



HAL
open science

L'action municipale en faveur de l'emploi des " groupes vulnérables " : un palliatif des lacunes du système de protection sociale chinois ?

Amandine Monteil

► To cite this version:

Amandine Monteil. L'action municipale en faveur de l'emploi des " groupes vulnérables " : un palliatif des lacunes du système de protection sociale chinois ?. Congrès de l'Association française de sociologie, Sep 2008, Bordeaux, France. halshs-00686649

HAL Id: halshs-00686649

<https://shs.hal.science/halshs-00686649>

Submitted on 12 Apr 2012

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

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

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

L'action municipale en faveur de l'emploi des
« groupes vulnérables » : un palliatif des
lacunes du système de protection sociale
chinois ?

Amandine Monteil
amandine.monteil@gmail.com

n° 2008-1
issn : en cours
d'attribution

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rtf6.org

RT-6 Working Paper

N° 2008-1

**L'action municipale en faveur de l'emploi des «
groupes vulnérables » :
un palliatif des lacunes du système de protection
sociale chinois ?**

Amandine Monteil

Texte présenté au *2^{ème} Congrès de l'Association Française de Sociologie – Bordeaux, 8
septembre 2006*

« Considérer l'humain comme fondement » (*yi ren wei ben*), bâtir une « société harmonieuse » (*hexie shehui*) ... le 11^e plan quinquennal, adopté lors du 5^e Plénum du XVI^e Congrès du Parti communiste chinois en octobre 2005, abonde en formules soulignant l'urgence d'une approche du développement moins exclusivement centrée sur la croissance économique et s'attachant davantage à résoudre la question sociale. Cette inflexion du discours politique semble témoigner d'une prise de conscience des dangers que font peser sur la stabilité du pays l'explosion des inégalités accélérée par un quart de siècle de réformes économiques. Celle-ci s'avère d'autant plus insupportable qu'il n'existe pas de réel système de protection sociale pouvant efficacement jouer le rôle de filet social minimal, en particulier pour la masse des exclus du système formel d'emploi.

Face à l'ampleur de ces défis les autorités disposent de ressources financières et administratives limitées. Dès lors, l'intervention publique cherche à exploiter au mieux les ressources sociales, notamment à travers la valorisation des initiatives individuelles et la promotion d'une gestion de proximité des questions d'emploi et de protection sociale. Je m'attacherai ici à présenter cette approche, à travers une étude des politiques publiques pour l'emploi et de la protection sociale de la municipalité de Chengdu (province du Sichuan), l'une des principales métropoles de Chine de l'Ouest. Je soulignerai d'abord l'ampleur des défis en matière d'emploi et de protection sociale et l'évolution de leur perception par les autorités municipales. Je décrirai ensuite les dispositifs publics d'aide à l'emploi des groupes vulnérables, et en particulier d'appui au micro-entrepreneuriat. Enfin, je soulignerai l'une des principales originalités de l'approche chinoise de gestion du chômage, à savoir le rôle dévolu aux organisations de quartier (*shequ*).

I. Face à la montée du chômage, un secteur informel réhabilité

Le diagnostic des économistes chinois quant à la durabilité de la croissance est alarmiste : la Chine serait en train de vivre son troisième pic de chômage, dont l'ampleur serait plus grave encore que les deux précédents – celui des années 1970 causé par le retour des jeunes instruits de la campagne, et celui des années 1990 généré par la réforme des entreprises publiques (*Zhongguo Jingji Zhoukan* 19/06/06). Ils dénoncent les « dangers cachés derrière la croissance », qui est de moins en moins intensive en facteur travail, et le caractère multiforme des tensions actuelles sur l'emploi, et en particulier les licenciements dans les grandes entreprises, la recherche par les paysans d'un emploi en ville (ou tout au moins non-agricole), et l'arrivée des nouvelles générations sur le marché du travail (*Jiefang Ribao* 10/06/03)¹.

D'après les statistiques officielles, en 2006, la Chine devrait fournir un emploi à 25 millions de personnes ; pourtant, si le rythme de la croissance et sa capacité à créer des emplois se maintiennent, ce ne seront que 8 millions de postes qui seront créés – auxquels

¹ Au plan national, les diplômés de l'enseignement supérieur sont trois fois plus nombreux en 2006 qu'en 2001 (*Zhongguo Jingji Zhoukan*, 19/06/06)

peuvent être rajoutés 3 millions de postes à renouveler (notamment du fait des départ en retraite). Il resterait alors 14 millions de cas non-réglés, soit un million de plus que l'année précédente – et ces statistiques sur l'emploi urbain ne tiennent pas compte des 150 millions de paysans « en surplus » (*Zhongguo Jingji Zhoukan* 19/06/06). La situation de Chengdu reflète cette pression : si le taux de chômage urbain enregistré actuel n'y est que de 3 %, les projections réalisées dans le cadre du 11^e plan quinquennal sont alarmantes. En cinq ans, dans l'agglomération de Chengdu, 625 000 jeunes entreraient sur le marché du travail, 330 000 ruraux chercheraient un emploi en ville, 400 000 paysans « en surplus » se tourneraient vers le secteur secondaire ou tertiaire, 250 000 employés seraient licenciés et 400 000 travailleurs issus d'autres régions viendraient accroître la masse des demandeurs d'emplois. De l'aveu même du directeur du bureau municipal du Travail et de la protection sociale, à l'horizon 2011, il serait nécessaire de créer 2 millions d'emplois - alors que la population active occupée du « Grand Chengdu » est actuellement de 6,2 millions de personnes (Li 2006). Les quotidiens locaux se font largement l'écho de la place prioritaire désormais accordée dans l'agenda politique aux questions d'emploi, tandis qu'un sondage de l'Académie des Sciences sociale révèle que l'emploi est devenu la première préoccupation des Chinois (Zeng & Yuan 2005).

