



Communauté de Qingbo, Chengdu (Chine) : Nouvelle politique d'inclusion des migrants dans une communauté de passage¹

Nom de la politique : Nouvelles politiques d'inclusion des migrants, dans le contexte de la politique pilote de réforme du gouvernement municipal, pour un développement rural-urbain intégré et équilibré

Date de début : 2009

Date d'achèvement : En cours

CONTEXTE

CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

Contexte de la ville

¹ L'Observatoire Villes Inclusives est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'Observatoire Villes Inclusives a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.





Chengdu est une capitale provinciale historique située dans la province du Sichuan, dans le centre de la Chine. La population permanente enregistrée est de 11 millions d'habitants, dont 3 vivent dans des environnements urbains. Outre les résidents permanents, 3 millions de migrants² habitent aussi les quartiers du centre-ville, ce qui signifie que la population des six districts centraux atteint les 5-6 millions de personnes (*Statistiques de Chengdu...* 2010).

Alors que Chengdu est moins développé que les grandes métropoles chinoises, car elle est la capitale d'une province très densément peuplée, la ville a attiré la plupart des migrants de la province et d'autres provinces qui se déplacent pour gagner leur vie et, éventuellement, s'y installer. A l'instar d'autres régions chinoises, depuis l'avènement de la réforme économique et l'ouverture à l'économie de marché du début des années 1980, la ville s'est rapidement développée. Au cours des dernières années, environ la moitié du foncier local a été acheté par des résidents non locaux. Des migrants nouvellement arrivés ont acheté des appartements dans les communautés développées par des sociétés immobilières sur des terrains urbains périphériques.

Décentralisation gouvernementale

La Chine est un état unitaire gouverné par un parti politique unique – le parti communiste chinois. Il existe quatre niveaux de gouvernement en Chine, présentés par ordre hiérarchique décroissant : le niveau central, provincial, municipal et de district ou quartier. Chengdu est l'une des 369 grandes villes ayant le pouvoir de créer des districts (CGLU, 2008). Pour la politique de ce cas, l'échelon gouvernemental (l'autorité) *responsable de la mise en œuvre* de la politique est le district, ou l'échelon municipal, et l'échelon (autorité) *mettant en œuvre* la politique est celui du quartier (ou "communauté") et les bureaux du sous-district sous la direction des gouvernements des districts. Les cas étudiés ici appartiennent à la communauté de Qingbo (appelée *she qu* en chinois), dans un quartier du District Qingyang de Chengdu.

Bien que la Chine ait adopté des stratégies de décentralisation dans le contexte global de la modernisation économique, et que la fiscalité soit relativement décentralisée vers les échelons provincial et municipal, les activités des gouvernements locaux demeurent subordonnées à la supervision et à la direction du gouvernement central. Les gouvernements locaux sont responsables de la prestation de services publics de base, y compris les programmes de sécurité sociale, l'éducation primaire, les soins de santé, les infrastructures, etc. Néanmoins, du fait de capacités et des ressources limitées, les quartiers ruraux ou semi-ruraux (communautés) sont censés financer une partie de leurs services publics, dont la sécurité des quartiers, l'assainissement, le ramassage des ordures et même certains programmes de retraite.

² La plupart des migrants ne sont pas inscrits dans la ville d'accueil. Selon les résultats de quelques recherches non-systématiques, seul un tiers des migrants environ est inscrit.





La communauté locale (le *shequ*) est actuellement la cellule de base de la société urbaine chinoise, ayant progressivement remplacé le "système des unités de travail" depuis la politique d'ouverture de la fin des années 1970.³ Le parti communiste chinois a œuvré pour remplacer une forme de collectivité (unité de travail) par une autre (*shequ*) (Bray, 2005).

À l'échelle des quartiers (*shequ/communautés*), les résidents élisent leurs conseils de représentants respectifs. Ces conseils locaux, à leur tour, nomment des représentants aux organes supérieurs de la ville, qui, à leur tour, désignent leurs candidats aux conseils de comté, et ainsi de suite pour les niveaux municipal et provincial. Un deuxième organe en place à chaque échelon (du district au central) est le Congrès du peuple comprenant les comités respectifs des niveaux inférieurs. Les élections aux conseils de quartier ou communautaires ont lieu tous les trois ans. À l'échelle de district et au niveau supérieur, les fonctionnaires se présentent aux élections tous les cinq ans. Les communautés locales élisent leurs conseils respectifs, mais uniquement après que les candidats aient été soumis à un processus de sélection. Les élections peuvent aussi être influencées par les bureaux du gouvernement des sous-districts.

Récemment, le conseil municipal de Chengdu a encouragé une réforme pilote urbaine-rurale équilibrée et intégrée. L'un des piliers de cette réforme est la démocratie de base. Les gouvernements municipaux pressent les communautés locales de mener des stratégies de participation citoyenne pour améliorer les services publics, notamment dans les communautés rurales et semi-rurales. La communauté de Qingbo fait partie d'une ces communautés.

Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Sous-municipal et municipal

CONTEXTE SOCIAL

Dans la plupart des exemples d'urbanisation rapide en Chine, les terres détenues collectivement par les villageois autochtones sont achetées par le gouvernement local. Souvent, les sociétés immobilières payent les gouvernements locaux pour obtenir les permis de construire des blocs d'appartements sur les terres agricoles, qu'ils vendent ensuite aux nouveaux résidents. Les quartiers constitué par ces nouveaux logements sont appelés *quartier nouveau style*. Il s'agit de communautés clôturées qui engagent leurs agences de gestion immobilière, une patrouille de sécurité privée, des services de collecte des ordures, l'entretien

³ Le système social des "unités de travail", autrefois logique organisatrice prédominante des résidences urbaines, a disparu peu à peu. Dans le but de maintenir le contrôle social sur la société, depuis le début des années 1990, les 'unités de communauté', constituées traditionnellement de personnes travaillant dans la même entreprise ou dans un bureau du gouvernement et habitant le même complexe résidentiel organisé par l'employeur ou la communauté ont été créées et sont devenues la base fondamentale de la société de transition chinoise.





ménager, l'assainissement, le jardinage, etc. Généralement, ceux qui peuvent se permettre de vivre dans ces quartiers sont plus riches que les villageois autochtones.

Les villageois qui perdent leurs terres sont compensés par le gouvernement local par une contribution financière, un plan de retraite et des appartements construits dans la localité pour les personnes déplacées par la construction de nouvelles maisons. Ces quartiers sont appelés *quartiers de remplacement*. Entre les quartiers nouveau style et les quartiers de remplacement, l'écart social se mesure en revenus, en performance scolaire, en possession d'une inscription du ménage auprès des autorités, et en emplacement géographique.

Un autre problème social important est lié aux moyens de subsistance des villageois autochtones. Bien que le gouvernement local les indemnise pour les terres acquises par l'achat ou l'expulsion, les villageois natifs ne peuvent plus faire face à leurs besoins puisque leurs capacités, l'âge et l'éducation ne leur permettent pas d'être compétitifs sur le marché du travail émergeant. La majorité des familles déplacées, c'est-à-dire celles qui habitent dans les communautés de remplacement, sont exclues du marché de travail auquel ont accès les résidents des nouveaux quartiers. En même temps, pour avoir droit aux programmes de sécurité sociale que le gouvernement a créés pour eux, ils doivent verser une somme tous les mois jusqu'à l'âge de 55 ans (femmes) ou 60 ans (hommes).⁴

La communauté de Qingbo, où cette politique est mise en œuvre, est située dans l'un des cinq districts du centre-ville, le district de Qingyang, dans l'ouest de Chengdu. Avant 2004, le quartier était avant tout un village agricole de population autochtone et de migrants ruraux récents. Ce district comprend 14 bureaux du gouvernement des sous-districts qui desservent 75 communautés, avec une population totale d'un million de personnes, dont 460 000 sont migrants (Qingyang... 2010).

La communauté de Qingbo est située entre le centre-ville et les banlieues et est constitué par environ 13 000 ménages, parmi lesquels 1 200 ménages d'anciens villageois ayant perdu leurs terres, 300 ménages qui n'ont pas perdu leurs terres ; 1 000 ménages de villageois ayant perdu leurs terres et déplacés dans la communauté (quartier de remplacement) et 1 300 ménages de résidents nouvellement arrivés dans neuf quartiers de nouveau style. Environ 5 400 migrants ruraux d'autres endroits de la région vivent dans cette communauté, faisant partie d'une population totale de 30 000 personnes (documents et profils de la communauté de Qingbo).

4 http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM.



DESCRIPTION COMPLÈTE

Présentation de la politique

Ce cas de politique s'inscrit dans le contexte d'une situation typique de passage dans le cadre de l'urbanisation rapide et de l'expansion urbaine en Chine⁵, et d'une situation dans laquelle les réformes ont modifié le rôle du gouvernement urbain local en termes de gestion économique et fiscale, de prestation de biens et de services publics, et la force et la structure des unités administratives locales (Yusuf & Saich, 2008).

Dans des centaines de communautés de ce type et parmi près de 10 millions d'habitants en milieu urbain à Chengdu, environ la moitié de la population est constituée de migrants nouvellement arrivés. Ce cas illustre les efforts visant à la mise en œuvre d'une politique de participation et d'inclusion dans un quartier de formation récente habité par les anciens villageois autochtones (de la municipalité de Chengdu) qui ont perdu leurs terres et les nouveaux résidents des communautés et appartements clôturés, y compris d'autres migrants ruraux. Le quartier est en train de mettre en place la démocratie locale en appliquant des approches participatives et inclusives pour intégrer les résidents socialement exclus et pour limiter les tensions et les conflits sociaux.

