



Perspectives chinoises

2008/4 | 2008

La ville, Laboratoire de la Chine de demain

Les allocataires du "dibao"

Dorothy J. Solinger



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5137>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2008

Pagination : 38-49

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Dorothy J. Solinger, « Les allocataires du "dibao" », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2008/4 | 2008, mis en ligne le 01 octobre 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5137>

Les allocataires du *dibao*

DOROTHY J. SOLINGER

Après avoir pris conscience des effets sociaux négatifs induits par le marché, et plus particulièrement des menaces planant sur la stabilité sociale et la réforme des entreprises d'État, les autorités chinoises ont initié une nouvelle politique de protection sociale axée autour du *dibao* (revenu minimum de subsistance) afin de gérer les individus les plus touchés par la restructuration économique. Cet article dresse un état de la situation, tant du point de vue de l'État que de celui des personnes concernées. Il avance que ces dernières sont en réalité perçues par le pouvoir, au minimum implicitement, comme une menace pour ses ambitions modernisatrices. On comprend dès lors que le système du *dibao* soit structuré de telle façon qu'il permette de contrôler et pacifier ceux qu'il touche.

Les changements engagés par l'État-parti chinois avec l'adoption de mécanismes de marché et de compensation basés sur la compétition, bien qu'ils aient grandement contribué à la modernisation de la nation, sont également responsables de l'apparition d'une nouvelle pauvreté urbaine en Chine.

La reconnaissance officielle de cette situation s'est parfois exprimée de manière ouverte comme le révèle cette déclaration :

Avec le développement prospère de l'économie de marché socialiste, le bol à riz en fer des résidents urbains n'est désormais plus en fer. Cette situation, à laquelle s'ajoutent d'autres événements non anticipés, rend difficile pour les employés et les travailleurs de subvenir à leurs besoins les plus essentiels⁽¹⁾.

Cet aveu évoque l'explosion du taux de pauvreté urbaine après que les entreprises d'État et collectives se sont vu ordonner de réduire considérablement leurs effectifs à partir du milieu des années 1990. Parallèlement, suite à la refonte totale de l'économie socialiste et de ses institutions, les droits traditionnels à la protection sociale ont été supprimés⁽²⁾, laissant ainsi les perdants de la réforme dans un désarroi total. Dans les années 1990, les dirigeants chinois ont pris conscience et se sont montrés de plus en plus inquiets des effets négatifs de l'introduction du marché sur la société. Leur inquiétude porte plus particulièrement sur les conséquences politiques potentielles de ces privations, qui pourraient nuire à stabilité sociale, un point primordial pour le Parti, et au bon déroulement du projet de réforme des entreprises d'État. La réussite du pays dans ces deux domaines est en effet considérée comme essentielle à l'accomplissement de l'ob-

jectif plus large auquel sont consacrées toutes les mesures adoptées par l'État post-maoïste : celui de la modernité de la nation, en particulier de ses métropoles. Par conséquent, les élites politiques ont adopté une nouvelle approche de la protection sociale afin de prendre en charge les personnes les plus sévèrement affectées par les restructurations économiques — et dont la situation est, part conséquent, en contradiction avec les objectifs officiels de réforme en douceur. Les personnes visées par ces nouvelles mesures constituent une partie d'une importance sans précédent de la population urbaine : les politiques de l'État ont fait naître une toute nouvelle catégorie de citadins vivant dans la plus grande pauvreté, au cœur d'une Chine qui persiste à se proclamer « socialiste ».

Après une demi-douzaine d'années d'expérimentations locales, l'État a inauguré un programme de transfert d'argent discrétionnaire et garanti en fonction des revenus⁽³⁾ appelé revenu minimum de subsistance (*zuidi shenghuo baozhang*),

Cet article est une version révisée et condensée « *The Dibao: A Minimum Livelihood Guarantee to Guarantee Minimal Commotion* » papier précédemment présenté à l'occasion de l'« Atelier d'étude comparative sur la marginalisation et la pauvreté urbaine » (Workshop on Comparative Urban Marginalization and Poverty), tenu à Cardiff, Royaume-Uni, du 12 au 13 juin 2008.

1. Yuan Lanhua et Lin Chengmei, « Ai ru chao yong - Qingdaoshi chengxiang zuidi shenghuo baozhang zhidu shishi jishi » (Aimer comme la vague montante — rapport sur le système de revenu minimum de subsistance urbain et rural dans la ville de Qingdao), *Zhongguo minzheng* (ZGMZ dans la suite de cet article), 7, 1998, p. 10.
2. Ce point est évoqué dans un essai paru sur un site Internet officiel, « Zhongguo chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang biaojun de xiangguan fenxi, jingji qita xiangguan lunwen » (Analyse, arguments économiques et autres relatifs aux normes du *dibao* appliquées aux résidents urbains en Chine) (« Zhongguo chengshi » dans la suite de cet article), non paginé, <http://www.ynexam.cn/html/jingjixue/jingjixiangguan/2006/1105/zhongguochengshijimin>, visité le 18 août 2007. Ya Ping Wang, *Urban Poverty, Housing and Social Change in China*, Londres et New York, Routledge, 2004, p. 60, 71-87, évoque également ce point.
3. Ce terme est emprunté à Sarah Cook, « The Challenge of Informality: Perspectives on China's changing labour market », paper for IDS Bulletin, 2008.

ou, plus communément, « *dibao* », afin de remplacer le droit à la protection sociale garanti par les vieilles unités de travail urbaines de l'ère socialiste, droit alors automatique et relativement universel. Ces mesures s'apparentent beaucoup, si non dans l'intention du moins dans leurs effets, à ce que Tony Judt écrit à propos de la « réforme de la protection sociale moderne » en Occident, dans le sens où elles ajoutent la notion de « conditionnalité » à celle de « citoyenneté sociale » en contraignant leurs bénéficiaires à « passer certains tests et adopter le comportement approprié ⁽⁴⁾. » En revanche, il est probablement plus surprenant de voir ce genre de mesures pratiquées par un État qui fut, à l'égard de ses résidents urbains, considérablement égalitaire et relativement généreux.

L'objectif du *dibao* est de pourvoir aux besoins des foyers urbains dont les revenus sont inférieurs aux seuils déterminés localement, en apportant le complément nécessaire à ces familles afin que leurs revenus mensuels atteignent le niveau de subsistance de base fixé dans la région ⁽⁵⁾. Le projet a été fièrement qualifié par ses instigateurs de « système de garantie sociale standardisé et légalisé ⁽⁶⁾ », une appellation qui, notamment au moment de la promulgation du plan national en septembre 1999, tenait davantage du rêve que de la réalité ⁽⁷⁾. Tout comme les programmes de protection sociale « réformés » en Occident, ce système laisse transparaître une grande méfiance à l'égard des personnes qu'il cible ; mais contrairement aux démocraties, ses administrateurs en Chine sont très bien aidés par les voisins des bénéficiaires au sein de leur communauté.

Cette politique équivaut en quelque sorte à fournir aux individus une somme « juste assez élevée pour leur permettre de maintenir ensemble le corps et l'âme », selon les termes employés par un des principaux chercheurs qui travaillent sur le sujet en Chine, Tang Jun ⁽⁸⁾. Son résultat – voulu ou non – a été de faire de ses bénéficiaires, les *dibao duixiang* (cibles du revenu minimum de subsistance) ou encore *dibaohu* (foyers à subsistance minimum), des personnes politiquement pacifiées, socialement marginalisées et exclues, silencieuses et laissées pour compte, constituant, de fait, les détritités du développement moderne et urbain du pays. Ainsi, ces personnes, dont le malheur découle de l'introduction du marché voulue par l'État, sont condamnées à être une fois de plus manipulées par le pouvoir.

Par ailleurs, à travers différentes pratiques, les dispositions du programme maintiennent dans une vie de pénurie non seulement ses bénéficiaires mais également leur progéniture qui se verront tous assurément refuser toute chance d'ascension sociale. Il semble ainsi juste de comparer la participa-

tion à ce programme comme une adhésion en tant que membre permanent à une classe d'exclus. L'ironie est qu'alors même que c'est le mouvement vers la modernité qui a créé ce groupe social. Ces nouveaux pauvres – trop vieux, trop ignorants, sans qualifications, trop souffrants ⁽⁹⁾ – sont eux-mêmes condamnés à demeurer non modernes, à incarner la lie du passé, les débris de l'ancien temps et de l'ordre rejeté et, incapables de franchir les portes de l'avenir, sont sans doute relégués à cette place dans le but de protéger le progrès de la nation ⁽¹⁰⁾. Il n'est pas étonnant que l'approche adoptée par l'État ait mené à ces résultats puisqu'elle tend à maintenir la plupart de ses bénéficiaires isolés à l'intérieur de leurs domiciles par manque de force physique ou par honte. Ils sont devenus les anti-emblèmes de la modernisation de la Chine urbaine.

