



China Institute

Economics - Politics - International Relations

# Le *Hukou* face au développement chinois

Partie I : introduction

Samuel Saint-Pierre

Le China Institute est un groupe de réflexion français qui se consacre aux questions de civilisation, d'économie, de politique intérieure et de relations internationales liées à la Chine. Son fonctionnement est fondé sur les valeurs d'indépendance, d'équilibre, d'audace et de diversité.

L'objectif du China Institute est de proposer des analyses pertinentes et originales aux décideurs et citoyens et d'être une force de proposition dans l'espace public intellectuel et politique. Le China Institute a également pour ambition de favoriser et renforcer le dialogue entre la Chine et le reste du monde, en particulier la France.

Présidé par Éric Anziani, le China Institute est une association loi 1901, indépendante, non gouvernementale et à but non-lucratif.

Les travaux du China Institute sont disponibles en téléchargement libre à l'adresse suivante :

[www.china-institute.org](http://www.china-institute.org)

*Le China Institute veille à la validité, à la pertinence et à la qualité de ses publications, mais les opinions et jugements qui y sont exprimés appartiennent exclusivement à leurs auteurs. Leur responsabilité ne saurait être imputée ni à l'Institut, ni, a fortiori, à sa direction.*

*Le présent document relève de la propriété intellectuelle de son ou ses auteur(s). Toute représentation ou reproduction totale ou partielle et toute modification totale ou partielle sans le consentement de son ou ses auteur(s) sont interdites. Les analyses et les courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information sont autorisées sous réserve de mentionner le nom de l'auteur ou des auteurs et de la source.*

## *Le rôle et les évolutions du hukou*

Si l'enregistrement des populations en Chine remonte au V<sup>e</sup> siècle avant notre ère, le *hukou* fut mis en place dans le cadre des réformes économiques et sociales des premières années du régime communiste. Ce système trouve ses fondements légaux dans les réglementations de 1958 sur l'enregistrement par le *hukou* et de 1985 sur la carte personnelle d'identité de la République populaire de Chine<sup>1</sup>.

Dans sa version actuelle, le *hukou* remplit trois grandes fonctions : le contrôle des migrations intérieures, la gestion de la protection sociale et la préservation de la stabilité sociale<sup>2</sup>.

Le contrôle des migrations intérieures constitue le premier objectif du système du *hukou*. Dans ce cadre, chaque citoyen doit être enregistré à sa naissance auprès d'une localité. Le registre, le *hukou* à proprement parler, contient le statut – urbain ou rural – dudit citoyen, son adresse légale, son secteur d'activité, sa religion ou encore sa description physique. Après 1958, l'exode rural était étroitement contrôlé par les autorités, afin notamment de garantir l'approvisionnement des villes. Cependant, depuis les années 1980, les restrictions sur la mobilité ont été largement éliminées<sup>3</sup> et, aujourd'hui, les citoyens chinois doivent simplement s'inscrire auprès des autorités locales s'ils demeurent plus de trois jours dans un endroit situé hors de leur lieu d'enregistrement. S'ils souhaitent travailler dans une localité qui n'est pas leur lieu de

---

<sup>1</sup> Wang F. (2005), *Brewing Tensions While Maintaining Stabilities: The Dual Role of the Hukou System in Contemporary China*, *Asian Perspective* 29:85–124

<sup>2</sup> Livermore A. (2010), *Understanding China's Social Security System*  
<http://www.china-briefing.com/news/2010/09/14/chinas-social-security-system.html>, visité le 24 juin 2012

<sup>3</sup> Jing U., Hoosain A. et Zou L. (2012), *Urbanization, Hukou Reform and Investment Implications*, J.P. Morgan

<http://www.jpmorgan.com/cm/BlobServer?blobkey=id&blobwhere=1320550661676&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>, visité le 25 septembre 2012

résidence permanent, ils doivent tout de même obtenir un permis de résidence temporaire. Ce système a été utilisé afin de limiter la vitesse et l'ampleur de l'exode rural et l'apparition de bidonvilles, communs dans bien d'autres pays en développement<sup>4</sup>.