La politique est un effort conjoint des gouvernements locaux et des organisations non gouvernementales. Depuis 2006, le gouvernement municipal a lancé un programme volontariste pour atteindre un développement rural et urbain équilibré, dont un aspect important est la réforme de la démocratie de base pour impliquer et responsabiliser les habitants locaux aux affaires qui les concernent. Ce cas illustre comment une communauté typique de passage en Chine a conquis sa légitimité comme entité de gouvernance grâce à la mise en œuvre de la politique du gouvernement municipal pour une gouvernance plus inclusive et participative et pour l'amélioration des services publics.

Le cas présente trois dimensions majeures : la participation, les moyens de subsistance et l'inclusion. La politique a pour objectif principal d'inclure les anciens villageois et les nouveaux résidents dans une prise de décision institutionnalisée et participative, pour un meilleur contrôle des affaires publiques et une amélioration des moyens de subsistance des groupes vulnérables.

⁵ En 2020, la population urbaine de la Chine atteindra 470 millions de personnes environ.





Antécédents/ Origines

A l'instar d'autres plus grandes villes de Chine, Chengdu s'est beaucoup développée au cours des dernières années. De nombreux villages suburbains proches du centre-ville ont été transformés en zones urbaines. Les terres des agriculteurs ont été achetées et occupées pour y construire de nouveaux édifices d'appartements pour les nouveaux résidents qui pouvaient se permettre de les acheter. Les agriculteurs autochtones ayant perdu leurs terres se sont réinstallés dans ou à proximité de la même communauté, mais ils ont dû faire face à des risques multiples liés à des revenus non durables, des problèmes de ségrégation, l'absence de services publics locaux et peu d'influence sur les affaires publiques locales. D'autre part, les anciens villageois autochtones bénéficient de certains droits et d'un accès exclusif aux actifs et aux ressources de propriété collective qui ne sont pas disponibles aux nouveaux résidents et migrants ruraux. Par exemple, la franchise pour louer et diriger de petites entreprises dans le marché communautaire était au départ exclusivement réservée aux villageois autochtones.

Dans le cadre de la politique pilote du gouvernement municipal de Chengdu pour un développement rural-urbain intégré et équilibré, les communautés locales ont été encouragées à mettre en œuvre des réformes de démocratie de base pour impliquer les résidents locaux dans les décisions et les services publics. En 2008, avec le conseil et le financement du Réseau de Gouvernance participative urbaine de Chine, le conseil de la communauté de Qingbo a décidé d'introduire certaines approches de gouvernance participative pour apporter une solution aux problèmes locaux.

Objectifs de la politique

La politique a pour objectif principal de mettre en place un mécanisme de démocratie participative à l'échelle locale et, par le biais de la participation des résidents, de faciliter l'intégration, minimiser les conflits et réduire les risques. Les moyens d'existence des familles vulnérables étant un important facteur d'exclusion, ce programme promeut aussi certaines mesures de formation et de soutien pour des revenus durables.

Dans cette optique, les trois principaux axes de la politique sont :

- *Amélioration des moyens de subsistance*, de nombreux habitants n'ont plus de terres pour la pratique de l'agriculture et n'ont pas les compétences nécessaire ou n'ont plus l'âge pour apprendre de nouveaux métiers, ce qui, pour la plupart, les exclut du marché du travail ;
- *Promotion de la participation* en mettant en place des mécanismes de prise de décision et de suivi pour impliquer et responsabiliser tous les résidents locaux dans la gouvernance locale et dans l'allocation des ressources publiques ; et



- *Favoriser l'inclusion et l'interaction* entre les résidents des deux types de quartiers (quartier de style nouveau et quartiers de remplacement), qui ont généralement très peu d'interactions sociales ou économiques.

Développement chronologique et mise en œuvre de la politique

Phase 1: Conception et planification

Au début de 2009, une équipe d'appui formée de cadres et de personnel de la communauté locale, des organisations non gouvernementales et de consultants, a été créée pour planifier et concevoir la politique. Après quatre mois de travail, un plan a émergé et a été soumis au gouvernement du sous-district et au bureau des affaires civiles du district. Très vite, le plan a été accepté et approuvé, et les gouvernements locaux concernés ont exprimé leur plein soutien à la mise en œuvre. Ensuite, une équipe du programme a été mise en place, dirigée par le secrétaire du parti de la communauté de Qingbo. Une organisation locale, l'association de travail local de Qingyang, est entrée dans la communauté pour aider à la mise en œuvre; et une équipe de consultants a été invitée à participer et à soutenir l'effort.

Phase 2: Renforcement des capacités

Alors que le plan était en cours de développement, une formation de renforcement des capacités pour la participation citoyenne (sensibilisation et approches) a été fournie aux cadres et au personnel de la communauté locale. Cette formation comprenait des ateliers, des manuels pour la mise en œuvre de la politique et des visites informatives. Un manuel du programme a été préparé pour chaque membre de la communauté, et le Réseau de gouvernance participative urbaine de chine a organisé un atelier pour l'équipe du programme et le personnel communautaire pour s'assurer qu'ils connaissaient les objectifs du programme et chaque procédure, les anciens villageois qui avaient perdu leurs terres et qui étaient maintenant au chômage ont reçu une formation à la restauration. Au total, ces séances de renforcement des capacités ont préparé les résidents à la participation citoyenne, ont enseigné la compréhension et les approches pratiques aux cadres et au personnel de la communauté locale et ont fourni des activités d'amélioration des moyens de subsistance à certains résidents.

