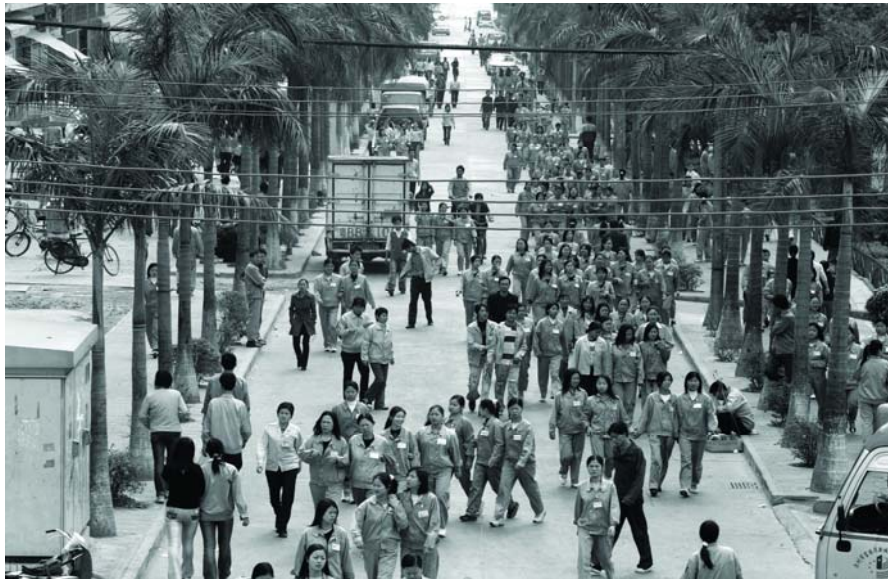

Amnesty International

Chine

**Les migrants de l'intérieur du pays
face à la discrimination et aux atteintes
aux droits humains :
le coût humain du « miracle »
économique**



© Doris Chan

Mars 2007

Index AI : ASA 17/008/2007

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM
TRADUIT PAR LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL (ÉFAI), FRANCE

Amnesty International

Chine

Les migrants de l'intérieur du pays face à la discrimination et aux atteintes aux droits humains : le coût humain du « miracle » économique

Mars 2007

Résumé

Index AI : ASA 17/008/2007

En Chine, les travailleurs migrants (citoyens chinois issus de zones rurales vivant et travaillant dans les villes) sont victimes de multiples violations de leurs droits humains et d'une discrimination fondée sur leur origine sociale, c'est à dire rurale. Ils sont exclus d'un grand nombre de services et de prestations de l'État dont bénéficient les autres résidents urbains, et ne jouissent pas des mêmes droits qu'eux. Beaucoup vivent en outre avec le risque d'être renvoyés de force dans leur région d'origine.

Dans ce rapport, Amnesty International examine la discrimination dont font l'objet ces migrants en Chine, ainsi que les violations de leurs droits en matière de santé, d'éducation et d'emploi. Elle constate que cette discrimination trouve un fondement juridique dans le système du *hukou*, un statut transmis à la naissance par les parents, qui conditionne l'accès à de nombreux droits et prestations. En règle générale, les migrants sont contraints de faire des heures supplémentaires, n'ont pas droit à des congés, même pour raisons de santé, et sont privés du droit à un salaire décent par le biais de systèmes de sanctions et de pénalités abusives. Il arrive fréquemment que les employeurs retiennent leur salaire, si bien que les travailleurs migrants ont généralement deux ou trois mois d'arriérés. La plupart d'entre eux ne se voient jamais fournir de contrat de travail et ne bénéficient donc d'aucune protection juridique de leurs droits sur le lieu de travail. À cause de leur *hukou*, les migrants sont exclus de nombreux systèmes municipaux de soins de santé dont bénéficient les autres résidents urbains. Faiblement rémunérés, ils n'ont généralement pas les moyens de contracter une assurance maladie privée ou de payer de leur poche des soins de santé, et sont donc quasiment privés de tout accès à ces soins. Les enfants de migrants sont eux aussi victimes de discrimination dans l'exercice de leur droit à l'éducation gratuite et obligatoire, celui-ci étant conditionné par le *hukou* de leurs parents. Ils sont très nombreux à être exclus du système scolaire sur leur lieu de résidence. On estime à plus de 20 millions le nombre d'enfants « laissés » dans les zones rurales, souvent sans véritable encadrement, en partie à cause des difficultés liées à leur scolarisation dans les villes. Dans de nombreuses métropoles, les parents doivent s'acquitter de frais d'inscription qui ne sont demandés qu'aux migrants. De plus, les écoles d'État imposent systématiquement des frais de scolarité, qui ont un impact encore plus lourd lorsqu'il s'agit d'enfants de migrants.

Malgré les mesures d'assouplissement adoptées ces vingt dernières années, Amnesty International est préoccupée par le fait que le système du *hukou* encourage les discriminations fondées sur l'origine sociale, au mépris des obligations incombant à la Chine aux termes des normes internationales, qui comprennent le respect et la protection des droits proclamés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Le système du *hukou* continue de marginaliser les migrants vivant dans les métropoles chinoises en raison de leur origine sociale. La loi chinoise prévoit que, pour vivre et travailler légalement dans les villes, les migrants doivent obtenir un « permis de résidence temporaire » ; ils doivent pour cela acquitter des frais et fournir de nombreux justificatifs. Les difficultés représentées par ces démarches empêchent une vaste majorité d'entre eux d'obtenir tous les documents requis, si bien qu'ils sont nombreux à se retrouver « en situation irrégulière » dans leur propre pays. Déjà privés de certains droits, ces migrants sont en outre exposés au risque d'être chassés des villes par la force.

Amnesty International appelle le gouvernement chinois à prendre immédiatement des mesures concrètes en vue d'éliminer toutes les formes de discrimination à l'encontre des migrants de l'intérieur du pays qui sont interdites par le droit international, et notamment à :

- réformer le système du *hukou* afin de supprimer les catégories administratives fondées sur l'origine sociale, qui peuvent servir de base à des discriminations dans l'exercice des droits humains ;
- supprimer les obstacles discriminatoires qui empêchent les migrants de bénéficier des régimes urbains d'assurance maladie, en particulier sur la base de leur *hukou* ;
- concevoir les systèmes d'assurance maladie, d'assurance en cas d'accidents du travail et tout autre type d'assurance maladie sans aucune discrimination fondée sur le lieu de résidence inscrit sur le *hukou* ;
- éliminer tous les frais de scolarité directs et indirects qui sont imposés uniquement aux familles migrantes, de façon discriminatoire, sur la base de leur *hukou* ;
- supprimer tous les obstacles administratifs à l'accès à l'enseignement obligatoire fondés sur le *hukou* des parents.

Amnesty International appelle aussi le gouvernement chinois à s'attaquer aux autres préoccupations relatives aux droits humains qui touchent les migrants de l'intérieur du pays de manière disproportionnée, et en particulier à :

- supprimer tous les frais de scolarité directs et indirects et autres frais divers, ainsi que toute autre barrière à l'exercice du droit à un enseignement gratuit et obligatoire dont peut se prévaloir tout enfant.

Amnesty International appelle en outre le gouvernement chinois à respecter les droits humains au travail, conformément au droit et aux normes internationaux, notamment :

- en renforçant les mécanismes d'application du droit et des normes et en instaurant des sanctions contre les entreprises qui n'offrent pas à tous leurs employés, y compris aux migrants venus de l'intérieur du pays, des contrats de travail en bonne et due forme et juridiquement contraignants ;
- en respectant le droit des travailleurs de créer ou d'intégrer le syndicat de leur choix, conformément aux traités internationaux que la Chine a ratifiés, en particulier en retirant sa déclaration au titre de l'article 8-1-a du PIDESC, qui garantit ce droit ;
- en continuant d'augmenter les moyens alloués aux centres d'assistance judiciaire qui aident les travailleurs migrants de l'intérieur du pays à obtenir réparation pour les violations de leurs droits sur leur lieu de travail.

Le présent document est une version résumée du rapport *Chine. Les migrants de l'intérieur du pays face à la discrimination et aux atteintes aux droits humains : le coût humain du « miracle » économique* (index AI : ASA 17/008/2007), publié par Amnesty International en mars 2007. Pour obtenir plus de précisions ou pour agir sur cette question, veuillez vous reporter au rapport complet. De nombreuses publications, sur ce sujet comme sur d'autres, sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.amnesty.org>. Pour recevoir les communiqués de presse électroniques d'Amnesty International, consultez la page suivante : http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

Chine

Les migrants de l'intérieur du pays face à la discrimination et aux atteintes aux droits humains :

Le coût humain du « miracle » économique

I.	Introduction	5
II.	Les normes internationales et le système du <i>hukou</i> , fondement de la discrimination et des violations du principe de l'égalité des droits	6
III.	La discrimination en matière d'emploi et le déni de conditions de travail justes et favorables.	9
IV.	Exclus du système de santé	16
V.	Violation du droit à l'éducation : la discrimination contre les enfants de migrants.....	22
	La disponibilité de l'enseignement	24
	L'accessibilité de l'enseignement.....	29
	L'acceptabilité de l'enseignement.....	33
VI.	La réforme du système du <i>hukou</i>	33
VII.	Conclusion : le système du <i>hukou</i> et les violations persistantes des normes internationales ..	35
VIII.	Recommandations	37

I. Introduction

Cha Guoqun avait quitté son village pour effectuer des travaux divers à Hangzhou, une ville de Chine orientale. En novembre 2006, une blessure qu'il s'était faite à la jambe s'est infectée, si bien qu'il ne pouvait plus travailler et a dû se rendre dans un hôpital d'État. Comme il n'avait pas d'assurance maladie, le médecin lui a donné le choix entre recevoir des soins pour 1 000 yuans (une centaine d'euros) par jour – l'équivalent pour lui d'un mois complet de salaire – ou se faire amputer de la jambe. La chance a souri à Cha Guoqun pour cette fois : il a été pris en charge entièrement par un hôpital caritatif chrétien et sa jambe a pu être sauvée. « *Cette fois-ci, a-t-il déclaré, j'ai eu de la chance, mais en règle générale, les soins médicaux sont trop chers pour les gens comme moi*¹. »

Ceci n'est qu'un exemple parmi tant d'autres du sort réservé aux migrants ruraux – 150 à 200 millions, selon certaines estimations – venus dans les villes chinoises en quête de travail et d'une vie meilleure, et participant à la « *plus grande migration de tous les temps en période de paix*² ». Dans ce rapport, Amnesty International fait référence à ces personnes en tant que « migrants », et explique dans quelle mesure elles sont traitées comme des citoyens de deuxième zone dans leur propre pays. Également appelée « population flottante » ou « mobile », « travailleurs-paysans », « travailleurs migrants », « migrants internes », « migrants ruraux » ou « migrants temporaires », cette population d'à peine 2 millions de personnes dans les années 1980³ a augmenté à une grande vitesse, une tendance qui devrait se poursuivre puisqu'on estime à 300 millions le nombre de migrants d'ici à 2015. Piliers de l'essor économique de la Chine, la plupart d'entre eux n'obtiennent jamais pour autant le statut de résidents permanents en zone urbaine. Eux qui ont construit les métropoles modernes et flamboyantes

¹ “Health insurers flock to China”, *International Herald Tribune*, 28 mars 2006.

² Max Tuñón, *Internal Labour Migration in China: Features and Responses*, Bureau de l'OIT à Pékin, avril 2006, p. 5.

³ Huang Ping, et Pieke, F. (2003) *China Migration Country Study*, conférence régionale sur les migrations, le développement et les politiques en faveur des pauvres en Asie, Dacca, Bangladesh, p. 6.

de la Chine, ils finissent généralement par retourner dans leur campagne, renvoyés loin des centres urbains et des privilèges qu'ils ont contribué à édifier.

Des dizaines de millions de migrants sont privés de leurs droits à des soins de santé et à un logement adaptés, et sont exclus des nombreuses prestations de l'État dont bénéficient les résidents urbains permanents⁴. Ils font l'objet de discriminations sur le lieu du travail, où ils sont régulièrement soumis aux pires formes d'exploitation. Leur situation incertaine au regard de la loi, leur isolement social, leur sentiment d'infériorité culturelle et leur méconnaissance de leurs droits les rendent particulièrement vulnérables, notamment face à des employeurs qui peuvent les priver de leurs droits en toute impunité. Leurs enfants ne bénéficient pas du même accès à l'éducation gratuite et obligatoire que les autres enfants, et beaucoup sont de ce fait laissés dans les campagnes.

Wang Yuancheng, membre de l'Assemblée populaire nationale et ancien migrant interne qui a réussi dans les affaires, déclare :

« Les travailleurs migrants mènent une vie misérable. Ils sont contraints de vivre dans des abris de fortune et de se nourrir des aliments les moins chers. Ils n'ont pas d'assurance et reçoivent souvent leur salaire avec du retard. Et surtout, ils sont victimes de discrimination de la part des résidents urbains⁵. »

Les migrants ruraux ont aujourd'hui le droit de travailler dans les grandes villes, ce qui n'était pas le cas à l'époque maoïste, où les métropoles leur étaient totalement fermées. Cependant, ils sont tenus de s'y enregistrer en tant que résidents temporaires, en suivant une procédure jugée difficile par la plupart d'entre eux, voire impossible à mener jusqu'au bout. De nombreux migrants sont ainsi dans l'incapacité de rassembler tous les documents requis, si bien que, lorsqu'ils se trouvent en ville, du point de vue des autorités ils sont en situation irrégulière. Cet état de fait les rend vulnérables à diverses formes d'exploitation de la part des policiers, des propriétaires, des employeurs, des fonctionnaires locaux ainsi que des résidents urbains permanents. Les migrants « sans papiers » ne sont en outre jamais à l'abri d'une arrestation et d'un renvoi forcé vers leur village.

Ainsi, au lieu de les récompenser, ou, du moins, de respecter les droits de ces personnes, qui ont volontairement quitté leur foyer – laissant souvent derrière elles leur famille et d'autres êtres chers – pour répondre aux pénuries de main-d'œuvre, où qu'elles soient, en travaillant dans les conditions les plus difficiles, les gouvernements successifs préservent le système administratif et les dispositions qui sous-tendent la discrimination dont elles font l'objet.

Bien que le gouvernement central prenne davantage au sérieux le sort des travailleurs migrants et qu'il ait adopté des mesures visant à améliorer leurs conditions de travail et de vie, Amnesty International estime que ces changements sont trop lents et que leur mise en œuvre est inadaptée.

II. Les normes internationales et le système du *hukou*, fondement de la discrimination et des violations du principe de l'égalité des droits

L'égalité des droits est un principe fondamental en matière de droits humains. La Déclaration universelle des droits de l'homme proclame : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*⁶. »

⁴ *Institutionalized Exclusion: The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China's Major Cities*, rapport de Human Rights in China, 6 novembre 2002.

⁵ "Migrant workers find a champion: NPC deputy fights for the rights of poor labourers toiling in the cities", *South China Morning Post*, 16 mars 2006.

⁶ Article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1958 par l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa résolution 217A (III).

De plus, en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), auquel la Chine est partie :

« Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation⁷. »

Dans ses observations générales sur la nature des obligations des États parties en vertu du PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que l'obligation de garantir l'exercice des droits prévus par le Pacte sans discrimination avait un effet immédiat :

« [...] si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des États parties. Une obligation [...] est que les États parties "s'engagent à garantir" que les droits considérés "seront exercés sans discrimination"⁸. »

Le principe de l'égalité des droits ne veut évidemment pas dire que les États doivent traiter toutes les personnes de la même manière à tout moment. Il signifie cependant que s'ils réservent un traitement différent à certaines personnes, ou s'ils permettent une différence de traitement, ils doivent avoir de bonnes raisons (par exemple, lorsqu'il s'agit de prendre des dispositions spécifiques pour des enfants ou des personnes souffrant de handicap). En tout état de cause, l'origine sociale constitue un motif expressément illégal de discrimination.

Par ailleurs, le PIDESC prévoit, entre autres, le droit de grève, le droit de former avec d'autres des syndicats indépendants, le droit pour les syndicats d'exercer librement leur activité, notamment leur droit de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit pour celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier. Le gouvernement chinois a émis une réserve au sujet de l'article 8.1.a du PIDESC, qui garantit le droit des travailleurs de former des syndicats indépendants : il a précisé que toute application de cet article devait être conforme à la Constitution chinoise, ainsi qu'à la législation chinoise sur le travail et sur les syndicats⁹. En dépit de ces obligations internationales, le gouvernement chinois maintient en place un système qui légitime, du point de vue juridique et administratif, la discrimination contre les travailleurs migrants en raison de leur origine sociale différente, c'est-à-dire du fait qu'ils sont résidents permanents de zones rurales. Né dans les années 1950, le système du *hukou* est le fruit d'un ensemble de régulations visant à enregistrer tous les résidents et à les rattacher à une localité spécifique, à diviser et différencier rigoureusement les privilèges des sociétés urbaine et rurale, à contrôler et à restreindre les migrations entre régions (en particulier des campagnes aux villes), et à servir de fondement à la sécurité publique sur l'ensemble du territoire.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) est le principal traité établissant des normes sur la liberté de circulation et de résidence à l'intérieur des États¹⁰. En vertu de son article 12.1 : « *Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler*

⁷ Article 2-2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 3 janvier 1976.

⁸ Observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels [ONU], Observation générale n° 3 : « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte) », 14 décembre 1990, § 1.

⁹ La Loi relative aux syndicats interdit l'établissement de syndicats indépendants et habilite la Fédération nationale des syndicats chinois à organiser tous les syndicats.