Dans la suite de cet article, j'examinerai les objectifs affichés de cette politique, quantifierai le montant des fonds investis et décrirai dans leurs grandes lignes les procédures établissant l'éligibilité et le paiement des allocations ainsi que les incidents et incompréhensions, et autre détournements concomitants à la mise en œuvre du programme. Mes

4. Tony Judt, « The Wrecking Ball of Innovation », Review of Robert B. Reich, *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life* (New York, Knopf, 2007), *The New York Review of Books*, 6 décembre 2007, p. 24.
5. Artar Hussain *et al.*, « Urban poverty in the PRC », Asian Development Bank Project No. TAR: PRC 33448. 2002.
6. Ding Langfu, « Cong danwei fuli dao shehui baozhang - ji zhongguo chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de dansheng » (De la protection sociale de l'unité de travail au système de sécurité sociale — l'émergence du système de revenu minimum de subsistance pour les résidents urbains en Chine), *ZBMZ* 11, 1999, p. 7.
7. Pour les réglementations de 1999 annonçant officiellement le programme, voir « Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang tiaoli » (Réglementations sur le revenu minimum de subsistance pour les résidents urbains) (« Chengshi jumin » ci-dessous), *ZGMZ* 11, 1999, p. 16-17.
8. « Rapport sur la pauvreté et l'anti-pauvreté en Chine urbaine — Problème de pauvreté en Chine urbaine et programme de seuil de subsistance minimum » (« Rapport » dans la suite de cet article), ms., 2002, p. 4. Des portions de ce rapport ont été par la suite traduites et publiées sous la direction de Dorothy J. Solinger. Voir Tang Jun, « Selections from Report on Poverty and Anti-Poverty in Urban China », *Chinese Sociology & Anthropology*, hiver 2003-4/printemps 2004.
9. Ces individus sont non seulement susceptibles de perdre leur emploi du fait des restructurations massives à partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, mais ils manquent également de qualifications nécessaires pour espérer trouver un nouvel emploi (Tang Jun, « Selections », chapitre 3). Le « Zhongguo chengshi » rapporte une enquête révélant que les adultes ayant bénéficié d'une éducation primaire et inférieure représentaient 24,1 % des bénéficiaires adultes du programme, et que 46,5 % ont bénéficié d'une éducation au collège, ce qui implique que 70,6 % des personnes bénéficiant du *dibao* n'ont pas suivi le lycée. 27,6 % de ces personnes déclarent avoir des qualifications professionnelles ou artisanales alors que seulement 2,9 % d'entre elles ont un emploi. Concernant la santé des allocataires, une étude nationale du ministère des Affaires civiles conduite auprès de 10 000 foyers bénéficiant du *dibao* révèle que 33,7 % d'entre eux abritent des personnes handicapées et que 64,9 % comptent un ou plusieurs membres atteints de maladie chronique ou grave.
10. Le cadre de pensée et la logique qui informent le projet évoquent le raisonnement de Borge Bakken, *The Exemplary Society: Human Improvement, Social Control, and the Dangers of Modernity in China*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 59-74 et 433-34.

sources proviennent en partie d'entretiens menés au cours de l'été 2007 auprès de 53 familles bénéficiaires à Wuhan⁽¹¹⁾. Les résidents des communautés étudiées ont pu être interrogés grâce à des connexions personnelles avec des cadres de la communauté. L'« échantillon » est donc constitué de *dibaohu* rencontrés à leur domicile et disposés à parler avec nous. J'ai également discuté avec les bureaucrates en charge du programme à Wuhan et à Lanzhou ainsi qu'avec les cadres dans plusieurs bureaux de communautés (*shequ*) à Wuhan. J'ai par ailleurs trouvé beaucoup de documents en consultant le journal du ministère des Affaires civiles (*Zhongguo minzheng*), les annuaires statistiques ainsi que les « livres bleus » annuels du développement social publiés par l'Académie des sciences sociales de Chine et me suis appuyée sur la documentation officielle : rapports de travail du gouvernement, articles trouvés sur Internet⁽¹²⁾, documents recueillis à Wuhan et Lanzhou en août et septembre 2007.

Je me fonde sur ces documents pour formuler l'argument présenté ci-dessus et selon lequel, comme en témoigne la fermeté des politiques de l'État à leur égard et la nature même de leur expérience, les *dibaohu* sont considérés de manière subliminale (sinon explicite) par les élites officielles comme une menace pour l'ambition modernisatrice du pays. Ainsi, l'une des principales conséquences du projet de *dibao* est de faire taire ses bénéficiaires et de les cacher à la vue de tous, dans le futur autant qu'aujourd'hui

Objectifs affichés

La rhétorique du programme – en particulier le discours des droits et de l'autosuffisance – dément ses résultats effectifs. Les règlements de 1999 instituant le programme affirment que les foyers dont les membres, vivant sous le même toit, ont un revenu par tête inférieur au seuil de subsistance « *sont en droit* d'obtenir une assistance matérielle pour pourvoir à leurs besoins les plus essentiels ». Ils déclarent également que cette politique entend « encourager les personnes à *subvenir elles-mêmes à leur besoin* en travaillant⁽¹³⁾ ». Cependant, très peu d'éléments concernant les droits et l'autonomie économique des bénéficiaires apparaissent dans les discours des dirigeants supérieurs – ou dans la grande majorité des documents gouvernementaux relatifs à cette politique. Plus grave encore, le programme a, jusqu'à présent, été administré de manière à ce que ces questions ne puissent être débattues. Comme le remarquait Tang Jun en 2002, « l'idée que le *dibao* est un droit fondamental n'est pas encore entrée dans l'esprit de ses bénéficiaires et de la société dans son ensemble⁽¹⁴⁾ ».

Peu après que le Premier ministre Zhu Rongji a signé l'ordre autorisant le projet en 1997, un fonctionnaire du ministère des Affaires civiles a annoncé officiellement que le 15^e congrès du Parti avait soutenu la mise en place du programme dans le but de « perfectionner le système traditionnel de protection sociale, établir un nouveau système de sécurité sociale solide et moderne, et garantir que la réforme du système économique, et en particulier celle des entreprises d'État, *progressent sans incident* (*shunli jinbu*)⁽¹⁵⁾ ». Une fois le programme lancé, le ministère a ajouté que ces mesures « touchent à la capacité de la réforme et de l'ouverture de pénétrer la société, d'une part, et à celle du système d'économie de marché socialiste, d'autre part, de se développer saine-ment ». Il a également fortement conseillé aux localités de « dépenser un peu d'argent pour acheter la stabilité⁽¹⁶⁾ ». Zhu Rongji, qui aurait été un défenseur du projet, lors de sa visite dans la province de Chine la plus pauvre à la veille d'une injection massive de financement lui étant destinée, a déclaré que « le soutien que constitue le *dibao* pour garantir la stabilité sociale et la réforme des entreprises d'État revêt une grande importance. Nous devons le renforcer et le financer. Le centre, ainsi que les divers échelons locaux, doivent tous progressivement augmenter les fonds qui leur sont alloués chaque année, et le gouvernement central doit apporter les subventions nécessaires aux régions en proie à des difficultés financières⁽¹⁷⁾ ». Ainsi, le double objectif qui est au cœur de la promulgation du programme est celui d'assurer la stabilité et de faciliter la réforme des entreprises.

Les rapports soumis par les divers gouvernements municipaux concernant l'exécution du projet dans leur zone de juridiction s'articulent également autour de ce thème. Il est ainsi annoncé sans retenue dans une déclaration, très représentative de cette tendance, de la municipalité de Wuhan que l'objectif du *dibao* est « d'aider les entreprises à se libé-

11. Ces entretiens ont été conduits dans trois districts de Wuhan entre le 27 et le 31 août.

12. Je remercie Kam Wing Chan de m'avoir présenté un site Internet contenant de nombreux articles officiels.

13. « Chengshi jumin », p. 16. (C'est nous qui soulignons)

14. Tang Jun, « Rapport », p. 35.

15. Wang Zhikun, « Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang: Buru fazhihua guanli guida » (Le revenu minimum de subsistance des résidents urbains : un pas vers l'établissement d'un encadrement légal) *ZGMZ* 11, 1999, p. 18. C'est nous qui soulignons.

16. « Jianli zuidi shenghuo baozhang zhidu de jige wenti » (Questions relatives à l'établissement du système de revenu minimum de subsistance), *ZGMZ* 9, 1996, p. 14.