Au Sichuan, outre l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, l'enjeu majeur est l'intégration sur le marché du travail urbain des populations issues de la campagne ou des zones péri-urbaines. D'une part, les paysans de régions plus ou moins pauvres et éloignées, dont le travail de la terre ne suffit pas à assurer un revenu suffisant – en raison de l'exiguïté des parcelles et de la surpopulation paysanne - partent tenter leur chance en ville où ils deviennent des ouvriers temporaires d'origine rurale (*nong mingong*) travaillant principalement dans les usines, sur les chantiers ou dans les services (hôtellerie, restauration, petit commerce). D'autre part, l'extension géographique des villes transforme certaines terres cultivées en zones industrielles, contraignant les paysans, privés de leur parcelle (*shidi nongmin*), à exercer une activité non agricole. À Chengdu, ce second mouvement est fortement encouragé par les autorités, sous le slogan des « trois concentrations » (*san ge jizhong*), car elles y voient le levier d'une « nouvelle industrialisation » (*xin xing gongyehua*), alliant une utilisation plus efficace des ressources foncières et la reconversion dans les secteurs secondaire et tertiaire d'une partie de la main d'œuvre paysanne « en surplus ». Si ces phénomènes sont tous deux étroitement liés au nouveau mode de relation qui s'établit entre zones rurales et urbaines, ils appellent deux types d'intervention publique distincts : les paysans de l'agglomération de Chengdu contraints de se reconvertir suite à la perte de leur terrain sont reconnus comme bénéficiaires légitimes des politiques sociales, alors que la gestion de la « population migrante » (*liudong renkou*) continue – malgré des améliorations récentes – à jouer davantage sur le registre du contrôle et de la répression que sur celui de l'intégration². Les paysans originaires de zones rurales éloignées tendent à être perçus comme des « voleurs d'emplois » : le fait qu'ils occupent des travaux salissants et dangereux dédaignés par les citoyens n'empêche pas la diffusion d'une rhétorique populiste, à laquelle ont répondu pendant quelque temps des politiques « protectionnistes » réservant certains emplois (par exemple la conduite de taxi) aux

² Entretien avec Pr. GUO Hong, du département de sociologie de l'Académie des Sciences sociales du Sichuan, 27/02/06

titulaires d'un certificat de résidence urbain local. Aujourd'hui, les frontières entre monde rural et monde urbain s'estompent : sur les onze millions d'habitants de l'agglomération de Chengdu, plus de la moitié des actifs ont un statut « rural » - mais nombre d'entre eux vivent en zone urbaine et exercent une activité non agricole. « L'unification des villes et campagnes » (*cheng xiang yitihua*), encouragée par les autorités, fait évoluer les pratiques et les cibles de la protection sociale. En effet, pendant longtemps, seuls les citoyens ont été considérés comme cibles légitimes des politiques sociales – en témoigne encore aujourd'hui le fait que le taux de chômage officiel ne tient compte que de la population « urbaine »³. Cependant, l'utilisation de plus en plus fréquente du terme « groupes vulnérables » (*ruoshi qunti* ou *lieshi qunti*), qui englobe différentes catégories sociales - qu'il s'agisse du personnel mis à pied dans les entreprises publiques (et en particulier les personnes d'âge mûr, désignées sous la catégorie « 4050 » *i.e.* « des 40-50 ans »), de jeunes diplômés sans emploi, de paysans privés de leur terre ou de migrants ruraux - est révélatrice d'une façon plus globale de percevoir les enjeux liés à l'emploi. Cette nouvelle approche, qui s'appuie sur des concepts des sciences sociales occidentales, tels que l'exclusion (Chen 2002), ne réfute pas les différences de profil entre les diverses populations à aider, mais prend acte de ce que les situations d'injustice sociale ressenties par ces différents groupes doivent être prises en compte.

Pour intégrer ces nouveaux actifs urbains (jeunes diplômés et ruraux) et réinsérer les chômeurs, l'un des meilleurs atouts de Chengdu résiderait dans la relative richesse de son tissu de petites et micro-entreprises (Zhang 2006) : à eux seuls, les *getihu*⁴ représenteraient, avec 1,44 millions d'emplois, 23 % de la population active occupée. Le dynamisme des petits commerces et autres métiers de rue, parfois humoristiquement mis sur le compte de la mentalité des résidents de Chengdu, enclins à passer de longues heures dans les maisons de thé et à déambuler entre les petites boutiques, doit peut-être aussi au développement précoce des petites activités économiques privées dans le Sichuan, dès la fin des années 1970⁵. Quoiqu'il en soit, la croissance exponentielle de ce secteur dans les années 1990 aurait largement contribué à gérer la crise de l'emploi générée par la fermeture ou la restructuration des entreprises publiques⁶. Alors que les pics de chômage précédents avaient été réglés essentiellement grâce à une action de l'Etat, et visaient surtout un « réemploi » (*zai jiuye*) en grandes entreprises, le caractère multiforme des sources actuelles de tension (licenciés/jeunes diplômés/migrants ruraux) et la difficulté à créer des postes dans les institutions et grandes entreprises aboutissent à la mise en avant du rôle des PME, des micro-entreprises et du secteur libéral pour créer des emplois.

Conséquence de cette considération nouvelle pour les petites activités économiques, le désintérêt et la méfiance dont les autorités ont longtemps fait preuve à l'égard des activités développées à l'extérieur de la sphère officielle semble évoluer en direction d'une certaine bienveillance à l'égard de « l'éponge à emplois » (*xina jiuye haimian*) que constituerait le secteur informel. Alors que jusqu'à la fin des années 1990

³ Une révision des méthodes statistiques devrait permettre, à fin 2006, de calculer un taux de chômage incluant certaines catégories sociales jusqu'à présent « oubliées » telles que les migrants ruraux (*Zhongguo Jingji Zhoukan* 19/06/06).