¹⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

librement et d'y choisir librement sa résidence. » Dans son Observation générale n° 27, le Comité des droits de l'homme a formulé une interprétation de cet article, selon laquelle, « [e]n principe, les citoyens d'un État se trouvent toujours légalement sur le territoire de cet État ». Il a également indiqué : « La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. Elle est étroitement liée à plusieurs autres droits énoncés dans le Pacte [...] »¹¹. Le Comité a en outre estimé : « Le droit de circuler librement s'exerce sur l'ensemble du territoire d'un État, y compris, dans le cas d'un État fédéral, à toutes les parties qui composent cet État. Le paragraphe 1 de l'article 12 garantit le droit de se déplacer librement d'un endroit à un autre et de choisir librement sa résidence. Pour la personne qui souhaite se déplacer ou demeurer dans un endroit, l'exercice de ce droit ne doit pas être subordonné à un but ou un motif particulier »¹². »

Depuis les années 1990, le système du *hukou* a été réformé à plusieurs reprises, de manière à faciliter les migrations des résidents ruraux vers les grandes villes ; il s'agissait de s'adapter aux besoins de main-d'œuvre rurale pour alimenter la croissance économique de la Chine, ainsi qu'à l'urbanisation inévitable du pays. Toutefois, malgré les réformes, les diverses exigences liées à ce système continuent de restreindre la liberté de circulation et de résidence, notamment pour ceux qui cherchent à migrer d'une localité rurale à une zone urbaine, à tel point que des millions de migrants se heurtent à des difficultés extrêmes pour obtenir tous les documents requis et résider « légalement » dans les villes¹³.

Quelques éléments d'information sur le système du hukou

En vertu du système du *hukou*, tout résident doit être enregistré auprès du bureau de la Sécurité publique local, qui conserve les livrets d'enregistrement de tous les ménages (les personnes vivant seules étant comptées en tant que ménage). Ces livrets contiennent des informations telles que l'identité, la date de naissance, l'occupation, le statut marital, etc., de chaque membre d'une famille. Les citoyens chinois ne peuvent enregistrer leur résidence permanente qu'à un seul endroit. Aux termes des Dispositions provisoires relatives à la gestion des résidents temporaires en zone urbaine (1985), toute personne, y compris étrangère, séjournant ou résidant en dehors de sa zone de *hukou* pour une durée supérieure à trois jours doit se faire enregistrer auprès des autorités locales du *hukou* au poste de police local, et obtenir un certificat d'enregistrement soit temporaire, soit en tant qu'invité. Ceux qui ne respectent pas cette procédure s'exposent à une amende et à un renvoi vers leur lieu de résidence permanente. Les propriétaires de logements, les gérants d'hôtels et d'autres structures d'accueil sont tenus de veiller à ce que leurs hôtes s'inscrivent auprès de la police locale, bien que ces règlements aient été assouplis dans certaines localités. En outre, toute personne séjournant plus de trois mois dans une autre localité que celle de son *hukou* doit déposer une demande de permis de résidence temporaire (*zhanzhuzheng*), qui rend la résidence légale et constitue une pièce d'identité aux yeux de la loi. Dans de nombreuses localités, ce permis est obligatoire pour travailler, louer un logement, ouvrir un compte en banque, accéder à des établissements publics (comme les bibliothèques), recevoir du courrier en recommandé, ou à d'autres fins d'identification personnelle¹⁴.

L'obtention d'un permis de résidence temporaire nécessite parfois beaucoup de temps et d'argent, même si les sommes et les documents demandés varient considérablement selon les localités. Jusqu'à une période récente, un permis temporaire de six à douze mois coûtait de 200 à 500 yuans (20 à 50 euros)¹⁵. Certaines localités ont récemment diminué ces frais et simplifié la procédure. Une source nous a indiqué qu'en 2001 son permis lui avait coûté 100 à 150 yuans (10 à 15 euros) dans une localité située près du district de Nonggang, dans la province du Guangdong, mais qu'à présent les

¹¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27, 2 novembre 1999, § 4.

¹² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27 (voir note précédente), § 5.

¹³ Pour obtenir des informations plus détaillées, voir ZHU Lijiang, "The hukou System of the People's Republic of China: A Critical Appraisal under International Standards of Internal Movement and Residence", *Chinese Journal of International Law* (2003), p. 519-565.

¹⁴ Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's hukou System*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2005, p. 74-5.

¹⁵ *Organizing through Division and Exclusion*, op. cit., p. 79.

frais induits n'étaient pas supérieurs à 30 ou 40 yuans¹⁶. Il reste toutefois difficile d'obtenir un permis de résidence à Pékin. Un travailleur migrant de la capitale a indiqué : « *la police ne les distribue pas facilement, il faut avoir des "guanxi" [relations personnelles]*¹⁷ ».

Pour l'obtention d'un permis de résidence temporaire, des frais supplémentaires peuvent être appliqués. Selon les informations recueillies dans certaines localités, les migrants doivent verser des pots-de-vin aux fonctionnaires et aux policiers locaux pour arriver à leurs fins. La télévision centrale chinoise a rapporté que dans les villes de Shenzhen et de Dongguang (province du Guangdong), la police applique souvent un tarif de 155 à 215,5 yuans, au lieu des 5 yuans prévus par la loi¹⁸. Les personnes n'ayant pas de parrain légitime – un employeur ou un propriétaire – peuvent avoir à payer des pots-de-vin encore plus élevés, soit à un « faux » parrain, soit à la police, pour obtenir ou renouveler leur permis temporaire. Le système prévoit également la possibilité, pour la police locale, d'imposer des amendes à ceux qui n'ont pas de permis temporaire et de les citer à comparaître. Toute personne surprise à falsifier des documents ou à contrefaire des certificats de *hukou* s'expose à des amendes encore plus élevées – jusqu'à 1 000 yuans (100 euros) – ainsi qu'à une peine d'emprisonnement.

Les documents requis pour obtenir un permis de résidence temporaire varient selon les localités ; en règle générale, cependant, les autorités demandent un contrat de travail ou la pièce d'identité d'un hôte ou d'un propriétaire local. Comme nous le verrons plus loin, de nombreux travailleurs migrants ne disposent pas d'un contrat de travail, ce qui leur complique la tâche. Les migrants se voient parfois réclamer d'autres documents, tels qu'une autorisation de travail émanant de leur localité d'origine, des justificatifs prouvant qu'ils n'ont pas enfreint les règles du planning familial, qu'ils n'ont pas d'inscription au casier judiciaire et qu'ils ne sont pas mariés, ainsi qu'une référence émanant de la police de leur localité d'origine. Les localités qui s'efforcent de limiter l'afflux de migrants tendent à être plus exigeantes en matière de justificatifs.

La durée de validité du permis de résidence temporaire varie en fonction des localités ; elle est généralement comprise entre six et douze mois, selon la situation personnelle de l'intéressé. Lorsqu'il arrive en fin de validité, le permis doit être renouvelé avec les documents requis et moyennant une certaine somme. Le *hukou* temporaire ne se transforme pas automatiquement en *hukou* de résidence permanente, quelle que soit la durée de résidence effective dans une localité donnée. Les titulaires de permis de résidence temporaires ne sont pas considérés comme des résidents locaux, mais plutôt comme étant légalement autorisés à vivre provisoirement dans une localité différente de la zone à laquelle les rattache leur *hukou*.

III. La discrimination en matière d'emploi et le déni de conditions de travail justes et favorables

La Chine est un des membres fondateurs de l'Organisation internationale du Travail (OIT), dont la Conférence internationale du travail a rappelé que :

« [...] *l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, à savoir :*

- (a) *la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;*
- (b) *l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;*
- (c) *l'abolition effective du travail des enfants ;*

¹⁶ Entretien d'Amnesty International avec une travailleuse migrante, 29 octobre 2006, Shenzhen, Chine.

¹⁷ Entretien d'Amnesty International avec un travailleur migrant, 19 octobre 2006, Pékin, Chine.

¹⁸ *Organizing through Division and Exclusion*, op. cit., p. 79.

(d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession¹⁹. »

De plus, en ratifiant la Convention (n° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (Convention de l'OIT relative à la discrimination), en janvier 2006, la Chine s'est engagée à éliminer la discrimination en matière d'emploi basée sur, notamment, l'origine sociale²⁰. S'agissant de la Chine, la Convention est entrée en vigueur en janvier 2007 (un an après la ratification)²¹.

En tant que partie au PIDESC, la Chine reconnaît également, en vertu de l'article 7 de ce traité :

« le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :

a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs : i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ; [...] ii) Une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte ;

b) La sécurité et l'hygiène du travail ; [...]

d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés. »

Dans la pratique, néanmoins, les travailleurs chinois sont régulièrement privés de nombre de ces droits. Les travailleurs migrants, de par leur situation incertaine au regard de la loi, leur isolement social, leur sentiment d'infériorité culturelle et leur méconnaissance de leurs droits, travaillent dans les pires conditions qui soient et doivent faire face, sur leur lieu de travail, aux pires atteintes à leurs droits fondamentaux. Dans les usines à fortes concentrations de travailleurs migrants, ceux-ci sont systématiquement privés de leurs droits de recevoir un salaire équitable, de travailler dans la sécurité, de créer des syndicats et de s'affilier aux syndicats de leur choix, de circuler librement, et de bénéficier des prestations de l'État prévues pour les travailleurs. Amnesty International est préoccupée par le fait que, malgré la détermination croissante du gouvernement central à combattre la discrimination contre les migrants et le déni de leurs droits, la mise en place de nouvelles réglementations ne s'est pas concrétisée au niveau local.

Le déni de contrats de travail

Aux termes de l'article 16 du Code du travail chinois de 1994, « *l'établissement de relations de travail doit donner lieu à un contrat de travail* », ce qui signifie que les employeurs doivent fournir à tous leurs employés un contrat de travail individuel (*laodong hetong*). Ce document fournit au travailleur une preuve de son statut de salarié et du salaire convenu, et atteste des divers droits et prestations dont il ou elle peut se prévaloir en vertu du Code du travail. Or, il a été largement reconnu en Chine, notamment dans la presse, parmi les universitaires et dans des rapports gouvernementaux, que ces dispositions ne sont pas appliquées avec rigueur, et que les travailleurs migrants sont plus susceptibles de se voir refuser un contrat. Cela vient du fait qu'en règle générale ils travaillent dans des entreprises privées et ignorent la loi, et que, en l'absence d'un *hukou* en règle, ils se trouvent dans une position plus délicate pour exiger un contrat de travail. Selon une étude menée par le Centre de recherches du Conseil des affaires d'État, 46 p. cent des migrants n'ont pas établi un contrat de travail avec leur employeur²². Selon d'autres sources, les chiffres réels sont bien plus élevés. D'après les conclusions

¹⁹ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 86^e session, Genève, juin 1998, art. 2.

²⁰ Ibid., art. 1-1-a et art. 2.

²¹ Ibid., art. 8-3.

²² Rapport du Centre de recherches du Conseil des affaires d'État : les travailleurs ruraux chinois face à trois grands changements [*Guowuyuan yanjiushi fa baogao: woguo nongmingong zheng fasheng san da bianhua*], Xinhua, reproduit par le gouvernement central chinois (en ligne), 16 avril 2006, et cité dans le rapport annuel de la Commission exécutive du Congrès des États-Unis sur la Chine (CECC), p. 64.

d'une étude conduite en décembre 2005 par l'Assemblée populaire nationale, moins de 20 p. cent des petites et moyennes entreprises ont recours à des contrats de travail²³. Selon un rapport de l'OIT, après avoir effectué des contrôles inopinés auprès de 134 compagnies, le Département du travail de Suizhou, dans le Hubei, a relevé qu'aucune de ces entreprises n'avait émis un seul contrat de travail²⁴. De nombreux travailleurs migrants n'ont pas été informés que la loi exige de leur employeur qu'il leur fournisse un contrat. Des recherches effectuées par un quotidien de Jinan ont révélé que 8 migrants sur 10 ignoraient ce qu'était un contrat de travail²⁵. D'après une enquête réalisée dans 16 usines par la ville de Dongguan, dans le sud de la Chine, seuls trois établissements auraient, selon les ouvriers interrogés, procuré à leurs salariés une forme quelconque de contrat de travail²⁶. Une migrante a indiqué que dans l'usine où elle travaillait, « *les employés ne recevaient aucun contrat de travail [...]. Personne n'en a parlé lorsqu'on a commencé à travailler ici*²⁷. »

Au vu du manque de rigueur constaté dans l'application de la législation actuelle relative au travail, Amnesty International se félicite de l'élaboration d'une nouvelle loi sur les contrats de travail, dans la mesure où elle renforcerait la mise en œuvre de la réglementation et apporterait des mécanismes nouveaux permettant de mieux protéger les droits des travailleurs²⁸. Force est de reconnaître, néanmoins, que les voies de recours prévues par la loi sont limitées, étant donné l'absence de mécanismes efficaces de mise en œuvre, et que la meilleure manière de faire appliquer les lois visant à protéger les intérêts des travailleurs consiste à leur permettre d'exercer leur droit de s'organiser, notamment en créant des syndicats ou en s'affiliant aux syndicats de leur choix.

Les heures supplémentaires forcées et les congés refusés

Aux termes de l'article 44 du Code du travail de 1994, « *les travailleurs ne travailleront pas plus de huit heures par jour ou quarante-quatre heures par semaine en moyenne* » ; l'article 41 prévoit quant à lui un maximum légal de trente-six heures supplémentaires par mois. La loi dispose par ailleurs que la journée de travail peut être allongée d'une heure, ou, dans des circonstances spécifiques, de trois heures au maximum.

Malgré cela, les heures supplémentaires forcées et le refus de congés sont monnaie courante dans les usines à fortes concentrations de migrants. Dans des manufactures de la région du Delta de la rivière des perles, en Chine méridionale, où la main-d'œuvre est essentiellement composée de migrants, les ouvriers travaillent généralement douze à quatorze heures quotidiennes, sept jours par semaine, et n'ont qu'un seul jour de congé par mois. Dans certains cas extrêmes, des ouvriers ont été contraints à travailler seize heures supplémentaires, effectuant ainsi des journées de vingt-quatre heures²⁹.

Mlle Zhang, une migrante de vingt-et-un ans qui a travaillé dans neuf usines différentes en l'espace de quatre ans, évoque son expérience dans une manufacture textile de Shenzhen :

« On faisait des heures supplémentaires tous les jours, et on ne terminait jamais avant 23 heures. Parfois, on travaillait jusqu'à deux ou trois heures du matin, alors qu'on devait faire nos heures normales le lendemain. On commençait à 7 h 30, jusqu'à midi. Ils nous disaient qu'on avait une demi-heure pour déjeuner et nous reposer, mais en réalité, dès qu'on avait fini de manger, on retournait travailler. Il n'y avait pas de pause. La meilleure journée

²³ “China's Top Legislature Debates Contract Bill Protecting Worker's Rights”, Xinhua (en ligne), 28 décembre 2005, cité dans le rapport annuel 2006 de la CECC, p. 64.

²⁴ *Internal Labour Migration in China*, op. cit., p. 11.

²⁵ Ibid.

²⁶ “Falling Through the Floor: Migrant Women Workers' Quest for Decent Work in Dongguan, China”, p. 9, *China Labour Bulletin*, septembre, 2006. Consultable en ligne sur le site http://www.china-labour.org.hk/fs/view/research-reports/Women_Workers_Report.pdf.

²⁷ “The ‘Nine Lives’ of a Chinese Woman Migrant Worker: Ms. Zhang tells her story”, *China Labour Bulletin*, 8 mars 2006.

²⁸ Pour de plus amples informations, voir www.chinadaily.com.cn/china/2206-03/21/contact_548325.htm, et www.news.xinhuanet.com/English/2006-03/21/contact_4325166.htm.

²⁹ “Falling Through the Floor”, op. cit., p. 9.

était le dimanche, parce qu'on ne devait faire des heures supplémentaires que jusqu'à 21 h 30. On était vraiment épuisés. Il y en avait même qui s'évanouissaient, tellement ils étaient fatigués³⁰. »

Un autre travailleur migrant a raconté :

« On travaille quatorze heures par jour. Les horaires de travail sont de 7 h 30 à 11 h 30, de 13 h 30 à 17 h 30, et de 18 h 30 à 22 h 30. Si on doit répondre à une commande pressée, on continue à travailler jusqu'à 12 h 30 le lendemain. On a une pause pour manger le soir. Ces périodes de bousculades, lorsqu'on est pressé de finir une commande et qu'on doit faire de nombreuses heures supplémentaires, peuvent durer vingt jours, voire plus, d'affilée. En période plus calme, on ne fait que quatre heures supplémentaires par jour. On est obligés de faire des heures supplémentaires. Sinon, on a des sanctions pécuniaires³¹. »

L'article 44 du Code du travail de 1994 prévoit un calcul clair pour la rémunération des heures supplémentaires : un jour de travail normal, elles doivent être payées une fois et demie le taux horaire habituel, le week-end, deux fois ce taux, et les jours fériés, trois fois.

Pourtant, les directeurs d'usine dont la main-d'œuvre est essentiellement composée de migrants s'arrangent souvent pour calculer leur salaire de base et leurs heures supplémentaires de manière à les priver de la rémunération à laquelle ils ont droit. Ainsi, en vertu du système du *tuoban* (extension d'horaires), les ouvriers effectuent des heures supplémentaires, mais ils sont payés en fonction de leur production, et les quotas fixés sont si élevés qu'en réalité ils ne peuvent jamais gagner plus³². De ce fait, beaucoup sont privés du salaire auquel ils ont droit, et leurs revenus restent bas, bien souvent en dessous du salaire minimum local.