Phase 3 : Mise en place d'une institution de participation moyenne

Un mécanisme pour la participation démocratique des citoyens locaux a été créé et lancé au début des années 2009, après l'élection du Conseil des résidents de la communauté. En février 2009, suite à la consultation de l'équipe de soutien à la politique, 21 membres du Conseil des Résidents ont été élus, qui étaient tous d'anciens villageois autochtones. Dans le but d'inclure les nouveaux résidents du quartier dans l'appareil de gouvernance de la communauté, 18 autres sièges du conseil ont été réservés aux délégués des résidents des communautés clôturées. Après avoir achevé la charte et le règlement du Conseil, le conseil des résidents a commencé à se réunir tous les mois pour débattre et décider des questions publiques au sein de la communauté.





Les règlements et les normes ont été développés et rendus publics dans la communauté. A ensuite été créé un organe de supervision afin d'équilibrer les pouvoir du Conseil des Résidents de la communauté, pour rendre le conseil plus responsable et transparent en permettant aux résidents locaux d'assister à la réunion du conseil de supervision.

A ensuite été mis en place le panel de la Supervision financière démocratique. Ce panel a pour mission de superviser et d'administrer les revenus de la communauté et le budget des services publics alloué par le gouvernement municipal. Les principales sources de revenus pour les dépenses communautaires en matière de programmes publics sont (a) les revenus issus du capital de propriété collective et (b) le budget fiscal alloué par le gouvernement municipal pour l'amélioration des services publics communautaires.

Enfin, le comité de Gestion de la propriété a été mis en route. Ce comité est constitué des représentants des sociétés de gestion de la propriété de huit quartiers de nouveau style et d'un quartier de remplacement. En collaborant sur des problèmes communs de domaines publics tels que les patrouilles de sécurité, l'assainissement et la collecte des ordures, le stationnement illégal, les installations pour les loisirs et la pratique du sport, les nouveaux résidents et les villageois autochtones ont le droit d'accéder aux mêmes installations fournies par le secteur privé et par le public, ce qui aide à réduire la ségrégation entre les deux groupes. Ce partenariat a aussi créé des emplois pour les résidents locaux.

Phase 4 : Moyens d'existence et inclusion

Les moyens de subsistance des familles vulnérables sont un aspect important de l'inclusion. En vue d'augmenter les revenus de ces ménages, le conseil de la communauté a donné une permission spéciale à certaines familles vulnérables pour mener du commerce de rue (vente d'aliments et kiosque à journaux). Généralement, ces familles sont d'anciens villageois autochtones sans emploi ; cela a contribué à augmenter leurs revenus et fourni des services privés à tous les résidents de la communauté. Afin d'atténuer la ségrégation entre les villageois autochtones et les nouveaux résidents, les franchises pour l'établissement d'entreprises communautaires ont été délivrées à tous les résidents de façon équitable. Cette décision a permis de réduire les coûts des petites entreprises et les prix du marché local.

Les familles aux faibles revenus et les personnes handicapées ont fait l'objet d'une attention spéciale. Le Conseil des résidents a décidé d'autoriser la création d'une dizaine de véhicules de services de restauration pour les familles à faibles revenus, en appliquant une ristourne de 50% pour la location d'un petit restaurant, qui aide chaque famille à avoir des revenus minimaux annuels de 8 000 RMB. Par le biais d'un accord avec le conseil, un restaurant communautaire de propriété collective a embauché plus de huit femmes de la communauté qui étaient au





chômage. Le conseil des résidents dirige aussi un atelier d'artisanat pour les personnes handicapées, en aidant à la formation et à la commercialisation des produits.

Quelques activités de loisirs ont été organisées pour rassembler la population autochtone des villages et les nouveaux résidents qui sont divisés dans deux quartiers différents. La communauté a organisé du travail domestique, des compétitions amicales, des jeux d'équipe et des fêtes communautaires auxquelles ont participé aussi bien les villageois autochtones que les familles nouvellement arrivées. Étant donné que les enfants des nouveaux résidents et des villageois autochtones vont à la même école primaire de la communauté, l'école, avec la collaboration de la communauté, a organisé des activités de peinture et de lecture après les cours, permettant de réunir les parents.