⁴ D'après la définition légale, il s'agit de micro-entreprises à responsabilité illimitée employant au maximum 7 employés.

⁵ A la fois dû à une plus grande tolérance politique et à l'absence d'emplois salariés disponibles

⁶ Entretien avec Pr. CHEN Changwen, département d'administration publique de l'Université du Sichuan, 25/02/06

les seuls textes officiels sur le secteur privés se plaçaient sur le registre de la répression des activités non enregistrées, les « avis » et autres récents textes officiels au sujet des « petits patrons » annoncent presque tous des mesures préférentielles. Ce changement d'approche se reflète aussi lexicalement : pour qualifier les activités informelles, le terme « *fei zhenggui* » est désormais préféré à celui de « *fei zhengshi* » - le premier insiste en effet sur les caractéristiques d'un secteur atypique (*fei biao zhun*) dont le mode de fonctionnement, fondé sur la flexibilité et la forte mobilisation des ressources sociales, est à l'opposé de l'ancien modèle (*fei chuantong*) de l'employé d'une unité de travail, tandis que le second sous-entendait plutôt le caractère a-légal - voire illégal - et l'inscription hors de la sphère non officielle de ces activités. La mesure statistique des petites activités économiques témoigne également de ce regain d'intérêt. Les chiffres officiels sont longtemps restés muets sur la contribution du secteur informel à la croissance de l'économie chinoise et à la création d'emploi, ce qui semblait moins relever d'un manque d'outils pour appréhender le phénomène que d'un désintérêt envers celui-ci, voire de l'envie de cacher une facette de l'économie peu conforme à l'image moderne que la Chine voudrait donner. Au contraire, la méthodologie du récent recensement économique national⁷ souligne le désir des autorités de mieux appréhender ce gigantesque pan méconnu de l'économie chinoise : dans les données de *l'Annuaire statistique de Chine 2004*, c'est 46 % de l'emploi urbain qui n'était rattaché à aucune des catégories d'entreprises recensées, dessinant, en creux, un vaste champ des activités informelles. Participant du même effort d'évaluation de l'ampleur des petites activités économiques et de l'efficacité des mesures d'appui au réemploi (*zai jiu ye*), le bureau du Travail et de la sécurité sociale de Chengdu a organisé, en avril 2006, une grande enquête sur l'emploi et la protection sociale, mobilisant 30 000 enquêteurs pour questionner près de huit millions d'habitants de Chengdu sur leur situation en matière d'emploi ou de réinsertion professionnelle, et de couverture sociale (*Sichuan Ribao*, 01/04/06).

Doit-on interpréter cet intérêt pour l'emploi atypique comme une convergence des autorités chinoises avec l'approche prônée par les organisations internationales dans diverses régions du Tiers monde, valorisant le rôle du secteur informel dans la lutte contre la pauvreté et la flexibilisation de l'emploi comme solution au chômage ? Dénoterait-il l'échec sur le plan social d'un Etat ayant réalisé un tournant néo-libéral, ne laissant à ses citoyens que le « système D » pour éviter la misère ? Ou bien se trouve-t-on face à une volonté politique de promouvoir une croissance plus riche en emplois, en favorisant le développement d'un tissu de micro- et petites entreprises (*Zhongguo jingji shibao* 15/05/06) ?

II. Les dispositifs d'appui à l'emploi atypique à Chengdu

À Chengdu, en dehors des programmes de subvention⁸, c'est surtout autour du projet SIYB⁹ (« Start and Improve Your Business ») développé par le bureau municipal

⁷ Les principaux résultats de ce « premier recensement économique » sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://www.stats.gov.cn/cNgliSH/newsandcomingevents/t20060301_402307658.htm

⁸ Des subventions sont proposées aux entreprises pour l'embauche de personnes appartenant aux « groupes vulnérables » ou pour l'acceptation en stage de jeunes diplômés.

du Travail et de la sécurité sociale en partenariat avec le Bureau international du travail, que s'articulent la plupart des dispositifs en faveur de l'emploi et du réemploi. Lancé en 2002, le projet visait d'abord à offrir des formations au personnel licencié des entreprises publiques ; la plupart sont axées sur l'acquisition d'une qualification professionnelle, mais certaines préparent aussi à la création d'activité et sont éventuellement assorties d'un microcrédit et d'un suivi personnalisé (aide administrative et juridique, conseils professionnels, etc.). Le projet a connu un élargissement de ses cibles, d'abord en direction des paysans privés de leur terre, puis, en 2005, des migrants ruraux¹⁰. Plus significatif que le nombre de personnes formées¹¹, l'impact du projet SIYB réside dans sa capacité à inspirer et accompagner l'évolution des politiques locales de l'emploi, ainsi qu'à promouvoir la formation et la création d'activité auprès de la population (Li 2006).