Il est par ailleurs fréquent que les travailleurs migrants se voient refuser des journées de repos et des congés, même en cas de maladie. Ceux qui se mettent en congé maladie sans autorisation s'exposent à de fortes retenues sur leurs salaires. Parlant des conditions régnant dans l'une des usines où elle était employée, Mlle Zhang a indiqué :

« [...] il était généralement très difficile d'obtenir ne serait-ce qu'une journée de repos. Si on ne venait pas travailler, on avait une retenue sur salaire, chaque fois comprise entre 50 et 100 yuans (5 et 10 euros). On n'avait pas de congé le jour de la Fête nationale ou de la Fête du travail. Ce que l'on pouvait espérer de mieux, c'était de ne pas avoir à faire d'heures supplémentaires le jour de la Fête de la lune. Il n'y avait pas de syndicat dans cette usine et on ne nous a jamais parlé de loi sur la protection des travailleurs, ni formés sur ce sujet³³. »

Un autre travailleur a déclaré :

« Il serait inexact de dire qu'on ne peut jamais prendre de congés ; mais en cas de maladie, on ne peut pas s'attendre à obtenir plus d'une journée de repos. Si on est vraiment fatigué, et qu'on a besoin de repos, la seule chose à faire est de s'absenter sans autorisation. Mais à moins de ne pas avoir le choix, ça n'en vaut pas la peine, parce qu'on perd sa prime d'assiduité et qu'ils retiennent quatre jours de paie à titre de sanction³⁴. »

Les retenues sur salaire et les salaires impayés

Le PIDESC reconnaît à toute personne le droit à un salaire suffisant pour assurer une existence décente pour elle-même et sa famille³⁵. Depuis 1994, la Chine a mis en place un système de salaire minimum qui permet aux autorités locales de fixer des minima, en partie en fonction du coût de la vie

³⁰ "The 'Nine Lives' of a Chinese Woman Migrant Worker", op. cit.

³¹ "Falling Through the Floor", op. cit., p. 11.

³² Ibid.

³³ "The 'Nine Lives' of a Chinese Woman Migrant Worker", op. cit.

³⁴ "Falling Through the Floor", op. cit., p. 11.

³⁵ Article 7-a-ii ; pour obtenir des précisions, voir « Le droit au travail – Observation générale n° 18 » du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, doc. ONU E/C.12/GC/18, 6 février 2006, § 44.

local. En vertu de l'article 12 du Règlement relatif au salaire minimum, ce minimum n'inclut pas la rémunération des heures supplémentaires, ni les primes, les cotisations de sécurité sociale prises en charge par l'employeur ou tout autre avantage³⁶.

Malgré cela, les patrons diminuent le salaire des migrants par divers procédés, notamment par une rémunération insuffisante des heures supplémentaires obligatoires, par des retenues sur salaire ou par le non-paiement des salaires.

Dans certaines usines, les travailleurs sont sanctionnés à hauteur d'un yuan par minute de retard, ce qui peut représenter une part importante de leur salaire journalier³⁷. Mlle Zhang, citée plus haut, relate l'expérience d'une autre ouvrière, plus âgée, dans une usine textile où elle a été employée :

« Un jour, le chef de section lui a ordonné de refaire quelque chose, et elle a refusé [...] mais si le chef de section vous disait de faire quelque chose, il valait mieux accepter. Elle a donc eu une retenue sur son salaire. Après cela, elle a persisté dans son refus et s'est disputée avec le chef de section. Et elle a reçu une nouvelle sanction ! Ce mois-là, elle en avait au moins pour 600 yuans [60 euros]. »

Face à de tels régimes disciplinaires, les migrants travaillant dans les usines gagnent en moyenne des salaires de misère. D'après une étude réalisée en mai 2005 par le Bureau chinois des statistiques d'État dans le delta de la rivière des Perles, le salaire mensuel moyen d'un migrant s'élève à seulement 600-700 yuans (60-70 euros), heures supplémentaires et primes comprises, alors que 800 yuans (80 euros) sont à peine suffisants pour payer la nourriture, le logement et le transport³⁸. D'après le directeur du bureau, en tenant compte du coût de la vie local, « ces revenus suffisent juste à l'achat de quatre bols par jour de nouilles sautées à la sauce soja³⁹. »

Les employeurs profitent également de la vulnérabilité des migrants, dont le statut est incertain, en retenant des milliards de yuans de salaires impayés. Le ministère de la Construction a annoncé qu'à la fin de 2003, la valeur totale des frais de construction et des salaires impayés s'élevait à 186 milliards de yuans (18,6 milliards d'euros)⁴⁰. Les employeurs retiennent souvent à dessein les salaires avant le Nouvel An lunaire pour être sûrs que leurs ouvriers reviendront après les fêtes – rendant ainsi impossible l'achat de billets de train à des millions de migrants⁴¹. La frustration et le désespoir liés aux salaires impayés se traduit fréquemment par des flambées de violence, dont beaucoup ont été relayées par les médias chinois. Dans les cas les plus graves, ces violences se sont soldées par la mort de migrants et, parfois, des personnes auxquelles ceux-ci s'en étaient pris. Dans la province du Ningxia, le cas d'un jeune migrant de vingt-sept ans qui, pour des salaires impayés, a poignardé son supérieur hiérarchique et trois de ses proches, en juillet 2006, et qui a été exécuté pour son crime, reflète la tournure tragique que prend la situation, éveillant la compassion au sein de l'opinion publique chinoise⁴². Le cas de Xiang Guanghui avait lui aussi été très médiatisé : il avait été battu si sauvagement lors d'une querelle concernant des arriérés de salaire, que son crâne a été gravement déformé. M. Xiang a indiqué qu'il avait été frappé sur ordre de l'entrepreneur qui lui devait de l'argent⁴³. Son patron, en outre, ne l'a pas indemnisé correctement au vu des dépenses de santé qu'il a eues ; il n'a réglé que sa première visite à l'hôpital, mais pas les 60 000 yuans (6 000 euros) requis

³⁶ Zuidi Gongzi Guiding (Règlement relatif au salaire minimum), ministère du Travail et de la Protection sociale, entré en vigueur le 1^{er} mars 2004. Ce règlement se substitue au Qiye Zuidi Gongzi Guiding (Règlement des entreprises relatif au salaire minimum) de novembre 1993.

³⁷ “The ‘Nine Lives’ of a Chinese Woman Migrant Worker”, op. cit.

³⁸ “Laodongli Dilian’ Zhi Wei – Zhongguo Laodongli Jiazhi yu Guoqiang Minfu” (La crise de la main d'œuvre bon marché. Valeur de la main-d'œuvre en Chine et puissance et prospérité de la Nation). *Zhongguo Jingji Zhoukan* (Hebdomadaire économique chinois), 30 mai 2005 ; consultable en ligne :

www.nmpx.gov.cn/gongzuoyanjiu/t20050530_35419.htm. Cette étude est également citée dans “Falling Through the Floor”, op. cit., p. 11.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ “Agency details China's migrant workers pre-holiday wage problems”, Xinhua, Pékin, 10 février 2007.

⁴¹ “Migrant workers unable to return home for the Chinese New Year”, *Apple Daily*, 23 janvier 2006.

⁴² “Migrant workers need better protection”, *South China Morning Post*, 7 septembre 2006.

⁴³ “Migrant worker sues after back-pay row ends in fractured skull”, *South China Morning Post*, 7 septembre 2006.

pour la deuxième intervention dont Xiang Guanghui a besoin, pour la reconstruction de sa boîte crânienne.

Les autorités chinoises sont conscientes de la crise des salaires impayés aux migrants. Des représentants du gouvernement central ont exhorté à maintes reprises les autorités locales à veiller à ce que ces derniers soient payés dans les temps. En 2003, le Premier ministre Wen Jiabao avait promis que le problème serait réglé d'ici à l'année suivante, et en octobre 2004, il a publiquement soutenu un travailleur migrant qui réclamait le paiement de ses arriérés de salaire. Le gouvernement central n'a cessé d'engager les autorités locales et les directeurs d'usine à mettre fin à la pratique consistant à retenir les salaires des ouvriers. Certaines mesures réglementaires ont été adoptées pour résoudre le problème⁴⁴. Grâce aux pressions exercées par le gouvernement central, le montant des arriérés de salaires dus aux travailleurs migrants a diminué ; en janvier 2006, dans le secteur du bâtiment, ce chiffre avait été ramené à 10 milliard de yuans (1 milliard d'euros), un niveau jugé relativement faible comparé aux années précédentes⁴⁵. Amnesty International reste cependant préoccupée par le fait que des travailleurs migrants soient sans contrats de travail, et que de nombreux sous-traitants soient en situation irrégulière, ce qui fait persister le problème. Selon les informations reçues, il arrive souvent que les sous-traitants disparaissent en laissant derrière eux d'énormes impayés de salaires, soit de nombreux mois d'arriérés de paie pour leurs ouvriers.

Le phénomène des salaires impayés restreint fortement la liberté des migrants de changer d'emploi et les contraint souvent à se satisfaire de conditions de travail relevant de l'exploitation, ou de renoncer à des mois de salaires afin de prendre un autre travail. Dans un rapport publié en septembre 2005, l'Association des avocats chinois a conclu que pour récupérer 1 000 yuans (100 euros), un travailleur migrant aurait à déboursier trois fois cette somme au minimum, sans compter les dépenses quotidiennes pour la nourriture, le transport et le logement⁴⁶. En outre, elle a estimé que les migrants avaient peu de chances de percevoir leurs salaires même si la justice leur donnait gain de cause⁴⁷.

Les pénalités financières et l'obstruction au droit de quitter un emploi

Les dirigeants d'entreprise usent de tactiques diverses pour que leurs employés ne puissent pas démissionner sans pénalités financières. La plus efficace consiste à retenir les salaires. Étant donné que les migrants ont généralement deux ou trois mois d'arriérés de salaire, ceux qui quittent leur emploi perdent les sommes équivalentes. Et comme ils ne disposent pas, pour la majorité, de contrat de travail, ils n'ont aucun recours juridique pour réclamer leur dû. En outre, du fait qu'ils acceptent souvent des emplois loin de chez eux, vivent dans des dortoirs d'usine, et n'ont guère de relations sociales ni d'autre soutien sur place, les migrants seraient dans une position particulièrement difficile pour entamer une action en justice en vue de récupérer leurs salaires, d'autant plus qu'ils ont généralement quitté ou perdu leur emploi.

Le cas de travailleurs migrants d'une usine de Pékin qui cherchaient à récupérer leurs salaires impayés

Mlle Zhang a évoqué le cas d'ouvriers migrants travaillant dans une usine textile de la banlieue pékinoise, qui ont tenté de récupérer leurs arriérés de salaires. Son récit permet de

⁴⁴ La province du Jilin aurait adopté une réglementation imposant aux entreprises du bâtiment ayant manqué à leurs obligations salariales vis-à-vis de leurs ouvriers de verser un dépôt de garantie correspondant à 5 p. cent de la valeur de leur projet, afin de garantir les salaires impayés. Les autorités du Jilin ont également établi des principes directeurs demandant aux employeurs qui ne paient pas leurs ouvriers à temps de leur verser une indemnité compensatoire de 50 à 100 p. cent du montant dû. "Migrant workers need better protection", *South China Morning Post*, 7 septembre 2006.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Voir "High cost of wage recover deepens sense of futility in legal route, stirs up social unrest", *China Labour Bulletin*, 10 novembre 2005 (<http://www.clb.org.hk>).

⁴⁷ Ibid.

comprendre les difficultés auxquelles les migrants doivent faire face :

« À cette époque, l'usine avait trois mois de retard pour le paiement des salaires. Comme je n'étais là que depuis un mois, cela ne m'a pas vraiment affectée [...] C'est précisément à ce moment que les autres ouvriers ont demandé au patron de leur payer les arriérés de salaire. Ils lui avaient déjà parlé à de nombreuses reprises, mais en vain. Ils ont alors menacé de s'en aller s'ils ne recevaient pas leur dû. Le directeur de l'usine a piqué une crise, disant qu'il ne paierait personne. Son assistante s'est montrée plus courtoise. Elle est entrée et nous a dit que le directeur avait été kidnappé quelques jours auparavant, qu'il avait dépensé beaucoup d'argent et qu'il n'avait rien au moment où elle nous parlait. Si le personnel n'avait pas de quoi manger, l'usine pourrait les aider. Ensuite, on nous a tous donné 30 à 50 yuans. Elle nous a dit qu'ils avaient une commande assez urgente de vêtements de coton et que si on s'en occupait tout de suite, elle verrait si on pouvait recevoir notre paie juste après.

On a travaillé deux journées pour cette commande, et ils ne nous ont toujours pas payés [...] Le patron nous a ensuite adressé une note pour expliquer qu'il traversait une crise financière. Il a ajouté qu'il nous paierait plus tard, avant une certaine date.

Mais on a entendu certaines informations à son sujet, qui signifiaient qu'on aurait du mal à être payés. On s'est alors dit qu'il était inutile d'espérer après lui. On a réessayé de demander notre dû auprès du gérant, qui nous a dit que si on souhaitait partir, il fallait le faire maintenant. Il s'est permis de dire cela parce qu'il savait qu'on n'avait pas été payés depuis longtemps et qu'on n'avait pas d'argent pour partir. On n'avait même pas assez pour aller en bus jusqu'à Pékin ! On a fini par décider de partir, même sans notre paie, et de réfléchir à ce qu'on pourrait faire une fois à Pékin. D'habitude, l'accès principal à l'usine était verrouillé. Si quelqu'un voulait sortir pour passer un coup de fil ou acheter à manger, il devait obtenir une autorisation écrite du patron. Finalement, on s'est tous rassemblés et on est partis ensemble.

On est partis le soir. À ce moment-là, il n'y avait qu'un type pour surveiller l'entrée principale. Un gars qui travaillait de notre côté de l'usine avait volé les clés de la grille. Une fois celle-ci ouverte, le garde n'a pas pu nous retenir. C'est comme ça qu'on a réussi à partir. À ce moment-là, nous étions vraiment contents de nous. Nous pensions avoir remporté une sorte de victoire. En fait, certains parmi nous ont perdu quatre mois de salaire. Ils disaient tous que j'avais de la chance, car je n'avais perdu qu'un mois de salaire⁴⁸. »

Dans de telles circonstances, où les ouvriers sont enfermés dans leur usine et ont besoin d'un billet de sortie pour pouvoir quitter l'enceinte de l'établissement, le simple fait de parvenir à s'échapper physiquement peut constituer une victoire aux yeux des travailleurs, même si ceux-ci perdent plusieurs mois de salaire.

Les patrons ont recours à une autre stratégie pour réduire les salaires et contrôler leurs ouvriers : avant de leur donner un emploi, ils obligent les ouvriers à leur remettre un dépôt de garantie, étant entendu qu'ils doivent rester un certain nombre de mois avant de pouvoir présenter leur démission et récupérer la totalité de la somme qu'ils ont déposée. S'ils ne se plient pas à ces conditions, ils risquent de perdre leur dépôt de garantie. Dans les faits, toutefois, il arrive souvent que les ouvriers ne récupèrent pas cet argent à leur départ de l'usine, même s'ils ont travaillé le nombre de mois stipulé.

Ces diverses tactiques permettent aux patrons de faire face à la pénurie grandissante de main-d'œuvre sans avoir à augmenter les salaires ; elles sont particulièrement utilisées dans le sud de la Chine, où la pénurie de main-d'œuvre est la plus forte. Ceci explique en partie pourquoi les salaires

⁴⁸ "The 'Nine Lives' of a Chinese Woman Migrant Worker", op. cit.

n'ont pas augmenté de façon significative en réponse à ce manque de main-d'œuvre, comme on pourrait s'y attendre dans des conditions normales de marché.

Le logement

Aux termes de l'article 11.1 du PIDESC, « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant* ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a clarifié la notion de « *logement suffisant* », qui couvre les aspects suivants : sécurité légale de l'occupation, existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, capacité de paiement, habitabilité, facilité d'accès et emplacement⁴⁹.

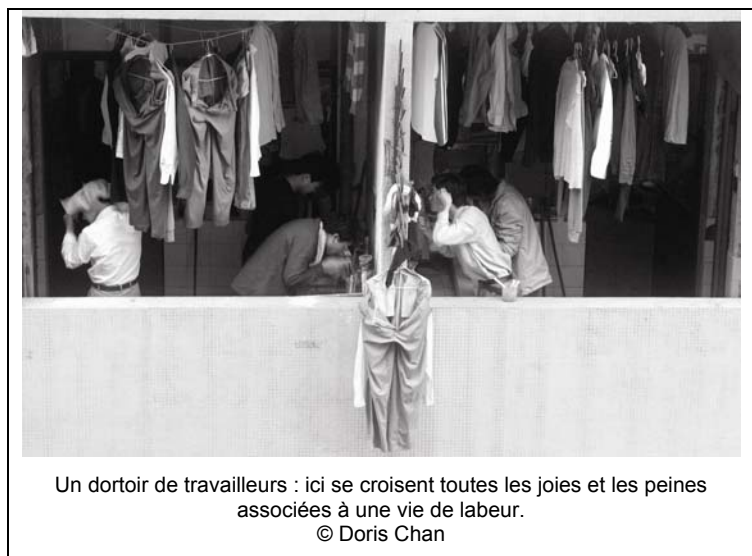
Les migrants vivent dans des conditions de logement au mieux médiocres, au pire révoltantes. Un jeune migrant de vingt et un ans a expliqué à un groupe de chercheurs qu'il dormait dans une pièce avec plus d'une trentaine de personnes dans des lits superposés, dans un entrepôt en construction, sans fenêtre ni aération, et sans douche. Ils n'étaient apparemment autorisés à prendre une douche ou un bain qu'une fois par semaine, dans un bâtiment voisin⁵⁰.

Les travailleurs migrants qui n'habitent pas dans un dortoir d'usine vivent généralement dans des lieux extrêmement surpeuplés, avec de nombreuses personnes partageant une même pièce. Ils vivent le plus souvent au sein de communautés fortement concentrées, dans les banlieues des grandes villes, où les infrastructures sont quasi inexistantes ou inadaptées. Presque toutes les métropoles chinoises ont leur propre communauté de migrants, qui occupent souvent des bâtiments que les autorités locales vouent à la destruction. Pékin compte au moins huit communautés de migrants dans ses quatre districts centraux, dont chacune regroupent au moins 10 000 personnes. Le célèbre « village du Zhejiang » dans la capitale, détruit en 1996 et reconstruit en 1998, comptait environ 100 000 résidents avant sa démolition.