Agents impliqués

Les partenaires et les membres de la planification et la mise en œuvre de cette politique sont :

- Le Bureau des Affaires civiles de Qingyang, le bureau du gouvernement du sous-district et le Comité du Parti communiste de Qingbo, qui sont les autorités locales qui ont dû donner leur approbation et leur autorisation, sans lesquelles la politique n'aurait pas pu être mise en œuvre par la communauté ou les ONG.
- L'Association de travail social du district de Qingyang, une ONG locale, a fourni des services pour améliorer les moyens de subsistance des groupes vulnérables, tels que formation professionnelle et ateliers familiaux pour les personnes handicapées, et a organisé des compétitions au sein de la communauté, des jeux d'équipe et des fêtes communautaires ;
- Le Réseau chinois de gouvernance participative communautaire, qui a financé partiellement la politique et a aidé à la développer ;
- Un certain nombre de chercheurs d'institutions académiques, œuvrant comme consultants du programme, ont aidé à concevoir le programme, la mise en œuvre et la formation;
- Les sociétés de gestion de la propriété immobilière ont contribué à la police de proximité de la communauté et ont mis à disposition leurs installations et leur équipement pour la communauté tout entière et ;
- L'école primaire locale a organisé des activités pour réunir les parents des enfants autochtones et nouveaux résidents pour aider à tisser des liens sociaux au sein de la communauté.

Bénéficiaires





Tous les membres de la communauté – les villageois autochtones et les nouveaux résidents – sont bénéficiaires. Les résidents de la communauté ont bénéficié de meilleurs services publics suivant leur demande, y compris des systèmes d'assainissement plus sûrs. Les familles vulnérables ont obtenu des revenus plus élevés. Le gouvernement local a aussi bénéficié de la diminution des conflits et des tensions dus à la ségrégation. Il doit maintenant régler moins de disputes et de conflits. Les problèmes qui demeurent peuvent être réglés par le conseil des résidents et par ceux-ci.

Processus participatifs mis en œuvre

Au cours du processus, la politique a bénéficié du soutien des organisations non gouvernementales, tels que le Réseau chinois de Gouvernance participative urbaine ou les ONG locales. La politique a été conçue et mise en œuvre avec le concours des organisations suivantes : Conseil des résidents de la communauté, Conseil de Supervision, Panel de Supervision financière démocratique et Comité de gestion immobilière.

La politique a transformé le processus de prestation des services publics locaux. Par exemple, le gouvernement municipal de Chengdu a établi un budget annuel de 200 000 RMB dans chaque communauté pour les services publics locaux. Avant la mise en place des mécanismes de participation des résidents locaux, les fonctionnaires du gouvernement local étaient censés allouer ce budget sans l'accord de la population. Par le biais de l'élection du Conseil des résidents et de l'introduction de règlements, en 2010, le conseil des Résidents a organisé une équipe pour recueillir les suggestions de près de 4 000 ménages sur l'allocation du budget aux services publics communautaires. Ensuite, le conseil a classé et débattu toutes les suggestions présentées, pour rendre public un résumé des demandes locales de services publics. Ensuite, le conseil a recueilli des contributions de la population pour classer ces demandes, en demandant à la population locale de classer ces catégories et des demandes spécifiques, et a rendu publics les résultats de la classification et annoncé les projets finaux retenus. Tout ce processus et la mise en œuvre des projets retenus ont été suivis et évalués par le conseil de supervision et par le groupe de contrôle financier.

Parmi d'autres exemples : réservé 18 sièges de délégués au sein du conseil des résidents pour les nouveaux résidents; la mise en place du comité de gestion de la propriété immobilière, qui sont parvenus à des accords sur la police de proximité et sur le partage des installations publiques communautaires. Les étals et les magasins appartenant collectivement aux anciens villageois autochtones sont maintenant ouverts à un appel d'offres public. Cependant, quelques-uns sont réservés aux handicapés autochtones et aux ménages vulnérables.

Processus de mise en œuvre

Une grande partie de la politique consiste à mettre en place des mécanismes pour garantir la participation et l'engagement des résidents locaux à la prise de décision publique et à la



supervision pour pouvoir faire entendre leur voix directement ou indirectement à l'échelle de la communauté locale. Tous les conseils et comités sont conçus et créés pour atteindre cet objectif. Les conseils et les panels ont des chartes et des réglementations qui ont été présentées et rendues publiques à la population locale.⁶ Des réunions régulières se tiennent tous les mois. Les résidents locaux ont le droit de proposer ou d'examiner les dépenses publiques à tout moment. À l'échelon municipal, une politique similaire a été formulée et mise en œuvre dans toutes les communautés rurales ou rurales-urbaines telles que la communauté de Qingbo.

Financement

L'initiative est essentiellement financée par le gouvernement local. La planification, le développement des capacités et certaines parties de la mise en œuvre sont financés par des contributions de la communauté et de la Ford Foundation par le biais du Réseau chinois pour la Gouvernance participative urbaine. Le gouvernement municipal couvre la dépense des services publics et les dépenses de fonctionnement du bureau de la communauté. Il assure aussi le financement des activités communautaires, dont les loisirs et les activités sportives. Le financement octroyé par le Réseau chinois pour la Gouvernance participative est alloué à la planification, à la consultation et au développement de la capacité participative.