Autre initiative municipale dans le domaine de l'appui à la création d'activité par les chômeurs ou retraités pauvres, les « organisations informelles d'emploi » (*fei zhenggui jiuye zuzhi*) lancées à la fin des années 1990 par la municipalité de Shanghai (Howell 2002). Si ce label n'a pas été repris en tant que tel à Chengdu, l'esprit du dispositif l'a été : faciliter l'exercice de petites activités économiques par les populations vulnérables, en exonérant les structures proposant ce type d'emplois d'un certain nombre de contraintes pesant normalement sur les entreprises formelles (simplification des procédures administratives, exonérations d'impôts pour trois ans, cotisations sociales réduites, etc.) voire en les subventionnant. Les deux principales formes « d'emploi informel » (*fei zhenggui jiuye*) promues sont la création d'emplois de proximité d'intérêt général (*shequ gongyixing gangwei*) par les cadres locaux et le montage, par les titulaires d'un « certificat préférentiel pour le réemploi » (*zai jiuye youhui zheng*), de leur propre affaire (*chuangye*) (bureau du Travail du Sichuan 2006). L'audience visée par ce certificat est large : tout licencié d'entreprise publique ou collective ayant la capacité et le désir de travailler, tout citoyen bénéficiaire du « revenu minimum vital » (*zuidi shenghuo baozhang*, abrégé « *dibao* ») et/ou enregistré depuis au moins un an comme chômeur, tout paysan privé de sa terre et tout membre d'un foyer dont aucun membre ne travaille (*ling jiuye jiating*) et tout vétéran de l'Armée de libération peut en faire la demande. Cette initiative fait débat : si elle semble vouloir prendre en compte la multiplicité et la spécificité des difficultés rencontrées par les micro-entrepreneurs et proposer des facilités administratives pour les empêcher de s'enfermer dans la sphère informelle – rejoignant en cela les prescriptions d'Hernando De Soto, elle peut, au contraire, être perçue comme une tentative de généraliser des emplois précaires, à l'opposé de l'emploi « décent » (*timian laodong*) (*Xinmin Wanbao*, 23/02/05).

La question du lien étroit entre travail (*gongzuo*) et protection sociale (*fuli*) est au cœur de ce débat. La crise du chômage est accentuée par le délabrement du système de protection sociale : les droits aux prestations, dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de la retraite, étaient étroitement liés à l'affiliation à une « unité de travail » (*danwei*)

⁹ C'est l'acronyme anglais « SIYB » (« *Start and Improve Your Business* ») qui est utilisé dans les supports de communication du programme et les articles de presse qui paraissent à son sujet. Le nom chinois, (*chuangban he gaishan ni de qiye*) n'est quant à lui presque jamais utilisé.

¹⁰ Entretien du 28/02/06 avec Wang Yongyu et Li Yao, formatrices au centre de formation pour l'emploi de la ville de Chengdu

¹¹ Depuis 2004, 116 000 personnes ont été formées. Mais l'on dénombre seulement 6 000 participants aux formations spécialisée sur la création de micro-entreprises, et à peine plus de la moitié d'entre eux ont réussi à monter leur affaire.

jusqu'aux réformes. Avec le démantèlement de ce système, une large part de la population se retrouve dépourvue de filet social minimal : 50 % des citoyens ne disposeraient d'aucune couverture sociale – il s'agit en particulier de tout ceux qui ne travaillent ni dans une grande entreprise, ni dans une institution publique. La monétarisation et la privatisation partielle du système de santé aggravent encore la situation : près de la moitié des dépenses médicales seraient directement à la charge du malade et le coût des soins et médicaments a considérablement augmenté. Il apparaît donc indispensable que la promotion de l'emploi atypique s'accompagne d'un accès facilité à une protection sociale minimale pour les petits patrons ou les travailleurs en situation d'emploi informel. En l'absence de système national unifié de protection sociale, restent les mesures préférentielles adoptées au plan municipal et une réflexion sur le soutien de l'Etat au développement des « d'entreprises sociales » (*shehui qiye*), qui concilieraient une gestion répondant aux impératifs économiques de rentabilité et la poursuite du bien public – soit par l'emploi de personnes en situation précaires, soit par l'offre de services d'intérêt général (Shi 2006). De telles entreprises serviraient alors à la fois de pilier dans la construction d'un nouveau système de protection sociale (*fuli baozhang moshi*) et d'outil de contrôle visant à garantir la stabilité sociale (ministère du Travail et de la sécurité sociale 2005).

Malgré le flou qui les entoure, ces diverses tentatives ont le mérite de montrer que les autorités municipales ne se contentent plus d'une attitude attentiste face au développement d'un secteur informel de survie, mais prennent acte de l'existence de ce milieu et cherchent à améliorer son fonctionnement.

L'emploi est reconnu comme « l'un des fondements essentiels à la vie » (*jiuye shi minsheng zhi ben*), non seulement dans ses aspects économiques, mais aussi psychologiques et sociaux (Zeng & Yuan 2005). Dès lors, la sortie de crise passe par l'évolution des mentalités (*xintai*), au moins autant que par des mesures concrètes d'aide au réemploi et à l'entrepreneuriat, ce qui se traduit par un intense travail d'éducation et de propagande, notamment par voie de presse ou d'affichage mural. Il s'agit d'enraciner l'acceptation d'une nouvelle ère du travail, dans laquelle l'ordre social ne reposerait plus sur le salariat, mais le simple fait d'exercer une activité – source de revenu et d'insertion sociale. À cet effet, les journaux regorgent de témoignages d'anciens chômeurs devenus « leur propre patron » (*ziji de laoban*), parés de toutes les vertus : inventivité, professionnalisme, passion, sens du service et de l'effort, etc. Des sondages soulignent l'esprit entrepreneurial supérieur à la moyenne qui caractériserait les chômeurs et migrants ruraux à Chengdu (*Chengdu Shangbao* 23/06/06). L'accent mis sur le rôle du travail dans l'intégration sociale et l'autosatisfaction personnelle rappelle les analyses sur les *capabilités* d'Amartya Sen. Mais son danger est de tenter de faire accepter des formes indécentes d'emploi, en amalgamant des catégories sans autre caractéristique commune que leur caractère « atypique » : le degré de précarité et le statut social des travailleurs est loin d'être le même suivant que l'on pratique le commerce de rue, que l'on exerce des services de proximité ou que l'on travaille à son compte en secteur libéral.