Les migrants ne perçoivent pas les allocations de logement dont bénéficient de nombreux résidents urbains permanents, soit par l'intermédiaire de leur unité de travail, soit par le gouvernement. De plus, les résidents temporaires n'ont pas pu jouir des généreuses subventions distribuées aux résidents urbains permanents, afin de les encourager à acheter un logement – une stratégie centrale dans la politique de privatisation immobilière lancée par le gouvernement.

IV. Exclus du système de santé

L'article 12 du PIDESC dispose « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* ». Aux termes de cet article, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer le plein exercice de ce droit, notamment par « *[l]'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu* ».



Un dortoir de travailleurs : ici se croisent toutes les joies et les peines associées à une vie de labeur.
© Doris Chan

⁴⁹ « Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1 du Pacte), 13/12/91. CESCR Observation générale 4 » du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, § 8, doc. ONU E/1992/23.

⁵⁰ Shi G. S., « Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers », *People's Daily* (édition internationale), 1^{er} septembre 2002, cité dans : Xiaoming Li, Bonita Stanton, Xiaoyi Fang, et Danhua Lin, « Social Stigma and Mental Health among Rural-to-Urban Migrants in China: A Conceptual Framework and Future Research Needs », *World Health and Population*, juin 2006, p. 1-18.

et de l'hygiène industrielle » ; « [l]a prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies » et « [l]a création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ».

Or, en raison de leur statut d'étrangers au sein des villes, les migrants sont pour ainsi dire exclus du système de santé. Ils n'ont généralement pas droit aux nouveaux régimes d'assurance maladie instaurés dans les villes, ils ne peuvent pas s'offrir les nouvelles assurances privées hors de prix qui se multiplient en Chine et ils n'ont pas les moyens de payer de leur poche les soins médicaux, dont les prix se sont envolés ces dernières années.

La grande majorité de ces migrants vivant dans les villes chinoises n'ont pas d'assurance maladie, vont rarement chez le médecin et ne se rendent généralement à l'hôpital que dans les cas les plus extrêmes de maladie ou de blessure. Selon Su Zhi, directeur adjoint du service de surveillance du ministère de la Santé, la plupart des paysans chinois venus travailler en ville et des employés des entreprises rurales exercent des métiers dangereux, mais n'ont pas d'assurance maladie et sont peu sensibilisés aux questions de sécurité⁵¹. Une étude sur les migrants à Pékin et à Nankin a conclu :

« le coût élevé des services de santé et l'absence d'assurance maladie se traduisent par une sous-utilisation des services de santé par les migrants, ce qui entraîne une série de pratiques inefficaces en termes de santé, telles que l'automédication sans aucune surveillance médicale, la fréquentation de dispensaires non réglementés ou simplement le fait d'essayer de "tenir le coup" sans aucun soin⁵² ».

Comme l'a déclaré une jeune femme à Pékin : *« Honnêtement, les gens comme nous sommes venus ici pour travailler. Nous n'osons pas aller à l'hôpital, c'est tout simplement trop cher⁵³... »* Cette étude a montré que les populations migrantes des deux villes ne se rendaient jamais, ou très rarement, à l'hôpital ou dans d'autres centres de soins, et attendaient le plus longtemps possible avant de se faire soigner, même en cas de maladie grave. Quand ils se décident à consulter, c'est généralement qu'ils sont gravement malades. Par ailleurs, selon des informations parues dans la presse, il semblerait que, même en cas de maladie ou d'accident grave, les migrants se voient parfois refuser des soins car ils n'ont pas d'assurance maladie et n'ont pas les moyens de payer les frais. Une étude sur les migrants à Shanghai, basée sur des chiffres de la période 1993-1996, a montré que seulement 6,7 p. cent d'entre eux – contre 73,7 p. cent des résidents permanents – disposaient d'une assurance maladie⁵⁴. En conséquence, 93,3 p. cent des migrants interrogés devaient payer de leur poche leurs soins de santé, contre seulement 26,3 p. cent des résidents permanents⁵⁵. Comme on pouvait s'y attendre, dans presque tous les domaines de la santé, la situation des migrants est moins bonne que celle des résidents permanents. Selon l'étude menée à Shanghai, les deux tiers des femmes décédées à la suite de complications liées à la grossesse (mortalité maternelle) étaient des migrantes, et le nombre d'enfants mort-nés était deux fois plus élevé chez les migrants que chez les résidents permanents⁵⁶. De même, une enquête réalisée en novembre 2006 auprès de travailleuses migrantes par la Fédération nationale des femmes chinoises a montré que seulement 6,7 p. cent des femmes interrogées dans un grand nombre de régions chinoises disposaient d'une assurance maternité⁵⁷.

Les migrants manquent aussi d'informations dans le domaine de la santé, notamment en ce qui concerne la santé en matière de sexualité et de procréation, ce qui les expose davantage aux maladies infectieuses. Ainsi, des études ont montré que les jeunes travailleurs migrants étaient l'un des groupes les plus exposés à la contamination par le VIH et au sida⁵⁸. En outre, comme ils sont

⁵¹ «Health of migrants goes under microscope», *South China Morning Post*, 26 avril 2006.

⁵² «Too costly to be ill», *World Health and Population*, avril 2006, p. 9.

⁵³ Ibid., p. 5.

⁵⁴ Zhan Shaokang, Sun Zhenwei et Blas E., «Economic Transition and Maternal Health Care for Internal Migrants in Shanghai, China», *Health Policy and Planning*, 2002, vol. 17 (suppl) : 47-55, voir p. 51.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., p. 50.

⁵⁷ «Half of women migrant workers are in irregular employment», *China Youth Daily*, 22 novembre 2006.

⁵⁸ «HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, expert says», *South China Morning Post*, 28 juin 2006.

proportionnellement plus nombreux à travailler dans les métiers et les secteurs les plus dangereux, ils sont aussi l'un des groupes les plus vulnérables aux accidents du travail.

L'évolution du système de santé en Chine depuis les années 1980

Au début des années 1980, le gouvernement central a fortement réduit ses dépenses dans le domaine de la santé, et la part de l'État dans le budget total de la santé a brutalement chuté, passant de 32 à 15 p. cent entre 1978 et 1999⁵⁹. Parallèlement, le gouvernement central a pris d'autres mesures qui ont entraîné l'effondrement quasi-total du système de santé rural du pays. Dans les années 1980, le démantèlement des communes rurales a eu pour conséquence la disparition totale du système communal d'assurance maladie, laissant les zones rurales sans aucune institution pour mutualiser les risques en matière de santé. Selon une étude, les 900 millions de Chinois qui vivent à la campagne, en majorité des paysans pauvres, « *se sont retrouvés du jour au lendemain sans aucune assurance maladie*⁶⁰ ». Entre 1977 et 2002, le nombre de médecins dans les zones rurales a chuté de 1,8 million à 800 000, et le nombre de soignants de 3,4 millions à 800 000⁶¹. Même si le gouvernement central a récemment entrepris de rebâtir le système de santé dans les campagnes en s'appuyant sur un régime mutualiste d'assurance maladie, l'accès aux soins de santé dans les zones rurales reste extrêmement limité et les paysans n'ont quasiment pas de couverture maladie.⁶²

Dans les villes, le système d'assurance maladie s'est aussi détérioré, mais il n'a pas connu un effondrement aussi total que le système rural. Les investissements publics dans les services de santé ont baissé plus fortement en zone rurale que dans les villes. Par conséquent, le gouvernement consacre actuellement une plus grande part de ses dépenses aux services médicaux urbains qu'aux services ruraux. À l'heure actuelle, environ 80 p. cent du budget total de la santé va au financement des équipements hospitaliers situés en zone urbaine, alors que seulement 30 p. cent de la population chinoise vit en ville⁶³. Cette disparité croissante dans les dépenses de santé entre la ville et la campagne a des conséquences évidentes en termes de statistiques. Ainsi, les habitants des grandes villes chinoises vivent en moyenne douze ans de plus que les habitants de la campagne et, dans certaines régions rurales, la mortalité infantile est neuf fois supérieure à celle des grandes villes⁶⁴.

En ce qui concerne les soins médicaux, les migrants sont doublement pénalisés. D'une part, en tant que résidents permanents d'une zone rurale, ils disposent d'une offre de soins bien inférieure à celle des habitants des villes et, d'autre part, en tant que résidents temporaires dans les villes où ils vivent et travaillent, ils sont victimes de discrimination dans l'accès aux soins. En outre, les dépenses engagées en matière de santé dans les villes bénéficient de plus en plus aux groupes déjà privilégiés, comme les fonctionnaires et les autres employés gouvernementaux, les catégories aisées et les personnes qui ont des relations, au détriment des chômeurs, des pauvres et des autres personnes vulnérables, dont les migrants, qui sont privés de leurs droits et pour ainsi dire exclus du système d'assurance maladie. Compte tenu de la faiblesse de leurs salaires, les migrants ne peuvent généralement pas s'offrir d'assurances maladie privées.

LA DISCRIMINATION DANS L'ACCES AUX SERVICES DE SANTE

Privatisation et exclusion des patients les plus pauvres

⁵⁹ "Privatization and its Discontents - The Evolving Chinese Health Care System", *The New England Journal of Medicine*, vol. 353 : 1165-1170, 15 septembre 2005, n° 11.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Rapport annuel 2006 de la CECC, p. 101.

⁶² Ibid.

⁶³ "Too costly to be ill," op. cit., p. 3.

⁶⁴ Rapport annuel 2006 de la CECC, p. 101.

La baisse des investissements publics dans le domaine de la santé a eu pour conséquence concrète la privatisation des centres de soins, contraints de vendre leurs services pour financer leur fonctionnement. Compte tenu de cette réduction des investissements publics, l'argent apporté par l'État ne couvre plus en moyenne que 10 à 20 p. cent du coût de fonctionnement des hôpitaux en théorie publics⁶⁵. Les établissements autrefois financés principalement par des fonds publics tirent aujourd'hui leurs revenus des frais acquittés par les patients pour se faire soigner et d'autres frais divers facturés aux utilisateurs, ainsi que de la vente de médicaments de confort disponibles uniquement sur ordonnance et d'interventions médicales non indispensables à haute technologie. À Shenyang, en 1998, les fonds publics ne couvraient que 12 p. cent des frais de fonctionnement des hôpitaux municipaux et 5 p. cent de ceux des hôpitaux de district. Cette tendance s'est traduite par une augmentation du financement privé des soins directement par les patients, dont la part est passée de 20 à 58 p. cent des dépenses totales de santé entre 1978 et 2002⁶⁶. D'après le vice-ministre de la Santé Huang Jiefu, en 2004, les dépenses du gouvernement chinois pour la santé n'étaient que de 25 euros par habitant⁶⁷. La santé en Chine repose de plus en plus sur un système de services payants à la charge de chaque patient.

Or, la baisse des dépenses publiques et l'augmentation de la part à payer par les patients se sont accompagnées d'une envolée globale des prix des soins. D'après une estimation, entre 1998 et 2003, le coût moyen d'un séjour à l'hôpital a augmenté de 67 p. cent pour atteindre 4 123 yuans (environ 400 euros), soit la moitié du revenu moyen disponible par habitant dans les zones urbaines pendant la même période⁶⁸.

Cette évolution a favorisé les fonctionnaires et les autres employés gouvernementaux, qui ont conservé des régimes d'assurance maladie avantageux, ainsi que les riches, qui peuvent se payer des soins privés. Par contre, elle a eu des effets très négatifs sur les pauvres. À la suite des réformes, la part de la population urbaine bénéficiant d'une forme quelconque d'assurance maladie a fortement chuté, passant de 52 p. cent en 1993 à 39 p. cent en 1998, tandis que celle de la population ne disposant d'aucune assurance est passée de 28 à 44 p. cent pendant la même période⁶⁹. Selon les informations disponibles, en 2006, seuls 130 des 550 millions d'habitants des villes disposaient d'une assurance maladie, soit seulement 23 p. cent⁷⁰. Selon une estimation, la part de la population totale ne disposant d'aucune assurance maladie atteindrait 90 p. cent.

Le système de santé chinois est d'autant plus critiquable qu'il n'offre pas des services de qualité accessibles à tous sans discrimination alors que les ressources du pays ne cessent d'augmenter⁷¹. Les groupes les plus vulnérables, notamment les travailleurs migrants, se retrouvent sans assurance maladie et dans l'incapacité de payer de leur poche le prix croissant des soins de santé. Selon un classement établi en 2000 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à partir de critères incluant l'équité dans l'accès aux soins et la part des financements publics, la Chine arrivait 144^e (sur 191 pays), derrière l'Inde (112^e), dont le PNB par habitant est pourtant deux fois plus faible que le sien, et derrière certains des pays les plus pauvres d'Afrique⁷². Amnesty International considère donc

⁶⁵ Selon une estimation, en 2004, les hôpitaux publics urbains ne recevaient de l'État que 10 p. cent de leur budget de fonctionnement. Voir "China's health care: Where are the patients?", *The Economist*, 19 août 2004. Un autre article estimait début 2006 que 20 p. cent de ce budget étaient couverts par l'État. Voir "Health insurers flock to China", *International Herald Tribune*, 28 mars 2006.

⁶⁶ "Privatization and its Discontents", op. cit.

⁶⁷ "Health care reform in China discussed: Vice minister Huang details advances, problems, reforms", *Harvard University Gazette*, 15 septembre 2005.

⁶⁸ "Health insurers flock to China.", op. cit.

⁶⁹ Jane Duckett, "State, Collectivism and Worker Privilege: A Study of Urban Health Insurance Reform", *The China Quarterly*, 2004, p. 159.

⁷⁰ "Medical System to Cover all Residents", *People's Daily*, 4 avril 2006.

⁷¹ "Health insurers flock to China.", op. cit. Selon une estimation de l'Académie chinoise des sciences sociales, 65,7 p. cent des Chinois n'ont pas d'assurance maladie. Toutefois, ce pourcentage semble surestimé, puisque seuls 22 p. cent des habitants des villes disposent d'une telle assurance et que les habitants des campagnes sont beaucoup moins assurés que ceux des villes. "Shekeyuan lanpishu: 65.7% guoren wu yiliao baoxian", *Zhongxingshe*, 22 décembre 2005.

⁷² "China's health care: Where are the patients?", op. cit.

que la Chine ne respecte pas son obligation, aux termes de l'article 12 du PIDESC, de consacrer le maximum de ses ressources disponibles à la réalisation progressive du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

La discrimination contre les migrants dans les nouveaux régimes urbains d'assurance maladie

En tant que résidents non permanents des villes chinoises, les migrants sont exclus des nouveaux régimes urbains d'assurance maladie qui se mettent en place dans les villes chinoises. En 1998, le gouvernement a rendu public un Programme national qui transférait la responsabilité de l'assurance maladie des villes aux autorités locales, en remplacement de l'ancien système de l'ère maoïste fondé sur l'unité de travail. Dans ce nouveau système, dont la mise en œuvre a commencé à se généraliser à partir de 2001, ce sont les autorités municipales qui organisent la mutualisation des risques à partir des contributions des employeurs et des employés, et qui assument les risques financiers afférents⁷³. Elles gèrent des fonds d'assurance maladie locaux alimentés par les contributions des entreprises (6 à 8 p. cent de leur masse salariale) et, pour la première fois, des employés⁷⁴. Ce système s'adresse aux « employés urbains » (*chengzhen zhigong*) des entreprises publiques, des entreprises collectives, des services gouvernementaux et des autres institutions publiques. Toutefois, les employés des entreprises du secteur privé, les travailleurs libéraux et les autres employés peuvent aussi en bénéficier, si les autorités locales le jugent opportun. Ce régime peut donc potentiellement fournir une assurance maladie à toutes les personnes travaillant dans les zones urbaines.

Cependant, les travailleurs migrants sont exclus de ce nouveau régime car ils sont en possession d'un *hukou* rural. Or, selon le Programme national et les plans mis en place à Shanghai et à Tianjin, les personnes qui ne disposent que d'un *hukou* urbain temporaire n'ont pas droit à l'assurance maladie⁷⁵. En outre, ces régimes d'assurance maladie ne concernent que ceux qui ont un emploi officiel, or une grande partie des migrants travaillent dans des secteurs informels. Par ailleurs, ils ont souvent des contrats de courte durée et changent régulièrement de travail. Enfin, il apparaît que les entreprises privées évitent d'inscrire leurs employés à ces régimes car elles doivent verser à la caisse d'assurance maladie une contribution par employé. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas imposé aux entreprises privées de participer à ce régime d'assurance maladie. Étant donné que la grande majorité des migrants travaillent pour des entreprises privées, ils sont le plus souvent exclus de ce système.

Sans aucune sécurité sociale, ils n'ont donc pas d'autre choix que de payer de leur poche les soins médicaux. Les assurances privées, qui se sont multipliées en Chine, restent largement inabordables pour le travailleur migrant moyen. Avec l'envolée des prix, les soins médicaux restent donc hors de portée de la majorité des migrants ruraux à faibles revenus. Ces facteurs, associés à d'autres caractéristiques de cette catégorie de population, en font l'un des groupes les plus vulnérables de Chine, et l'un des plus exposés aux maladies infectieuses, telles que le VIH/sida, la grippe aviaire et l'hépatite⁷⁶.