17. Tang Jun, « Zhongguo chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de tiaoyueshi fazhan » (Le développement du type grand bond en avant du revenu minimum de subsistance pour les résidents urbains), in Ru Xin *et al.*, *Shehui lanpishu: 2003 nian: zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Livres bleus du développement social: analyses et prévisions sur la situation sociale en Chine 2003) (Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe (Pékin, Éditions de documentation en sciences sociales), 2003), p. 243.

rer de leur soucis et à régler leurs difficultés » et « d'alléger la charge des entreprises ⁽¹⁸⁾ ». Un auteur est même allé jusqu'à qualifier le *dibao* de « tranquilisant » permettant aux entreprises du district de Tiexi à Shenyang (qui a connu des licenciements massifs) de continuer leur activité sans obstacles. Car sans lui, a-t-il encore ajouté, « ces personnes deviendraient un poids dont les entreprises auraient du mal à se débarrasser si bien qu'encore plus de contradictions sociales finiraient par apparaître ⁽¹⁸⁾ ». Ainsi, avec la mise en œuvre du *dibao* il semble que l'on a, dans les faits, ignoré le langage de l'ordonnance instituant le projet et qui faisait une référence au moins formelle aux intérêts des bénéficiaires. Depuis la mise en place de l'administration du Premier ministre Wen Jiabao, le problème de la pauvreté s'articule autour de la notion d'« harmonie », un nouveau mot d'ordre que l'on pourrait considérer comme simple déguisement de l'ancienne notion de stabilité. En 2007, un article du *Journal des affaires civiles* souligne ainsi que le « gouvernement exige que partout et en toute circonstance le problème de la subsistance des pauvres en région urbaine soit résolu afin de réaliser la stabilité sociale ⁽²⁰⁾ ».

Une fois de plus, ces déclarations ne laissent pas transparaître la moindre préoccupation pour les intérêts des pauvres. Mais elle n'est toutefois pas totalement absente, et apparaît à l'occasion dans le *Journal des affaires civiles*. En 1996 Wang Zhenyao, alors directeur du bureau d'aide sociale du ministère, désignait ainsi « la résolution appropriée des difficultés de subsistance des résidents urbains pauvres » comme « une tâche importante du développement économique et social du pays aujourd'hui ». Il désignait également la garantie d'un droit au minimum vital (*jiben shenghuo quanyi*) comme étant, en soi, « une composante importante du rôle du gouvernement ⁽²¹⁾ ». En bref, pour la plupart des promoteurs du programme, si la Chine veut devenir un pays effectivement « réformé », et par là même suffisamment moderne, elle devra faire en sorte que les exclus créés par l'introduction du marché demeurent sous contrôle. Cet objectif a été atteint non pas en satisfaisant leurs besoins mais en les brisant.

Mécanismes et fonds constituant le programme

Mise en opération du seuil de pauvreté

Les réglementations formalisant le système stipulent que le montant des dépenses soit fixé localement en fonction du coût de l'alimentation, des vêtements, et des logements nécessaires à la subsistance dans chaque ville. Les prix, les ten-

dances de la consommation et le revenu moyen par tête variant géographiquement, les concepteurs du projet ont donc chargé les autorités urbaines de déterminer leur seuil de subsistance. Cette responsabilité donnée aux municipalités s'explique également par le fait que c'étaient elles qui devaient à l'origine fournir une partie des fonds, et que leur capacité financière était de la plus haute importance ⁽²²⁾. Le seuil fixé séparément par et pour chacune des métropoles (et leurs banlieues), a pour objectif de subventionner les ménages dont le revenu moyen par tête est inférieur à la somme nécessaire à l'achat des produits de première nécessité aux prix prévalant localement. Ce seuil doit être fixé en dessous du salaire minimum et de l'assurance chômage, pour encourager les bénéficiaires à accepter un nouvel emploi au plus vite. Ce dernier point implique d'autres dispositions très strictes : l'acquisition par le bénéficiaire de même la plus minuscule augmentation de revenus à l'occasions de travaux occasionnels peut mener à une réduction sévère du *dibao* versé à son foyer, si bien que certaines personnes (selon mes échantillons, 1 sur 53) préfèrent ne pas chercher de travail. Les bureaux des affaires civiles, du travail, de la finance, de l'audit, du personnel, des statistiques et des prix, ainsi que les sections locales des syndicats, fixent conjointement et, si cela est nécessaire (comme en période d'inflation, quand les recettes financières d'une ville ont été favorisées ou bien que le niveau de vie de la population a augmenté ⁽²³⁾), relèvent le seuil local ⁽²⁴⁾. D'autres départements sont en charge de fonctions annexes : le bureau de l'éducation doit, par exemple, s'assurer que les frais scolaires divers à la charge des enfants

18. Meng Jiawu, « Wuhan chengshi zuidi shenghuo baozhang zhidu de sigé tedian » (Quatre caractéristiques du système de revenu minimum de subsistance dans la municipalité de Wuhan), *ZGMZ*, 7, 1996, p. 19.
19. Ding Langfu, « Cong danwei fuli dao shehui baozhang - ji zhongguo chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu de dansheng » *art. cit.*, p. 7.
20. Zhongguo chengshi. C'est nous qui soulignons.
21. Wang Zhenyao et Wang Hui, « Luoshi chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zijin ying chuli hao wuge guanxi » (Cinq relations sont à maîtriser si nous voulons mettre en œuvre le système de revenu minimum de subsistance pour les résidents urbains), *ZGMZ* 3, 1998, p. 18.
22. Ce qui suit provient de Artar Hussain *et al.*, « Urban poverty in the PRC », *art. cit.* p. 64-76. Wang Hui, « Chengshi zuidi shenghuo baozhang gongzuo zhi wo jian » (Mon opinion sur le travail concernant le revenu minimum de subsistance en ville), *ZGMZ*, 10, 1996, p. 34, explique les méthodes concrètes adoptées pour fixer les seuils.
23. Certaines villes relèvent régulièrement le seuil tous les ans, ou bien, dans le cas de Wuhan et d'autres villes, tous les deux ans. Entretien, directeur de la section *dibao* du Bureau des affaires civiles de Wuhan, 28 août 2007.
24. « Shishi zuidi shenghuo baozhang zhidu de sikao » (Réflexion sur la mise en application du système de revenu minimum de subsistance), *ZGMZ*, 4, 1998, p. 20; Les réglementations de 1999 que les seuils peuvent être uniquement élevés et non abaissés. Voir Wang Zhikun, « Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang: Buru fazhigua guanli guida » (Le revenu minimum de subsistance des résidents urbains : un pas vers l'établissement d'un encadrement légal) *ZGMZ* 11, 1999, p. 18-19.



Une femme âgée est contrainte pour gagner sa vie de rechercher dans les ordures des matériaux à recycler. La Chine a dépensé des milliards de *renminbi* depuis 1999 afin de mettre en place un système de sécurité sociale dans les villes. Cependant, la moitié seulement des pauvres en zone urbaine en a pour l'instant profité.

© AFP

bénéficiaires sont réduits ou bien supprimés, et les bureaux de la santé se chargent de la même façon des frais médicaux⁽²⁵⁾. Par ailleurs, la plupart des localités ont créé un petit groupe dirigeant spécial, au sein du bureau des affaires civiles, pour superviser ces activités⁽²⁶⁾.

La situation financière de la ville a donc un impact déterminant sur le niveau du seuil de pauvreté. Les juridictions urbaines les plus pauvres ont préféré fixer d'emblée un seuil plus bas, afin de minimiser le nombre des personnes dont elles devront être responsables, alors que les villes dont les revenus sont plus élevés et où, souvent, le nombre de personnes frappées par la pauvreté est plus bas, ont fixé un seuil plus élevé. Bien qu'il ait été initialement prévu que les coûts soient partagés de manière relativement égale entre le gouvernement central et les localités, la part apportée par les localités varie en pratique significativement, certaines villes payant la majorité voire la totalité des allocations (c'est le cas des régions littorales riches) d'autres bénéficiant une d'aide considérable de la part du gouvernement et ne prenant ainsi quasiment pas en charge les dépenses (c'est le cas dans les régions de l'ouest⁽²⁷⁾).