Étant donné que le gouvernement local a mis à disposition des bureaux et des salaires pour le personnel de la communauté, les coûts de la mise en œuvre de la politique sont moindres, environ 10 000 dollars US, en comparaison des coûts de la formation et de développement de capacités. Après la mise en place des conseils et des règlements, ces activités deviennent les responsabilités courantes du personnel de la communauté locale, et les ressources complémentaires ne seront plus indispensables.

Principaux résultats et réussites

Parmi les principaux résultats et réussites, citons :

- 1) *Mise en place des mécanismes fondamentaux pour la participation citoyenne démocratique.* Ces mécanismes comprennent : le Conseil des Résidents de la Communauté locale, le Conseil de Supervision, le Panel de Supervision financière démocratique et le Comité de gestion de la propriété immobilière. Ces organes de gouvernance et leurs règlements respectifs fournissent une plateforme essentielle de participation citoyenne démocratique en vue de la participation de la population locale à la gouvernance. Cependant, il s'agit là des mécanismes mis en place. Leur fonctionnement doit encore être entièrement évalué.

⁶ Conseil des résidents de la communauté de Qingbo:

http://www.96963.gov.cn/news/news20091218/sqgg_absq48806339.html



Jusqu'à présent, ils semblent bien fonctionner : suite à l'étude des demandes des services publics par les ménages, les demandes d'espaces verts communautaires, les abris pour le stationnement de vélos, le remplacement d'ampoules électriques dans les couloirs, etc. ont été prises en compte pour répondre aux souhaits des résidents.

- 2) *Réduction de la ségrégation entre les villageois autochtones et les nouveaux résidents.* Puisque les villageois locaux et les nouveaux résidents interagissent de façon plus régulière et naturelle, ils semblent mieux accepter l'« autre ». Par exemple, avant la mise en œuvre de la politique d'inclusion, les groupes d'activités de loisirs pour les résidents autochtones et pour les nouveaux résidents n'avaient pas d'interaction. Maintenant ils ont commencé à organiser ensemble des activités, en particulier des matches de badminton.
- 3) *Amélioration des moyens de subsistance des familles vulnérables.* Grâce à un accès plus facile à des sources de revenus plus durables, ces familles ont davantage de revenus leur permettant de se constituer une retraite et de bénéficier d'une assurance santé, et d'augmenter ainsi leur niveau de vie. Avec un service de restauration mobile, des réductions sur le loyer et la mise en place d'un atelier pour les personnes handicapées, plus d'une douzaine de familles locales ont augmenté leurs revenus. Alors que des conflits sur les indemnisations avaient surgi suite à l'expulsion des familles rurales de leurs terres, les améliorations récentes des moyens de subsistance des familles vulnérables, ont aidé à réduire certaines tensions sociales.
- 4) *Le concept de « participation citoyenne » est de plus en plus accepté par les cadres locaux.* Avant les formations pour le développement des capacités et l'introduction des approches de gouvernance participative, les cadres locaux dominaient la prise de décision sur les affaires publiques. Il existait très peu ou aucune tradition d'ouverture et de transparence avec les résidents. Grâce aux pratiques des approches participatives, les fonctionnaires du gouvernement local ont estimé « utile de négocier avec la population locale » et ont appris que certaines tensions pouvaient être évitées en respectant les règles créées par les résidents locaux.
- 5) *Amélioration des services publics locaux.* Le Conseil des Résidents de la communauté et le Conseil de supervision ont recueilli et transmis les propositions et suggestions des résidents locaux et en appliquant les normes de participation mises en place, les services et infrastructures d'assainissement soucieux de l'environnement et sûrs pour la communauté se sont améliorés. De plus, les activités de loisirs pour les résidents locaux ont augmenté, ce qui enrichit la qualité des services publics fournis à la population locale. Bien qu'il soit possible d'avoir de meilleurs services publics sans la participation de la population locale, les avis des résidents sur les services reçus sont devenus un facteur important pour identifier quels services sont prioritaires et quels changements sont les plus urgents.

Principaux obstacles

Il existe trois défis ou obstacles majeurs à la mise en œuvre de cette politique : (1) l'équilibre ou la compensation entre la mobilisation et l'autonomie ; (2) la faiblesse des organisations de base de la société civile ; et (3) l'incompatibilité avec les méso- et les macro- politiques.





Mobilisation vs. Autonomie. Les résidents locaux sont-ils mobilisés par le gouvernement pour participer à ces pratiques ou se sont-ils rendu compte des avantages de la participation en exigeant de s'organiser et de participer de cette façon? Les approches de mobilisation nuiront-elles à l'autonomie des résidents locaux et des organisations de base, provoquant l'ingérence gouvernementale dans la participation citoyenne? La conception et le plan de mise en œuvre construisent-il des cadres effectifs pour chaque communauté, ou bien un « cadre standard » pourrait-il donner des résultats sans doute inappropriés ou inefficaces si ceux-ci ne sont pas « adoptés » de façon pertinente par les acteurs autonomes locaux?