Aux éloges du micro-entrepreneur correspond une critique féroce de la mentalité d'assistés (*deng kao yao sixiang*) héritée des générations du « bol à riz en fer » (*tie*

fanwan) et une dénonciation de l'ampleur du chômage volontaire (*zhiyuan shiye*) (Zhang 2006), qui frapperait Chengdu à un degré particulièrement sérieux, du fait des mauvaises habitudes contractées sur cette « terre d'abondance » où l'on peut vivre sans effort : selon les partisans de cette thèse, une partie de la population cesserait de chercher à travailler dès lors qu'elle percevrait un revenu minimum, même très faible. Les politiques sociales se doivent donc de n'aider que les « bons pauvres » prêts à faire des efforts et prendre des risques. Dans cette perspective de responsabilisation individuelle, le rôle de l'Etat n'est pas de garantir des « droits sociaux » mais de fournir aux individus des outils pour se sauver eux-mêmes, en surmontant leurs handicaps afin de saisir les opportunités offertes par le marché. Dès lors, c'est la légitimité de l'existence du « revenu minimum vital » et des autres mesures d'assistance sociale qui est remise en cause (Tang 2004)¹². L'objectif des bureaux de l'administration civile comme de ceux de l'emploi et de la sécurité sociale semble être de favoriser les aides au réemploi et au micro-entrepreneuriat aux allocations versées au titre de la pauvreté.

À travers les mesures de promotion active de l'auto-emploi et de l'emploi informel semble se dessiner un système de gestion consensuelle de la question sociale. Poser l'entrepreneuriat individuel comme modèle et inscrire l'emploi atypique dans la normalité permet de prévenir l'éclosion de revendications dans ce domaine et d'empêcher qu'il ne s'érige en champ d'expression des luttes sociales et du rapport de force entre pouvoir et société. Le dispositif adopté par les autorités chinoises semble reposer avant tout sur l'adoption de mesures préférentielles et les efforts de transformation des mentalités, plutôt que sur une réforme globale des structures et institutions du marché du travail. L'importance de l'échelon du quartier dans la gestion des problèmes d'emploi en est une preuve supplémentaire.

III. Les *shequ*, pierre d'angle d'une action de proximité en faveur des groupes vulnérables ?

En 2005, dans le Sichuan, plus du tiers des personnes « 4050 », titulaires d'un certificat pour le réemploi, qui ont retrouvé une activité, le devraient aux efforts déployés dans leur communauté de quartier (*shequ*). La même année, un tiers de tous les nouveaux emplois créés à Chengdu l'ont été dans le cadre des *shequ* (*Zhongguo laodong baozhang bao*, 5/04/06). La publication de ces statistiques illustre la volonté des autorités du Sichuan, depuis 2002, de mettre en œuvre l'orientation politique prise au plan national, c'est-à-dire de s'appuyer sur la « construction des *shequ* » (*shequ jianshe*) pour résoudre la crise de l'emploi. Cette stratégie occupe une place de choix dans le discours politique, et repose largement sur des théories économiques, inspirées notamment de l'école institutionnaliste. Ainsi, en juin 2006, le premier secrétaire du Parti pour la ville de Chengdu, Li Chuncheng, affirmait la nécessité de mettre en place des institutions efficaces pour permettre un fonctionnement optimal d'un marché de l'emploi urbain et rural moins dual (*Chengdu Shangbao* 27/06/06). L'idée est en effet de réformer les

¹² Pourtant, le niveau du *dibao* à Chengdu est très faible et loin de suffire pour vivre sans travailler : le revenu complémentaire versé est généralement inférieur à 100 yuan par famille, ce qui ne suffit même pas à manger pendant un mois.

comités de rue hérités de la période maoïste, afin de pouvoir mobiliser la formidable ressource administrative que représente leur maillage de la société urbaine, tout en améliorant leur capacité à faire face aux nouveaux défis sociaux (Chen 2004; Derleth & Koldyk 2004). Ceci a notamment une incidence forte en termes de ressources humaines. Aux bénévoles retraités ont succédé de plus jeunes professionnels correctement rémunérés, et les questions d'emploi et d'aide aux groupes vulnérables occupent la majeure partie des équipes¹³. Si les *shequ* ne sont officiellement pas intégrés à l'administration municipale, dont le degré le plus bas est le comité de quartier (*jiedao banshichu*), ils entretiennent avec elle des rapports étroits, et puisent dans le vivier des membres zélés du Parti pour recruter le personnel d'encadrement.

Les *shequ* contribuent de multiples manières à aider à l'emploi et la protection sociale des groupes vulnérables, en créant directement des emplois, en jouant un rôle d'intermédiaire pour favoriser la rencontre de l'offre et de la demande d'emploi, ou encore en encourageant la création d'activités. Les *shequ* ont la possibilité d'offrir eux-mêmes des postes dans le domaine des services d'intérêt général de proximité (hygiène et embellissement du quartier, sécurité, activités culturelles, etc.), qui sont largement autofinancés – les travailleurs ne recevant qu'un très faible salaire fixe subventionné par la municipalité et tirant l'essentiel de leurs revenus des paiements des utilisateurs. Les équipes du *shequ* facilitent également l'emploi en incitant les entreprises privées implantées dans le quartier à embaucher des personnes en situation précaire (éventuellement en les aidant à bénéficier de mesures municipales préférentielles), en organisant des « foires à l'emploi » (*Chengdu Shangbao* 23/06/06), et en incitant les personnes en difficulté professionnelle pour proposer une offre de services correspondant à des demandes de bien-être des résidents (ménage, garde d'enfants, réparations). Ils encouragent également la création d'activités (*chuangye*) par des chômeurs en les informant sur les mesures préférentielles et les opportunités de formation auxquelles ils ont droit, en mettant à leur disposition un local, ou encore en écrivant pour eux une lettre de recommandation leur permettant d'obtenir un permis afin d'opérer dans certains domaines réglementés ou bien d'accéder à un micro-prêt.