Les réglementations classent les bénéficiaires selon deux catégories : ceux dont les conditions correspondent aux « trois

25. Xu Daosheng, « Jiada gongzuo lidu, chengxiang quanmian tuijin - Guangdong sheng jianli chengxiang hu (cun) min zuidi shenghuo baozhang zhidu de zuofa » (Renforcer le travail, mettre le système en exécution dans les villes et les campagnes - La province du Guangdong met en place des méthodes pour la mise en place d'un système de revenu minimum de subsistance destiné au résidents urbains et ruraux (villages)), *ZGMZ*, 3, 1998, p. 10. Les bureaux des affaires civiles fournissent à ces autres bureaux les listes contenant les noms des *dibao* dans leur juridiction et auxquels ils seront chargés d'apporter de l'aide. Les bureaux chargés du logement, de l'aide juridique, du charbon, de l'eau et de l'électricité ont des responsabilités similaires. Entretien à Lanzhou le 5 septembre 2007 avec le chef du bureau du *dibao* au Bureau provincial des affaires civiles.
26. Mao Jiansheng, « Ligu linin de ningjuli gongcheng — Fan Baojun fubuzhang jiu chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zhidu jianshe hui benkan jizhe wen » (Un projet exhaustif qui bénéficie à la nation et au peuple — le vice-ministre Fan Baojun répond à nos questions sur la conception du système revenu minimum de subsistance), *ZGMZ*, mars 1997, p.5.
27. Wang Zhenyao et Wang Hui, « Luoshi chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang zijin ying chuli hao wuge guanxi » (Cinq relations sont à maîtriser si nous voulons mettre en oeuvre le système de revenu minimum de subsistance pour les résidents urbains), *ZGMZ* 3, 1998, p. 18-19. Hussain *et al.*, « Urban poverty in the PRC », *art. cit.*, 70, a écrit en 2002 que seulement 21 des 31 unités provinciales ont contribué aux dépenses pour le *dibao*. Mais Tang Jun, « The New Situation of Poverty and Antipoverty », *in* Ru Xin *et al.* (éd.), *2002 nian: zhongguo shehui xingshi yu yuce (shehui lanpishu)* (Analyse et prévisions sur la situation sociale en Chine, 2002 (Livre bleu sur le développement social)), 1er janvier 2002. (textes traduits du FBIS) affirme qu'« à l'exception de Pékin, Shanghai, du Shandong, du Jiangsu, du Zhejiang, du Fujian et du Guangdong, toutes les provinces ont reçu des subventions du gouvernement central ».

sans⁽²⁸⁾ » et ceux bénéficiant de revenus minimum⁽²⁹⁾. Les foyers ou individus dits « trois sans » reçoivent le montant maximum de l'allocation, selon le seuil de pauvreté fixé par la municipalité, tandis que les foyers qui se trouvent dans d'autres conditions sont censés recevoir la différence entre le revenu moyen par tête du foyer et le seuil de pauvreté local multipliée par le nombre de membres du foyer vivant sous le même toit⁽³⁰⁾.

En 1995, le Bureau national des statistiques estimait à 24,28 millions le nombre de personnes pouvant être considérées comme pauvres, soit 8,6 % de la totalité des résidents urbains à un moment où la population urbaine s'élevait à environ 282,3 millions⁽³¹⁾. Mais en 2001, un rapport du Département de l'organisation du Parti a révélé que, selon une enquête menée par le Bureau national des statistiques, le Bureau de recherche du Conseil des affaires de l'État ainsi que d'autres unités, de 20 à 30 millions d'ouvriers et employés étaient tombés dans la pauvreté au cours des années précédentes. En comptant les membres de leur famille, il estimait ainsi que le nombre de ces personnes atteignait en tout 40 à 50 millions⁽³²⁾, soit presque 13 % de ce qui était considéré alors comme la population urbaine.

Sachant que le nombre maximum des personnes ayant bénéficié du programme après sa généralisation en 2002 n'a jamais atteint 23 millions (bien qu'il soit passé de 2,8 millions lors de sa mise en place en 1999 à 22,7 millions en 2007), on peut supposer que moins de la moitié des personnes extrêmement pauvres ont été prises en charge. En effet, une étude menée par l'Institut de la population et de l'économie du travail de l'ASSC fondée sur les données de l'enquête sur l'emploi urbain et la protection sociale de 2004, révèle que seuls 39 % de la totalité des ménages pauvres reçoivent une aide dans le cadre du *dibao*⁽³³⁾. Quelles sommes ont été mobilisées pour venir en aide à ces bénéficiaires ? La réponse à cette question doit permettre de comprendre quelle priorité est accordée à ce projet.

Montant et provenance des fonds

Comme le nombre des bénéficiaires a augmenté au cours des années, le montant des fonds engagés s'est également accru. Selon une étude de Tang Jun, en 1999, année de la promulgation des réglementations par le Conseil d'État, le gouvernement central a alloué plus de 405 millions de yuans au *dibao*, soit environ 27 % des 1,5 milliard de yuans mobilisés, le reste des fonds ayant été distribué par les municipalités. L'année suivante, le total des fonds atteignait 4,2 milliards, et le pourcentage des fonds alloués par l'État demeu-

rait le même. Mais en 2001, alors que les fonds du programme atteignaient 4,2 milliards, 2,3 milliards, soit plus de la moitié (55 %), ont été financés par le centre⁽³⁴⁾.

L'année 2002 a connu une augmentation majeure de la quantité des fonds versés qui se sont élevés à 10,53 milliards, dont l'État fournit seulement 44 %⁽³⁵⁾. Malgré cette augmentation et malgré le fonds supplémentaires alloués en 2001 et 2002, un rapport officiel a reconnu qu'en 2002 le seuil de pauvreté moyen parmi les zones urbaines participant au programme n'était que de 152 yuans par personne et par mois, soit seulement 29 % du revenu par tête urbain national moyen pour l'année 2001⁽³⁶⁾. En 2003, près de 15 milliards sont budgétisés (dont 9,2 milliards proviennent de l'État, soit plus de 60 %).

Malgré cette apparente générosité, le supplément moyen alloué à chaque personne atteignait cette année-là seulement 56 yuans par mois⁽³⁷⁾. En 2005, le montant de l'allocation mensuelle par tête atteint 70 yuans, avec une dépense an-

28. Ce terme fait référence à l'origine aux trois catégories de personnes devant être aidées par l'État (les personnes ne pouvant pas travailler, celles sans moyens de subsistance et celles ne bénéficiant pas du soutien de leur famille).

29. Il s'agit du huitième point des réglementations. Pour les consulter voir « Chengshi jumin », p. 16.

30. Wang, *Urban Poverty*, 133.

31. Tang Jun, « Selections », p. 26. Ses sources proviennent ici de « Wo guo chengzhen jumin pinkunmian you duoda ? » (Quelle est l'ampleur de la pauvreté dans notre pays ?) *Zhongguo xinxi* (China information), 7 mars 1997.

32. Zhonggong zhongyang zuzhibu ketizu (Groupe de recherche du département central de l'Organisation du PCC), 2000-2001 Zhongguo diaocha baogao - xin xingshixia renmin neibu maodun yanjiu (Rapport d'enquêtes en Chine - recherche sur les contradictions au sein du peuple chez les personnes soumises à de nouvelles situations 2000-2001), (Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe (Central Completion & Translation Press), 2001), p.170-171.

33. Meiyan Wang, « Emerging Urban Poverty and Effects of the *Dibao* Program on Alleviating Poverty in China », *China & World Economy*, 15, n° 2, 2007, p. 86.

34. Tang Jun, « Jianli zonghe de zuidi shenghuo baozhang zhidu » (Établir un système complet de revenu minimum de subsistance), <http://thjp.vip.sina.com/M.htm>, visité le 18 mars 2008. Hussain *et al.*, « Urban poverty in the PRC », *art. cit.*, p. 70, montre des chiffres différents : il affirme que les dépenses totales en 1999 sont seulement de 1,97 milliard de yuans, et de 2.2 milliards en 2000, avec une contribution du gouvernement central respectivement de 20,3 et 24,1 %. Puisqu'il m'a fallu choisir, j'ai basé mon analyse sur les chiffres apportés par Tang car il réside de façon permanente à Pékin et il travaille de manière continue à partir des chiffres officiels.

35. 4,6 milliards de yuans proviennent du Trésor central et 5,93 milliards des gouvernements locaux (Xinhuanet (Pékin), 19 juillet 2002). Merci à Jane Duckett pour cette information.

36. « Zhongguo chengshi ».