La faiblesse des organisations basées dans la communauté. Cette communauté possède quelques associations de séniors et de groupes d'affinité, mais les organisations non-gouvernementales de ce genre ne sont pas en mesure d'organiser les habitants locaux et de négocier avec le gouvernement local, ou d'aider à les aligner sur les conseils de résidents de la communauté pour travailler pour l'intérêt public.

Incompatibilité avec les méso- et les macro-politiques. Cette politique est incompatible avec le système national d'inscription des ménages, qui continue à exclure une grande partie des nouveaux résidents de l'inscription dans le registre des ménages locaux, ce qui les empêche de participer formellement en tant que membres du Conseil des Résidents. Bien que 18 sièges soient réservés aux résidents qui ne sont pas enregistrés dans la localité, le ratio de nouveaux résidents est inférieur à celui des résidents locaux. Par conséquent, le budget municipal est alloué à ceux qui sont inscrits comme résidents locaux, ce qui est injuste pour les nouveaux résidents qui se sont installés mais ne sont pas inscrits localement.

Réplicabilité de la politique dans d'autres contextes

Cette politique consistant à inclure les migrants et les citoyens locaux autochtones dans un cadre plus inclusif et à favoriser l'interaction, pourrait être adaptée dans de nombreuses grandes villes chinoises, dans une communauté de passage d'un état local transformant une représentation non-démocratique en politique de participation citoyenne, ou dans les communautés locales rurales qui sont en train de devenir urbaines suite à une rapide urbanisation.

Toutefois, cet exemple prouve qu'il existe certaines conditions préalables nécessaires :

- *Un organisme ou organisation existant de gouvernance de la communauté qui soit soutenable sur le plan financier* – Dans ce cas, il existait un ancien comité de village qui gérait les affaires publiques. Après l'acquisition des terrains et la construction des nouveaux appartements, le comité du village a conservé sa fonction et est devenu un comité d'une communauté urbaine. Et, ce qui est plus important encore, ce comité de gouvernement est





financé par le gouvernement local, qui met à disposition des bureaux et des salaires de base pour le personnel travaillant pour le comité.

- *Ressources équilibrées.* En grande partie, les anciens villageois autochtones ont l'avantage de marchander pour avoir du pouvoir du fait de leur propriété collective dans la communauté. Bien que les citoyens nouvellement arrivés soient plus avantageés en termes d'éducation, d'emploi ou de revenus, ils ont besoin de soutenir les résidents autochtones et de recevoir le soutien de ceux-ci.
- *Mobilisation des ressources privées.* La mise en œuvre du Comité de Gestion de la propriété du quartier a été une approche innovante. Les négociations entre les entreprises privées et le Conseil des Résidents de la Communauté ont permis de mobiliser des ressources privées à des fins publiques. Les villageois autochtones et les nouveaux résidents partagent les mêmes installations, et un meilleur service de police de proximité a été créé pour toute la communauté dans son ensemble.

RÉSUMÉ

Ce cas de mise en œuvre d'une nouvelle politique d'inclusion des migrants à l'échelle locale en Chine s'inscrit dans le contexte d'une situation de passage typique dans le cadre de la rapide urbanisation et expansion de la ville, et une situation où l'administration locale traditionnelle est remplacée par une gouvernance incluant la participation des citoyens. Cet exemple de politique met en relief la participation et la mise en œuvre de la politique d'inclusion dans un nouveau quartier constitué d'anciens villageois autochtones ayant perdu leurs terres et de nouveaux résidents habitant dans une communauté clôturée. Grâce à la mise en place d'institutions locales de gouvernance participative pour intégrer les résidents socialement exclus, les conflits sociaux et les tensions ont été réduites. La politique a démarré au début de 2009, et elle est toujours en cours.

Ce cas comporte trois dimensions majeures : participation, moyens de subsistance et inclusion:

- Amélioration des moyens de subsistance, aide aux familles vulnérables à accéder à des sources de revenus plus durables ;
- Promotion de la participation, responsabilisation de tous les résidents locaux pour qu'ils participent à la gouvernance locale et à l'allocation des ressources publiques ; et
- Promotion de l'inclusion et de l'interaction en intégrant les résidents des deux types de quartier (quartier de nouveau style et quartier de remplacement) sur le plan social et économique.

Presque tous les habitants de la communauté- aussi bien autochtones que nouveaux résidents, en sont les bénéficiaires. De plus, l'on a prêté une attention spéciale à des douzaines de





familles vulnérables. Le gouvernement local a aussi bénéficié de la réduction de tensions et de conflits sociaux dus à la ségrégation.

Une grande partie de cette politique consiste à mettre en place des mécanismes pour assurer la participation des résidents locaux à la prise de décision et à la supervision et à exprimer leur opinion de façon directe et indirecte à l'échelle de la communauté locale. Des organes de gouvernement et de participation ont été mis en place : Conseil des Résidents de la communauté, conseil de supervision, panel de supervision financière démocratique et comité de gestion de la propriété. À l'échelon municipal, des politiques similaires ont été mises en œuvre dans des communautés entièrement rurales ou rurales-urbaines de passage, basées sur le cas décrit ci-dessus.