Très tôt, les *hukou* urbains ont permis d'assurer à chaque foyer citadin un accès au logement, à l'alimentation et à d'autres nécessités, par le biais de droits ou d'aides financières. Si ces aides publiques ont diminué dans les années 1980, lors de la libéralisation de l'économie, le *hukou* est resté important pour l'accès à des emplois spécifiques, l'inscription dans les meilleures écoles et l'achat de logement en zone urbaine. En sus de ces avantages, le *hukou* conditionne aujourd'hui l'accès au système de sécurité sociale, ce qui comprend l'assurance maladie, les allocations de retraite, l'assurance-chômage, les allocations de maternité et l'assurance-travail. Le *hukou* donne également droit à un fonds-logement, alimenté par l'employeur. Ce fonds et les cinq assurances susmentionnées constituent les « *avantages obligatoires* » dont bénéficient tous les travailleurs chinois. Toutefois, hormis certaines exceptions, ces avantages ne sont disponibles qu'au sein de la localité d'enregistrement du titulaire et non au sein de sa localité de résidence. Avec la montée des migrations intérieures vers les centres urbains depuis le début de l'ouverture économique en 1978, l'allocation des *hukou* urbains est devenue une pomme de discorde de la politique chinoise.

À la fin des années 1990, les réformes du système ont commencé à se concentrer sur l'allocation de *hukou* urbains aux proches des titulaires, comme les conjoints, mais aussi aux acheteurs d'importants actifs immobiliers et aux travailleurs disposant d'une qualification particulière. Parallèlement, la majorité des travailleurs migrants se sont vus remettre des permis de résidence donnant droit à des avantages limités. Depuis 2001, les petites villes et les zones périurbaines délivrent des *hukou* aux résidents répondant à certains critères, notamment de revenu. Les résidents ruraux peuvent aussi obtenir un *hukou* urbain en s'acquittant d'une certaine somme d'argent<sup>5</sup>. Les villes plus grandes ont, quant à elles, mis en place des critères plus stricts afin de limiter

---

<sup>4</sup> Wang F. (2005), *Brewing Tensions While Maintaining Stabilities: The Dual Role of the Hukou System in Contemporary China*, *Asian Perspective* 29:85–124

<sup>5</sup> Jing U., Hoosain A. et Zou L. (2012), *Urbanization, Hukou Reform and Investment Implications*, J.P. Morgan

l'envolée des coûts liée à l'accélération de l'urbanisation<sup>6</sup>. Jusqu'à maintenant, les réformes du *hukou* se sont faites de manière décentralisée, modeste et progressive.

Depuis 2010, la réforme de ce système figure parmi les priorités du Conseil d'État chinois, qui a annoncé la mise en œuvre de réformes limitées en février 2012. Ces nouvelles réformes visent à assouplir l'accès des migrants aux *hukou* des villes de second rang, tout en laissant inchangées les règles existantes au sein des villes plus importantes. Cette évolution devrait permettre aux migrants disposant d'une adresse fixe et d'un emploi stable d'obtenir un *hukou* urbain dans les petites villes. Les autorités locales auront à charge de déterminer la durée minimum de résidence pour l'éligibilité. Au sein des villes moyennes, les migrants devront en outre occuper un emploi stable durant trois ans et avoir participé au régime de sécurité sociale pendant un certain nombre d'années. Ces nouvelles règles limitent également l'envergure des programmes d'échange de terres rurales contre un *hukou* urbain<sup>7 8</sup>.

### *Les travers du système actuel*

Durant l'ère communiste, lorsque l'appareil industriel était propriété de l'État, l'intégralité des programmes sociaux en zone urbaine était fournie par l'employeur. Avec le retrait progressif de la puissance publique et la privatisation de nombreuses entreprises, ce système social a été remplacé par un ensemble hétérogène de dispositifs. De plus, à la suite de la levée des restrictions sur les migrations intérieures, le *hukou* est devenu dans les villes un moyen de différenciation entre les ayants-droits, éligibles à la protection sociale, et les autres résidents.

---

<sup>6</sup> Zhu H., Moe T., Eoyang C., Wang H. et Bei B. (2011), *Hukou Reform: A mid to long term goal, picking up pace*, Goldman Sachs Equity Research: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/global-economic-outlook/global-econ-outlook-pdfs/hukou-report.pdf>

<sup>7</sup> Jing U., Hoosain A. et Zou L. (2012), *Urbanization, Hukou Reform and Investment Implications*, J.P. Morgan

<sup>8</sup> Research Institute of Economy, Trade and Industry (2012), *Reform of the Household Registration System Enters a New Stage: Mid-sized cities are also subject to reform*. L'original en japonais a été publié le 28 mai 2012 : <http://www.rieti.go.jp/en/china/12052801.html>, visité le 25 septembre 2012

En effet, le système du *hukou* impose aujourd’hui une différenciation économique-politique entre titulaires d’un *hukou* urbain et titulaires d’un *hukou* rural. Il restreint de nombreux privilèges aux « vrais » citoyens : quota de place dans les universités, facilité d’accès à certains emplois, allocations-chômage – hormis dans le Guangdong, où des réformes en cours visent à étendre ces avantages aux migrants<sup>9</sup> –, accès au foncier-logements et aux logements publics et services publics de meilleure qualité. Par ailleurs, un *hukou* urbain est souvent un préalable indispensable pour acheter un logement en ville.