37. Tang Jun, « Jiasu zuidi shenghuo baozhang zhidu de guifanhua yunzuo » (Accélérer la standardisation du système de revenu minimum de subsistance), in Ru Xin *et al.* (éd.), *Shehui lanpishu: 2004 nian: zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Livre bleu sur le développement social : analyses et prévisions de la situation sociale en Chine 2004) (Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe (Éditions de documentation en sciences sociales), 2004), p. 117-118. Une autre source affirme que la norme moyenne sur tout le pays en 2003 était de 149 yuans par tête et par mois, qui est passée à 162 au troisième quart de 2006, avec un supplément passant de 50 à 80 yuans par tête et par mois, en moyenne, au cours de ces trois années (Voir « Zhongguo jianli chengxiang shehui jiuzhu tixi 7 qianwan kunnan qunzhong ganshou wenuan yangguang » (La Chine construit un système de protection sociale rural et urbain, 70 millions de personnes en difficulté sentent la chaleur des rayons du soleil), http://china.com.cn/bxt/2006-11/30/content_7429928.htm).

nuelle probable d'environ 19,5 milliards⁽³⁸⁾. Toutefois si les dépenses sont multipliées, le montant du supplément par tête à l'échelle nationale ne représente que 9,2 % revenu urbain moyen par tête⁽³⁹⁾. Deux ans plus tard, à la fin de 2007, alors que 22,709 millions de personnes (soit 300 000 de plus que l'année précédente à la même période⁽⁴⁰⁾), vivant dans 10 656 000 foyers, bénéficient du programme, le seuil moyen de pauvreté dans le pays a augmenté de 12,8 yuans par rapport à l'année précédente et atteignent 182,3 yuans par personne. Parallèlement, la subvention moyenne à l'échelle de la nation a augmenté de 23 % au cours de l'année 2006 et atteint 102 yuans⁽⁴¹⁾ – une somme qui ne représente encore que moins de 16 % du revenu urbain moyen (1 148,83 yuans⁽⁴²⁾).

Si on se fonde sur les chiffres de Tang Jun, il apparaît que les fonds alloués chaque année à l'échelle nationale pour le *dibao* ont augmenté, passant d'un minuscule 0,113 % des dépenses du gouvernement en 1999 à 0,61 % en 2003 (bien que retombant en 2006 à seulement 0,50 %⁽⁴³⁾). Cette moyenne a été réduite par les millions de citoyens résidant dans les petites villes pauvres à travers le pays, où le montant des fonds de soutien demeure vraiment dérisoire. Toutefois, étant donnée l'augmentation importante des revenus de l'État au cours de ces années, il est remarquable que le pourcentage des fonds destinés au *dibaohu* ne montre pas d'augmentation particulière sur la période et que le nombre de bénéficiaires demeure relativement stable, autour de 22 millions après 2002. Il est difficile d'imaginer que les foyers aidés de la sorte puissent survivre de manière satisfaisante. Il est également frappant de constater que la situation des allocataires individuels du *dibao* en termes d'alimentation, d'éducation et de santé demeure, au cours de ces années, affligeante, comme le révèle la comparaison des notes de terrain de l'équipe de recherche de Tang Jun datant de la fin de années 1990 et des matériaux issus de mes interview en 2007⁽⁴⁴⁾.

Autres subventions

Le *dibao* offre, en plus de l'allocation en liquide, des services spéciaux à ses bénéficiaires, incluant réductions et exemptions. Wuhan a, par exemple établi, en plus des diverses subventions, près de 12 *youhui zhengce* (politiques préférentielles) différentes à partir de la première moitié de 2007, comprenant la réduction des loyers, des frais d'eau, d'alimentation, d'électricité, de carburant, et de services juridiques, ainsi que la gratuité de l'inscription médicale et des divers frais scolaires. Cette ville peut ainsi se vanter d'offrir deux politiques de plus que la ville de

Pékin⁽⁴⁵⁾. Toutefois, les personnes bénéficiaires que j'ai interrogées étaient loin d'avoir toutes bénéficié de ces différents services, et certaines n'en avaient même jamais entendu parler.

En 2007, de nouvelles mesures ont été adoptées, certaines localement et d'autres centralement. On notera comme exemple de mesures prise par le centre, la mise en place d'une prime exceptionnelle pour faire face à la montée subite des prix du porc et autres produits alimentaires, dont le montant est fixé par chaque ville⁽⁴⁶⁾, et un programme d'aide aux étudiants des lycées professionnels⁽⁴⁷⁾. Certaines municipalités ont mis des fonds de côté à l'attention des enfants des familles allocataires du *dibao* allant à l'université⁽⁴⁸⁾. Un arrondissement à Canton a distribué aux *dibaohu* des bons d'achats de 20 yuans⁽⁴⁹⁾, tandis que Wuhan a autorisé les étudiants issus des familles bénéficiaires à demander des

38. Tang Jun, « Tiaozhengzhong de chengxiang zuidi shenghuo baozhang zhidu », (Le système de revenu minimum de subsistance urbain et rural en phase d'ajustement), in Ru Xin *et al.*, (éd.), *Shehui lanpishu: 2004 nian: zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce* (Livres bleus sur le développement social: analyses et prévisions de la situation sociale en Chine, 2006) (Beijing: shehui kexue wenxian chubanshe (Éditions de documentation en sciences sociales), 2006), p. 165, 167.
39. *Ibid.*, p. 168.
40. « China's subsistence allowance system benefits urban, rural poor equally » visité le 24 janvier 2008 sur <http://english.people.com.cn/90001/90776/6344770.html>.
41. « National urban and rural residents, the minimum livelihood guarantee system for equal coverage » visité le 18 mars 2008 sur http://64.233.179.104/translate_c?hl=en&sl=zh-CN&u=http://jys.ndrc.gov.cn/xinxi/t20080.
42. Selon le rapport de travail annuel gouvernemental de Wen Jiabao, présenté le 5 mars 2008, le revenu par tête annuel moyen des citoyens en 2007 était de 13 786 yuans, dont le douzième (soit la moyenne mensuelle) est 1 148,33 yuans. Ce rapport est consultable sur http://www.china.org.cn/government/NPC_CPPCC_sessions2008/2008-03/18/content_12... (visité le 14 avril 2008).
43. Les calculs sont basés sur le chiffre des dépenses gouvernementales dans *Zhonghua renmin gongheguo guojia tongjiju bian* (Bureau national des Statistiques de la République populaire de Chine, éd.), *2007 Zhongguo tongji nianjian* (Annuaire statistique de la Chine 2007) (Beijing: Zhongguo tongji chubanshe (China Statistics Press), 279. Husain *et al.*, « Urban poverty in the PRC », *art. cit.*, p. 71, affirme que les dépenses pour le *dibao* atteignent 0,1 % des dépenses totales du gouvernement en 1999.
44. Les notes de Tang Jun sont consultables dans « Selections »; les miennes sont disponibles sur demande.
45. Entretien, bureau du *dibao*, Wuhan, 28 août 2007.
46. « Youyu roujia dafu shangzhang; Hefei dibao duixiang mei ren huo 90 yuan butie » (Les allocataires du *dibao* à Hefei recevront une subvention de 90 yuans à cause de l'augmentation importante des prix du porc), *Jianghuai chenbao* (Jianghuai morning paper), <http://politics.people.com.cn/GB/14562/6075338.html>, visité le 6 août 2007.
47. « Xiangshou chengshi dibao zhengce jiating de zhongzhi xuesheng ke lingqu zhuxuejin » (Les élèves en collèges professionnels dont les familles sont allocataires du *dibao* peuvent recevoir des fonds pour leurs frais de scolarité), Xinhua, 18 juillet 2007.
48. « Dibao jiating zinu shang daxue jiu zhujin tigaole » (Des fonds d'aide pour les fils et filles des familles allocataires du *dibao* allant à l'université), Zhongguo Ezhou zhengfu menhu wangzhan (China Ezhou government portal website), 8 août 2007.
49. « Guangzhoushi Liwanqu dibaohu meiyue ke huode 20 yuan tihuoquan » (Les foyers allocataires du *dibao* dans le district de Liwan de la municipalité de Canton peuvent recevoir un bon d'achat de 20 yuans chaque mois), Guangzhou ribao, 18 août 2007, visité le 20 août 2007 sur http://news.xinhuanet.com/local/2007-08/18/content_6556887.htm

prêts étudiants⁽⁵⁰⁾. Par ailleurs, le Conseil des affaires de l'État a autorisé un programme de logement pour les bas revenus, destiné en particulier aux familles en difficulté financière⁽⁵¹⁾. Pour obtenir une meilleure représentation de la manière dont le programme est mis en pratique sur le terrain, il est nécessaire d'examiner les procédures officielles d'attribution du *dibao* et les pièges qu'elles réservent souvent aux personnes qui doivent les suivre.

