provisoires pour l'enregistrement et la gestion des organisations non-gouvernementales à but non lucratif.

NOTES

1. Wang et Liu (2004 : 29).
2. Nous utilisons ce terme par commodité et parce qu'il est utilisé en Chine, bien que le caractère non gouvernemental de ces organisations fasse problème.
3. Wang (2001 : 229-231).
4. Selon une enquête du ministère de l'Agriculture, près de 80 % des migrants sont venus en ville par leurs propres moyens, sans passer par les canaux de migrations officiels (*Renmin ribao* [Quotidien du Peuple], 31 juillet 2003). Pour tenter de maintenir son contrôle sur cette population, l'État chinois a instauré une série de permis les autorisant à séjourner et à travailler en ville, mais selon une étude menée en 1997, moins d'un quart des migrants étaient en possession d'un permis de travail (Heine, 2000 : 96) et en 2000 le nombre de migrants en possession d'un permis de résidence provisoire était estimé à seulement 50 millions (*Renmin ribao*, 14 août 2002). Ce chiffre a considérablement baissé depuis 2003, date de l'abolition des centres de détention administrative et de rapatriement où étaient enfermés les migrants qui n'étaient pas en possession de permis.

5. Froissart (2005), *Human Rights in China* (2002a, 2002b).
6. Conseil des Affaires de l'État de la RPC (1989) et Conseil des Affaires de l'État de la RPC (1998). Une traduction en anglais de ces textes de loi peut être trouvée sur le site de China Development Brief : [http ://www.chinadevelopmentbrief.com/](http://www.chinadevelopmentbrief.com/)
7. Le passage d'une gestion directe à une gestion indirecte de la société est souligné comme l'un des traits fondamentaux de la réforme administrative chinoise par Deng (2004 : 232). Voir aussi Ma (2003).
8. *Kaifang Open Magazine*, 12 juin 2005.
9. *China Development Brief*, mai 2005, consultable sur le site [http ://www.chinadevelopmentbrief.com/](http://www.chinadevelopmentbrief.com/) et *Kaifang Open Magazine*, 12 juin 2005.
10. Nous donnons le nom anglais des organisations lorsqu'elles en ont un, car c'est sous cette appellation qu'elles sont connues à l'étranger.
11. Nous ne donnons pas son nom par mesure de sécurité.
12. Il n'existe pas à notre connaissance d'étude d'ensemble des ONG chinoises au service des migrants, aussi nous ne connaissons pas leur nombre exact ni l'ampleur de la population qu'elles touchent. Pour ce qui est de *Beijing Facilitator* et de *Migrant Women's Club* qui tiennent des registres, le nombre de migrants qui ont bénéficié de leur aide se chiffre respectivement en dizaine de milliers, mais ce chiffre est vraisemblablement moindre pour les deux dernières organisations.
13. Cette charte n'a cependant jamais été ratifiée par le gouvernement chinois.
14. Deng (1999), Wang et Liu (*op. cit.*), Xiao (2004).
15. La plaquette de présentation de *Migrant Women's Club* précise « The most prominent mission of the Club is to empower migrant women for self-protection and management » et « If you are given a fruit, you can enjoy it only once; but if you are given a seed, you can benefit from it your whole life ». Le slogan de *Beijing Facilitator* est « helping people help themselves ».
16. O'Brien et Li (2004 : 94) notent le même phénomène chez les paysans.
17. Voir par exemple *Dagongmei zhijia tongxun* [Bulletin du *Migrant Women's Club*], et *Dagong shidai* [Dagong Times].
18. *Migrant Women's Club* a ainsi organisé des tables rondes sur le problème de la protection des droits des jeunes migrantes (1999), sur le système du *hukou* et la migration des femmes (2001), ou sur comment protéger les droits des migrants qui travaillent dans le secteur informel (2004). *Beijing Facilitator* a organisé deux tables rondes en 2004, l'une concernant la santé et la sécurité sur les lieux de travail et une autre concernant l'innovation dans les services publics aux migrants.
19. Voir par exemple *Beijing nongjianü wenhua fazhan zhongxin* [Training Center for Rural Women] (2002), Li (2005a, 2005b).
20. Discours d'ouverture du séminaire organisé par *Beijing Facilitator* sur les politiques publiques et l'innovation dans les services à l'adresse des travailleurs migrants en Chine, Pékin, novembre 2004.
21. Habermas (1978).
22. Béja (2005).
23. En 2003, le gouvernement central a ainsi justifié le remplacement de la « carte d'identité de résident » par la « carte d'identité de citoyen » pour le respect des droits constitutionnels des individus (Thireau et Hua, 2004 : 305-306).
24. Entretien de l'auteur avec M. Li Tao, juin 2005.
25. Cabestan (2004 : 26-27) ; Unger et Chan (1996 : 95-129).
26. Cheek (1994 : 184-205) ; Nathan (1997 : 66) ; Béja (2004 : 106-110, 195-200).
27. Entretien de l'auteur avec Sun Zhengliang, juin 2005.
28. Cette définition est donnée par l'un des théoriciens chinois de la société civile (Deng, 1999).
29. Entretien de l'auteur avec le fondateur de *Home of Fellow Peasants*, juin 2005.