L'employeur et les conditions de travail : autant d'obstacles dans l'accès aux soins

Non seulement les travailleurs migrants sont dans l'impossibilité d'obtenir une assurance maladie, et généralement de payer leurs soins médicaux, mais ils sont aussi souvent privés par leurs employeurs de la possibilité même d'accéder aux services de santé. En effet, les horaires de travail, l'absence de congés maladie et la rudesse des supérieurs hiérarchiques les empêchent de demander du temps pour se rendre chez le médecin ou pour s'occuper de leurs problèmes de santé. Beaucoup d'entre eux n'osent pas dire qu'ils sont malades ou qu'ils ont des soucis de santé par crainte de perdre leur travail. Leur

⁷³ “State, Collectivism and Worker Privilege”, op. cit., p. 162.

⁷⁴ Ibid, p. 159-160.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ “HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, expert says”, op. cit.

hukou temporaire ou, pour beaucoup d'entre eux, leur statut de sans-papiers les rendent particulièrement vulnérables au comportement peu coopératif de leurs patrons.

Un travailleur venu de l'intérieur du pays, âgé de vingt-six ans, a ainsi témoigné :

« Généralement nous n'allons pas à l'hôpital. Jamais. Une fois, j'ai été vraiment malade, mais il y avait beaucoup de travail. J'allais très mal, j'étais presque dans le coma, mais je ne suis resté à l'hôpital qu'une demi-journée, on m'a fait une piqûre, puis j'ai dû retourner travailler⁷⁷. »

Un autre jeune migrant, âgé de vingt ans, a raconté :

« J'avais très mal au ventre et au dos, mais mon patron avait beaucoup de travail à ce moment-là. J'ai demandé un congé maladie. Il m'a dit : "C'est impossible. Tu a trop de choses à faire." Je n'avais pas d'autre choix que de tenir le coup. À un moment, alors que je n'en pouvais vraiment plus, mon patron m'a dit : "Je te le dis franchement, tu n'as pas intérêt à t'arrêter, serre les dents et continue"⁷⁸. »

Un homme de trente-quatre ans a fait le récit suivant : « Certains de mes collègues souffrent d'arthrite ou quelque chose comme ça. Mais même si nous sommes malades, nous ne le disons pas. Si le patron l'apprend, il se débarrassera de nous⁷⁹. »

Beaucoup de ces migrants ne connaissent même pas les hôpitaux de leur quartier. Une femme de vingt-sept ans a ainsi témoigné : « Je ne connais aucun hôpital car je travaille du matin au soir, et nous n'avons pas le droit de sortir pendant le travail. Le midi, on nous apporte des boîtes-repas sur notre lieu de travail⁸⁰. »

« Généralement, je me contente d'essayer de tenir le coup, disait une jeune femme de dix-neuf ans. En général, au bout de sept jours, ça va mieux. » De même, un jeune homme âgé de vingt-deux ans a déclaré : « Je ne prends pas de médicaments, je me contente d'attendre que ça passe. Si on prend des médicaments, on se sent trop faible le lendemain et on ne peut pas travailler⁸¹. » Il est arrivé que des migrants pratiquent sur eux-mêmes de petits actes chirurgicaux pour éviter d'avoir à aller à l'hôpital.

L'assurance en cas d'accidents du travail

En avril 2004, le Conseil des affaires d'État a promulgué des Règlements relatifs à l'assurance des accidents du travail, qui créaient un système obligatoire d'assurance pour les blessures survenant sur le lieu de travail en instaurant la participation obligatoire de tous les types d'entreprises. Toute entreprise doit donc proposer une assurance accidents du travail et collecter des primes d'assurance au nom de ses employés⁸². Ces règlements, ainsi que les suivants, montrent la volonté des autorités d'augmenter la proportion de travailleurs, en particulier de migrants, couverts par une assurance en cas d'accident du travail. Hu Xiaoyi, vice-ministre du Travail et de la Sécurité sociale, a annoncé que, en juillet 2006, 90 millions de travailleurs étaient couverts pour les accidents du travail, dont 18,71 millions de migrants, soit 15,6 p. cent des quelque 120 millions de migrants qui travaillent dans les villes chinoises⁸³. Cependant, d'après les statistiques publiées par le ministère de la Santé en janvier 2005, plus de 16 millions d'entreprises chinoises, employant plus de 200 millions de personnes, utilisent des matériaux toxiques ou dangereux. Amnesty International juge donc ces résultats insuffisants : les conditions en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail en Chine restent très mauvaises et les

⁷⁷ "Too costly to be ill", op. cit., p. 6.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid. p. 5-6.

⁸¹ Ibid. p. 6.

⁸² Pour approfondir la question du système d'assurance pour les accidents du travail, voir "Weakening of the government's ability to govern hinders implementation of occupational injury insurance system", *China Labour Bulletin*, 18 octobre 2006.

⁸³ Ibid.

migrants sont touchés de manière disproportionnée par les maladies professionnelles et les accidents du travail⁸⁴. Environ 90 p. cent des travailleurs souffrant de maladies professionnelles seraient des migrants⁸⁵, de même qu'environ 80 p. cent des travailleurs tués dans les mines, sur les chantiers de construction et dans les usines chimiques⁸⁶.

Certes, l'objectif de faire bénéficier les travailleurs migrants du régime d'assurance pour les accidents du travail est louable, mais il reste trop facile pour les entreprises de refuser de participer à ce régime, et les autorités locales manquent de moyens ou de détermination pour punir celles qui n'en font pas bénéficier leurs salariés. De nombreuses entreprises préfèrent ne pas participer à ce régime et régler les cas les plus graves à l'amiable si elles y sont contraintes. En conséquence, les travailleurs, en particulier les migrants, n'obtiennent pas les indemnités qu'ils méritent. En général, les travailleurs migrants grièvement blessés doivent négocier directement avec leur hiérarchie pour obtenir le paiement de leurs frais médicaux, mais leurs moyens de pression sont très limités. Selon Li Tao, directeur du Centre de la culture et de la communication pour les animateurs, ONG de Pékin qui lutte pour les droits des travailleurs migrants, une étude réalisée en 2004 a montré que près de 70 p. cent des personnes interrogées n'avaient reçu aucune indemnité pour les blessures survenues sur leur lieu de travail⁸⁷.

Le témoignage de Mlle Zhang, victime d'un grave accident citée plus haut, illustre bien la vulnérabilité des travailleurs migrants face à leur hiérarchie :

« Le 25 mars 2004, j'étais de l'équipe de nuit et le bouclier de protection est tombé à plusieurs reprises, alors j'ai arrêté de l'utiliser. C'est vers 3 heures du matin que l'accident est arrivé. Ma main a été happée par le rouleau d'acier. Une des personnes présentes a vu ce qui s'était passé ; elle a cru que la machine s'était enrayée et l'a arrêtée. Mais ma main était toujours coincée à l'intérieur et je ne pouvais pas la retirer. Personne ne savait quoi faire, alors ils ont appelé l'électricien. Celui-ci dormait, et j'ai dû attendre encore six minutes. Quand il a relâché la pression de la machine, j'ai pu retirer ma main, mais elle était déjà grièvement brûlée. L'homme de la sécurité a demandé une voiture de l'usine pour m'emmener à l'hôpital, mais ils n'ont pas trouvé de chauffeur. J'ai dû attendre encore une demi-heure avant qu'ils appellent un taxi, et je suis allée à l'hôpital toute seule. Personne ne m'a accompagnée.

« Pendant mon séjour à l'hôpital, l'usine ne nous donnait que 100 yuans [environ 10 euros] pour manger. Nous avons peur de manquer d'argent, alors je ne prenais pas les repas de l'hôpital. Ma cousine me préparait quelque chose à manger tous les jours et me l'apportait. L'usine a arrêté de payer mes frais d'hospitalisation avant que je sois complètement rétablie, et l'hôpital a arrêté de me faire des piqûres [...] Une dizaine de jours après ma sortie de l'hôpital, l'usine a commencé à faire pression sur moi pour que je reprenne le travail⁸⁸. »

Mlle Zhang fait cependant partie des travailleurs qui ont eu de la chance car elle a été contactée par un centre local de services aux travailleurs, qui l'a soutenue dans ses efforts pour obtenir une indemnité de son employeur. Malgré cela, elle n'a pas touché tous les salaires et les assurances auxquels elle avait droit, ce qui montre combien les travailleurs migrants restent vulnérables face aux patrons de leurs usines.

V. Violation du droit à l'éducation : la discrimination contre les enfants de migrants

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ *Internal Labour Migration in China*, op. cit., p. 12.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ «Health of migrants goes under microscope», op. cit.

⁸⁸ «The 'Nine Lives' of a Chinese Woman Migrant Worker», op. cit., p. 6.

« Je me sens très mal. Nous venons de toute la Chine contribuer au développement de Pékin, mais nous ne recevons aucune aide de cette ville, ni aucun soutien d'aucune sorte. Les écoles publiques ordinaires refusent les enfants de migrants. Alors nous leur faisons l'école nous-même, dans l'espoir qu'ils puissent s'instruire un peu. C'est difficile pour nous. Mais nous ne pensions pas que ce serait aussi difficile pour nos enfants⁸⁹. »

Ce témoignage est celui d'un migrant travaillant à Pékin, qui venait d'apprendre, en septembre 2006, la fermeture de l'école de son enfant, une école privée créée spécialement pour les enfants de travailleurs venus des zones rurales.

Des millions d'enfants de migrants continuent ainsi de se battre pour recevoir un enseignement décent. Beaucoup de ceux qui vivent avec leurs parents dans les villes sont de fait exclus des écoles publiques, soit parce que leurs parents n'ont pas des papiers en règle, soit en raison des frais de scolarité élevés, soit parce qu'ils n'ont pas réussi les examens d'aptitude imposés par les écoles. Quant aux écoles privées créées spécialement par les travailleurs migrants pour leurs enfants, elles font l'objet de fermetures soudaines, peut-être discriminatoires, par les autorités locales, et elles offrent un enseignement de moins bonne qualité que les écoles publiques. Face à ces difficultés, des millions de migrants choisissent de laisser leurs enfants derrière eux à la campagne, parfois sans personne qui soit réellement à même s'en occuper, plutôt que de les emmener avec eux en ville. Les enfants des migrants venus des zones rurales n'ont donc pas le même accès à l'éducation que les enfants des zones urbaines, et sont privés de leur droit d'aller à l'école, alors que celle-ci doit être obligatoire et gratuite pour tous, au moins en ce qui concerne la scolarité élémentaire.

Il s'agit d'une violation de l'obligation de la Chine (aux termes du droit international et national) de garantir à ses millions d'enfants le droit à l'éducation – en particulier le droit à un enseignement gratuit et obligatoire. Les autorités chinoises semblent avoir conscience du problème et ont lancé des réformes pour y remédier, mais les progrès sont lents. La discrimination contre les familles migrantes et leurs enfants reste généralisée.

Ce problème s'aggrave avec l'augmentation constante, dans les villes, du nombre d'enfants issus des zones rurales. La première génération de migrants était composée en grande partie de personnes jeunes et sans enfants, mais le nombre de ces migrants et la proportion de ceux qui ont des enfants en ville ou qui amènent leurs enfants avec eux ne cessent d'augmenter. Les enfants représentent donc une part croissante de cette population. Selon les estimations, ils constituent aujourd'hui 5 à 10 p. cent de la population migrante des villes – et peut-être même plus compte tenu du nombre de migrants sans papiers⁹⁰. Sur la base d'une population migrante estimée à 150 ou 200 millions de personnes, cela représenterait entre 7,5 et 20 millions d'enfants⁹¹.

Nous allons examiner dans ce chapitre la discrimination dont sont victimes les travailleurs migrants dans les grandes villes chinoises en ce qui concerne le droit de leurs enfants à une scolarité gratuite et obligatoire. Nous étudierons les obligations juridiques nationales et internationales de la Chine, la réglementation qui encadre l'éducation en Chine, et la discrimination dont sont victimes les enfants de migrants.

Le droit à l'éducation

Le droit à l'éducation est garanti par un certain nombre d'instruments internationaux. Ainsi, l'article 26-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) dispose que « [t]oute personne a droit à l'éducation ». Le PIDESC garantit le droit à l'éducation, notamment le droit à

⁸⁹ «Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue» (1 000 élèves perdent leur école à la suite des fermetures forcées d'établissements pour migrants à Pékin), *Mingbao Tongxun*, 30 août 2006.

⁹⁰ Selon un article de 1999, Pékin comptait cette année-là 3 295 000 migrants, dont plus de 200 000 enfants âgés de zéro à quatorze ans, soit 9,9 p. cent de la population migrante. Voir Duan Lihua et Zhou Min, «Study of the problems in compulsory education for children of the migrant population», *Modern Education in Primary and Secondary Schools*, février 1999, cité par Human Rights in China dans *Shutting out the Poorest: Discrimination against the Most Disadvantaged Migrant Children in City Schools*, p. 8, note 6.

⁹¹ *How is the actual living situation of rural migrants?*, <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html>.

l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, à l'enseignement secondaire et supérieur et à l'éducation de base. La Convention relative aux droits de l'enfant [ONU] dispose que tous les enfants ont le droit à l'éducation, en précisant que l'enfant doit être le sujet et non le bénéficiaire passif du droit à l'éducation⁹².

L'éducation est jugée indispensable pour la réalisation des autres droits humains, notamment les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Dans son Observation générale n° 13 sur la mise en œuvre du PIDESC, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dispose que « [l]'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine ». Il ajoute qu'elle joue un rôle essentiel dans la protection « [d]es enfants contre l'exploitation de leur travail, l'exercice d'un travail dangereux ou l'exploitation sexuelle⁹³ ».

Il précise également que les obligations des États en matière de droit à l'éducation comprennent la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et l'adaptabilité de l'enseignement pour tous, afin de refléter l'évolution des besoins, des contraintes et des réalités sociales⁹⁴.

Par ailleurs, le droit chinois reconnaît lui aussi le droit à l'éducation, notamment le droit à neuf ans de scolarité publique et gratuite sans discrimination. Selon l'article 46 de la Constitution de 1982, « [l]es citoyens de la République populaire de Chine ont droit à l'instruction et le devoir de s'instruire ». L'article 9 de la Loi de 1995 sur l'éducation précise : « Les citoyens de la République populaire de Chine ont le droit et la responsabilité de s'instruire. Tous les citoyens ont le même droit à l'éducation, conformément à la loi, quelles que soient leur nationalité, leur origine ethnique, leur situation professionnelle ou financière ou leurs croyances religieuses. » Les parents ou les tuteurs d'enfants et d'adolescents en âge d'être scolarisés ont aussi la responsabilité de veiller à ce que ceux-ci suivent la scolarité obligatoire pendant le nombre d'années requis. Enfin, l'article 18 de la Loi sur l'éducation appelle les autorités locales à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'instruction de tous les enfants de leur localité en âge d'être scolarisés.

La disponibilité de l'enseignement

Le manque de structures d'enseignement pour les enfants de migrants

Dans la pratique, pendant la majeure partie des années 1980 et 1990, la Chine a laissé les personnes migrant vers les villes se débrouiller seules avec la scolarisation de leurs enfants. Les autorités locales et les écoles publiques ne se sont quasiment pas occupées de l'instruction de ces enfants. Les lois nationales qui imposent à l'État de fournir une éducation gratuite et obligatoire à tous les enfants, comme la Loi de 1986 sur la scolarité obligatoire, étaient interprétées comme une obligation pour les autorités locales d'assurer l'instruction uniquement des enfants dont les parents résidaient dans leur localité de façon permanente⁹⁵. Les enfants étaient censés aller à l'école du lieu de leur *hukou* permanent. On considérait en général que les enfants des travailleurs migrants devaient rester dans leur localité d'origine pour aller à l'école, même si leurs parents partaient travailler en ville.

⁹² Pour plus de précisions, voir le Rapport préliminaire de la rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, doc. ONU E/CN.4/1999/49, 13 janvier 1999, p. 21.

⁹³ Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13, « Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte) », doc. ONU E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999, § 1.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Toutefois, Pékin fait exception à cette règle générale depuis 1970 car certaines catégories spécifiques d'enfants sans *hukou* de la ville sont autorisées à s'inscrire dans les écoles publiques municipales comme « élèves temporaires » (*jiedusheng*). C'est le cas par exemple des enfants dont les parents travaillent à l'étranger et qui sont gardés par un habitant de Pékin, des enfants dont un parent travaille à Pékin, et des enfants dont les parents ont été envoyés à la campagne quand ils étaient jeunes. Voir *Shutting out the Poorest*, op. cit., p. 19.

Face à cette impossibilité de scolariser leurs enfants dans les villes, les migrants ont réagi principalement de deux façons. Tout d'abord, beaucoup ont laissé leurs enfants dans leur région d'origine. D'après une enquête réalisée récemment dans 12 provinces par la Fédération nationale des femmes chinoises, on estime actuellement à 20 millions le nombre d'enfants restés en zone rurale tandis que leurs parents travaillent en ville⁹⁶. De même, une étude de l'université du Peuple, à Pékin, a conclu que, en 2005, 23 millions d'enfants des zones rurales n'étaient élevés par aucun de leurs deux parents⁹⁷. La difficulté d'obtenir des soins médicaux et un enseignement décent pour leurs enfants ferait partie des principaux facteurs qui incitent les parents à laisser leurs enfants dans leur région d'origine. Ces études ont montré que 60 p. cent des femmes rurales travaillant dans les villes avaient laissé leurs enfants à des proches dans leur localité d'origine, tandis que seulement 20 p. cent des travailleurs migrants avaient emmené leurs enfants avec eux en ville⁹⁸. Les conséquences sur la vie de famille sont dramatiques. Environ 80 p. cent des femmes migrantes ont dit ne voir leurs enfants qu'une ou deux fois par an, et 12,7 p. cent seulement une fois par an, voire une fois tous les deux ans. La gravité du problème transparaît dans les conséquences de cette situation sur les enfants laissés à la campagne, chez qui on a constaté des problèmes de scolarité, de santé et de développement psychologique dus à l'absence de leurs parents⁹⁹. La création par le gouvernement central d'un groupe de travail sur la question de ces enfants, composé de représentants de 12 ministères et commissions, montre que les autorités sont au moins conscientes de la gravité du problème. Cependant, les solutions proposées, telles que la mise en place d'internats pour les enfants de migrants et d'équipements de vidéoconférence pour faciliter la communication entre les enfants et leurs parents, sont loin d'être suffisantes pour garantir le droit des travailleurs migrants à une vie de famille.