Les procédures d'attribution et leurs écueils

Procédures

L'exécution routinière du programme fait manifestement tomber en disgrâce les personnes qu'il cible. En ville, sa gestion est partagée entre quatre échelons : la municipalité, le district, le quartier, et la « communauté » (*shequ*), une unité qui, au début des années 2000, remplace et rassemble sous sa juridiction plusieurs comités de résidence. Toutes ces juridictions se partagent le travail lié à la rédaction des rapports, l'inscription, l'enquête, l'approbation, l'émission des formulaires, l'ajout de modifications, et l'établissement des dossiers⁽⁵²⁾. La province joue également un rôle : en collaboration avec les municipalités et les districts ruraux, elle formule les politiques locales, se charge de la propagande et organise le travail de supervision. Les bureaux des affaires civiles des districts ruraux et urbains sont en charge de la mise en application du système dans leur zone de juridiction, examinent et approuvent les demandes et émettent les certificats. Les comités de quartier gèrent les inscriptions et se chargent également de l'examen des demandes au niveau inférieur. Enfin, les comités de résidents (communautés), situés au plus près des domiciles des familles et dont les employés sont proches des familles ciblées, prennent en charge les dossiers et les premières vérifications, ainsi que la rédaction des rapports nécessaires⁽⁵³⁾.

Le parcours des demandeurs pour devenir bénéficiaires commence par une demande écrite, accompagnée des documents attestant de leur situation, qu'ils doivent soumettre au bureau de la communauté en charge. Après avoir rempli la demande, les fonctionnaires de la communauté disposent d'un délai variable (fixé localement, en général entre 5 et 10 jours) pour évaluer les besoins des candidats et tenter de vérifier les documents présentés. La vérification de l'éligibilité d'un demandeur peut impliquer des méthodes particulièrement indiscrettes, à commencer par la fouille complète du domicile du ménage en question ainsi qu'une enquête appro-

fondie sur chacun de ses membres. Suivent des procédures scandaleusement intrusives, voire parfois insidieuses, impliquant l'interrogation des voisins et la visite du lieu de travail du demandeur — s'il est employé — afin de s'assurer de la véracité des informations fournies par ce dernier. Plus embarrassant encore, les résultats de l'enquête doivent être affichés sur un panneau d'affichage public (*gongshilan*) disposé au centre de l'espace commun de la communauté afin d'obtenir non seulement l'avis des voisins immédiats, mais également celui de toute personne de la communauté pouvant attester de l'éligibilité de la famille en question, et de toute personne pouvant témoigner des allées et venues quotidiennes de ses membres⁽⁵⁴⁾. Il est également ordonné aux communautés en charge d'utiliser les panneaux d'affichage pour annoncer combien de membres vivent dans chaque famille bénéficiaire, combien d'argent chacun d'entre eux reçoit, quelles subventions particulières leur sont accordées, quelle quantité de « travaux d'intérêt général » (entretien des sanitaires, sécurité publique, gardiennage, jardinage) chacun des membres effectue chaque semaine, la réalisation de ces activités, dans la mesure où les personnes concernées ont les capacités physiques, étant une condition essentielle pour l'obtention de l'allocation⁽⁵⁵⁾.

Une fois que les responsables de la communauté ont procédé à la validation provisoire de la demande, le dossier est envoyé à l'administration supérieure, le comité de quartier, et sera examiné une nouvelle fois avec un délai d'environ une semaine. Les délibérations des responsables du quartier sont également affichées sur le panneau d'affichage public pour recueillir les commentaires des voisins. Après une nouvelle semaine le dossier est envoyé à l'administration du district où les personnes en charge procèdent à un nouvel examen. Si, arrivés à ce stade, les demandeurs remplissent les critères nécessaires pour l'attribution de l'allocation, leur cas

50. « Wuhan huji pinkun daxuesheng kaishi shenqing shengyuandi xinyong zhuxue daikuan » (Les étudiants pauvres inscrits à l'université dans la municipalité de Wuhan peuvent déposer une demande de prêt étudiant dans leur localité), *Changjiang ribao* (Quotidien du Yangzi), 2 septembre 2007.
51. « Shouquan fabu: Guwuyuan guanyu jiejie chengshi dishouru jiating zhufang kunnan de ruogan yijian » (Annonce autorisée: quelques opinions à propos de la résolution, par le conseil d'État, des difficultés de logement rencontrées par les personnes ayant un bas-revenu), *Xinhua*, 13 août 2007, http://news.xinhuanet.com/politics/2007-08/13/content_6526964.htm, visité le 14 août 2007.
52. Détaillé in Meng Jiawu, « Wuhan chengshi zuidi shenghuo baozhang zhidu de sigetedian », *art. cit.*
53. Xu Daosheng, « Jiada gongzuo lidu, chengxiang quanmian tuijin - Guangdong sheng jianli chengxiang hu (cun) min zuidi shenghuo baozhang zhidu de zuofa », *art. cit.*, 10.
54. Entretien, le 30 août 2007, auprès d'officier de la communauté W rassemblant près de 1 600 résidents, dont 1 % sont *dibaohu*.
55. Entretien le 29 août 2007 dans la communauté Y, rassemblant plus de 4 000 personnes, et dans la communauté Z.

doit cependant être une fois de plus soumis au jugement et aux réactions du public. Si, et seulement si, après cette nouvelle épreuve humiliante, aucune objection n'est présentée par les autres résidents, le Bureau municipal des affaires civiles donne son accord final et le candidat devient un *dibaohu* à part entière.

Les familles se voient alors remettre un *baozhangjin lingquzheng* (certificat d'allocation), attribué au chef de famille avec le certificat d'enregistrement des foyers ainsi qu'une carte d'identification permettant de réclamer l'allocation à la banque, chaque mois ou par échelonnement hebdomadaire, selon la formule adoptée par leur communauté. Par la suite, des inspections régulières (organisées tous les trois ou six mois⁽⁵⁶⁾) doivent certifier que la famille reste qualifiée pour bénéficier de la subvention. Dans les cas où la situation ou les revenus des allocataires subissent des changements (départ à la retraite, mort d'un membre de la famille, nouvel emploi provisoire, changement de l'état de santé), le chef de famille est tenu d'en avvertir le bureau en charge dans sa communauté afin de décider de l'arrêt, la réduction ou l'augmentation des ses paiements⁽⁵⁷⁾.

Il existe des variations nettes dans l'administration du *dibao* par les différentes municipalités. Dans une enquête de 1998-99 sur la mise en œuvre du système dans cinq villes, Tang Jun et son groupe de recherche montre que Lanzhou a eu plus largement recours à la mobilisation des personnes ciblées que Wuhan. En effet, les fonctionnaires de Lanzhou « ont voulu éveiller l'activisme des cibles du *dibao*, ils les ont encouragées et les ont organisées de manière à ce qu'elles développent leur autonomie⁽⁵⁸⁾ ». En marchant dans les rues de Wuhan, après 2000, j'ai découvert que nulle part dans la ville on ne trouvait de stands spécialisés dans la réparation de chaussures installés dans la rue, et qu'ils avaient été apparemment interdits par les autorités. En 2007 ces deux villes avaient des méthodes administratives encore fort divergentes, Lanzhou faisant clairement preuve de plus d'indulgence à l'égard des petits commerces de rue mis en place par les pauvres, que Wuhan. J'ai rencontré cette année là, à Wuhan, une femme, artiste de talent mais en grande difficulté financière, qui déplorait le fait que les frais pour l'exposition de ses oeuvres dans la rue aient considérablement augmenté, au point qu'elle avait dû renoncer à essayer de les vendre⁽⁵⁹⁾.

À Lanzhou, en revanche, toutes sortes de commerces de rue se développent sans obstacle, des stands de réparateurs de chaussures aux hordes de jeunes gens vendant des affiches politiques⁽⁶⁰⁾. Le chef de section du bureau du *dibao* au Bureau provincial des affaires civiles du Gansu, situé à Lanzhou, a reconnu en effet que « si la *chengguan* (la police

chargée de maintenir l'ordre dans les espaces publics) » – cette même institution qui a souvent chassé les personnes pauvres et sans emploi des avenues de Wuhan – « est trop stricte, les *dibaohu* ne pourront pas gagner d'argent. Et les laisser gagner de l'argent est aussi un moyen de réduire leur nombre. Si leur niveau de qualification est bas, leur seul moyen de subsistance demeure les stands qu'ils installent eux même dans les rues⁽⁶¹⁾ ». Il semble ainsi que le traitement que reçoivent les bénéficiaires varie notablement selon les municipalités, ce qui a des conséquences déterminantes sur leurs sources de revenu. Wuhan, qui se préoccupe en premier lieu de la beauté de ses rues dégagées, est la quintessence de la ville ascendante en pleine « modernisation », alors que Lanzhou, semble vouloir en priorité permettre à sa population pauvre de prospérer un peu, dans la mesure du possible.