30. Béja (1992) ; Chen et Jin (1997 : 89-127) ; Chen (2003 : 88-89).
31. Béja (2004, 2005).
32. Interview de l'auteur avec des membres de cette organisation, décembre 2004.
-

RÉSUMÉS

Cet article se propose d'évaluer la portée politique du travail social en Chine en prenant pour exemple les ONG au service des travailleurs migrants. Au tournant du siècle, des organisations sociales chinoises sont apparues pour faciliter l'intégration urbaine de ces travailleurs d'origine rurale qui apparaissent comme des citoyens de seconde classe dans les villes de leur propre pays. Elles ont su s'imposer dans leur double rôle de travailleurs sociaux et de conseillers du pouvoir dans l'orientation des réformes. Alors que le régime chinois tente d'en faire ses auxiliaires, ces ONG sont porteuses d'un discours universaliste a priori en contradiction avec l'idéologie du pouvoir et prétendent être des acteurs essentiels dans l'émergence d'une société civile en Chine. Comment expliquer que l'État chinois ait reconnu l'existence et le rôle de telles organisations ? Quel contrat social tentent de promouvoir ces organisations, à la fois dans leur travail de socialisation des migrants et dans la mission qu'elles se sont données de conseiller le gouvernement, compte tenu du poids des contraintes politiques qui pèsent sur elles et de l'héritage culturel et historique dont elles sont tributaires ?

This article aims to evaluate the political impact of social work in China focusing on NGOs serving migrant workers. Between the end of the 1990s and the beginning of the 2000s, Chinese social organizations first appeared to help workers from the countryside, who were and are still being treated as second-class citizens in their own country, to become integrated in the cities. NGOs took on the role of both social workers and councillors to the state, lobbying high-ranking officials in order to improve migrants' conditions. Despite the Chinese regime's endeavour to rally and control them, these organizations are trying to foster universalistic values that are a priori incompatible with the official ideology and are claiming to be essential actors in the emergence of a civil society in China. What are the reasons that prompted the state to acknowledge the existence and the role of such organizations? Considering the weight of political constraints as well as their cultural and historical legacy, what kind of social contract are these organizations trying to promote, both in the way they socialize migrants and the mission they take upon themselves as advisors to the government?

INDEX

Mots-clés : ONG chinoises, société civile, travail social, travailleurs migrants

Keywords : civil society, migrants workers, NGOs in China, social work

AUTEUR

CHLOÉ FROISSART

Centre d'Études français sur la Chine contemporaine, Hong Kong

CEFCC

Doctorante à Sciences po Paris. Allocataire de recherche au CEFCC.

chloefroissart@hotmail.com