Bien plus que la mise à disposition de ressources matérielles ou de compétences pointues, le point fort des *shequ* est leur capacité à mobiliser et faire coopérer des acteurs très divers. Le comité du Parti de Chengdu appelle en effet de ses vœux la création d'un « réseau pour l'emploi » (*cheng xiang touchou de jiuye zuzhi wangluo*) s'appuyant sur la coopération entre quatre échelons administratifs ou semi-administratifs (municipalités/districts/*jiedao banshichu/shequ*), mais aussi sur la participation d'autres acteurs semi-officiels (tels que la Fédération des femmes) ou privés (*minjian* ou *minban*) : agences de placement, centres de formations, entreprises, associations de quartier, etc. Outre la collaboration avec ces organisations structurées, les *shequ* sont également censés promouvoir la participation des citoyens au bien public ; certains réussissent notamment à lever des brigades de volontaires pour l'emploi (*Chengdu Shangbao* 05/04/06). Ce nouveau rôle des *shequ* prend appui sur les théories de la nouvelle administration

¹³ Ainsi dans le *shequ* d'Aolin, au nord-ouest de Chengdu, sur une équipe de 10 personnes, deux sont spécifiquement affectées à la gestion des questions d'emploi et de protection sociale. Ces problèmes sont également au cœur du travail des quatre personnes en charge de l'aide aux différents groupes vulnérables (personnes âgées, handicapés, femmes et enfants, et indigents).

publique (*xin gonggong guanli xue*), d'inspiration anglo-saxonne, faisant valoir que les organes de l'Etat ne sont plus à même de défendre, seuls, le bien commun, et doivent s'appuyer sur des partenariats avec les acteurs individuels et privés (Peng 2004). Le mouvement de « socialisation » (*shehuihua*) de l'action publique en matière d'emploi et de protection sociale prend donc appui à la fois sur le thème ultra-libéral de la gouvernance et sur les structures et méthodes communistes les plus traditionnelles de contrôle de la société urbaine (Lin 2003). En résultent des dispositifs peu coûteux en ressources matérielles et valorisant les ressources humaines - celles des administrations locales autant que la population (*minjian de ziyuan*). Ainsi, dans plusieurs *shequ* de Chengdu, les cadres ont été sollicités pour constituer des brigades de volontaires chargés d'identifier et aider les chômeurs du petit territoire placé sous leur responsabilité (*Chengdu Shangbao* 05/04/06).

Mais il n'est pas facile créer des partenariats avec des règles de fonctionnement floues, et entre des acteurs peu habitués à travailler ensemble et peu à leur aise dans le cadre d'une coopération horizontale. Surtout, ces interactions régulées par des *shequ*, qui demeurent des émanations officieuses du Parti¹⁴, laissent peu d'espace à l'éclosion d'un tiers secteur indépendant. La contribution des acteurs non-officiels n'est pas perçue comme une menace aussi longtemps qu'elle peut être supervisée de manière informelle par les autorités locales (Comité du Parti et municipalité de Chengdu 2006). L'heure est moins à la répression qu'à la cooptation. Le déploiement des réseaux sociaux sous l'égide du Parti prévient ainsi l'émergence d'autres réseaux informels qui se pourraient structurer à côté, voire contre lui (comité du Parti de Chengdu 2006). En effet, la liberté d'action des acteurs mobilisés est toute relative : que penser ainsi de la charte pour la responsabilité sociale des entreprises (*shehui qiye zeren*) en matière d'emploi signée « volontairement » par l'immense majorité des entreprises d'un quartier de Chengdu (*Chengdu Shangbao* 14/02/06) ? De même, si la banque centrale se prononce en faveur d'un rôle renforcé de la finance « populaire » (*minjian jinrong*), la reconnaissant complémentaire du système financier formel, elle appelle avant tout à en renforcer la supervision (Banque populaire de Chine 2005). Dès lors, l'absence de partenaires institutionnalisés dotés d'une autonomie minimale (Rocca 2003) semble vouer les tentatives d'innovation en matière d'emploi et de protection sociale à demeurer isolées, ponctuelles, et anecdotiques. Certains chercheurs¹⁵, conscients de ce danger, tentent de se faire les conseillers du Prince pour promouvoir une meilleure participation (*caiyuxing*).

Le mode d'administration des activités économiques des populations en situation précaire mis en œuvre via les *shequ* est moins fondé sur des règlements universels et anonymes que sur les relations interpersonnelles. Cette approche au cas par cas (*yi dui yi*), présentée comme « humaine » (Wang 2002) et adaptée aux situations locales, est ambiguë : l'écoute, le dialogue et l'accompagnement personnalisé pourraient répondre à

¹⁴ Les *shequ* ne sont pas seulement officieusement des émanations du Parti : leur soi-disant « autonomie de gestion » (*zijishi guanli*) ne trompe personne. Ainsi, dans le *shequ* d'Aolin, une sorte d'organigramme, affichée au mur, souligne les liens étroits entre l'équipe du *shequ* et les organes du Parti (comité du Parti municipal) et de l'administration (*jiedao banshichu*).