Ecueils et pertes des droits : exclusion et détournement de fonds

Les apparentes bonnes intentions du *dibao* dissimulent deux types d'effets pervers, contribuant tout deux à perpétuer la misère la plus extrême. Le premier type d'effet abouti souvent au refus de financement à des personnes réellement dans le besoin. Ce refus peut être la conséquence de réglementations locales menant à l'exclusion des personnes tentant par tous les moyens d'améliorer des conditions de vie particulièrement rudes, et les condamnant, ainsi que leurs enfants, à gonfler les rangs d'une classe perpétuelle d'exclus. D'autres pratiques, produisant les mêmes résultats, consistent à traiter les personnes éligibles « comme si » elle allaient recevoir des paiements qui auraient dû être versés mais ne l'ont pas été, empêchant une fois de plus des citoyens dont la situation financière entre dans les critères du *dibao* de recevoir l'allocation. Ces types de prohibition ne font rien d'autre qu'enclencher des mécanismes de marginalisation par les politiques l'État, même s'il s'agit simplement de l'État local ou des fonctionnaires locaux.

56. Entretien avec le directeur du Bureau du *dibao* du département provincial des affaires civiles du Gansu, 5 septembre 2007.

57. Wang Zhikun, « Chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang: Buru fazhijue guanli guida », *art. cit.*, 19. Entretien avec des administrateurs du *dibao* de la communauté X, qui rassemble 1 099 foyers dont 7,9 % sont *dibaohu*, 27 août 2007.

58. Tang Jun, « Rapport », p. 25.

59. Entretien 2, 26 août 2007.

60. Observations, 3 septembre 2007.

61. Entretien à Lanzhou, 5 septembre 2007.

Le second type d'effets non anticipés se produit, semble-t-il, assez fréquemment pour qu'il soit condamné dans les documents officiels ou au cours de conversations informelles menées avec les personnes en charge du programme. Il s'agit des détournements de fonds, des escroqueries et des fraudes, dont les fonctionnaires en charge sont souvent responsables, mais qui impliquent parfois également les bénéficiaires du programme eux-même. Ces comportements produisent des mécanismes de marginalisation *par la transgression des politiques de l'État*. Mais, que ce soit à travers les décisions du Parti ou à travers leur détournement, ces deux catégories d'activités conduisent toutes deux au déni des droits des personnes dans le besoin.

Exclusions : la marginalisation par l'action de l'État

La stratégie principale mise en œuvre par les municipalités pour faire obstacle aux personnes semblant devoir être prises en charge par le programme — une des méthodes menant à leur marginalisation (de manière toutefois non intentionnelle) — est de refuser le *dibao* à des personnes qu'on juge, d'après leur conduite, capables de sortir de la pauvreté. Jinan a par exemple décrété, en août 2007, que toute personne en possession d'un ordinateur ou utilisant de manière régulière le téléphone portable se verrait refuser le *dibao*⁽⁶²⁾. Les réglementations de Pékin excluent les personnes en possession de téléphones portables, les personnes ayant pris des dispositions pour que leurs enfants poursuivent leurs études dans l'école de leur choix ou dans une institution privée, ou les personnes possédant des animaux domestiques. Dans le Liaoning, utiliser le téléphone à plus de 15 % au-dessus des normes du *dibao* ou recevoir des cadeaux dont la valeur dépasse le seuil de pauvreté disqualifie les allocataires potentiels. À Hainan, avoir eu des enfants nés en dehors du plan peut également disqualifier les foyers dans le besoin⁽⁶³⁾. Certaines localités ont interdit aux personnes possédant un commerce familial de participer au programme, quels que soient leurs profits et leurs pertes — même la possession d'une entreprise en déficit et ne permettant pas de subvenir aux besoins d'une famille — ce qui a créé de nombreuses disputes entre les bureaux des affaires civiles et certains demandeurs⁽⁶⁴⁾.

À Wuhan, une personne nécessiteuse peut être privée d'aide si elle est en possession d'un véhicule motorisé (sauf en cas de handicap), si ses frais d'électricité sont supérieurs à 15 yuans par mois (exceptés les mois de grande chaleur de juillet, août et septembre), si ses frais de téléphone sont su-

périeurs à 40 yuans par mois, si elle utilise téléphone portable et autres appareils de communication portatifs (même s'ils ont été offerts ou prêtés !), si elle utilise Internet sur un poste informatique à son domicile, ou bien encore si elle « (crée) des troubles et perturbe les affaires publiques sans raison, ou maltraite et menace le personnel administratif ». De toute évidence cette dernière restriction peut être interprétée de manière assez flexible pour permettre que toute personne contestant une décision des administrateurs du *dibao* — même s'il s'agit d'une personne remplissant les critères du programme — soit éliminée de la course⁽⁶⁵⁾.

Il est également interdit de faire en sorte qu'un enfant s'inscrive dans une classe d'étude ou de formation spéciale, d'effectuer des emplois temporaires dont les salaires sont difficiles à vérifier, d'avoir un enfant étudiant auprès d'un étranger. Certains des bénéficiaires ont suivi ces instructions à la lettre comme le prouvent les déclarations de cette femme, mère d'un garçon de 16 ans :

Cette année ses notes pourraient lui permettre d'être transféré au lycée N°3, une des meilleures institutions de la province. Mais je n'ai pas les moyens et deuxièmement, si l'on découvre qu'un des enfants a été transféré dans un des meilleurs lycées nous ne serons plus éligibles pour le dibao. Nous ne pouvons pas prendre ce risque. Il veut vraiment étudier dans cette école, mais il comprend la situation de la famille, donc il n'insiste pas ; j'ai vraiment le sentiment d'avoir laissé tomber mon fils⁽⁶⁶⁾.

Toutes ces contraintes condamnent les pauvres à rester pauvres, et les empêchent de s'intégrer au mouvement général de modernisation de la société.

Les exclusions de type « comme si » mènent, à travers des pratiques différentes, aux mêmes résultats : elles réduisent la responsabilité financière des localités tout en maintenant les handicapés physiques ou sociaux dans une situation inadmissible. Ce type de pratiques est justifié de la sorte : « comme

62. « Jinan guiding maiddiannao jingchang yongshoujizhe buneng xiangshou dibao » (Jinan décrète que les personnes ayant acheté un ordinateur ou utilisant le téléphone portable ne peuvent pas profiter du *dibao*), *Zhongguowang*, 9 octobre 2006, china.com.cn, visité le 17 août 2007.

63. « Hainan guiding piaochang ji weifan jihua shengyuzhe bu de xiangshou dibao » (Hainan décrète que les personnes qui fréquentent les prostituées et ne respectent pas la planification des naissances ne peuvent pas profiter du *dibao*), *Zhongguowang*, 4 septembre 2006, china.com.cn

64. « Zhongguo chengshi ».

65. Entretien dans la communauté X, 27 août 2007.

66. Entretien 6.

il est difficile de déterminer les revenus des ménages, que les emplois, revenus et biens non déclarés sont répandus, on adopte partout des standards flexibles⁽⁶⁷⁾. Ainsi des familles se voient parfois refuser le droit à l'allocation simplement parce que leur municipalité a réussi à réduire les fonds destinés au *dibao* en abaissant le seuil local de pauvreté, ce qui par conséquent exclut ainsi des familles dans le besoin.

Certains administrateurs urbains déterminent d'abord le montant des fonds qu'ils consentent à accorder au programme et fixent ensuite le nombre de *dibaohu* en fonction de ce budget. La pratique la plus commune est d'éliminer les personnes aptes à travailler, mais ne qui ne trouvent pas d'emploi, en considérant qu'elles ont reçu les salaires qu'elles auraient reçus si elles avaient été employées. Cette pratique « considère comme revenu » tout salaire ou bénéfice, qui *aurait dû* être payé — mais qui ne l'a pas été à proprement parler — à une personne. Il s'agit d'estimer le revenu ou l'avantage prétendument reçu en se fondant sur le salaire minimum ou les subventions de l'assurance chômage en vigueur dans la municipalité, et de traiter cette somme *comme s'il s'agissait* du revenu effectif de la personne⁽⁶⁸⁾. Une autre variante consiste à compter dans le revenu d'une personne les fonds qu'un garant légal *est censé* lui apporter, même si cette personne ne les a, dans les faits, jamais perçus⁽⁶⁹⁾.

Quoi qu'il en soit, plusieurs personnes interrogées à Wuhan ont subi une réduction ou une suppression de leur allocation, après qu'un des membres de la famille s'est *effectivement* engagé dans un travail salarié. Dans un cas, l'emploi d'une épouse en tant que balayeuse de rue a mené à une réduction de l'allocation, laissant toute la famille avec un peu plus de 500 yuans par mois pour survivre⁽⁷⁰⁾. Dans un autre, la mère d'un foyer de trois personnes évoque avec courage : *Cela nous permet tout de même de continuer, nous utilisons l'argent du dibao pour élever notre fils (alors âgé de 12 ans) – nous recevons chaque mois une subvention de 234 yuans. Même si ce n'est pas grand chose, c'est toujours mieux que rien. Une personne travaille dans notre famille, la subvention a donc été beaucoup réduite. Nous ne voulons pas nous battre pour cela, nous opposer à cela, nous sommes tous des gens soumis, nous ne sommes pas du genre à vouloir batailler pour de l'argent. Si on nous donne 200 yuans par mois cela nous sera toujours utile*⁽⁷¹⁾.