L'autre réaction des migrants a été de créer leurs propres écoles, entièrement privées, spécialement pour leurs enfants. L'enseignement y est souvent assuré par des parents, qui tentent d'instruire leurs propres enfants et ceux de leurs voisins, ou par des enseignants des zones rurales à la retraite¹⁰⁰. Par exemple, l'école Xingzhi qui s'est installée en 1994 sur un terrain inoccupé de Pékin, a été créée par une ancienne enseignante d'une région rurale du Hebei, à la demande de ses amis et voisins, migrants comme elle, qui l'ont priée de faire la classe à leurs enfants¹⁰¹. Depuis la fin des années 1990, ces écoles se sont multipliées. Fin 1996, à Pékin, les districts de Fengtai et de Haidian comptaient chacun au moins sept écoles pour enfants migrants, regroupant plus de 1 000 élèves. Fin 2000, on recensait plus de deux cents écoles de ce type, accueillant plus de 40 000 enfants¹⁰².

Ces écoles répondent aux besoins de toute une population d'enfants exclue de fait des écoles publiques, ainsi que des écoles privées destinées principalement à la classe urbaine aisée. Les frais de scolarité y sont en général plus abordables que dans les écoles publiques. Ainsi, les écoles pour enfants migrants de Pékin (parmi les plus chères du pays) font payer en moyenne 300 yuans (30 euros) par semestre et ne facturent généralement pas les nombreux frais divers qui incombent aux parents dans les écoles publiques (voir ci-dessous). Elles sont en général situées dans les quartiers à forte population de migrants, souvent concentrés à la périphérie des grandes villes. Elles seraient aussi plus adaptées aux besoins des migrants qui travaillent, accueillant par exemple les enfants plus tôt le matin et les gardant plus tard le soir afin de tenir compte des longues journées de travail de leurs parents. Si la plupart des petites écoles pour enfants migrants n'ont les moyens d'enseigner que les disciplines de base – le chinois et les mathématiques – certaines écoles plus importantes peuvent maintenant proposer des enseignements plus variés, notamment l'anglais et l'informatique. Enfin, autre point peut-être tout aussi important, dans leurs écoles, les enfants migrants n'ont pas à subir l'intense hostilité ni les préjugés auxquels ils sont confrontés de la part des autres élèves, des parents, des enseignants et de l'administration dans les écoles publiques.

⁹⁶ "Migrant workers leave millions of children behind", *South China Morning Post*, 20 octobre 2006.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ "Schools for migrant children closed: Principals fear up to 15,000 pupils at 30 Beijing schools will have to drop out and return to their villages", *South China Morning Post*, 13 juillet 2006.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² *Shutting out the Poorest*, op. cit., p. 12.

L'existence fragile des écoles pour enfants de migrants

Quoi qu'il en soit, ces écoles ne sont pas une solution satisfaisante au problème de la scolarisation des enfants de migrants, et ne dispensent pas les autorités chinoises de leur obligation juridique de fournir un enseignement primaire gratuit et obligatoire à tous les enfants sans distinction.

Ces écoles manquent souvent de moyens, certaines même cruellement. Beaucoup doivent se battre pour continuer de fonctionner face à l'hostilité de l'école locale et des autorités municipales, ou sont au mieux totalement délaissées. Beaucoup risquent toujours une fermeture soudaine et forcée par les autorités locales. Ces dernières refusent généralement d'accorder les autorisations de fonctionnement aux écoles pour enfants migrants même les plus qualifiées, y compris à celles qui ont été créées ces dernières années par des professionnels non migrants à des fins plus lucratives¹⁰³. Elles ont tendance à imposer des normes irréalistes, ce qui laisse peu de chances à la grande majorité des écoles pour enfants migrants d'obtenir une autorisation officielle de fonctionnement. Par exemple, la municipalité de Pékin exige des normes que même de nombreuses écoles publiques ne parviennent pas à respecter, par exemple la nécessité de disposer d'un campus d'au moins 15 000 mètres carrés et de différentes pistes d'athlétisme et autres équipements sportifs¹⁰⁴. Ces normes élevées donnent aux autorités locales des motifs juridiques pour fermer les écoles d'enfants migrants. En l'absence de politique ou de programmes gouvernementaux destinés à les aider à s'améliorer en vue d'obtenir une autorisation en bonne et due forme, ces écoles sont condamnées à rester dans une situation juridique précaire. À notre connaissance, aucune école pour enfants migrants n'a à ce jour reçu d'autorisation de fonctionnement officielle. Leur illégalité et la précarité de leur existence ont en outre l'effet délétère de dissuader les éventuels acteurs privés d'investir davantage dans l'avenir de ces écoles.

Si les écoles pour enfants migrants sont de mieux en mieux acceptées par les autorités centrales et locales, elles restent néanmoins à la merci de leur bon vouloir. Elles sont tolérées parce qu'elles répondent à un problème social que les autorités locales n'ont pas su gérer mais, comme le montrent les fermetures d'écoles à Pékin, elles restent menacées d'une fermeture soudaine et arbitraire, souvent dans un délai très court ou sans préavis, si leur présence gêne les autorités locales pour une raison ou pour une autre. Les raisons invoquées pour fermer ces écoles sont souvent les conditions de sécurité insatisfaisantes, ou le manque de personnel ou de moyens, ou encore l'absence d'autorisation officielle. Certes, ces raisons peuvent être réelles et légitimes, mais Amnesty International déplore qu'elles servent aussi souvent de prétextes.



Après la fermeture de leur école à l'expiration de son bail, quelques élèves escaladent la barrière pour récupérer des chaises dans l'espoir d'installer une salle de classe ailleurs.

© HEPEP•Chine

Les fermetures d'écoles à Pékin

En août 2006, les autorités locales ont entrepris, dans le cadre de ce qui s'est avéré être une opération concertée de « nettoyage », une vague de fermetures des écoles pour enfants migrants dans le district de Haidian, au motif que ces écoles fonctionnaient sans autorisation, qu'elles étaient dangereuses et

¹⁰³ Chloé Froissart, « Les aléas du droit à l'éducation en Chine. Enquête sur la scolarisation des enfants de travailleurs migrants à Chengdu », *Perspectives chinoises*, n° 77, mai-juin 2003.

¹⁰⁴ Hu Xingdou et Li Fangping, *Lettre ouverte sur la gestion rigoureuse du problème de l'éducation des enfants migrants* (en chinois uniquement), DWNEWS.com, 17 septembre 2006.

qu'elles ne respectaient pas les réglementations en vigueur sur le plan sanitaire et en termes de sécurité.

Malgré la résistance des parents, des élèves, des enseignants et des administrateurs, de nombreuses écoles ont été fermées de force. Le 30 août 2006, 10 fonctionnaires du bureau de la Sécurité publique et du gouvernement sont entrés dans une école pour enfants migrants du district de Shijingshan, l'école de l'Espoir éternel, et ont interrompu les cours. Ils ont affiché des avis indiquant que l'école avait été fermée – au motif qu'elle ne respectait pas les codes ni les normes – et ils ont verrouillé les grilles. La direction de l'école n'avait été informée que douze jours auparavant de la fermeture imminente. Les autorités du district de Haidian ont semble-t-il décidé de ne laisser ouverte qu'une seule école du district, accueillant environ 2 000 enfants migrants, alors que le district comptait six écoles de ce type, où étaient scolarisés quelque 6 700 enfants. En conséquence, près de 5 000 enfants ont dû trouver une autre solution dans un délai très court¹⁰⁵.

Les autorités scolaires du district de Haidian ont assuré que tous les élèves des écoles fermées seraient réaffectés dans des écoles publiques. Toutefois, ces fermetures brutales ont été sources de difficultés et d'incertitude pour des milliers de familles. Beaucoup de parents ne voulaient pas que leurs enfants soient transférés dans une école publique en raison des frais de scolarité élevés et de l'hostilité de l'ambiance. M. Zhao, père de deux fillettes scolarisées à l'école de l'Espoir éternel, a expliqué que, même si ses filles étaient transférées dans une école publique, il n'aurait pas les moyens de payer leurs frais de scolarité. À l'école de l'Espoir éternel, il ne payait que 300 yuans (environ 30 euros) pour l'année. Une mère d'élève, Mme Zhang, a exprimé sa colère à l'égard des autorités locales, qualifiant leurs méthodes d'« aberrantes et violentes ». Selon elle, « cette école avait de bons élèves, de bons enseignants et de bons moyens. Pourquoi a-t-il fallu qu'ils viennent la fermer ?¹⁰⁶ » À l'approche de la rentrée d'automne, les réaffectations dans les écoles publiques n'avaient toujours pas eu lieu¹⁰⁷. Dans les faits, tous les enfants n'ont pas obtenu une place en temps voulu, et certains ont dû retourner dans leur région d'origine.

L'existence de ces centaines ou milliers d'écoles officieuses créées pour les enfants des migrants témoignent de la défaillance de l'État en ce qui concerne la mise en œuvre de l'égalité dans l'exercice du droit à un enseignement primaire gratuit et obligatoire. Toutefois, le gouvernement doit veiller à ne fermer que celles de ces écoles qui posent réellement des problèmes sanitaires ou de sécurité. Les migrants doivent avoir le droit de créer et de gérer des écoles pour leurs enfants, d'autant plus que ceux-ci restent exclus des écoles publiques pour différentes raisons et continuent, quand ils y sont scolarisés, d'y être confrontés à de graves préjugés et à une vive hostilité. En outre, comme nous le verrons plus loin, les écoles publiques font payer aux parents tout un éventail de frais divers, ce qui les rend inabordable pour la plupart des migrants. Néanmoins, la qualité de l'enseignement est en moyenne moins bonne dans les écoles pour enfants migrants que dans les écoles publiques. Ces écoles ont généralement très peu de moyens, des enseignants moins qualifiés et du matériel dépassé, et elles sont souvent installées dans des bâtiments en mauvais état, et parfois effectivement dangereux.

Les mesures prises par les autorités pour remédier au problème de l'éducation des enfants de migrants

Les premières mesures prises par les autorités centrales pour remédier au problème de la scolarisation des enfants de migrants venant des zones rurales datent de 1996, avec l'adoption par la Commission nationale de l'éducation des Mesures expérimentales pour la scolarisation des enfants et des adolescents issus de la population itinérante des villes. C'était la première réglementation à évoquer le rôle des autorités locales des zones où vivent et travaillent des migrants (zones d'accueil) dans l'éducation des enfants migrants de leur secteur. Elle précisait que les autorités locales « devaient créer

¹⁰⁵ “Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue” (1 000 élèves perdent leur école à la suite des fermetures forcées d'établissements pour migrants à Pékin), op. cit.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

les conditions nécessaires pour que les enfants migrants en âge d'être scolarisés puissent suivre la scolarité obligatoire ». En 1998, après une phase expérimentale de deux ans, la Commission nationale de l'éducation et le ministère de la Sécurité publique ont adopté des Mesures provisoires pour la scolarisation des enfants et adolescents issus de la population migrante. Ces Mesures provisoires représentaient une avancée puisqu'elles chargeaient spécifiquement les services de l'éducation des zones d'accueil de « gérer la fourniture d'un enseignement gratuit et obligatoire aux enfants migrants¹⁰⁸ ».

Par la suite, d'autres réglementations adoptées par le gouvernement central ont cherché à inciter les autorités locales à assumer davantage la scolarisation des enfants migrants de leur secteur. En 2001, une résolution du Conseil des affaires d'État a demandé « à chaque région de prendre des mesures pour faire face au problème de l'éducation des enfants itinérants [les migrants]. En vertu de ce texte, il incombe avant tout aux autorités des régions dans lesquelles vivent les populations itinérantes de garantir les droits des enfants concernés en matière d'éducation¹⁰⁹. » En septembre 2003, le ministère de l'Éducation a publié un Avis sur l'amélioration du travail relatif à la scolarisation des enfants migrants, transmis sous forme de communiqué du Conseil des affaires d'État¹¹⁰. Ce document constitue un progrès en matière de financement de l'enseignement à destination des enfants migrants car il appelle les autorités municipales à intégrer dans leur budget le coût de la scolarisation gratuite et obligatoire des enfants migrants ; il demande aussi spécifiquement aux services municipaux de l'éducation d'intégrer à leur travail la question de l'éducation de ces enfants et de surveiller le travail des écoles publiques primaires et secondaires dans ce domaine.

Cet avis appelle aussi les services financiers municipaux à allouer des fonds supplémentaires aux écoles publiques accueillant une grande proportion d'enfants migrants, ce qui constitue un réel progrès par rapport aux pratiques habituelles qui consistent à n'allouer les fonds que sur la base de la population permanente. Sur le plan financier, il demande en outre aux autorités locales de faire des efforts pour réduire les frais de scolarité demandés aux migrants qui veulent inscrire leurs enfants dans les écoles publiques, afin qu'ils paient la même chose, et surtout pas plus, que les familles « locales ». Il précise également que les services municipaux de l'éducation devaient veiller à ce que les écoles publiques ne facturent pas de frais divers aux familles migrantes pour l'inscription de leurs enfants¹¹¹. De même, la nouvelle version de la Loi sur la scolarité obligatoire en République populaire de Chine, promulguée en 2006, réaffirme que les autorités des zones d'accueil doivent mettre en place les conditions nécessaires pour que les enfants de travailleurs issus de l'intérieur du pays puissent recevoir un enseignement gratuit et obligatoire¹¹².

Ces mesures constituent un progrès par rapport à la situation antérieure, dans laquelle les besoins des enfants migrants en termes d'éducation n'étaient pas du tout pris en compte et les autorités locales n'étaient chargées en pratique que de leurs résidents permanents¹¹³.

Toutefois, comme développé ci-dessous, ce cadre réglementaire et sa mise en œuvre ne suffisent pas à garantir aux enfants migrants l'égalité d'accès à l'éducation, ni à remplir l'engagement du gouvernement de fournir un enseignement gratuit et obligatoire à tous les enfants sans discrimination. Ces réglementations nationales et locales restent discriminatoires à l'égard des enfants migrants, et leurs aspects positifs ne sont pas appliqués dans les faits.

¹⁰⁸ Mesures provisoires pour la scolarisation des enfants et adolescents issus de la population migrante, disponibles (en chinois uniquement) sur <http://www.law-lib.com>.

¹⁰⁹ « Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Rapports initiaux présentés par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte, E/1990/5/Add.59, 4 mars 2004, § 214.

¹¹⁰ Ce texte s'intitule Avis sur l'amélioration du travail relatif à la scolarité gratuite et obligatoire pour les enfants des résidents ruraux qui viennent chercher du travail en ville. Voir *How is the actual living situation of rural migrants?*, op. cit. Voir <http://www.law-lib.com> et <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html> (en chinois uniquement).

¹¹¹ Avis sur l'amélioration du travail relatif à la scolarité gratuite et obligatoire pour les enfants des résidents ruraux qui viennent chercher du travail en ville.

¹¹² Loi sur la scolarité obligatoire en République populaire de Chine (révisée en 2006), disponible (en chinois uniquement) sur <http://www.law-lib.com>.

¹¹³ *Shutting out the Poorest*, op. cit.

L'accessibilité de l'enseignement

Le droit à l'enseignement gratuit et obligatoire

L'obligation de veiller à ce qu'au moins l'enseignement primaire soit gratuit et obligatoire figure explicitement dans le PIDESC et dans la Convention relative aux droits de l'enfant¹¹⁴. L'article 13-2-a du PIDESC dispose : « *L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous* ». La notion d'enseignement « gratuit » doit être interprétée de façon large comme nécessitant la suppression immédiate des frais directs de scolarité puis, progressivement, de tous les frais indirects qui représentent un obstacle à la scolarisation des enfants, au moins jusqu'à l'âge légal requis pour exercer une activité rémunérée. Comme l'a précisé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU :

« Gratuité. La nature de cette exigence ne souffre aucune équivoque. Ce droit est formulé explicitement pour bien indiquer que l'enseignement primaire ne doit être à la charge ni des enfants, ni des parents, ni des tuteurs. Les frais d'inscription imposés par le gouvernement, les collectivités locales ou les établissements scolaires, et d'autres frais directs, sont un frein à l'exercice du droit et risquent de nuire à sa réalisation. Ils entraînent aussi souvent un net recul de ce droit. Le plan exigé doit tendre à leur suppression. Les frais indirects, tels que les contributions obligatoires demandées aux parents (quelquefois présentées comme volontaires, même si cela n'est pas le cas), ou l'obligation de porter un uniforme scolaire relativement coûteux, peuvent également être considérés sous le même angle. D'autres frais indirects peuvent s'avérer acceptables, sous réserve d'un examen par le Comité au cas par cas¹¹⁵. »

Le devoir qui incombe aux États de garantir le droit à un enseignement primaire gratuit et obligatoire est à effet immédiat¹¹⁶. Les pays qui ne l'assurent pas encore sont donc tenus de mettre en œuvre un programme précis pour y parvenir dans un délai raisonnable¹¹⁷. Aux termes du PIDESC et de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties doivent garantir le droit à l'éducation (ainsi que tous les autres droits humains énoncés dans ces traités) sans discrimination¹¹⁸.