Dans les campagnes, les citoyens ruraux disposent certes de certains avantages propres : droit d’exploiter des terres agricoles, allocation d’un terrain résidentiel et application souple de la loi sur l’enfant unique lorsque le premier enfant est une fille<sup>10</sup><sup>11</sup><sup>12</sup>. Cependant, le système décentralisé chinois a engendré des déséquilibres importants dans les dépenses publiques entre les villes et les campagnes et entre la côte et l’intérieur du pays. De ces disparités découlent un accès inégal aux biens et services publics et une variabilité de la qualité de ces derniers et donc des inégalités face à l’emploi, les citoyens de certaines régions étant mieux équipés pour le marché du travail moderne<sup>13</sup>.

Cette discrimination en faveur des citoyens a contribué à la montée des inégalités de revenu en Chine, qui n’ont eu cesse de se creuser depuis deux décennies, même si elles pourraient potentiellement, à l’avenir, montrer certains signes de ralentissement, grâce notamment à la croissance économique dans le centre et l’ouest de la Chine, l’augmentation des salaires des travailleurs migrants et la réduction des différences de revenu entre migrants et natifs dans les villes. Cette inversion de la tendance, si elle

---

<sup>9</sup> (25/02/2012), *Guangdong shiye baoxian jin ni “youdimeigai” nongmingong ke ling* (广东失业保险金拟“有底没盖”农民工也可领). Original publié dans le *Yangchengwanbao* 羊城晚报.

[http://news.dayoo.com/guangzhou/201202/25/73437\\_22295544.htm](http://news.dayoo.com/guangzhou/201202/25/73437_22295544.htm), visité le 9 octobre.

<sup>10</sup> Zhu H., Moe T., Eoyang C., Wang H. et Bei B. (2011), *Hukou Reform: A mid to long term goal, picking up pace*, Goldman Sachs Equity Research

<sup>11</sup> Wang F. (2005), *Brewing Tensions While Maintaining Stabilities: The Dual Role of the Hukou System in Contemporary China*, *Asian Perspective* 29:85–124

<sup>12</sup> World Bank and the Development Research Center of the State Council (2012), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*

<sup>13</sup> World Bank and the Development Research Center of the State Council (2012), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*

devait avoir lieu, serait cependant intimement liée aux réformes du *hukou* qui permettront, ou non, à l'ensemble des citoyens de saisir les opportunités existantes<sup>14</sup>.

Parce que les plus grandes villes ont réservé la délivrance de nouveaux *hukou* aux foyers disposant d'un haut revenu ou d'un haut niveau d'éducation, il existe aujourd'hui un groupe important de résidents urbains ne disposant que d'un accès restreint aux systèmes de protection sociale et d'assurance maladie. Ainsi, tandis que plus de la moitié de la population chinoise habite aujourd'hui les villes, seulement 35% des citoyens dispose d'un *hukou* urbain, ce qui laisse la majorité des habitants dépourvue d'une protection sociale complète dans leur ville de résidence<sup>15</sup>. Une enquête gouvernementale publiée récemment montre ainsi qu'en 2011, seuls 23,1% des travailleurs migrants chinois bénéficiaient d'une assurance-retraite dans leur ville de résidence, 13,6% d'une assurance-chômage et 64,3% d'une assurance-maladie<sup>16</sup>. En raison de cette situation, les migrants consacreront une plus grande part de leurs revenus à l'épargne de précaution<sup>17</sup>, même si les statistiques sur le sujet sont encore lacunaires. Le système du *hukou* exerce donc une puissante dissuasion sur les travailleurs migrants souhaitant s'installer définitivement en ville<sup>18</sup>. L'incapacité de ces derniers à accéder au système public de protection sociale constitue actuellement l'un des obstacles majeurs à la transition de la Chine vers une économie de la consommation<sup>19</sup>, souhaitée par le gouvernement.