La mise en œuvre de la politique est un effort conjoint du gouvernement local, des ONG et de la population locale. L'initiative est essentiellement financée par le gouvernement local. La planification, le développement des capacités et certaines parties de la mise en œuvre sont financés par les membres du bureau de la communauté et par le Réseau chinois de Gouvernance participative, ce dernier étant financé par la Ford Foundation. Le gouvernement municipal couvre les dépenses des services publics et les dépenses de fonctionnement du bureau, et finance les activités communautaires telles que les compétitions amateurs et les sports d'équipe. Le financement du Réseau chinois de Gouvernance participative est alloué à la planification, à la consultation et au développement de la capacité participative.

Parmi les principaux résultats et réussites, citons :

- Mise en place de mécanismes locaux de participation citoyenne démocratique : Une plateforme de participation citoyenne démocratique a été créée pour la participation de la population locale à la gouvernance.
- Réduction de la ségrégation entre les villageois autochtones et les nouveaux résidents : Il existe davantage d'opportunités pour des interactions sociales d'inclusion mutuelle entre les villageois autochtones et les nouveaux résidents.
- Amélioration des moyens de subsistance des familles vulnérables. Faciliter l'accès des familles vulnérables à des ressources pour des revenus plus durables permet de réduire les tensions et les conflits entre les villageois autochtones et les nouveaux résidents, et, d'autre part, entre les anciens villageois et le gouvernement local.
- Introduction du concept de participation citoyenne aux cadres locaux. Avant la formation au développement des capacités et l'introduction des approches de gouvernance participative, les cadres locaux contrôlaient les décisions concernant les affaires publiques et il existait peu de tradition d'ouverture et de transparence à l'égard des résidents. En utilisant des approches et des pratiques participatives, les gouvernements locaux ont préféré négocier avec la population locale pour éviter les tensions.





- Amélioration des services publics locaux pour répondre plus efficacement aux demandes locales. En appliquant les règles du mécanisme de participation mis en place, le Conseil des Résidents de la communauté et le conseil de supervision ont recueilli les demandes des citoyens locaux concernant les services publics, et alloué des budgets suivant les priorités établies par la population locale.
- Mobilisation des ressources privées. Mise en place du Comité de Gestion de la propriété du quartier permettant de mobiliser les ressources privées à des fins publiques. Les villageois autochtones et les nouveaux résidents ont pu partager et utiliser les mêmes installations, et créer un meilleur service de police de proximité pour la communauté tout entière.

Il existe deux obstacles majeurs ou défis à cette politique. Le premier défi est l'équilibre ou le compromis entre la mobilisation des citoyens et l'autonomie locale. La mobilisation et le contrôle du gouvernement local pourraient nuire à l'autonomie des résidents locaux et des organisations basées dans la communauté, et, éventuellement, mener au contrôle gouvernemental de la participation citoyenne. Un deuxième obstacle est la faiblesse des organisations civiles basées dans la communauté. Les organisations basées dans la communauté locale n'ont pas la capacité pour organiser les habitants locaux et négocier avec le gouvernement local. Ils ne peuvent pas non plus les faire travailler de concert avec le Conseil des Résidents de la communauté pour qu'ils travaillent pour l'intérêt public.

Pour plus d'informations :

Ming Zhuang, chercheur agrégé

Académie des Sciences sociales de Chengdu

Adresse : 50-B-301, No.1, JingAn Road, Chengdu, China, P.O. 610066

Téléphone : 86-130944-00537

Email: zhuangming@gmail.com

Sites web :

Municipalité de Chengdu : <http://www.chengdu.gov.cn>

Communauté de Qingbo Community : <http://www.96963.gov.cn/news/qbsq/index.html>

Réseau chinois pour la Gouvernance participative urbaine : <http://www.ccpq.org.cn>





Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tlf : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

Acknowledgements / Crédits

Ce cas a été étudié et rédigé par Ming Zhuang, doctorant du China Fellowship Program de l'Université normale de Beijing, avec l'aide et la révision du professeur David Westendorff (Université de Memphis, États-Unis) et sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti du Centre des Études sociales (Université de Coimbra, Portugal), en 2010. Nous tenons à remercier la communauté de Qingbo pour son soutien dans la rédaction de ce cas.

Références bibliographiques

Bray, D., 2005, *Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Chengdu Land Compensation and Resettlement Measures:
http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=sUPwV90ncgvhyUdPz9yM

Chengdu Statistics Yearbook 2009, 2010. Beijing: China Statistics Press.

Qingyang District Statistical Yearbook 2009, 2010. Beijing: China Statistics Press.

UCLG, 2008, Decentralization and local democracy in the world. *UCLG Global Report 2008*. Barcelona: UCLG.

Yusuf, S. & Saich, T., 2008, *China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies*. Washington, DC: World Bank Publications