Une troisième femme de 34 ans déplore le fait que « les gens comme nous, en âge de travailler, mais qui n'ont pas de qualifications et ne sont pas cultivés, ne trouvent pas de bon travail ». L'enquêtrice, sachant que le mari a quitté la ville pour chercher un emploi et qu'elle-même gère un stand, demande

si leurs subventions mensuelles ont été réduites en conséquence. Après avoir répondu qu'elles l'ont en effet été, elle ajoute :

On n'y peut rien (mei banfa de shiqing). Avec mon stand, je ne gagne pas grand chose tous les mois, son travail à lui n'est pas stable, mais maintenant que ces activités sont calculées dans notre revenu, ils nous ont coupé les subventions. Ce revenu n'est pas régulier, parfois nous l'avons, parfois non. Avec le dibao, si peu d'argent, pour seule ressource, on ne peut tout simplement pas vivre⁽⁷²⁾.

Détournement de fonds et autre violations : la marginalisation par la *transgression des politiques de l'État*

La violation directe des politiques du programme par chacune des deux parties impliquées est une pratique plus dissimulée que celles décrites ci-dessus et qui sont justifiées par les réglementations locales (bien que critiquées par le centre dans plusieurs documents et articles). Il arrive d'abord que les administrateurs ne reçoivent pas les fonds qui devraient leur être alloués, manifestement parce qu'une partie de l'argent disparaît à mesure qu'il descend les échelons hiérarchiques. Selon l'expression d'un analyste « il existe une boîte noire » des liens intermédiaires pour l'allocation des fonds⁽⁷³⁾. Dans les régions en réelle difficulté financière, les trésoreries provinciales s'approprient une partie des fonds pour d'autres projets⁽⁷⁴⁾. Dans les endroits les plus pauvres et les moins développés, les politiques préférentielles ne sont souvent pas respectées. Enfin, dans les régions où les fonds sont suffisants, les bureaux chargés de procéder aux décomptes obligatoires ne considèrent pas qu'il est dans leur intérêt de s'exécuter⁽⁷⁵⁾.

La négligence de leurs responsabilités de la part des cadres peut prendre également d'autres formes, comme le favoritisme pour certaines familles éligibles, ce qui n'est, par ailleurs, pas propre à l'allocation du *dibao* en Chine⁽⁷⁶⁾.

67. « Zhongguo chengshi ».

68. « Chengshi dibao: tashang xin zhengcheng » (Le *dibao* urbain : vers un nouveau voyage), ZGMZ 1, 2000, p. 24-25.

69. « Zhongguo chengshi ».

70. Entretien 8.

71. Entretien 11.

72. Entretien 12.

73. Tang Jun, « Zhongguo chengshi », p. 247.

74. Tang Jun, « The New Situation ».

75. « Zhongguo chengshi ».

76. « Chengshi jumin », p. 17.

Selon un rapport, certaines personnes en charge, lorsqu'elle approuvent et transmettent le dossier des demandeurs aux échelons supérieurs, « ne font pas état de manière impartiale de la situation réelle des demandeurs mais utilisent leur poste public à des fins privées, utilisent le *dibao* dans le cadre d'échanges de faveurs, donnent la priorité à leurs amis et leurs proches, ou encore utilisent l'argent de l'État pour le placer sur leur propre compte⁽⁷⁷⁾ ». Une autre étude montre que les familles reçoivent en moyenne 36,5 yuans de moins que la somme déclarée aux administrations supérieures comment ayant été versée⁽⁷⁸⁾. Ces stratagèmes défavorisent encore les personnes méritantes.

Il existe également des actes de malhonnêteté parmi les personnes ciblées par le programme. Selon plusieurs articles dans la presse, certains *dibaohu* déclarent de faux revenus, en s'appuyant sur des documents falsifiés ou en dissimulant leurs profits et leurs biens. Ceci est sûrement vrai dans certains cas. Mais il est frappant de voir à quel point le salaire moyen par tête et le montant des salaires dont nous ont fait part les personnes interrogées à Wuhan sont similaires. Ces déclarations individuelles semblent suggérer que les personnes qui ont consenti à révéler le montant de leurs ressources nous ont dit la vérité.

Les commentateurs spécialisés critiquent souvent ce qu'ils qualifient de « pensée erronée » parmi les bénéficiaires. Sont pointées ici les personnes qui « chargent la société et l'État d'une responsabilité dont elles devraient se charger elles-mêmes », en exigeant par exemple, que l'État offre une allocation supplémentaire à leurs parents âgés, même s'il s'agit d'une famille de six ou sept enfants qui pourraient subvenir à leurs besoins. D'autres, dits « de bonne constitution », « refusent de se servir de leur deux mains pour travailler et préfèrent jouer aux cartes toute la journée, par goût de la paresse et par haine du travail ».

Il y a aussi ceux qui, même s'ils ne remplissent pas les critères d'attribution, considèrent le *dibao* comme un droit fondamental, ou qui veulent en bénéficier parce que d'autres en bénéficient, et « tendent la main » en partant du principe que chacun a droit à sa part. D'autre encore pensent qu'ils méritent naturellement l'allocation parce qu'ils ont été licenciés, même s'ils ont retrouvé un emploi et disposent de revenus corrects⁽⁷⁹⁾. La dirigeante d'une communauté de Wuhan fulmine ainsi contre les résidents qui, se plaignant que, du fait de leur mauvais état de santé, leurs dépenses dépassent de loin leur moyens, refusent de comprendre que le *dibao* se base sur les *revenus* d'un foyer, et non pas sur ses *dépenses* incompressibles, et qu'il n'est pas destiné à aider les familles à régler tous leurs frais. Faisant allusion aux « *dingzihu* », ou

fauteurs de troubles, elle a exprimé son énervement contre les « résidents qui créent des difficultés inhabituelles » comme ceux qui « ne remplissent clairement pas les critères d'attribution du *dibao* mais qui persistent à le demander » et « profèrent des menaces à tout-va⁽⁸⁰⁾ ». Il semblerait que la ville soit en mesure de trouver les fonds pour inclure ces insatisfaits, ce qui ainsi rendra leur existence moins terriblement amère.

Conclusion

Le *dibao* a été mis en place uniquement pour satisfaire les exigences minimales des personnes dans le besoin qu'il vise. Ses bénéficiaires doivent être maintenus en vie mais en silence, afin de rendre la Chine moderne sans leur interférence, que celle-ci transparaisse dans les rues quand ils cherchent, scènes disgracieuses, à trouver des moyens de survivre, ou qu'ils s'aventurent dans les chemins de fer. Par dessus tout, ils ne doivent en rien troubler la marche en avant de la nation vers le progrès, que leurs personnes incultes et sales semblent enclines à ternir.

Sans qu'on puisse affirmer qu'il avait l'intention de créer une telle situation, l'Etat traite ces *dibaohu* d'une manière qui les maintient, eux et leur progéniture, soit dans la maladie, et donc hors des rues, soit dans un manque d'instruction qui leur permettrait de progresser dans la société, sans travail et trop mal nourris pour devenir forts et menaçants. Ceux qui tentent d'augmenter leurs chances en offrant une meilleure éducation à leurs enfants ou en se servant d'ordinateurs, ou bien d'illuminer leur existence en utilisant leur téléphone portable ou en cherchant à se divertir, sont, pour toutes ces raisons, exclus du programme. Aucun dirigeant dans ce pays ne voudrait reconnaître cet état de fait. Mais j'ai démontré que les réglementations qui ont établi ce programme et les méthodes utilisées pour le mettre en application – qu'elles soient le résultat des politiques de l'État ou de leur transgression – marginalisent les plus pauvres au sein de la société urbaine. Ce faisant, elles contribuent à forger une sous-classe, unique en Chine – presque invisible –, d'un genre nouveau, dans des villes en apparence sans tache, modernes, et « civilisées ». •

• Traduit par Laure Courret

77. Gong Guozheng, « *Dibao zhong de jizhong cuowu renshi* » (Plusieurs types de conceptions erronées à propos du *dibao*) *ZGMZ* 4, 2000, p. 34.

78. « *Zhongguo chengshi* »

79. Gong, Guozheng, « *Dibao zhong de jizhong cuowu renshi* » (Plusieurs type de pensée erronée à propos du *dibao*) *ZGMZ* 4, 2000.

80. Entretien, Communauté V.