En septembre 2012, dans un éditorial publié à la suite du discours du Premier ministre Wen Jiabao au Forum économique mondiale de Tianjin, le site d'information chinois Caixin Online a mis en relief ces différents points : l'urbanisation de la Chine a cru de 1% par an en moyenne au cours des trente dernières années, faisant passer la

---

<sup>14</sup> World Bank and the Development Research Center of the State Council (2012), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*

<sup>15</sup> Global Times (21/08/2012), *Hukou reform too costly for cities facing cash crunch*: <http://www.globaltimes.cn/content/728088.shtml>, visité le 22 août 2012

<sup>16</sup> Reuters (20/08/2012), *China's rural migrants key to consumption - government report*: <http://www.reuters.com/article/2012/08/20/us-china-economy-consumers-idUSBRE87J03420120820>, visité le 22 août 2012.

<sup>17</sup> Jing U., Hoosain A. et Zou L. (2012), *Urbanization, Hukou Reform and Investment Implications*, J.P. Morgan

<sup>18</sup> Caixin Online (19/09/2012), *It Is Time To Really Complete Urbanization*: [http://english.caixin.com/2012-09-19/100439993\\_all.html](http://english.caixin.com/2012-09-19/100439993_all.html), visité le 25 septembre, 2012.

<sup>19</sup> Reuters (20/08/2012), *China's rural migrants key to consumption - government report*

population urbaine de 238 millions à 680 millions entre 1978 et 2012<sup>20</sup>. Cependant, en raison du système d'enregistrement, au moins 250 millions de travailleurs migrants sont dépourvus de tout accès aux versements sociaux, qu'il s'agisse d'allocations pour financer l'éducation de leurs enfants ou d'assistance médicale.

Ces disparités urbaines, couplées à une réglementation rurale parfois archaïque, constituent un obstacle macroéconomique particulièrement important, notamment au vu du douzième plan quinquennal adopté par Pékin en 2010, qui vise à rééquilibrer l'économie du pays afin d'accroître la consommation intérieure et réduire les inégalités. Dans les campagnes, les paysans ne sont généralement pas propriétaires de leurs terres, qui leur sont prêtées par les autorités pour des périodes de trente ans, sous condition d'exploitation. De surcroît, les droits d'usage ne sont pas clairement définis et il n'existe aucun marché officiel pour les terres agricoles. Sans *hukou* urbain, les familles migrantes ont donc tendance à revenir périodiquement cultiver leurs terres, afin d'en conserver l'usufruit et de s'assurer un niveau minimal de protection sociale, ce qui nuit aussi à la productivité agricole. Cette dualité dans la vie des familles migrantes a en outre de sérieuses conséquences: la plupart des enfants de migrants, environ 58 millions selon la Fédération des femmes de Chine<sup>21 22</sup>, ne vivent pas avec leur parents mais demeurent dans leur village d'origine, où l'école leur est gratuite. Ceux qui accompagnent leurs parents en ville doivent généralement se contenter d'écoles spécifiques de piètre qualité ou s'acquitter de frais importants –100 000 yuan ou plus – pour étudier dans de meilleurs établissements.

Le système d'enregistrement est donc devenu une cause majeure d'inégalités, un obstacle à la transition économique et une source de nombreux problèmes sociaux. Attirés par un revenu moyen trois fois supérieur en ville, les ruraux devraient continuer leur exode en alimentant les problèmes susmentionnés. S'il a pu permettre à la Chine de réguler son développement et d'éviter ainsi de nombreux travers communs aux pays

---

<sup>20</sup> En comptant les personnes vivant depuis au moins six mois en ville. Il convient de préciser qu'il existe plusieurs méthodes de comptage et, dans le cas de la Chine, elles peuvent aboutir à des résultats très différents.

<sup>21</sup> International Herald Tribune (01/06/2012), *China's 'Left-Behind Children'*:

<http://rendezvous.blogs.nytimes.com/2012/06/01/chinas-left-behind-children>, visité le 27 octobre 2012

<sup>22</sup> Jing U., Hoosain A. et Zou L. (2012), *Urbanization, Hukou Reform and Investment Implications*, J.P. Morgan

émergents, le *hukou* constitue aujourd'hui une source de plus en plus intenable d'inégalités, d'inefficacité et de tensions, incompatibles avec les objectifs affichés par Pékin. Il ne fait donc guère de doute que les réformes de février 2012 ne devraient constituer qu'une étape sur le chemin, encore incertain, d'une libéralisation encadrée et d'une société plus « harmonieuse ».



| [contact@china-institute.org](mailto:contact@china-institute.org) |