Par ailleurs, le gouvernement chinois s'est engagé dans plusieurs lois et réglementations nationales, telles que les versions de 1986 et de 2006 de la Loi sur la scolarité obligatoire, à garantir à tous les enfants chinois, sans discrimination, neuf années de scolarité gratuite et obligatoire, financées par le budget de l'État. L'article 10 de la Loi de 1986 sur l'enseignement obligatoire précise : « *L'État ne doit pas faire payer de frais de scolarité aux élèves qui suivent l'enseignement obligatoire. Il doit mettre en place un système d'allocations pour aider les élèves les plus pauvres à suivre leur scolarité.* »

Les frais facturés pour l'enseignement obligatoire « gratuit »

Malgré ces obligations juridiques nationales et internationales, les écoles publiques chinoises qui assurent l'enseignement « gratuit » et obligatoire font généralement payer aux familles un vaste éventail de frais divers, par exemple pour la cantine, les uniformes, les classes « spéciales » avec

¹¹⁴ Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par la résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

¹¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 11, « Plans d'action pour l'enseignement primaire (art. 14 du Pacte) », § 7.

¹¹⁶ Comme précisé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « [l']obligation d'assurer un enseignement primaire à tous est une obligation immédiate pour tous les États parties. », Observation générale n° 13, « Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte) », doc. ONU E/C.12/1999/10, § 51.

¹¹⁷ PIDESC, article 14.

¹¹⁸ PIDESC, article 2-2 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2.

anglais et informatique, les transports, la surveillance des cours de récréation, etc. Dans la pratique, il est courant de devoir payer environ 700 yuans (70 euros) par an¹¹⁹. Cependant, ces frais varient énormément selon les régions et les écoles, et sont difficiles à cerner précisément. Comme l'a souligné l'ancienne rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à l'éducation :

« il n'existe pas d'informations fiables sur la diversité des frais facturés aux familles. Ceux-ci peuvent aller des frais de copies d'examen aux frais d'accès à la salle de lecture en passant par les frais de pupitre ou les frais de ramassage des devoirs faits à la maison¹²⁰ » [traduction non officielle].

La disposition de la Loi de 1986 sur la scolarité obligatoire qui interdit aux écoles publiques de facturer des « *frais de scolarité* » peut être interprétée comme autorisant les autres types de frais. De fait, la Loi de 1995 sur l'éducation fait figure au rang des obligations des écoles, entre autres, « *la collecte des frais conformément aux réglementations appropriées de l'État* » et « *la transparence sur la destination de ces frais* ». Par contre, l'article 2 de la Loi de 2006 sur la scolarité obligatoire interdit les frais de scolarité et les « *frais divers* ».

Outre les frais facturés à tous les élèves, les migrants doivent acquitter des frais supplémentaires et des taxes que les enfants disposant d'un *hukou* urbain permanent n'ont pas à payer. Les Mesures provisoires de 1998 pour la scolarisation des enfants et adolescents issus de la population migrante prévoyaient que les familles migrantes devaient payer aux autorités locales (services de l'éducation et écoles publiques) une « *taxe de scolarisation temporaire* » que les enfants du secteur n'avaient pas à acquitter. Des autorités municipales en ont fixé le montant, avec l'approbation des gouvernements provinciaux¹²¹. L'application de cette taxe est officiellement justifiée par le fait que les autorités locales ne disposent pas de budget pour payer la scolarité des enfants migrants puisque ceux-ci ne font pas partie de leur population permanente. L'idée est que les familles migrantes versent une taxe aux autorités locales en compensation du coût de la scolarisation de leurs enfants. Cette idée est restée prédominante malgré le fait que les travailleurs migrants paient les mêmes impôts que la population locale. Par conséquent, sur le plan des frais de scolarité, les familles migrantes sont victimes d'une discrimination liée à leur origine sociale, en violation non seulement de l'engagement de l'État de fournir un enseignement gratuit, mais aussi de son engagement de le faire sans discrimination.

Pour les familles de migrants, ces différents frais rendent l'école publique inabordable. En effet, ils y sont particulièrement sensibles car leurs revenus sont en moyenne moins élevés que ceux des autres habitants des villes. Par exemple, à Chengdu, en 2002, le montant de la taxe de scolarisation temporaire était de l'ordre de 400 yuans (40 euros) par semestre pour l'école primaire et de 1 000 yuans (100 euros) par semestre pour l'école secondaire¹²². Pour les familles migrantes, l'ensemble des frais de scolarité, c'est-à-dire cette taxe et tous les autres frais directs ou indirects, contribuent fortement à limiter leur accès à l'enseignement soi-disant « gratuit ».

Selon certaines analyses, ces frais imposés aux migrants s'inscrivent non seulement dans une volonté des autorités locales de récolter de l'argent, mais aussi dans une stratégie consciente destinée à limiter l'afflux de migrants venant de l'intérieur du pays¹²³.

Le gouvernement central a adopté ces dernières années de nombreuses réglementations interdisant aux autorités locales et aux autorités scolaires de faire payer des « *frais divers* » pour l'enseignement public. Il leur a aussi interdit de faire payer des frais supplémentaires aux familles migrantes, y compris des taxes de scolarisation temporaire. Dans son avis de 2003, le Conseil des affaires d'État a demandé aux autorités locales de réduire les frais de scolarité pour les enfants de

¹¹⁹ *Lettre ouverte sur la gestion rigoureuse du problème de l'éducation des enfants migrants*, op. cit.

¹²⁰ Katarina Tomaševski, *The State of the Right to Education Worldwide: free or for fee?*, p. 129, disponible sur <http://www.katarinatomaševski.com/>.

¹²¹ Les bureaux municipaux des prix, des finances et de l'éducation ont été chargés de fixer conjointement une norme pour cette taxe et de la soumettre à l'approbation du gouvernement provincial. Voir « Les aléas du droit à l'éducation en Chine », op. cit.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

migrants et de ne pas les faire payer davantage que les enfants des villes. Toutefois, comme beaucoup d'autres réglementations, ces instructions ne sont pas appliquées. Les écoles publiques chinoises continuent couramment de facturer aux familles migrantes des frais que les familles urbaines n'ont pas à acquitter, ce qui constitue une discrimination flagrante, ainsi que de faire payer à tous les élèves un vaste éventail de frais divers, en violation du droit à l'enseignement gratuit et obligatoire reconnu par le droit international relatif aux droits humains. Amnesty International appelle le gouvernement chinois à respecter son obligation, aux termes de l'article 14 du PIDESC, de faire appliquer le droit à l'enseignement gratuit et obligatoire et de supprimer immédiatement tous les frais qui limitent l'accès à l'enseignement.

Les obstacles bureaucratiques à l'accès à l'enseignement

Malgré les réglementations du gouvernement central les appelant à fournir un enseignement gratuit et obligatoire à « tous les enfants » vivant dans leur secteur, les autorités locales continuent d'interpréter les directives comme s'appliquant uniquement aux enfants des migrants disposant de tous les papiers nécessaires et légalement enregistrés – ce qui constitue une discrimination directe fondée sur le *hukou*. Beaucoup ont mis en place des critères d'admission qui empêchent les enfants de migrants sans papiers d'accéder aux écoles publiques, subordonnant ainsi la réalisation de leur droit à l'enseignement gratuit et obligatoire à la situation de leurs parents en termes de *hukou*. De nombreuses localités continuent d'exiger une « autorisation temporaire de scolarisation » pour inscrire les enfants de migrants dans les écoles publiques. Pour obtenir cette autorisation, les migrants doivent généralement présenter cinq papiers : le *hukou* de la famille, le permis de résidence temporaire des parents, leur permis de travail, un certificat de résidence et un certificat attestant que personne ne peut s'occuper de l'enfant dans la localité de leur *hukou* permanent¹²⁴.

Après la publication de l'Avis de 2003 de la Commission de l'éducation sur l'amélioration du travail relatif à la scolarisation des enfants migrants, la plupart des municipalités ont adopté leurs propres réglementations, qui définissent les conditions que les migrants doivent remplir pour pouvoir inscrire leurs enfants à l'école publique locale. Ainsi, l'Avis de la ville de Shanghai sur l'amélioration du travail relatif à la fourniture d'un enseignement gratuit et obligatoire aux enfants migrants (2004) impose aux migrants de fournir un certain nombre de papiers qu'ils doivent demander aux autorités locales de leur localité d'origine, tels qu'un certificat attestant qu'ils ne sont venus à Shanghai que pour travailler. Il leur impose également de se procurer auprès des services « appropriés » (non précisés) de la municipalité de Shanghai des papiers certifiant qu'ils sont dans la ville pour y travailler, qu'ils y ont un domicile fixe et légal et qu'ils y vivent depuis « un certain temps » (non précisé)¹²⁵. Seuls les migrants qui satisfont à ces critères peuvent demander aux services scolaires l'inscription de leurs enfants dans le système public.



Dans l'impossibilité d'aller à l'école, un groupe d'enfants poursuit sa scolarité dans une pièce non meublée qu'on lui a prêtée. L'enseignant doit faire la classe accroupi par terre.

© HEPEP•Chine

¹²⁴ Lettre ouverte sur la gestion rigoureuse du problème de l'éducation des enfants migrants, op. cit.

¹²⁵ Avis sur la mise en œuvre efficace du travail relatif à la fourniture d'un enseignement gratuit et obligatoire aux enfants de travailleurs migrants, publié conjointement par la Commission municipale de l'éducation de

Les obligations juridiques et les papiers exigés sont non seulement coûteux, mais aussi très vaguement définis : ils restent fondamentalement à l'appréciation des autorités locales et des comités de quartier locaux, dernier échelon administratif des municipalités. Dans la plupart des municipalités, ce sont ces comités de quartier qui sont officiellement chargés de traiter les demandes d'« *autorisation temporaire de scolarisation* » des migrants et d'accorder ou non ces autorisations. Les réglementations ne précisent pas ce que doivent faire les familles migrantes en cas de refus du comité de quartier – en d'autres termes, auprès de qui elles peuvent faire appel de cette décision. Les obstacles à la scolarisation des enfants migrants dans les écoles publiques pourraient être utilisés par les autorités locales pour limiter l'afflux de migrants des zones rurales sur leur territoire.

La complexité des démarches administratives explique le faible pourcentage d'enfants qui satisfont aux critères requis. Selon une estimation, 90 p. cent des migrants travaillant à Pékin n'ont pas les papiers nécessaires pour pouvoir inscrire leurs enfants dans les écoles publiques de la capitale,¹²⁶ et en 2002 celles-ci n'accueillaient que 12,5 p. cent de ces enfants âgés de six à quatorze ans¹²⁷. Même quand ils obtiennent une place dans une école publique sans avoir les papiers nécessaires, par exemple parce que les effectifs ne sont pas complets après inscription de tous les enfants disposant d'un *hukou* urbain, les enfants migrants risquent à tout moment de perdre cette place si les demandes d'inscription augmentent chez les résidents locaux.

Les enfants de migrants ruraux sont aussi victimes d'autres formes de discrimination en droit et en pratique¹²⁸. Ainsi, les Mesures provisoires de 1998 précisent que les autorités scolaires ne doivent examiner les demandes d'inscription des enfants migrants qu'une fois que tous les enfants du secteur ont obtenu une place. C'est une politique que beaucoup de municipalités appliquent. Par ailleurs, de nombreuses écoles continuent de faire passer un « *test d'aptitude* », auquel beaucoup d'enfants migrants échouent en raison de leur moins bonne formation scolaire¹²⁹. En outre, les autorités de Pékin limitent l'accès aux écoles publiques en imposant officiellement à tous les enfants d'aller à l'école dans leur localité d'origine s'ils ont la possibilité d'y être « *gardés* », c'est-à-dire s'ils ont quelqu'un là-bas qui peut s'occuper d'eux. Les comités de quartier de Pékin, avec l'aide du bureau de la Sécurité publique, sont chargés d'enquêter pour déterminer si les enfants ont la possibilité d'être gardés dans leur localité d'origine ; si c'est le cas, ils les envoient à l'école là-bas. Les réglementations ne précisent pas ce qu'on entend par personne appropriée pour « *garder* » un enfant dont les parents vivent et travaillent en ville, ni à qui revient le pouvoir de choisir la personne appropriée. En outre, elles ne prévoient aucune procédure d'appel pour les parents qui s'opposeraient au renvoi de leurs enfants : les parents n'ont pas leur mot à dire dans le processus. Le pouvoir de décider si un grand-parent âgé ou un oncle éloigné peuvent s'occuper de l'enfant est donc laissé à des organismes semi-officiels locaux, et les familles migrantes sont soumises aux décisions arbitraires des employés de ces bureaux.

Malheureusement, après une si longue période expérimentale, les Mesures provisoires de 1998 n'ont toujours pas été transformées en une loi définitive qui chargerait clairement les autorités locales de fournir un enseignement gratuit et obligatoire à *tous* les enfants, quelle que soit le *hukou* de leurs parents. Pour l'instant, elles restent des mesures provisoires et la scolarité des enfants de migrants n'est réglementée par aucun cadre juridique permanent à l'échelle du pays¹³⁰.

Cette discrimination est lourde de conséquences pour les migrants et leurs enfants. Comme l'a déclaré Wang Yuancheng, membre de l'Assemblée populaire nationale :

Shanghai et par sept autres bureaux municipaux de la ville, disponible (en chinois uniquement) sur http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=116068.

¹²⁶ *Lettre ouverte sur la gestion rigoureuse du problème de l'éducation des enfants migrants*, op. cit.

¹²⁷ Shi G.S., « Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers », op. cit.

¹²⁸ Pour plus de précisions, voir *Shutting out the Poorest*, op. cit., p. 20.

¹²⁹ « Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue » (1 000 élèves perdent leur école à la suite des fermetures forcées d'établissements pour migrants à Pékin), op. cit.

¹³⁰ Le fait même qu'un cadre juridique spécifique soit nécessaire pour réglementer ou protéger les droits des enfants migrants pose problème, puisque la Constitution chinoise et de nombreuses autres lois garantissent l'accès à l'enseignement gratuit et obligatoire à tous les enfants chinois sans aucune discrimination.

« Les parents des enfants migrants sont humiliés et sont encore une fois victimes de discrimination ; ces enfants vont en être blessés au plus profond d'eux-mêmes et vont haïr la société dans laquelle ils grandissent, devenant un danger pour la société¹³¹. »

L'acceptabilité de l'enseignement

Les lois chinoises soulignent l'obligation de l'État de protéger les droits de tous les enfants scolarisés. L'article 29 de la Loi de 1995 sur l'éducation demande aux écoles publiques de protéger les droits légitimes de tous les enfants scolarisés, et son article 36 dispose que tous les enfants ont les mêmes droits en termes d'inscription à l'école et de poursuite de leur scolarité sans interruption.

Or, les autorités locales et scolaires ne font pas le nécessaire pour offrir aux enfants migrants un environnement scolaire sans hostilité, préjugés ni discrimination, ni pour protéger leurs droits au sein de l'école. Elles ne répondent pas non plus comme il se doit aux besoins spécifiques de ces enfants et de leurs familles en termes d'apprentissage et d'intégration sociale. Les parents migrants décrivent les écoles publiques comme des lieux hostiles où les enseignants, les autres élèves et l'administration maltraitent leurs enfants, leur donnant un sentiment d'infériorité et d'exclusion sociale. En raison de cette hostilité, certains parents préfèrent scolariser leurs enfants dans des écoles n'accueillant que des enfants de migrants bien que la qualité de l'enseignement y soit généralement moins bonne.

Ainsi, Mme Zhang, une migrante vivant à Pékin, a expliqué qu'elle avait retiré son fils de l'école publique en raison de la discrimination considérable dont il était l'objet et des répercussions négatives que cet environnement avait sur lui¹³². Elle a raconté que, à l'école publique, « ils avaient tous une attitude discriminatoire à l'égard de notre enfant, ce qui l'amenait à adopter un comportement rebelle¹³³. » Elle l'a donc retiré de cette école pour l'inscrire dans un établissement pour enfants migrants, l'école de l'Espoir éternel, qui a malheureusement ensuite été fermée dans le cadre de la campagne de fermeture de ces écoles à Pékin en 2006. Selon les témoignages, les parents des villes interdisent souvent à leurs enfants de jouer avec les enfants migrants¹³⁴. D'après le directeur de l'antenne de Shanghai d'une grande ONG internationale, les préjugés et l'hostilité des parents, des enseignants et de l'administration à l'égard de ces enfants produisent souvent l'effet recherché de chasser les familles migrantes des écoles publiques¹³⁵.

VI. La réforme du système du *hukou*

Le système chinois du *hukou* a beaucoup évolué à la suite des réformes économiques de l'ère post-maoïste – notamment l'ouverture des marchés des denrées alimentaires, des biens de consommation et du logement, qui a rendu plus facile la vie en dehors du système des ressources contrôlées par l'État. Pendant cette période, le gouvernement chinois n'a pas eu la capacité ni la volonté de bloquer complètement les migrations de main-d'œuvre de la campagne vers les villes. Comme en témoignent les médias et les rapports spécialisés, un certain consensus s'est dégagé au sein de nombreuses branches du gouvernement et dans les milieux intellectuels et professionnels sur la nécessité d'adapter

¹³¹ “Migrant workers find a champion”, op. cit.

¹³² “Jingqiang dui minxiao, qian xuesheng shixue” (1 000 élèves perdent leur école à la suite des fermetures forcées d'établissements pour migrants à Pékin), op. cit.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ « Pourquoi les parents des villes ne veulent-ils pas que leurs enfants jouent avec les enfants migrants ? », *Renminwang*, 12 janvier 2006, disponible (en chinois uniquement) sur <http://edu.people.com.cn/BIG5/8216/37769/37812/4022222.html>.

¹³⁵ Entretien avec Amnesty International, Londres, 10 mai 2006.

le système du *hukou* à l'évolution des circonstances, même si une résistance concertée a aussi été constatée chez certains acteurs, notamment chez les responsables de la sécurité publique.