¹⁵ Mme GUO Hong, de l'Académie des Sciences sociales du Sichuan, est ainsi à l'origine d'une association visant à promouvoir la réflexion et le débat au sujet de la « construction des *shequ* » : <http://ccpg.org.cn/>

des besoins psychologiques¹⁶ tout aussi pressants que les besoins d'aide matérielle. Toutefois, cette gestion personnalisée semble moins s'inscrire dans cette logique socio-psychologique que relever de l'utilisation délibérée d'un levier de gestion du changement social. D'une part, l'importance des relations personnelles et le sentiment de vulnérabilité qui en résulte poussent les micro-entrepreneurs en situation semi-irrégulière à s'auto-discipliner, au sein de l'espace de tolérance flou qui leur est accordé. D'autre part, cette approche différenciée induit une segmentation de la question sociale, empêchant l'apparition de tensions, dans un contexte où il apparaît matériellement et politiquement difficile de garantir des droits égaux, par exemple entre migrants ruraux et anciens employés publics. Enfin, le déploiement d'une aide personnalisée évite que les résidents ne prennent conscience qu'ils pourraient revendiquer des droits sociaux. Cette aide est présentée comme un avantage, qui devrait être mérité et donc susciter de la reconnaissance de la part du bénéficiaire. Par exemple, le niveau du *dibao* n'est pas fixé par des critères transparents, mais dépend à la fois de l'appréciation de la situation familiale par l'équipe du *shequ* (qui peut prendre en compte des facteurs matériels objectifs mais aussi d'autres critères moraux ou politiques) et du nombre de bénéficiaires que compte le *shequ* qui dispose d'une dotation budgétaire à répartir¹⁷. Le même jugement arbitraire semble présider à l'obtention des « certificats pour le réemploi ». Ceci permet aux *shequ* d'apparaître comme des institutions dont le nouveau rôle serait avant tout social et, par là, d'asseoir la légitimité de leur « reconstruction » : le rôle social des *shequ*, qui se présentent comme un relais pour la mise en œuvre des politiques sociales, est un outil utilisé par le Parti pour légitimer, à travers eux, son redéploiement au cœur de la société urbaine. Ainsi, en amont de ces initiatives locales en matière d'emploi et de protection sociale, c'est le rôle social de l'État, et, au-delà, la relation entre État et société qui évoluent.

Conclusion

Ces derniers mois, le problème de l'emploi des personnes en situation précaire a été propulsé au premier rang de l'agenda politique, qu'il s'agisse des discours officiels, de la presse quotidienne ou de l'affichage mural. À Chengdu, les autorités locales affichent un volontarisme fort, sanctionné par des objectifs chiffrés et un calendrier. L'objectif pour 2006 est d'atteindre le « plein emploi relatif » (*bijiao chongfen jiuye*) dans les cinq districts du centre ville et, dans l'ensemble de la municipalité, de retrouver au moins un emploi à tous les foyers dont aucun membre ne travaille (*ling jiuye jiating*).

Tout en rejetant le modèle – jugé en crise – de l'État-Providence, les Chinois s'inspirent des concepts des sciences sociales occidentales¹⁸ tels que l'exclusion, la marginalisation, l'insertion ou la mobilité sociale (dont la traduction littérale en chinois donne lieu à des néologismes) pour analyser les transformations sociales actuelles. En

¹⁶ L'expérience de Médecins du Monde auprès des usagers de drogue à Chengdu illustre, dans le domaine socio-médical, les difficultés des structures chinoises à passer d'une gestion de masse des groupes « vulnérables » à un véritable accompagnement comportant une aide sociale et une dimension psychologique.

¹⁷ Le *Chengdu Shangbao* rapporte par exemple - et sans y voir aucun mal - l'histoire d'un « héros », chômeur, ayant sauvé deux fillettes de la noyade. Son dévouement attirera l'attention des autorités locales qui s'intéressèrent à son dossier et s'aperçurent qu'il était éligible pour le *dibao* !

¹⁸ En réalité essentiellement anglo-saxonnes

tentant de combiner ces outils sociologiques et des concepts plus traditionnels (tels que les principes confucéens ou le thème de la « société de la petite prospérité » – *xiaokang shehui*), ils cherchent à construire un « modèle de développement scientifique durable » (*kexue kechixu fazhan guan*), accordant une plus grande place à l'humain et à l'harmonie sociale, dans lequel les questions d'emploi et de protection sociale occupent une place-clé. Ce nouveau modèle impliquerait à la fois une plus grande implication de la société dans les affaires publiques (exigeant de chaque travailleur, salarié ou non, de faire preuve d'un esprit entrepreneurial et de responsabilité sociale) et une redéfinition du rapport entre pouvoir et société, selon le slogan « petit gouvernement, grande société » (*xiao zhengfu, da shehui*).

Toutefois, le caractère très décentralisé des initiatives et l'absence de direction politique claire sur les moyens concrets de mise en œuvre de ces slogans laissent planer des doutes sur l'applicabilité de ce modèle. Une approche pragmatique et personnalisée, mettant l'accent sur le développement des services à la personne, les dynamiques de proximité et les synergies entre acteurs privés et publics, pourrait ouvrir des perspectives intéressantes. Cependant, l'impression qui se dégage actuellement des interventions locales en matière d'emploi et de protection sociale est plus celle d'une tentative de pallier aux lacunes du système sur la base de moyens économiques et administratifs très limités, que d'engager une réforme ambitieuse, pourtant nécessaire.

Le dispositif adopté s'apparente en effet davantage à un traitement social du chômage qu'à une réflexion économique sur le développement des PME, considérées comme le principal gisement d'emplois pour les années à venir. De plus, alors que les mesures visant à faciliter la formalisation du secteur informel pourraient favoriser, comme à Taiwan (Pairault 1993), l'essor d'un tissu de petites entreprises dynamiques, le fait que leur application soit laissée à la discrétion des équipes des *shequ* introduit un fort facteur d'incertitude. C'est davantage de l'honnêteté, de la motivation et du dévouement des travailleurs sociaux sur le terrain que de l'architecture du système que dépend l'amélioration de la situation de l'emploi et de la protection sociale dans chaque quartier. Ainsi, la prise en charge de proximité des groupes en difficulté socio-professionnelle – et notamment leur encouragement au micro-entrepreneuriat – est à double-tranchant : elle peut s'avérer efficace pour régler certains cas individuels, mais peut aussi bien être utilisée comme levier de contrôle social et outil de redéploiement du Parti au sein de la société urbaine.