Le premier plan général de réforme du système du *hukou* a été adopté en 1993. Il prévoyait l'abolition progressive de la distinction entre les *hukou* urbains et ruraux et son remplacement progressif par trois types de permis de résidence – les *hukou* permanents, les *hukou* temporaires et les *hukou* de visiteur. Il s'orientait autour de deux axes : faciliter la migration vers les petites villes, et décentraliser le pouvoir de fixer les « normes d'entrée » – c'est-à-dire les critères requis pour obtenir un *hukou* permanent dans une localité – en le confiant aux autorités locales. Les autorités centrales ont défini des normes générales comprenant deux critères principaux : avoir un emploi et un revenu « stables », et vivre dans le même logement depuis un certain temps. Cependant, les localités pouvaient définir leurs propres critères en fonction de la situation et des besoins locaux¹³⁶. Les réformes ultérieures du système du *hukou* ont suivi les grandes lignes du plan général de 1993. La principale réglementation s'intitule Suggestions sur la promotion des réformes du système du *hukou* dans les petites villes. Publiée par le ministère de la Sécurité publique, elle a été approuvée par le Conseil des affaires d'État le 30 mars 2001. La réforme proposée supprimerait les quotas stricts de migration fixés par le gouvernement central pour les petites villes, tout en les maintenant pour les grandes villes et les villes moyennes¹³⁷.

Cette nouvelle approche a permis aux autorités locales d'attirer les investissements et une population riche, instruite et qualifiée en lui faisant miroiter la perspective d'un *hukou* permanent, selon la formule « talents et investissements contre un *hukou* »¹³⁸. La plupart des localités ont interprété les directives du gouvernement central de manière très stricte, excluant la grande majorité des migrants ruraux, généralement pauvres et peu qualifiés. Ainsi, la ville de Ningbo, dans la province du Zhejiang, a exigé des candidats d'une part qu'ils aient un contrat de travail de cinq ans ou qu'ils apportent un certain niveau d'investissement, et d'autre part qu'ils soient propriétaires depuis au moins cinq ans d'un logement construit par eux-mêmes ou qu'ils aient acheté un logement d'au moins 100 mètres carrés pour un prix minimum de 250 000 yuans (25 000 euros)¹³⁹. Face à la rigueur de ces critères, les responsables locaux prévoyaient que seuls quelque 30 000 migrants rempliraient les conditions nécessaires pour obtenir un *hukou* permanent, soit moins de 2 p. cent de ceux qui vivent à Ningbo, alors qu'ils représentent un tiers de la population totale de la ville¹⁴⁰. À Shijiazhuang, dans la province du Hebei, des critères tout aussi rigoureux laissaient présager que seuls 11 000 des 300 000 migrants pourraient prétendre à un *hukou* permanent à la suite des réformes de 2001¹⁴¹.

Toutefois, les critères les plus stricts sont appliqués dans les grandes villes de la côte est de la Chine. Par exemple, à Canton, les migrants doivent vivre depuis au moins cinq ans dans le même logement et dans la ville *intra muros* (pas en banlieue), avoir une source de revenu régulière et avoir cotisé au régime de sécurité sociale municipale pour pouvoir demander un permis de résidence permanent, ce qui exclut de fait la grande majorité des travailleurs migrants, qui sont très mobiles et ont peu de chances d'avoir vécu cinq ans au même endroit¹⁴². À Pékin, selon les critères établis en octobre 2001, pour obtenir trois *hukou* permanents (pour soi-même, son conjoint et un enfant) dans l'un des huit districts du centre de Pékin, il faut être entrepreneur et avoir payé plus de 800 000 yuans (80 000 euros) d'impôts locaux par an pendant au moins trois ans (ou plus d'un million de yuans sur trois ans), et avoir embauché au moins 100 travailleurs locaux (ou au moins 90 p. cent d'employés disposant d'un *hukou* local). Dans les districts moins centraux, les exigences en termes d'investissements et d'embauches sont moins élevées¹⁴³. Sinon, il est aussi possible d'obtenir un *hukou*

¹³⁶ *Organizing through Division and Exclusion*, op. cit., p. 187.

¹³⁷ Les « petites villes » sont définies comme étant les villes de niveau cantonal, les chefs-lieux de canton et les villes bien implantées. Voir *Organizing Through Division and Exclusion*, op. cit., p. 188.

¹³⁸ Ibid. p. 189.

¹³⁹ Ibid. p. 192.

¹⁴⁰ *China's Household Registration (hukou) System: Discrimination and Reform*, déclaration de Wang Feiling devant la CECC, le vendredi 2 septembre 2005.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² *Organizing Through Division and Exclusion*, op. cit., p. 191.

¹⁴³ Ibid. p. 189.

permanent individuel à Pékin si l'on a acheté un logement d'au moins 100 mètres carrés pour un montant égal ou supérieur à 500 000 yuans (50 000 euros)¹⁴⁴. Cependant, même pour ceux qui remplissent ces critères, le nombre de *hukou* attribués est limité par des quotas¹⁴⁵. Inutile de dire que seuls les plus riches peuvent en profiter. Étant donné que la grande majorité des migrants travaillent dans ces grandes villes de la côte est, ces réformes n'ont pas permis à beaucoup d'entre eux de bénéficier d'un permis de résidence permanent. En outre, les autorités locales peuvent toujours revenir sur les réformes progressistes qu'elles ont mises en œuvre. Par exemple, en juillet 2003, les autorités locales de Shenyang avaient supprimé la nécessité pour les migrants de disposer d'un permis de résidence temporaire ; ils devaient simplement s'inscrire auprès de la sécurité publique à leur arrivée dans la ville. Or, en décembre 2005, elles ont décidé de réinstaurer cette obligation¹⁴⁶. En décembre 2005, le Comité central du Parti communiste chinois (PCC) et le Conseil des affaires d'État ont publié un avis conjoint intégrant la réforme du système du *hukou* à la campagne du PCC sur la réforme rurale, intitulée « *pour un nouveau socialisme rural* », et faisant de cette réforme un objectif politique pour 2006.

Face à la présence persistante de nombreux migrants venus des campagnes et vivant en ville sans être intégrés à la société urbaine, les autorités centrales et locales cherchent de plus en plus à améliorer leurs conditions de vie et de travail. Cet avis conjoint souligne ainsi la nécessité de protéger « ... les droits légitimes et les intérêts des paysans qui viennent chercher du travail¹⁴⁷. » En mars 2005, l'Assemblée populaire de Pékin a adopté une loi assouplissant la gestion des *hukou* et les conditions imposées aux migrants en termes de logement, supprimant par exemple une loi précédente qui limitait le droit des migrants de louer un logement¹⁴⁸. Fin 2005, le ministère du Travail et de la Protection sociale a publié un manuel des droits des migrants qui, entre autres, précise que ses services ne demanderont plus aux migrants de présenter une carte de travailleur de leur localité d'origine pour pouvoir postuler à un poste en zone urbaine, ce qui simplifiera la recherche d'un travail légal en ville¹⁴⁹.

VII. Conclusion : le système du *hukou* et les violations persistantes des normes internationales

Même si ces réformes partielles sont les bienvenues, le système du *hukou* continue d'établir des catégories juridiques fondées sur l'origine sociale, qui favorisent et alimentent la discrimination.

Le *hukou* reste un statut héréditaire que les enfants reçoivent de leurs parents à la naissance. En vertu du système du *hukou*, même modifié, un enfant chinois né à Pékin de parents chinois originaire d'un village rural recevra le même *hukou* que ses parents, ce qui l'empêchera d'obtenir un permis de résidence permanente à Pékin et limitera ses chances de recevoir un enseignement gratuit et obligatoire, de jouir de son droit aux soins médicaux et de bénéficier d'une protection sur son lieu de travail s'il reste à Pékin suffisamment longtemps pour commencer à y travailler. Si les termes de « *hukou ruraux* » et de « *hukou urbains* » ont été supprimés, la distinction entre les résidents « *temporaires* » et les résidents « *permanents* » d'une même ville conditionne tout autant que l'ancienne classification l'exercice d'un vaste éventail de droits. Par ailleurs, compte tenu des

¹⁴⁴ Étant donné que seuls des détenteurs d'un *hukou* local ont le droit de contracter un prêt hypothécaire, ces achats doivent nécessairement être payés comptant.

¹⁴⁵ *Organizing Through Division and Exclusion*, op. cit., p. 189.

¹⁴⁶ Rapport annuel 2006 de la CECC, p. 109 et 112.

¹⁴⁷ Ibid. p. 110.

¹⁴⁸ *Beijing feizhi wailai ren yuan guan li tiaoli*, [Pékin supprime les réglementations pour les étrangers], www.thebeijingnews.com (en chinois uniquement), 26 mars 2005.

¹⁴⁹ Ministère du Travail et de la Protection sociale (site Internet), *Nongmingong weiquan shouce* [Manuel des droits des migrants], 2005 ; *Nongmingong waichu wugong wuxu ban juyue zhengke le* [Les travailleurs migrants n'ont plus besoin de carte de travailleur], Xinhua (en ligne), 26 septembre 2005. Cité également dans le rapport annuel 2006 de la CECC, p. 254, note 25.

conditions exigées par la plupart des municipalités, la grande majorité des migrants est dans l'incapacité d'obtenir un *hukou* urbain permanent.

Comme nous l'avons déjà souligné, en ratifiant le PIDESC, la Chine s'est engagée « à garantir que les droits qui [...] sont énoncés [dans ce pacte] seront exercés sans discrimination aucune », y compris fondée sur « l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation¹⁵⁰ ».

Amnesty International considère que le système du *hukou*, même après les assouplissements introduits ces vingt dernières années, constitue, engendre ou favorise une discrimination fondée sur l'origine sociale, en violation de cette disposition du PIDESC, et est notamment un manquement à l'obligation de la Chine de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits suivants :

- le droit à l'éducation (article 13 du PIDESC) ;
- le droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint (article 12) ;
- le droit à un niveau de vie suffisant, notamment à un logement convenable (article 11-1) ;
- le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables (article 7) ;
- le droit à une protection et une assistance aussi larges que possible de la famille (article 10-1).

L'organisation est particulièrement préoccupée par les violations des droits des enfants de bénéficier, sans discrimination, d'une éducation et d'un niveau de vie suffisant, notamment en termes de santé et de logement. Ces droits sont aussi protégés par la Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle la Chine est également partie.

Néanmoins, si ce rapport s'est intéressé plus particulièrement aux conséquences de la discrimination dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi, le système du *hukou* favorise aussi la discrimination contre les migrants dans de nombreux autres domaines. Par exemple, elle est présente dans les systèmes de représentation aux assemblées populaires locales – organes législatifs censés représenter la population locale. Ainsi, aucun des 1 000 membres de l'assemblée populaire de Shanghai ne représente les 4 millions de migrants qui, selon les estimations, vivent dans cette ville¹⁵¹. En outre, jusqu'à très récemment, les travailleurs migrants n'avaient même pas le droit d'assister en qualité d'observateurs aux séances des assemblées populaires locales¹⁵². Sur l'ensemble du pays, les citoyens détenteurs d'un *hukou* urbain sont généralement mieux représentés dans les assemblées populaires locales, ce qui fait qu'un représentant rural représente en moyenne quatre fois plus de citoyens qu'un représentant urbain¹⁵³. Les étudiants originaires d'autres provinces qui vont à l'université à Pékin ont toujours l'obligation de retourner dans leur localité d'origine une fois diplômés, et ne peuvent pas demander un changement de *hukou*¹⁵⁴. Par ailleurs, en 2003, la Cour populaire suprême a rendu un avis judiciaire sur l'indemnisation des familles des victimes décédées dans un accident corporel. Cet avis prévoit une indemnisation plus faible pour les détenteurs d'un *hukou* rural, même s'ils vivaient en ville depuis longtemps¹⁵⁵. Plusieurs affaires mises en avant dans les médias chinois ont montré que les familles des migrants ruraux tués dans des accidents de la route recevaient une indemnisation beaucoup plus faible que celles des détenteurs d'un *hukou* urbain tués dans les

¹⁵⁰ PIDESC, art. 2-2.

¹⁵¹ Rapport annuel 2006 de la CECC, p. 112.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ “Beijing jinnian qunli zhaosheng yuanbuzu, waidi gaozhisheng buzhuhan hukou”, [Pas assez d'étudiants remplissent les conditions nécessaires pour suivre des études supérieures à Pékin cette année. Les étudiants originaires des provinces ne sont pas autorisés à changer de *hukou*], www.china.com.cn, 10 février 2003.

¹⁵⁵ La Cour a décidé que le montant de l'indemnisation serait de 20 fois le revenu annuel disponible moyen des résidents urbains du lieu où l'affaire est examinée, ou de seulement une fois le revenu net moyen des résidents ruraux. Voir le site officiel de l'Assemblée populaire nationale sur <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/english/news/newsDetail.jsp?id=220105&articleId=347991> (en anglais).

mêmes accidents ou dans des accidents similaires¹⁵⁶. Le père d'une étudiante migrante détentrice d'un *hukou* rural a ainsi déploré :

« *Ma fille vivait en ville depuis dix ans. Elle payait la même chose que les autres pour sa scolarité. Pourquoi sa vie vaudrait-elle plus de deux fois moins cher que celle de ses camarades de classe*¹⁵⁷ ? »

Comme l'a déclaré un éminent spécialiste chinois de ce domaine, « *le système du hukou n'a pas été aboli mais seulement renforcé et amélioré par des moyens scientifiques*¹⁵⁸. »

VIII. Recommandations

Amnesty International appelle le gouvernement chinois à prendre immédiatement des mesures concrètes en vue d'éliminer toutes les formes de discrimination à l'encontre des migrants de l'intérieur du pays qui sont interdites par le droit international, et notamment à :

- réformer le système du *hukou* afin de supprimer les catégories administratives fondées sur l'origine sociale, qui peuvent servir de base à des discriminations dans l'exercice des droits humains ;
- supprimer les obstacles discriminatoires qui empêchent les migrants de bénéficier des régimes urbains d'assurance maladie, en particulier sur la base de leur *hukou* ;
- concevoir les systèmes d'assurance maladie, d'assurance en cas d'accidents du travail et tout autre type d'assurance maladie sans aucune discrimination fondée sur le lieu de résidence inscrit sur le *hukou* ;
- éliminer tous les frais de scolarité directs et indirects qui sont imposés uniquement aux familles migrantes, de façon discriminatoire, sur la base de leur *hukou* ;
- supprimer tous les obstacles administratifs à l'accès à l'enseignement obligatoire fondés sur le *hukou* des parents.

Amnesty International appelle aussi le gouvernement chinois à s'attaquer aux autres préoccupations relatives aux droits humains qui touchent les migrants de l'intérieur du pays de manière disproportionnée, et en particulier à :

- protéger le droit de tous les enfants à un enseignement gratuit et obligatoire, notamment :
 - en supprimant tous les frais de scolarité directs et indirects et autres frais divers, y compris – mais pas seulement – les frais imposés exclusivement aux familles qui ne disposent pas d'un *hukou* urbain permanent,
 - en supprimant les examens d'aptitude à l'entrée des écoles assurant l'enseignement gratuit et obligatoire ;
- mettre un terme aux fermetures discriminatoires d'écoles privées, telles que les écoles pour enfants migrants, notamment :
 - en veillant à ne procéder à des fermetures qu'en cas de réels problèmes sanitaires ou de sécurité ou pour d'autres motifs objectifs et raisonnables,
 - en veillant à ce que tous les enfants concernés par les fermetures d'écoles se voient proposer une autre solution de scolarisation gratuite, au moins durant la durée de la

¹⁵⁶ Rapport annuel 2006 de la CECC, p. 110.

¹⁵⁷ "Facts and Figures: Widening Gap Between China's Urban, Rural Areas," *People's Daily* (en ligne), 3 mars 2006. Cité dans le rapport annuel 2006 de la CECC, p. 110.

¹⁵⁸ Interview de Wang Tiayuan sur People's Net News, 1^{er} octobre 2001. Cité dans *China's Household Registration (hukou) System: Discrimination and Reform*, op. cit.

scolarité obligatoire. Cette solution doit être trouvée en consultation avec les élèves et leurs parents.

Amnesty International appelle en outre le gouvernement chinois à respecter les droits humains au travail, conformément au droit et aux normes internationaux, notamment :

- en renforçant les mécanismes d'application du droit et des normes et en instaurant des sanctions contre les entreprises qui n'offrent pas à tous leurs employés, y compris aux migrants venus de l'intérieur du pays, des contrats de travail en bonne et due forme et juridiquement contraignants ;
- en respectant le droit des travailleurs de créer ou d'intégrer le syndicat de leur choix, conformément aux traités internationaux que la Chine a ratifiés, en particulier en retirant sa déclaration au titre de l'article 8-1-a du PIDESC, qui garantit ce droit ;
- en continuant d'augmenter les moyens alloués aux centres d'assistance judiciaire qui aident les travailleurs migrants de l'intérieur du pays à obtenir réparation pour les violations de leurs droits sur leur lieu de travail.

Ces mesures devraient aider les travailleurs à mieux faire respecter leur droit à des conditions de travail justes et favorables, notamment leurs droits à :

- un salaire juste et un niveau de vie décent pour eux-mêmes et leur famille ;
- des conditions de travail satisfaisantes sur le plan de la santé et de la sécurité ;
- des temps de repos et de loisirs et une limitation raisonnable du temps de travail, avec des congés payés réguliers et la rémunération des jours fériés.

Enfin, Amnesty International appelle le gouvernement chinois à respecter l'obligation qui est la sienne, aux termes de l'article 2-1 du PIDESC, de consacrer le maximum de ressources disponibles à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, sans aucune discrimination. Pour y parvenir, la Chine doit consacrer à la mise en œuvre au moins de la part indispensable de ces droits des moyens qui soient à la mesure de sa prospérité et de son développement économique croissants.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre :

People's Republic of China. Internal migrants: discrimination and abuse. The human cost of an economic “miracle”

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 2007.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>