RÉFÉRENCES

Rapports officiels

Académie des Sciences sociales de Chine (2005), *2004 nian zhongguo jumin shenghuo zhiliang baogao* (Rapport sur la qualité de vie des résidents chinois en 2004), Pékin

Bureau du Travail du Sichuan (2006), *Guanyu jin yi bu jiaqiang jiuye zaijiuye gongzuo ruogan wenti de yijian* (Avis sur les questions de renforcement des mesures pour l'emploi et le réemploi)

Comité du Parti et municipalité de Chengdu (2006), *Zhong gong Chengdu shi wei chengdu shi renmin zhengfu guanyu cujin chengxiang chongfen jiuye de yijian* (Avis la promotion du plein-emploi urbain et rural)

Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2005), *2005 jiang jiada cujin zai jiuye lidu* (Dynamiques pour soutenir le réemploi en 2005)

Articles de presse

"Chongfen jiuye cong shequ zuo qi - Sichuan sheng chuangjian chongfen jiuye shequ jishi" (Le plein emploi se construit dans les shequ – quelques résultats obtenus dans la province du Sichuan), *Zhongguo Laodong Baozhang Bao*, 05/04/06

"Guanzhu bijiao chongfen jiuye" (Prêtons attention à la notion de plein emploi relatif), *Jiefang Ribao*, 10/06/03

"Guanyu geng hao luxing shehui zeren jiji zhichi chengxiang jumin shixian bijiao chongfen jiuye de changyishu" (Propositions pour améliorer la mise en oeuvre de la responsabilité sociale en ce qui concerne le soutien au plein emploi relatif des résidents urbains et ruraux), *Chengdu Ribao*, 14/02/06

"Jiuye shi you zhiliang de shengcun" (L'emploi, déterminant de la qualité de vie), *Chengdu Shangbao*, 05/04/06

"Kuai lai xuan: 200 xiangmu zhu ni zizhu chuanyue" (Venez vite choisir : 200 projets vous aident à monter votre affaire), *Chengdu Shangbao*, 23/06/06

"Ni jiuye le ma ? Canjia shebao le ma ?" (Tu as un emploi ? Et une couverture sociale ?), *Sichuan Ribao*, 01/04/06

"Timian jiuye bu shi mianzi jiuye" (L'emploi décent n'est pas l'emploi d'apparence), *Xinmin Wanbao*, 23/02/05

"Wo guo yinglai di san ci jiuye gaofeng" (La Chine vit son troisième grand pic de chômage), *Zhongguo Jingji Zhoukan*, 19/06/06

"Zhan cheng guo - cu chengxiang chongfen jiuye" (Du développement au résultat – promouvoir le plein emploi urbain et rural), *Chengdu Shangbao*, 27/06/06

"Zhongguo jingji : gao zengzhang qianfu de da wenti" (Economie chinoise : les gros problèmes que cache la forte croissance), *Zhongguo Jingji Shibao*, 15/05/06

Ouvrages et autres travaux de recherche

CHEN, S. (2002), *Shehui paichi: dui shehui ruoshi qunti chongxin gainianhua* (Exclusion sociale : redéfinir les concepts sur les groupes défavorisés), Pékin : Académie des Sciences sociales de Chine

- CHEN, W. (2004), *Shequ zizhi: zizuzhi wangluo yu zhidu shezhi* (La gouvernance communautaire : réseaux d'organisations autonomes et contrôle), Pékin: Zhongguo shehui kexiu chubanshe.
- DERLETH, J. & KOLDYK, D. (2004), "The Shequ experiment: grassroots political reform in urban China", *Journal of Contemporary China*, Vol 13, n° 41, nov., p. 747-777.
- HOWELL, J. (2002), *Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy*, Working Paper on the Informal Economy, Genève: OIT
- LI, X. (2006), *Chengdu shi de jiuye xingshi he cujin jiuye zhengci* (Caractéristiques de l'emploi à Chengdu et politiques pour l'emploi), présentation devant la délégation de l'Institut National pour le Travail et la Formation Professionnelle, Chengdu, 11/05/06
- LIN, M. (2003), *Fuli shequhua zhong de shequ ziyuan kaifa yu zhenghe tantao* (Discussion sur l'exploitation et l'intégration des ressources des communautaires au sein du processus de communautarisation de l'aide sociale), Pékin : Académie des Sciences Sociales de Chine.
- PAIRAULT, T. (1993), "Banques des PME et financement tontinier à Taiwan", *L'esprit d'entreprise*, Paris : AUPELF-UREF, p. 427-446
- PENG, B. (2004), "Gouvernance des communautés résidentielles et contrôle étatique. La médiation communautaire à Shanghai", *Perspectives Chinoises*, n° 86, nov.-déc. 2004
- TANG, J. (2004), "Zhongguo chengxiang dibao zhidu de xianzhuang yu qian", *Livre bleu sur la société chinoise*, Pékin : Académie des Sciences sociales de Chine, p. 248-259.
- WANG, H. (2002), "Finances publiques et marchés locaux" in I. Thireau (Ed.), *Le retour du marchand dans la Chine rurale*, Paris : Etudes Rurales, p. 53-66.
- ZHANG, L. (2006), *La situation de l'emploi à Chengdu*, présentation devant la délégation de l'Institut National pour le Travail et la Formation Professionnelle, Chengdu, 11/05/06